

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

DƯƠNG DU DUY LIN

**XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA
ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH BẾN TRE**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

DƯƠNG DU DUY LIN

**XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA
ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH BẾN TRE**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS. NGUYỄN THỊ VIỆT HƯƠNG**

HÀ NỘI – 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của bản thân tôi dưới sự hướng dẫn của **PGS.TS. Nguyễn Thị Việt Hương** – Học viện Khoa học Xã hội. Các thông tin và số liệu sử dụng trong luận văn đều có nguồn gốc rõ ràng, trung thực từ các nguồn thông tin hợp pháp, đảm bảo tính khách quan, khoa học./.

Tác giả luận văn

Dương Du Duy Lin

LỜI CẢM ƠN

Được sự quan tâm giúp đỡ của quý thầy cô, bạn bè và đồng nghiệp, đến nay tôi đã học xong chương trình cao học và hoàn chỉnh luận văn tốt nghiệp chuyên ngành Luật Hiến pháp và hành chính.

Tôi xin trân trọng cảm ơn tập thể Lãnh đạo, giảng viên và toàn thể cán bộ, viên chức đang công tác tại Học viện Khoa học xã hội. Nhờ sự dạy bảo và hướng dẫn tận tình của quý thầy cô đã giúp tôi tiếp cận, cập nhật, bổ sung những kiến thức quý báu, phục vụ tốt cho việc nghiên cứu cũng như công tác chuyên môn của bản thân.

Đặc biệt, tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành, sâu sắc đến PGS. TS. Nguyễn Thị Việt Hương, người đã dành nhiều thời gian và tâm huyết để truyền đạt cho tôi kinh nghiệm, phương pháp nghiên cứu, kỹ năng trình bày đề tài khoa học với tinh thần trách nhiệm cao. Cô luôn hướng dẫn, động viên tôi trong suốt quá trình nghiên cứu để hoàn thành luận văn tốt nghiệp.

Tôi chân thành cảm ơn tập thể Lãnh đạo Sở Tư pháp tỉnh Bến Tre và bạn bè, đồng nghiệp đã quan tâm giúp đỡ, tạo điều kiện thuận lợi cho tôi học tập, nghiên cứu và hoàn thành khóa học.

Do trình độ nhận thức có hạn nên những kiến thức mà tôi thể hiện trong luận văn này chắc chắn không tránh khỏi những thiếu sót. Rất mong được sự đóng góp ý kiến giúp đỡ và sự thông cảm của quý thầy cô cũng như của các bạn học viên và đồng nghiệp.

TP. Hồ Chí Minh, ngày 21 tháng 02 năm 2017

Học viên

Dương Du Duy Lin

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH.....	7
1.1. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh	7
1.2. Thẩm quyền và trình tự xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh.....	18
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh	22
Chương 2: THỰC TRẠNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BẾN TRE.....	28
2.1. Các yếu tố đặc thù của tỉnh Bến Tre có ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh	28
2.2. Thực tiễn hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre	34
2.3. Đánh giá chung về hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre	54
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH BẾN TRE	59
3.1. Quan điểm đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh từ thực tiễn tỉnh Bến Tre	59
3.2. Giải pháp đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh từ thực tiễn tỉnh Bến Tre	61
KẾT LUẬN	72
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	74

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

HĐND	: Hội đồng nhân dân
UBND	: Ủy ban nhân dân
VBQPPL	: Văn bản quy phạm pháp luật

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

Bảng 2.1: Thống kê số lượng VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh Bến Tre được ban hành từ năm 2005 đến năm 2016	33
Bảng 2.2: Thống kê số lượng tổ chức pháp chế và công chức pháp chế tại 14 cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre	38

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Ngày 24 tháng 5 năm 2005 Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; ngày 08 tháng 11 năm 2011, Chính phủ ban hành Nghị quyết 30c/NQ-CP về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020. Các văn kiện quan trọng nêu trên của Đảng, Chính phủ đều nhấn mạnh tầm quan trọng của công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế, pháp luật nói chung, công tác xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh nói riêng trong công cuộc đổi mới đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đảm bảo pháp chế, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân.

Sau hơn mười năm thi hành Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004 (Luật năm 2004) và hơn 05 năm thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 (Luật năm 2008), hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre đã có nhiều chuyển biến tích cực, góp phần xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, khả thi, công khai và minh bạch phục vụ đắc lực cho sự nghiệp phát triển đất nước trong thời kỳ công nghiệp hóa - hiện đại hóa. Tuy nhiên, hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh vẫn còn nhiều hạn chế, thiếu sót như trái pháp luật, sai thẩm quyền; không đúng về thể thức, thủ tục... Do đó, ngày 22 tháng 6 năm 2015, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật ban hành VBQPPL (Luật năm 2015). Luật này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2016. Đạo luật này rất có ý nghĩa đối với việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế phục vụ cho công tác quản lý điều hành ở địa phương.

Mặc dù, hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh đã có Luật mới điều chỉnh nhưng qua triển khai trên thực tế nhìn chung vẫn còn nhiều hạn chế và bất cập, vẫn còn tồn tại những vướng mắc bất cập trong việc thực hiện giữa Luật mới và Luật cũ, đồng thời, Luật mới cũng chỉ sửa đổi, bổ sung một số nội dung đối với hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh; về cơ bản thì hoạt động xây dựng

VBQPPL của UBND tỉnh vẫn không thay đổi nhiều so với quy định cũ. Với mong muốn góp phần nâng cao chất lượng hệ thống VBQPPL của địa phương, tôi chọn đề tài ***“Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh từ thực tiễn tỉnh Bến Tre”*** để làm đề tài viết luận văn thạc sĩ.

Việc nghiên cứu, đổi mới hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh không chỉ có ý nghĩa quan trọng nhằm hoàn thiện thể chế, chính sách phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương mà còn góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật của cả nước nói chung.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Thời gian qua, hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh đã được nhiều người quan tâm. Về mặt nghiên cứu, đã có một số công trình nghiên cứu thể hiện qua một số ấn phẩm đã được các tác giả công bố sau đây:

Bộ Tư pháp, *Sổ tay nghiệp vụ soạn thảo, ban hành VBQPPL của HĐND, UBND các cấp*. Cuốn sổ tay này đã trình bày những vấn đề có tính lý thuyết và nguyên tắc hoạt động xây dựng VBQPPL, quy trình soạn thảo VBQPPL của HĐND, UBND các cấp,..

Bộ Tư pháp, *nhóm chuyên gia về xây dựng pháp luật và tổ chức bộ máy nhà nước, “Quy định của pháp luật về VBQPPL” đăng trên Cổng thông tin điện tử - Bộ Tư pháp*. Trong bài viết này nhóm chuyên gia đã phân tích làm rõ khái niệm, bản chất, vị trí, vai trò của VBQPPL; hệ thống VBQPPL; nguyên tắc, trình tự thủ tục ban hành VBQPPL; phân biệt VBQPPL với các loại văn bản khác; hiệu lực của VBQPPL. Đây là bài viết nghiên cứu về các quy định của pháp luật liên quan đến hoạt động xây dựng VBQPPL từ trung ương đến cơ sở. Bài viết cũng đã đề cập, phân tích được thực trạng chung của cả nước trong việc áp dụng các quy định của pháp luật về ban hành văn bản. Từ đó đưa ra những đề xuất quan trọng trong thực thi pháp luật về ban hành VBQPPL.

Nguyễn Kim Thoa, *“Lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với VBQPPL của HĐND, UBND”*, đăng trên Cổng thông tin điện tử - Bộ Tư pháp. Trong bài viết này tác giả đã phân tích thực trạng hoạt động lấy ý kiến của cơ quan,

tổ chức, cá nhân đối với VBQPPL của HĐND, UBND. Qua đó, tác giả đã chỉ ra rằng để đảm bảo tính khả thi của một VBQPPL thì cần phải tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với VBQPPL một cách khoa học, thiết thực và hiệu quả, không thể làm theo kiểu hình thức như nhiều cơ quan đã làm trong thời gian qua.

Luận văn cao học của tác giả Đỗ Thị Thu Duyên, *Hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh Tiền Giang: Thực trạng và phương hướng đổi mới*. Tác giả của luận văn đã làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực trạng hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh Tiền Giang. Từ đó đã đề xuất giải pháp cơ bản nhằm nâng cao chất lượng hoạt động ban hành VBQPPL của HĐND và UBND tỉnh Tiền Giang.

Luận văn cao học của tác giả Nguyễn Đăng Minh, *Thẩm định, thẩm tra dự thảo VBQPPL của HĐND và UBND*. Tác giả của luận văn đã làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực trạng hoạt động thẩm định VBQPPL của HĐND, UBND. Từ đó đã đề xuất những giải pháp cơ bản nhằm nâng cao chất lượng hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của HĐND và UBND tỉnh.

Luận văn cao học của tác giả Nguyễn Thị Ngọc Thi, *HĐND và UBND các cấp với hoạt động kiểm tra và xử lý VBQPPL của địa phương (từ thực tiễn tỉnh Bến Tre)*. Tác giả đã làm sáng tỏ cơ sở lý luận – pháp lý và thực trạng về hoạt động kiểm tra và xử lý VBQPPL của HĐND và UBND các cấp tại địa phương. Từ đó đề xuất những giải pháp hoàn thiện hoạt động kiểm tra xử lý VBQPPL tại tỉnh Bến Tre.

Những bài viết và các công trình nghiên cứu nêu trên đã đánh giá hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL ở góc độ vĩ mô hoặc ở những địa phương khác. Đây là nguồn tài liệu quý giá để tác giả thực hiện luận văn này. Tuy nhiên, hiện chưa có công trình khoa học nào trình bày một cách hệ thống về thực trạng xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre, đặc biệt là hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh theo quy định của Luật ban hành VBQPPL mới.

Tình hình nghiên cứu nói trên là một trong những lý do thôi thúc tác giả lựa chọn chủ đề luận văn với mong muốn đi sâu đánh giá thực trạng xây dựng VBQPPL

của UBND tỉnh Bến Tre nhằm đưa ra các giải pháp tiếp tục đổi mới hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre nói riêng, trên địa bàn cả nước nói chung.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn có mục đích tổng quát là xây dựng luận cứ khoa học cho việc đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao chất lượng xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre, góp phần đẩy mạnh hoạt động xây dựng VBQPPL của các cấp chính quyền trên địa bàn cả nước.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Hệ thống hoá và làm sáng tỏ cơ sở lý luận của đề tài;
- Đánh giá thực tiễn xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre;
- Trên cơ sở phân tích về lý luận và thực tiễn để phát hiện ra sự thiếu sót, bất cập trong nhận thức, sự không phù hợp giữa nhận thức và thực tiễn, phân tích những khó khăn, hạn chế trong hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre.
- Đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh tại tỉnh Bến Tre nói riêng, trên địa bàn cả nước nói chung.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

- Pháp luật về xây dựng VBQPPL ở Việt Nam.
- Thực tiễn xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre.
- Một số kinh nghiệm xây dựng VBQPPL của chính quyền các cấp ở các địa phương khác.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi nội dung: Nội dung nghiên cứu bao gồm tất cả các khâu của quá trình xây dựng VBQPPL của UBND cấp tỉnh.
- Phạm vi không gian: Địa bàn nghiên cứu là hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh, tại tỉnh Bến Tre.

- Phạm vi thời gian: Thời gian nghiên cứu, khảo sát trong khoảng thời gian 11 năm trở lại đây (2005- 2016).

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác – Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và pháp luật của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về vấn đề nhà nước và pháp luật.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn sử dụng phương pháp nghiên cứu cụ thể, bao gồm: phương pháp tổng hợp, phân tích, so sánh, thống kê.

Phương pháp tổng hợp: sưu tầm, tập hợp tài liệu để xây dựng cơ sở lý luận và pháp luật về xây dựng VBQPPL làm tiền đề cho việc đánh giá thực trạng hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre ở Chương 2.

Phương pháp thống kê được áp dụng thường xuyên trong thu thập và xử lý dữ liệu phục vụ nghiên cứu định lượng, đồng thời sử dụng phương pháp thống kê để tóm tắt thông tin nhằm hỗ trợ cho việc tìm hiểu rõ vấn đề nghiên cứu. Từ đó đưa ra kết luận về nội dung nghiên cứu dựa trên các số liệu và giúp cho việc dự báo xu hướng diễn biến của vấn đề cần nghiên cứu trong thời gian tới. Cụ thể là thu thập, thống kê những số liệu liên quan đến hoạt động xây dựng VBQPPL để từ đó phân tích, đánh giá một số hoạt động trong quy trình xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre.

Phương pháp phân tích được sử dụng xuyên suốt luận văn này. Tác giả sử dụng phương pháp phân tích để tìm hiểu, xem xét những nghiên cứu trước đây về nội dung liên quan đến đề tài đã được tiến hành như thế nào, kết quả ra sao, còn vấn đề gì chưa đề cập hoặc những sai sót trong nghiên cứu trước đó để rút ra những nội dung cần được bổ sung, làm sáng tỏ trong đề tài này. Đồng thời, luận văn tổng hợp, phân tích những số liệu về thẩm định và ban hành VBQPPL; số liệu tổ chức và công chức pháp chế các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Bến Tre, công chức Sở Tư pháp tham mưu công tác xây dựng VBQPPL...để thấy rõ thực trạng hoạt động

xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre. Từ đó rút ra những nhận xét về ưu điểm và hạn chế trong hoạt động xây dựng VBQPPL; phân tích làm rõ nguyên nhân để đề xuất phương hướng, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre trong thời gian tới.

Phương pháp so sánh cũng là một phương pháp được sử dụng phổ biến trong quá trình nghiên cứu đề tài. Dựa vào phương pháp so sánh, tác giả tìm ra những điểm giống nhau và khác nhau của những vấn đề cần nghiên cứu, qua đó giúp cho việc nhận xét, đánh giá vấn đề một cách toàn diện, khoa học và chính xác hơn.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Đề tài nghiên cứu một cách toàn diện về hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh, có đối chiếu, so sánh với các quy định, quan điểm trước đây và hiện tại, góp phần nâng cao nhận thức, tạo tiền đề cho việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về vấn đề này, giúp cho các cơ quan hữu quan nhìn nhận đúng thực chất của hoạt động xây dựng VBQPPL do UBND tỉnh ban hành, từ đó có các biện pháp quản lý phù hợp để nâng cao chất lượng của công tác này.

Kết quả nghiên cứu có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho việc hoàn thiện các quy định pháp luật và nâng cao chất lượng xây dựng VBQPPL cho tỉnh Bến Tre.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 03 chương:

Chương 1. Những vấn đề lý luận và pháp luật về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Chương 2. Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre

Chương 3. Quan điểm và giải pháp đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh từ thực tiễn tỉnh Bến Tre.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH

1.1. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.1.1. Khái niệm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.1.1.1. Văn bản quy phạm pháp luật

VBQPPL đã được quan tâm tìm hiểu và tiếp cận từ những góc nhìn khác nhau, từ đó đã có nhiều quan niệm khác nhau về VBQPPL. Khái niệm VBQPPL là căn cứ quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền xác định những vấn đề phải được ban hành dưới hình thức là các VBQPPL, phân biệt VBQPPL với văn bản hành chính và văn bản áp dụng pháp luật, góp phần khắc phục tình trạng ban hành văn bản hành chính nhưng lại có chứa quy phạm pháp luật.

Theo từ điển Luật học thì *VBQPPL là văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục luật định, trong đó có chứa đựng các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung, làm khuôn mẫu cho xử sự của các chủ thể pháp luật, được áp dụng nhiều lần cho nhiều chủ thể pháp luật trong một khoảng thời gian và không gian nhất định nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo một trật tự nhất định mà Nhà nước muốn xác lập. VBQPPL được chia làm hai loại là văn bản luật và văn bản dưới luật* [44, tr.839].

Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật của Trường Đại học Luật Hà Nội (tái bản năm 2003) đưa ra định nghĩa: *VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có quy tắc xử sự chung, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa và áp dụng nhiều lần trong thực tế đời sống* [38, tr.355]. Đây là khái niệm đã được vận dụng, phát triển để đưa vào nhiều văn bản pháp luật có liên quan như Luật năm 2004 và Luật năm 2008.

Trên phương diện pháp lý, khái niệm VBQPPL đã được ghi nhận chính thức

trong các văn bản luật và được điều chỉnh, bổ sung, phát triển qua từng giai đoạn:

Trong Luật Ban hành VBQPPL năm 1996, VBQPPL được định nghĩa là *văn bản do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa* [26, tr.1]. Đến Luật Ban hành VBQPPL năm 2002 đã bỏ chữ “các” trong cụm từ “các quy tắc xử sự chung”, theo đó, Luật này định nghĩa: *VBQPPL là văn bản do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có chứa đựng quy tắc xử sự chung để điều chỉnh các quan hệ xã hội, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa*. Sự thay đổi nhỏ này nhằm nhấn mạnh rằng việc chứa quy phạm pháp luật là đặc trưng của VBQPPL, ngay cả khi văn bản đó chỉ chứa duy nhất một quy phạm pháp luật.

Luật năm 2004 quy định rõ hơn thẩm quyền ban hành VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, *VBQPPL của HĐND, UBND là văn bản do HĐND, UBND ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục do Luật này quy định, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực trong phạm vi địa phương, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng xã hội chủ nghĩa* [27, tr.1].

Luật năm 2008 đã kế thừa và phát triển khái niệm về VBQPPL trong các văn bản trước đó và đưa ra định nghĩa: *VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội* [7, tr.205-206].

Xuất phát từ ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn của khái niệm VBQPPL, nhằm khắc phục hạn chế trong việc phân biệt VBQPPL với các văn bản khác, Luật năm 2015 đã tách khái niệm “VBQPPL” và khái niệm “Quy phạm pháp luật”, theo đó, *VBQPPL là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật ban hành*

VBQPPL. VBQPPL là tập hợp của nhiều quy phạm pháp luật. Trong đó, “*quy phạm pháp luật*” là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật Ban hành VBQPPL và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. Theo quy định, một văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật Ban hành VBQPPL thì không phải là VBQPPL.

Việc nắm rõ khái niệm VBQPPL có ý nghĩa quan trọng đối với những người tham gia vào quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Người soạn thảo cần phải nắm được, trong một VBQPPL, dấu hiệu đặc trưng để phân biệt với các văn bản khác là văn bản đặt ra các quy phạm pháp luật. Cần phân biệt quy phạm pháp luật với các quy phạm xã hội khác. Trong khi các quy phạm mang tính xã hội, dù được xã hội thừa nhận, nhưng vẫn không được bảo đảm bằng các biện pháp cưỡng chế của Nhà nước, thì trái lại, quy phạm pháp luật luôn luôn được bảo đảm bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước. Các quy phạm pháp luật luôn có các dấu hiệu đặc trưng, gồm: tính áp dụng chung (quy tắc ràng buộc chung), tính phi cá nhân (không nhằm vào một đối tượng, một con người nào cụ thể hay một nhóm đối tượng cụ thể), tính bắt buộc, tính cưỡng chế nhà nước và phải được cơ quan có thẩm quyền ban hành [11, tr 1-2].

1.1.1.2. Khái niệm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Theo quy định của Luật năm 2015, *xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh là hoạt động theo thẩm quyền của UBND tỉnh ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục do pháp luật về ban hành VBQPPL quy định nhằm quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp về phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương*. Các hoạt

động đó được tiến hành theo trình tự, thủ tục với những giai đoạn chủ yếu sau đây: đề nghị xây dựng VBQPPL; soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, trình thông qua dự thảo VBQPPL; đăng công báo.

Hoạt động xây dựng VBQPPL, xét về bản chất không phải là hoạt động hành chính đơn thuần mà là hoạt động mang tính sáng tạo, sáng tạo pháp luật. Từ khía cạnh xã hội, xây dựng pháp luật là quá trình chuyển hóa ý chí của nhà nước, của xã hội, của nhân dân thành các VBQPPL, là quá trình xác lập các quy tắc xử sự bắt buộc chung đối với mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân. Xây dựng pháp luật hay sáng tạo pháp luật là yếu tố cấu thành quan trọng nhất của quá trình hình thành pháp luật. Đó là quá trình chuẩn bị về mặt khoa học, thực tiễn tạo nên quy phạm pháp luật. Hoạt động xây dựng VBQPPL là quá trình khái quát các tình huống, các hành vi trong xã hội để đưa ra những quy tắc xử sự chung có hiệu lực bắt buộc chung áp dụng đối với mọi đối tượng hoặc một nhóm đối tượng trong phạm vi địa phương, vì vậy nó mang tính sáng tạo cao. Vì vậy, để các VBQPPL đáp ứng tối đa yêu cầu điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội, đòi hỏi phải giải quyết từ đầu các vấn đề liên quan đến đặc điểm, hình thức, cấu trúc nội tại, vai trò và vị trí của quy phạm pháp luật trong mối tương quan với các quy phạm pháp luật khác, đặc biệt là dự báo chính xác hiệu ứng tích cực và tiêu cực khi các quy phạm pháp luật được tổ chức thực hiện trong đời sống xã hội. Như vậy, xây dựng VBQPPL có quan hệ trực tiếp với chính trị. Trong quá trình chuẩn bị soạn thảo dự thảo VBQPPL, người soạn thảo phải nghiên cứu đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; chuyển tải những chủ trương, chính sách đó thành những quy phạm pháp luật.

Hoạt động xây dựng VBQPPL là hoạt động có chủ đích nhằm đưa ra các quy tắc xử sự cho các chủ thể vì vậy có độ phức tạp cao. Trên thực tế, không phải lúc nào pháp luật hóa các quan hệ xã hội cũng mang lại hiệu quả. Khó khăn trong điều hành của Nhà nước là việc chọn quy mô, mức độ, phương pháp can thiệp vào các quan hệ xã hội mang lại hiệu quả cao nhất. Vì vậy, việc xây dựng VBQPPL phải đảm bảo bao quát vấn đề một cách toàn diện, phải bảo đảm tính lịch sử cụ thể.

Hoạt động xây dựng VBQPPL nhằm tạo ra sản phẩm là các quy phạm pháp

luật, nhằm hướng hành vi của các chủ thể phát triển theo một hướng nhất định. Vì vậy, hoạt động xây dựng VBQPPL có tác động lâu dài.

Tóm lại, hoạt động xây dựng VBQPPL là hoạt động do các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền tiến hành theo trình tự, thủ tục luật định nhằm đưa ra các quyết định pháp luật dưới dạng văn bản trong đó chứa đựng các quy phạm pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo những mục đích nhất định.

1.1.2. Đặc điểm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.1.2.1 Hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh được ban hành theo một trình tự, thủ tục riêng biệt

Khác với các hoạt động xây dựng văn bản khác như xây dựng văn bản hành chính thông thường, văn bản áp dụng pháp luật, ... hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh được quy định theo một trình tự, thủ tục rất cụ thể, chặt chẽ trong Luật năm 2015 tại Chương IX từ Điều 127 đến Điều 132 của Luật gồm 6 bước: Lập đề nghị xây dựng quyết định của UBND tỉnh; Tiến hành soạn thảo .

quyết định; Lấy ý kiến về dự thảo quyết định; Thẩm định dự thảo quyết định; Trình Ủy ban nhân dân xem xét, thông qua dự thảo quyết định; Gửi văn bản đề đăng công báo.

Đối với trình tự, thủ tục ban hành văn bản áp dụng pháp luật hay văn bản hành chính không được quy định trong một văn bản pháp luật riêng mà được quy định trong nhiều văn bản, thể hiện thông qua hoạt động áp dụng pháp luật hoặc công tác triển khai thực hiện văn bản pháp luật của cấp trên. Ngoài ra trình tự, thủ tục ban hành văn bản áp dụng pháp luật đơn giản hơn rất nhiều so với trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL của UBND tỉnh. Thời gian ban hành văn bản nhanh hơn, số lượng chủ thể tham gia soạn thảo ít hơn thậm chí trong nhiều trường hợp chỉ có một chủ thể, không phải tiến hành một số bước như lập đề nghị, thành lập Ban soạn thảo, đăng Công báo.... Thủ tục xây dựng văn bản áp dụng pháp luật phụ thuộc vào thủ tục áp dụng pháp luật. Còn với văn bản hành chính thông thường do được hình thành từ nhu cầu thực tiễn, nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mỗi cơ

quan nên thủ tục, trình tự ban hành nhóm văn bản này còn đơn giản hơn so với hai loại văn bản trên.

Đối với trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL của các chủ thể khác có thẩm quyền ban hành VBQPPL cũng được Luật năm 2015 quy định chặt chẽ, riêng biệt, tùy theo hình thức, cơ quan ban hành văn bản mà có trình tự thủ tục ban hành khác nhau.

1.1.2.2. Quyết định là hình thức văn bản quy phạm pháp luật duy nhất mà Ủy ban nhân dân tỉnh được ban hành

VBQPPL do UBND tỉnh ban hành chỉ được ban hành dưới hình thức Quyết định, còn VBQPPL của HĐND ban hành dưới hình thức Nghị quyết, VBQPPL của các cơ quan ở Trung ương thì hình thức thể hiện phong phú và đa dạng hơn, có thể là luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định, quyết định, thông tư ...

Đối với văn bản hành chính thông thường có nhiều hình thức đa dạng như: Quyết định, chỉ thị, thông báo, công văn, kế hoạch, tờ trình, đề nghị.....

1.1.2.3. Nội dung văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh khác với các chủ thể khác có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

UBND do HĐND cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. UBND tỉnh chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cấp tỉnh nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn.

Từ vị trí, chức năng đó, UBND tỉnh ban hành VBQPPL để triển khai Nghị quyết của HĐND, đồng thời nhằm thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Theo Điều 28 Luật năm 2015, UBND tỉnh ban hành Quyết định trong các trường hợp sau:

- Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên;

- Biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp về phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương;

- Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.

Như vậy, có thể thấy nội dung VBQPPL của UBND tỉnh khác biệt so với VBQPPL do các chủ thể khác ban hành.

1.1.3. Nguyên tắc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.1.3.1. Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật

Một trong những yêu cầu quan trọng hàng đầu của hoạt động xây dựng VBQPPL là tạo ra được một hệ thống VBQPPL thống nhất, đồng bộ, bảo đảm tuân thủ tính tối cao của Hiến pháp và được ban hành theo đúng các quy định của pháp luật. Đây cũng là yêu cầu chung đối với hệ thống văn bản pháp luật của mỗi quốc gia.

Về nguyên tắc bảo đảm tính hợp hiến của VBQPPL:

Theo Khoản 1 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định Hiến pháp là đạo luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Để đảm bảo nguyên tắc Hiến pháp là luật cơ bản, có tính pháp lý cao nhất thì hệ thống văn bản pháp luật, đặc biệt là VBQPPL do UBND tỉnh ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, thể hiện qua hai yêu cầu sau:

Thứ nhất, các văn bản pháp luật, bao gồm cả VBQPPL của UBND tỉnh không được trái với quy định cụ thể của Hiến pháp. Để đảm bảo VBQPPL của UBND không trái với quy định của Hiến pháp thì cơ quan soạn thảo phải nắm rõ và hiểu đúng các quy định cụ thể của Hiến pháp liên quan đến lĩnh vực điều chỉnh của văn bản đang soạn thảo. Cần lưu ý rằng quy định của Hiến pháp có thể được chia ra làm hai loại: những quy định có giá trị thi hành trực tiếp và những quy định có giá trị thi hành gián tiếp thông qua các đạo luật [3, tr. 87-88].

Thứ hai, các văn bản pháp luật, bao gồm cả VBQPPL của UBND tỉnh không được trái với tinh thần của Hiến pháp. Ban hành VBQPPL không trái với quy định cụ thể của Hiến pháp thì chưa đủ, mà phải phù hợp với mục đích và những nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp. Đây là vấn đề khó xác định khi ban hành VBQPPL. Chẳng hạn, nếu Hiến pháp quy định “không phân biệt đối xử” thì trong trường hợp các văn bản pháp luật trong đó có VBQPPL của UBND tỉnh đưa ra quy định có tính chất “bất bình đẳng” giữa các công dân trước pháp luật, sẽ bị xem là không phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Tuy nhiên, không có tinh thần của Hiến pháp một cách chung chung mà tinh thần Hiến pháp được thể hiện từ chính các quy phạm của Hiến pháp [25, tr. 9-10].

Về nguyên tắc bảo đảm tính hợp pháp của VBQPPL:

Tính hợp pháp của VBQPPL của UBND tỉnh là một trong những yêu cầu quan trọng mà UBND tỉnh cần tuân thủ khi ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền của mình. Tính hợp pháp ở đây được hiểu là VBQPPL của UBND cần phải bảo đảm tuân thủ thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật hay nói cách khác là phải phù hợp với VBQPPL của cơ quan cấp trên ban hành. Điều đó có nghĩa là ngoài yêu cầu phù hợp với Hiến pháp thì VBQPPL của UBND tỉnh còn phải phù hợp với bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên như: thông tư, thông tư liên tịch,... và VBQPPL của HĐND tỉnh. Đồng thời, VBQPPL của UBND tỉnh cần phải đảm bảo không trái với Điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

Tính hợp pháp của VBQPPL là một trong những tiêu chuẩn đánh giá chất lượng VBQPPL được ban hành, quyết định sự tồn tại và hiệu lực pháp lý của VBQPPL. Tuy nhiên, tùy vào từng góc độ pháp lý khác nhau mà biểu hiện của tính hợp pháp có thể khác nhau [25, tr.10].

Về nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất của VBQPPL:

Đây là phạm trù có liên hệ mật thiết với tính hợp hiến và tính hợp pháp; bởi lẽ, khi VBQPPL đã đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp thì giữa chúng đã đạt được sự thống nhất nhất định.

Trước hết, tính thống nhất của VBQPPL được hiểu là cùng một lĩnh vực hay đối tượng điều chỉnh thì các quy phạm pháp luật phải thống nhất với nhau. Tính thống nhất được thể hiện theo hai trục: trục ngang và trục dọc. Trục ngang có nghĩa là các VBQPPL do UBND tỉnh ban hành phải thống nhất với nhau và trục dọc có nghĩa là các VBQPPL của cấp trên và cấp dưới phải thống nhất với nhau. Việc đảm bảo tính thống nhất theo trục dọc đơn giản hơn bởi vì UBND tỉnh có thể dễ dàng đối chiếu VBQPPL do mình soạn thảo, ban hành với các VBQPPL của cơ quan cấp trên. Đồng thời, VBQPPL của UBND tỉnh còn phải phù hợp với VBQPPL của HĐND tỉnh bởi vì UBND tỉnh là cơ quan chấp hành của HĐND tỉnh theo luật định.

1.1.3.2. Tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Nguyên tắc này đặt ra yêu cầu VBQPPL phải được ban hành đúng thẩm quyền, tức là chỉ có các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành VBQPPL theo quy định và trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình mới được ban hành văn bản dưới các hình thức tương ứng với thẩm quyền ban hành. Quá trình soạn thảo, ban hành VBQPPL phải bảo đảm tuân thủ đúng trình tự, thủ tục như tổ chức lấy ý kiến, thẩm định [7, tr.68].

1.1.3.3. Bảo đảm tính minh bạch trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Theo cách nói thông thường, “minh bạch” được hiểu là sự rõ ràng, rành mạch để cho mọi người điều hiểu. Vậy nguyên tắc bảo đảm tính minh bạch trong xây dựng VBQPPL có nghĩa là nội dung của văn bản phải rõ ràng, cụ thể, đơn giản, dễ hiểu để tạo thuận lợi cho việc áp dụng, tránh tình trạng văn bản được ban hành còn mập mờ, chung chung, gây ra nhiều cách hiểu khác nhau, dẫn đến khó áp dụng. Đồng thời, VBQPPL sau khi ban hành phải công khai cho mọi người ai cũng biết; tất cả các công đoạn, quy trình của quá trình xây dựng pháp luật, các nguyên tắc xây

dụng pháp luật đều cần phải được quy định rõ ràng, rành mạch. Như vậy, có thể nói rằng minh bạch là một nguyên tắc cơ bản của pháp luật nói chung và hệ thống các VBQPPL nói riêng.

Trong quá trình soạn thảo, toàn văn dự thảo VBQPPL phải được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo để cơ quan, tổ chức, cá nhân có thời gian tiếp cận, chủ động nghiên cứu, tham gia ý kiến; cơ quan, tổ chức lấy ý kiến có trách nhiệm nghiên cứu các ý kiến góp ý để tiếp thu, chỉnh lý dự thảo văn bản. Văn bản sau khi ban hành trước khi có hiệu lực thì VBQPPL của UBND tỉnh phải gửi đăng Công báo [7, tr.68-70].

1.1.3.4. Bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện của văn bản quy phạm pháp luật; bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới, bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính

Các quy định của văn bản phải được soạn thảo sao cho phù hợp với thực tiễn quản lý. Đôi khi, người soạn thảo chỉ chú ý đến toàn bộ văn bản mà ít coi trọng các quy định cụ thể của văn bản đó. Trên thực tế, chỉ một quy định nhỏ hoặc một khoản, một điểm của khoản cũng có tác động quan trọng tới toàn bộ vấn đề mà văn bản điều chỉnh. Để văn bản có tính khả thi cao, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận thì người soạn thảo cần tiến hành đánh giá, nghiên cứu tình hình thực tiễn và cần phải có ước tính các điều kiện để bảo đảm của từng quy định, của toàn bộ văn bản.

Văn bản phải quy định cụ thể, chi tiết các quy trình, thủ tục và đầy đủ cơ chế bảo đảm thi hành, không sao chép lại các quy định của VBQPPL của cơ quan cấp trên; đặc biệt có cơ chế khuyến khích thực thi văn bản; tạo điều kiện cho dân chúng tiếp cận dễ dàng để có thể áp dụng tốt các quy định pháp luật. [7, tr.70-71].

Văn bản có tính khả thi cao, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận khi các quy định của văn bản không chỉ được tuân thủ do tính cưỡng chế của nó mà bản thân người dân nhận thức được rằng các quy định đó là hợp lý, là cần thiết, vì lợi ích chung hay còn gọi là “chính sách hợp lòng dân” và thực sự được đông đảo mọi người thừa nhận là các chuẩn mực chung cho mọi người tuân thủ. Các quy định hợp

lòng dân là các quy định mà đa số người dân thấy hợp lý, không phải là chỉ phục vụ cho một nhóm lợi ích nhất định.

Để bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận của văn bản, cần tham khảo ý kiến rộng rãi từ công chúng, từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đồng thời coi trọng việc nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến đóng góp. Khi soạn thảo, người soạn thảo cần lưu ý tính tương thích của các biện pháp trong các quy định, trên cơ sở nghiên cứu, cân nhắc, đánh giá, tổng kết thực tiễn. Văn bản phải quy định chi tiết các quy trình, thủ tục và đầy đủ cơ chế bảo đảm thi hành, đặc biệt có cơ chế khuyến khích thực thi văn bản; tạo điều kiện cho người dân tiếp cận dễ dàng để có thể áp dụng tốt các quy định pháp luật.

Đồng thời, trong quá trình soạn thảo văn bản, nếu văn bản có liên quan đến giới, thủ tục hành chính thì cần phải thực hiện đánh giá tác động về giới, thủ tục hành chính để văn bản sau khi ban hành đảm bảo bình đẳng giới, đáp ứng yêu cầu cải cách thủ tục hành chính.

1.1.3.5. Bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Đây là một nguyên tắc rất quan trọng, trong xây dựng VBQPPL cần phải tuân thủ các yêu cầu về quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường. Đồng thời, bảo đảm tính phù hợp, thống nhất, đồng bộ của VBQPPL với các điều ước quốc tế có liên quan mà nước ta đã ký kết hoặc gia nhập.

1.1.3.6. Bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Việc bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng pháp luật là cần thiết. Cần quán triệt tinh thần là xây dựng pháp luật không chỉ là công việc của nhà nước mà còn là công việc của toàn xã hội, nên cần phải để dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra [46, tr.1].

Bên cạnh những nguyên tắc luật định nêu trên, khoa học hành chính và khoa học pháp lý còn đề cập đến một số nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL, đó là: nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, nguyên tắc khách quan, nguyên tắc khoa học, nguyên tắc thực tiễn [45, tr.96]. Các nguyên tắc này hiện chỉ mới được đề cập đến dưới góc độ khoa học, học thuật và được quy định gián tiếp trong các điều luật của Luật năm 2004 và Luật năm 2008 và được kế thừa đến Luật năm 2015 nhưng chưa được quy định trong các nguyên tắc ban hành VBQPPL, chẳng hạn Luật năm 2015 quy định: việc đề nghị xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh; soạn thảo VBQPPL; nội dung thẩm định dự thảo VBQPPL phải căn cứ hoặc phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng.

1.2. Thẩm quyền và trình tự xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.2.1. Thẩm quyền xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.2.1.1. Thẩm quyền về nội dung văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Ban hành VBQPPL là yêu cầu và là một trong những nội dung để quản lý nhà nước. Vì vậy, thẩm quyền ban hành VBQPPL xuất phát từ thẩm quyền quản lý nhà nước. Hiện nay, thẩm quyền của UBND được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, nhiệm vụ quyền hạn của UBND tỉnh còn quy định trong các Luật chuyên ngành như: Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, ...

Thẩm quyền về nội dung VBQPPL của UBND tỉnh chỉ ra chủ thể theo luật định được ban hành văn bản quy định về những vấn đề gì. Thẩm quyền nội dung được quy định trong các văn bản luật về tổ chức và các luật chuyên ngành...

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp 2013 và Luật tổ chức chính quyền địa phương, Điều 28 Luật năm 2015 đã xác định thẩm quyền về nội dung ban hành VBQPPL của UBND tỉnh cụ thể như sau: UBND tỉnh được ban hành quyết định để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp

trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp về phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.

1.2.1.2. Thẩm quyền về hình thức văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản chỉ được ban hành văn bản theo đúng hình thức (tên gọi) VBQPPL đã được quy định cho cơ quan, người có thẩm quyền đó (được quy định tại Luật năm 2015). Khi điều chỉnh một vấn đề pháp lý, cơ quan có thẩm quyền phải sử dụng đúng hình thức văn bản mà mình được phép ban hành. Nếu quy định đó không được chấp hành, văn bản đó bị coi là vi phạm thẩm quyền về mặt hình thức và sẽ bị xử lý theo các quy định của pháp luật về kiểm tra, xử lý VBQPPL. Việc chấp hành yêu cầu về sự lựa chọn hình thức văn bản là một biện pháp thiết thực nhằm đẩy lùi tình trạng, tuy không phổ biến nhưng đã tồn tại trên thực tế hiện nay là cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành VBQPPL lại sử dụng các hình thức văn bản hành chính khác như: Công văn, Thông báo, ... để đặt ra quy phạm pháp luật thay vì hình thức VBQPPL theo luật định.

Theo quy định tại Khoản 10 Điều 4 Luật năm 2015 thì *VBQPPL của UBND tỉnh được ban hành dưới hình thức quyết định*.

Như vậy, chỉ tập thể UBND mới có thẩm quyền ban hành văn bản có chứa quy phạm pháp luật. Các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh không có thẩm quyền đặt ra quy phạm pháp luật. UBND tỉnh không được ban hành quy phạm pháp luật dưới hình thức như Công văn, Thông báo hoặc các giấy tờ hành chính khác. Về nguyên tắc văn bản của UBND tỉnh tuy bản thân nó có chứa đựng quy phạm pháp luật nhưng lại không được ban hành dưới hình thức quyết định thì sẽ không có hiệu lực thi hành và vi phạm thẩm quyền về hình thức được quy định trong Luật.

Việc tuân thủ quy định về thẩm quyền hình thức và thẩm quyền nội dung khi soạn thảo và ban hành văn bản là yếu tố chứng minh tính hợp pháp của văn bản và là yêu cầu để văn bản đó có thể phát huy hiệu lực pháp luật. Dưới góc độ tổ chức

nhà nước, việc tuân thủ hình thức văn bản còn là minh chứng cho kỷ luật và kỷ cương hành chính, thể hiện tính pháp chế trong hoạt động quản lý nhà nước.

1.2.2. Trình tự xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Theo quy định của Luật năm 2015 thì trình tự xây dựng quyết định của UBND tỉnh được tiến hành theo các bước sau đây: lập đề nghị xây dựng quyết định; soạn thảo dự thảo quyết định; lấy ý kiến về dự thảo quyết định; thẩm định dự thảo quyết định; UBND xem xét, thông qua dự thảo quyết định và đăng công báo.

1.2.2.1. Lập đề nghị xây dựng quyết định

Đề nghị xây dựng quyết định được tiến hành theo các bước sau:

Thứ nhất, cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm đề nghị xây dựng quyết định của UBND tỉnh.

Để có cơ sở cho Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét thông qua, đề nghị xây dựng quyết định phải nêu rõ tên gọi, sự cần thiết ban hành, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của quyết định, dự kiến thời gian ban hành, cơ quan chủ trì soạn thảo. Đối với quyết định quy định những vấn đề được giao quy định chi tiết, cơ quan đề xuất phải rà soát VBQPPL do cơ quan nhà nước trung ương và nghị quyết của HĐND cùng cấp để xác định rõ nội dung, phạm vi giao quy định cụ thể.

Thứ hai, Văn phòng UBND tỉnh chủ trì phối hợp với Sở Tư pháp xem xét kiểm tra việc đề nghị ban hành quyết định, báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, quyết định. Sau khi đề nghị được chấp thuận, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

1.2.2.2. Soạn thảo dự thảo Quyết định

Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm: khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội ở địa phương; nghiên cứu đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo quyết định; đánh giá tác động văn bản trong trường hợp dự thảo quyết định có quy định cụ thể các chính sách đã được quy định trong văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đánh giá tác động của thủ tục hành chính trong trường hợp được luật giao,

đánh giá tác động về giới (nếu có); tổng hợp, nghiên cứu tiếp thu ý kiến, chỉnh lý hoàn thiện dự thảo quyết định.

1.2.2.3. Lấy ý kiến về dự thảo quyết định

Luật năm 2015 quy định dự thảo quyết định của UBND tỉnh phải được đăng tải toàn văn trên cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến.

Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan. Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất là 30 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo văn bản.

Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản.

1.2.2.4. Thẩm định dự thảo quyết định

Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm gửi dự thảo quyết định đến Sở Tư pháp để thẩm định chậm nhất là 20 ngày trước ngày Ủy ban nhân dân tỉnh họp.

Hồ sơ thẩm định gồm: (1) Tờ trình UBND về dự thảo nghị quyết; (2) Dự thảo nghị quyết; (3) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý; (4) Tài liệu khác (nếu có). Tài liệu quy định (1), (2) được gửi bằng bản giấy, tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử.

Trên cơ sở nghiên cứu về dự thảo, Sở Tư pháp có trách nhiệm hoàn thành báo cáo thẩm định gửi cơ quan soạn thảo. Trường hợp Sở Tư pháp kết luận dự thảo chưa đủ điều kiện trình thì phải nêu rõ lý do trong báo cáo thẩm định.

Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo quyết định và đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh dự thảo quyết định.

1.2.2.5. Ủy ban nhân dân xem xét, thông qua dự thảo quyết định

Để các thành viên UBND có thời gian nghiên cứu dự thảo trước khi xem xét, thông qua, Luật năm 2015 quy định cụ thể cơ quan soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo quyết định đến các thành viên UBND chậm nhất là 03 ngày trước ngày UBND họp.

Theo quy định của Luật năm 2015, tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định phương thức xem xét, thông qua dự thảo quyết định. Trong trường hợp dự thảo quyết định được xem xét, thông qua tại phiên họp của UBND tỉnh thì theo trình tự sau đây:

- Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình dự thảo quyết định.
- Đại diện Sở Tư pháp phát biểu về việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.
- Đại diện Văn phòng UBND tỉnh trình bày ý kiến trình bày dự thảo quyết định.
- UBND thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định (dự thảo quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết, tán thành);
- Chủ tịch UBND ký ban hành quyết định.

1.2.2.6. Đăng công báo

Quyết định của UBND tỉnh phải được đăng Công báo tỉnh và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương.

Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ký ban hành, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành VBQPPL phải gửi văn bản đến cơ quan Công báo để đăng Công báo.

Văn phòng UBND tỉnh có trách nhiệm đăng toàn văn quyết định của UBND trên Công báo chậm nhất là 07 ngày kể từ ngày nhận được văn bản.

VBQPPL đăng trên Công báo in và Công báo điện tử là văn bản chính thức và có giá trị như văn bản gốc.

1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

1.3.1. Yếu tố chính trị - pháp lý

Việc xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh chịu ảnh hưởng nhất định bởi các

quyết định chính trị của Đảng. VBQPPL của UBND tỉnh phải phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng. Khi xây dựng VBQPPL, các chủ trương, đường lối, chính sách của đảng được cụ thể thành các quy phạm pháp luật. Nội dung của quy phạm pháp luật đều phải hướng tới những mục tiêu nhất định, trong khi những mục tiêu này đã được định hướng bởi quan điểm, chủ trương chính trị của Đảng.

Bên cạnh yếu tố chính trị, yếu tố pháp lý có tác động mạnh mẽ trong việc xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh. Bởi vì, VBQPPL của UBND tỉnh ban hành phải dựa trên quy định của cơ quan nhà nước cấp trên (hệ thống thể chế quy định về trình tự, thủ tục, cách thức giải quyết vấn đề nảy sinh trên cơ sở các mối quan hệ). Vì thế việc xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh phải tuân theo những quy định mang thể chế này. Trên thực tế, có nhiều trường hợp, quy định của các cơ quan nhà nước cấp trên không phù hợp với tình hình thực tế làm cho địa phương rất khó quyết định để giải quyết các vấn đề một cách hữu hiệu do bị vướng vì thể chế của Trung ương chưa phù hợp.

Như vậy có thể thấy, yếu tố chính trị - pháp lý sẽ chi phối ý chí của UBND tỉnh trong việc xây dựng, ban hành VBQPPL để điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương.

1.3.2. Yếu tố tổ chức thực hiện

1.3.2.1. Năng lực, trình độ của cơ quan soạn thảo

Vấn đề xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh trong thời gian qua vẫn còn những hạn chế nhất định. Một trong những nguyên nhân dẫn đến hạn chế là do trình độ, năng lực xây dựng pháp luật của cán bộ còn nhiều hạn chế. Công tác nghiên cứu, xây dựng chính sách trong quá trình soạn thảo VBQPPL chưa được đầu tư nghiên cứu, phân tích nên tính dự báo trong xây dựng pháp luật còn thấp. Kỹ luật, kỷ cương trong việc xây dựng và tổ chức triển khai thi hành pháp luật chưa nghiêm. Chất lượng hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh mà cụ thể là tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả của VBQPPL được ban hành phụ thuộc rất nhiều vào năng lực,

trình độ cơ quan soạn thảo. Vì vậy, đây là yếu tố có tác động mạnh mẽ đến hoạt động xây dựng pháp luật. Vấn đề này liên quan đến các khía cạnh cụ thể như sau:

Nhận thức của cơ quan soạn thảo về tầm quan trọng của hoạt động xây dựng VBQPPL. Sự nhận thức đúng đắn, đầy đủ hay mờ nhạt hay nửa vời sẽ quy định thái độ tích cực hay tiêu cực, sự hăng hái, nhiệt tình hay thờ ơ của cơ quan soạn thảo khi xây dựng văn bản. Có nhiều trường hợp cơ quan soạn thảo xem việc xây dựng VBQPPL là đơn giản, dễ dàng nên không quan tâm đầu tư. Điều này ảnh hưởng đến chất lượng VBQPPL của UBND tỉnh sau khi ban hành.

Trình độ hiểu biết, am hiểu nhất định của các cơ quan soạn thảo về lĩnh vực mà văn bản dự kiến ban hành rất quan trọng. Nếu cơ quan soạn thảo có được hiểu biết đầy đủ, sâu sắc về các mặt, các khía cạnh thì họ sẽ đưa ra những quy phạm mang tính chuẩn mực, phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương. Ngược lại, sẽ làm cho VBQPPL của UBND tỉnh thiếu tính khả thi, không phù hợp với quy định của cơ quan nhà nước Trung ương, không phát huy được tác dụng điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Sự phối hợp của các cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan tham gia, cơ quan thẩm định trong xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh cũng có tác động không nhỏ đến chất lượng văn bản sau khi ban hành. Trong soạn thảo phải có sự tham vấn ý kiến của các cơ quan khác là rất cần thiết nhằm khắc phục sự cảm tính, tùy tiện. Tham khảo VBQPPL của các tỉnh khác nhưng tránh dập khuôn, máy móc.

1.3.2.2. Động cơ của người ra quyết định

Khi ban hành VBQPPL sẽ làm ảnh hưởng tới lợi ích của các bên tham gia thực hiện theo hướng: có thể mang lại lợi ích cho bộ phận này, làm ảnh hưởng lợi ích của bộ phận khác một cách trực tiếp và gián tiếp. Mặc dù văn bản được ban hành bởi các cơ quan nhân danh công quyền, nhưng vẫn do con người thực hiện. Và lại, con người này không phải do nhà nước sinh ra mà từ xã hội chuyển vào Nhà nước, nên các văn bản luôn có tính chủ quan. Nghĩa là, nếu động cơ của người ra quyết định không vì tư lợi, không bắt buộc phải cầu toàn, đồng thời luôn tôn trọng lợi ích nhà nước, tập thể và xã hội thì việc ban hành văn bản sẽ thuận lợi, dễ dàng

và đảm bảo được tính công khai, minh bạch, đáp ứng được yêu cầu hợp pháp và hợp lý. Còn khi ban hành văn bản, họ cố gắng đem lại lợi ích cho bản thân mình hoặc nhóm lợi ích mà mình đại diện thì văn bản ban hành nhiều khi không thoả mãn được lợi ích chung.

1.3.2.3. Yếu tố thuộc về vấn đề ra quyết định

UBND tỉnh là cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND cùng cấp và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao. Về thẩm quyền, UBND tỉnh có hai nhóm thẩm quyền: thẩm quyền hành chính (thẩm quyền quản lý hành chính các lĩnh vực của đời sống xã hội) và thẩm quyền lập quy (thẩm quyền xây dựng ban hành các VBQPPL). Trong quá trình hoạt động của mình, nhiều vấn đề nảy sinh cần được giải quyết không chỉ ban hành các quyết định cá biệt mà còn phải ban hành các quyết định quy phạm pháp luật để áp dụng thống nhất trên địa bàn tỉnh cho một đối tượng hay một nhóm đối tượng để giải quyết.

Mặc dù VBQPPL đã có trình tự, thủ tục ban hành được quy định rất cụ thể, chặt chẽ trong luật nhưng việc xác định đúng vấn đề vẫn đóng vai trò quyết định (tức là làm thế nào để nhận biết và lựa chọn được “vấn đề” mà hành chính cần phải giải quyết). Nếu như “vấn đề” quyết định không được xác định đúng, chính xác thì không thể có quyết định đúng.

1.3.2.4. Yếu tố thẩm quyền ban hành

UBND tỉnh ban hành quyết định để giải quyết vấn đề khi nó thuộc phạm vi thẩm quyền của UBND tỉnh. Tuy nhiên, do tính chất của hoạt động hành chính nhà nước là phức tạp có liên quan tới nhiều cấp, nhiều ngành, nên trong quá trình hành chính nhà nước có những vấn đề nảy sinh thuộc thẩm quyền giải quyết của nhiều chủ thể. Nếu sự phân định thẩm quyền không rõ sẽ dẫn tới việc ban hành VBQPPL chồng chéo, mâu thuẫn lẫn nhau giữa các chủ thể, giữa các cấp chính quyền.

1.3.3. Yếu tố nguồn lực thực hiện

UBND tỉnh chỉ có thể ban hành quyết định để giải quyết vấn đề khi có đầy đủ các nguồn lực thực hiện. Nguồn lực nói đến ở đây bao gồm năng lực và các

nguồn vật chất để phục vụ cho việc ra quyết định. Nếu nguồn lực không cao, năng lực không đủ sẽ làm hạn chế tính chủ động, tính tự quyết trong việc ban hành các quyết định. Bởi vậy, trước khi đi đến một quyết định, UBND tỉnh cần xem xét đội ngũ cán bộ, công chức, trụ sở và các điều kiện vật chất kỹ thuật và hệ thống xử lý thông tin cần huy động vào thực hiện văn bản. Nếu không đảm bảo những yêu cầu cơ bản về nguồn lực để giải quyết vấn đề thì ban hành quyết định chỉ làm gia tăng sự lãng phí.

1.3.4. Yếu tố thông tin

Thông tin về vấn đề cần giải quyết và thông tin có liên quan đến giải quyết vấn đề có ảnh hưởng trực tiếp đến xây dựng một VBQPPL. Xét về vai trò, thông tin là nguồn nguyên liệu cơ bản để phục vụ quá trình ban hành VBQPPL, nếu thông tin không đầy đủ, chính xác, kịp thời sẽ không giúp cho chủ thể hiểu rõ môi trường mà vấn đề tồn tại; không nắm chắc đối tượng, mục đích, yêu cầu giải quyết vấn đề nên sẽ ban hành VBQPPL không phù hợp. Thông tin tồn tại một cách khách quan trong môi trường tổ chức, song thông tin dùng vào việc ban hành VBQPPL cần phải được tổng hợp, xử lý và chọn lọc phù hợp với yêu cầu giải quyết từng vấn đề của chủ thể. Hạn chế trong quản lý, cung cấp và chuyển tải thông tin cũng là một trong những cản trở quá trình ban hành VBQPPL.

Tiểu kết chương 1

Xây dựng VBQPPL là một hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, là hình thức pháp lý quan trọng trong hoạt động của chính quyền địa phương nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Thông qua các VBQPPL, cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền sẽ quy định những quy tắc ứng xử chung trong lĩnh vực hành chính nhà nước; quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm cụ thể của các bên tham gia quan hệ hành chính; xác định rõ thẩm quyền và trình tự, thủ tục tiến hành hoạt động của các đối tượng tác động. Xây dựng VBQPPL là một trong các hoạt động có vai trò đặc biệt quan trọng của UBND tỉnh nói riêng và của các cơ quan nhà nước nói chung.

Chương 1 của luận văn đã đề cập đến khái niệm VBQPPL của UBND tỉnh;

các đặc điểm xây dựng VBQPPL; khái niệm xây dựng VBQPPL và thẩm quyền, trình tự xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh, các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng VBQPPL.

Nghiên cứu những vấn đề lý luận và pháp luật về xây dựng VBQPPL là nền tảng, cơ sở để luận văn đánh giá thực trạng và đề xuất phương hướng cũng như một số giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre ở các chương tiếp theo.

Chương 2

THỰC TRẠNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BẾN TRE

2.1. Các yếu tố đặc thù của tỉnh Bến Tre có ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

2.1.1. Đặc điểm địa lý – dân cư và tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh Bến Tre

2.1.1.1. Đặc điểm địa lý – dân cư

Bến Tre là một trong 13 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, có diện tích tự nhiên là 2.360 km². Phía bắc giáp tỉnh Tiền Giang, có ranh giới chung là sông Tiền, phía nam giáp tỉnh Trà Vinh, phía tây giáp tỉnh Vĩnh Long, có ranh giới chung là sông Cổ Chiên, phía đông giáp biển Đông, với chiều dài bờ biển là 65 km. Thành phố Bến Tre nối liền với thành phố Hồ Chí Minh (qua các tỉnh Tiền Giang, Long An) dài 86 km. Quốc lộ 60 từ cầu Rạch Miễu đi qua thành phố Bến Tre, qua cầu Hàm Luông, thị trấn Mỏ Cày, đến phà Cổ Chiên, sang tỉnh Trà Vinh. Quốc lộ 57 từ thị trấn Mỏ Cày, qua thị trấn Chợ Lách đến phà Đình Khao sang tỉnh Vĩnh Long. Tỉnh lộ 888 nối thị trấn Mỏ Cày với thị trấn Thạnh Phú. Tỉnh lộ 885 nối thành phố Bến Tre với thị trấn Ba Tri, qua thị trấn Giồng Trôm. Tỉnh lộ 884 từ ngã tư Tân Thành đến bến phà Tân Phú. Tỉnh lộ 882 nối Quốc lộ 60 với Quốc lộ 57. Tỉnh lộ 883 nối Quốc lộ 60 đi qua thị trấn Bình Đại đến xã biển Thới Thuận. Tỉnh lộ 887 từ cầu Mỹ Hoá – thành phố Bến Tre xuống ngã ba Sơn Đốc, huyện Giồng Trôm.

Dân số Bến Tre năm 2015 là 1.263.710 người, mật độ dân số 528 người/km² trong đó nữ chiếm 50,9%, quy mô dân số trong độ tuổi lao động chiếm 64,5% cơ cấu dân số. Tỷ lệ hộ nghèo toàn tỉnh còn 15%, thu nhập bình quân đầu người năm 2015 là 28,3 triệu đồng.

2.1.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội

Bến Tre là tỉnh có nhiều lợi thế về nguồn lợi thủy sản. Đây còn là vùng đất phù sa trù phú, sản sinh ra vựa lúa lớn của đồng bằng sông Cửu Long và nhiều loại nông sản mang lại hiệu quả kinh tế cao. Đặc biệt, Bến Tre- xứ sở dừa Việt Nam, nơi

có diện tích trồng dừa lớn nhất cả nước khoảng 51.560 ha. Cây dừa đã góp phần to lớn vào sự phát triển kinh tế của tỉnh, có thể nói là cây xóa đói, giảm nghèo, giải quyết việc làm cho hàng ngàn lao động, giúp nâng cao thu nhập, cải thiện đời sống, đồng thời góp một phần đáng kể vào ngân sách địa phương.

Toàn tỉnh hiện có trên 2.886 doanh nghiệp và hơn 44.000 hộ kinh doanh cá thể đăng ký hoạt động trên các lĩnh vực. Bến Tre đã hình thành Khu công nghiệp Giao Long và Khu công nghiệp An Hiệp đưa vào hoạt động thu hút nhiều dự án đầu tư vào tỉnh. Hiện tỉnh đang tập trung phát triển các loại hình du lịch sinh thái, sông nước. Trên lĩnh vực sản xuất công nghiệp phát triển khá ổn định, thương mại- du lịch phong phú, đa dạng ngày càng sôi động, tạo tiền đề cho bước đột phá tăng trưởng kinh tế của địa phương trong thời gian tới.

Hàng năm tỉnh đã đào tạo và giới thiệu việc làm cho khoảng 30.000 lao động, tỷ lệ lao động qua đào tạo chiếm 36%. Bến Tre hiện có 31 trường trung học với 40.000 học sinh, trong đó có khoảng 12.000 học sinh trung học phổ thông tốt nghiệp hàng năm và khoảng 3.000 học sinh bước vào các trường Đại học, Cao đẳng.

Bên cạnh những thuận lợi, tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh Bến Tre cũng gặp không ít những khó khăn và thách thức. Nguồn vốn đầu tư phát triển chưa đáp ứng yêu cầu; tiến độ xây dựng một số công trình trọng điểm chậm, thu hút vốn đầu tư còn gặp nhiều khó khăn. Công nghiệp chưa tạo bước đột phá để thúc đẩy chuyển dịch nhanh cơ cấu kinh tế; trình độ nguồn nhân lực và năng suất lao động còn thấp; quy mô, năng lực và sức cạnh tranh của doanh nghiệp còn yếu; công nghiệp nông thôn và các làng nghề phát triển chậm. Nông nghiệp hiệu quả chưa cao, chưa ứng dụng rộng rãi khoa học, công nghệ nhằm tăng giá trị sản phẩm; đồng thời tạo mối liên kết vững chắc giữa sản xuất, chế biến và tiêu thụ. Du lịch chưa phát huy hết tiềm năng, thế mạnh. Kinh tế hợp tác phát triển chậm, quy mô nhỏ. Công tác quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường một số nơi còn lỏng lẻo. Kết quả xây dựng nông thôn mới đạt thấp, giảm nghèo chưa vững chắc. Việc tranh chấp khiếu kiện đất đai

trong dân còn khá gay gắt. Chất lượng hoạt động của hệ thống chính trị chưa đồng đều [37, tr 3-4].

Những thuận lợi và khó khăn trên đặt ra cho chính quyền cấp tỉnh trong đó có Ủy ban nhân dân tỉnh trong hoạt động quản lý, điều hành của mình phải kịp thời có những cơ chế, chính sách, giải pháp phù hợp để đảm bảo thực hiện có hiệu quả công cuộc phát triển tỉnh nhà theo tinh thần “Đồng Khởi mới”.

2.1.2. Tình hình xây dựng văn bản quy phạm của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre

2.1.2.1. Những thuận lợi đối với hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Thứ nhất, để đảm bảo thu hút đầu tư, phát triển kinh tế, nâng cao năng lực cạnh tranh và hội nhập quốc tế của địa phương, công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống VBQPPL của UBND tỉnh luôn được địa phương quan tâm, tập trung thực hiện.

Thứ hai, sự năng động, nhạy bén trong lãnh đạo, điều hành của Tỉnh ủy, HĐND, UBND tỉnh cùng với sự vận dụng linh hoạt, sáng tạo trong nghiên cứu, tham mưu của các sở, ngành đã góp phần làm cho hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu phát triển của địa phương và có nhiều chính sách mang tính đột phá.

2.1.2.2. Những khó khăn, thách thức đối với hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Thứ nhất, trong điều kiện kinh tế của tỉnh còn gặp nhiều khó khăn, sản xuất phục hồi chậm và phải thực hiện chính sách gia hạn, miễn, giảm thuế, ...cho đối tượng nộp thuế và ngân sách tỉnh chưa đảm bảo tự thu tự chi mà còn được sự hỗ trợ từ nguồn thu ngân sách bổ sung của Trung ương cho nên đã ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh. Việc bố trí kinh phí hoạt động cho công tác này còn thấp chưa đảm bảo nâng cao tính chủ động, sáng tạo cho công tác này.

Thứ hai, tình hình phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh đặt ra nhiều vấn đề thực tiễn cần giải quyết, trong đó có những vấn đề mới, chưa được dự liệu, điều

chính bởi các VBQPPL của Trung ương. Điều này đặt ra cho hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre trở ngại không nhỏ về tính có căn cứ, đúng pháp luật của các VBQPPL được ban hành.

Thứ ba, mỗi địa phương có những đặc thù riêng về điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, đòi hỏi có thể chế, chính sách phù hợp để điều chỉnh các quan hệ xã hội và tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển của địa phương. Đối với Bến Tre, một tỉnh có diện tích không lớn (2.360 km²), kinh tế phát triển chậm, thu ngân sách tăng chậm, nợ công còn cao, quản lý thu, chi ngân sách còn dễ xảy ra sai phạm ở nhiều nơi. Huy động các nguồn lực cho đầu tư phát triển đạt thấp; yêu cầu quản lý và giải quyết các vấn đề về hạ tầng kỹ thuật, chính sách xã hội và phát triển kinh tế đòi hỏi địa phương phải có sự nhạy bén, linh hoạt trong quản lý điều hành và ban hành chính sách. Tuy nhiên, các quy định về tổ chức, bộ máy, phân cấp thẩm quyền và phân bổ các nguồn lực của Trung ương hiện nay chưa khuyến khích, tạo điều kiện để địa phương phát huy tính năng động, sáng tạo, đáp ứng yêu cầu phát triển và phù hợp với điều kiện đặc thù của địa phương.

2.1.2.3. Kết quả xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Ngay từ khi có Luật năm 2004 ra đời, UBND tỉnh kịp thời tổ chức quán triệt các quy định của Luật, đồng thời xây dựng các chương trình, kế hoạch cụ thể để thực hiện Luật có hiệu quả. Bên cạnh đó, để đảm bảo cho việc thực hiện Luật một cách thống nhất, đồng bộ, phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của địa phương, UBND tỉnh đã ban hành Quyết định số 17/2007/QĐ-UBND ngày 24 tháng 4 năm 2007 ban hành Quy định về trình tự, thủ tục soạn thảo, thẩm định và ban hành VBQPPL của UBND các cấp trên địa bàn tỉnh Bến Tre; Chỉ thị số 07/2007/CT-UBND ngày 24 tháng 4 năm 2007 về việc tăng cường thực hiện Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND và Nghị định số 91/2006/NĐ-CP; Công văn số 838/UBND-PC ngày 07 tháng 3 năm 2008 về việc chấn chỉnh hoạt động ban hành VBQPPL; Công văn số 3080/UBND-PC ngày 30 tháng 7 năm 2008 về việc gửi hồ sơ dự thảo VBQPPL để thẩm định; Công văn số 474/UBND-PC ngày 11 tháng 02

năm 2011 về hướng dẫn xác định thẩm quyền ký ban hành văn bản và xác định hình thức văn bản, thể thức văn bản; Quyết định số 24/2011/QĐ-UBND ngày 29 tháng 8 năm 2011 về sửa đổi, bổ sung Quyết định số 17/2007/QĐ-UBND; Quyết định số 20/2013/QĐ-UBND ngày 1 tháng 8 năm 2013 của UBND tỉnh về việc sửa đổi, bổ sung Quyết định số 17/2007/QĐ-UBND ngày 24 tháng 4 năm 2007 của UBND tỉnh về trình tự, thủ tục soạn thảo, thẩm định và ban hành VBQPPL của UBND các cấp trên địa bàn tỉnh Bến Tre và Chỉ thị số 2/2014/CT-UBND ngày 5 tháng 5 năm 2014 của UBND tỉnh về việc chấn chỉnh công tác xây dựng, kiểm tra và rà soát VBQPPL trên địa bàn tỉnh Bến Tre. Đến khi Luật năm 2015 có hiệu lực thi hành thì các văn bản do UBND tỉnh ban hành đã không còn phù hợp nữa. Tuy nhiên, đến nay UBND tỉnh Bến Tre chưa ban hành Quyết định để sửa đổi, bổ sung, thay thế hay bãi bỏ các văn bản trên cho phù hợp với quy định mới của Luật năm 2015.

Nhìn chung, công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre chủ yếu nhằm thực hiện nhiệm vụ cụ thể hóa các quy định pháp luật của Trung ương trên địa bàn tỉnh, trong đó tập trung vào các lĩnh vực thúc đẩy sự phát triển kinh tế của tỉnh như: Thu hút đầu tư, quy hoạch phát triển các ngành được xác định là trọng tâm của tỉnh như nông nghiệp, thủy sản, du lịch... Bên cạnh đó các lĩnh vực liên quan đến an sinh xã hội như xây dựng, giáo dục, y tế, chính sách đối với người có công cũng được quan tâm.

Đặc biệt trong giai đoạn 2005-2016, Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND được ban hành và có hiệu lực thi hành là bước ngoặt quan trọng đảm bảo công tác soạn thảo, ban hành văn bản được đảm bảo về mặt trình tự, thủ tục; chất lượng về nội dung và hình thức của VBQPPL từng bước được nâng lên; các cơ quan chuyên môn tham mưu ban hành văn bản đã có sự quan tâm đến việc thực hiện đúng các quy định của pháp luật về xây dựng và ban hành VBQPPL; công tác thẩm định của cơ quan tư pháp ngày càng đảm bảo về chất lượng và thời gian theo đúng quy định, đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và công tác quản lý nhà nước ở địa phương.

Từ năm 2005 đến năm 2016, HĐND, UBND tỉnh đã ban hành các VBQPPL như sau:

Bảng 2.1: Thống kê số lượng VBQPPL của HĐND, UBND tỉnh Bến Tre được ban hành từ năm 2005 đến năm 2016

Đơn vị tính: văn bản

Năm	VBQPPL do HĐND tỉnh ban hành	VBQPPL do UBND tỉnh ban hành	
	Nghị quyết	Quyết định	Chỉ thị
2005	17	32	14
2006	11	70	25
2007	26	36	30
2008	19	29	14
2009	24	23	7
2010	22	37	8
2011	20	29	8
2012	31	36	3
2013	28	41	6
2014	34	45	5
2015	23	40	1
9/2016	14	53	0
Tổng	269	471	121

Nguồn từ các báo cáo của UBND và Sở Tư pháp tỉnh Bến Tre

Bảng 2.1 cho thấy trong hơn 10 năm qua, UBND tỉnh Bến Tre đã ban hành 592 VBQPPL để quản lý nhà nước trên nhiều lĩnh vực. Có nhiều văn bản đã ảnh hưởng tích cực đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh. Trong số đó, có thể đề cập đến những văn bản sau đây: Quyết định số 04/2015/QĐ-UBND ngày 30/01/2015 ban hành chính sách ưu đãi đầu tư trên địa bàn tỉnh Bến Tre; Quyết định số 29/2010/QĐ-UBND ngày 21/10/2010 ban hành Quy định về khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản trên địa bàn tỉnh Bến Tre; Quyết định số

33/2015/QĐ-UBND ngày 30/11/2015 ban hành Quy chế tạo lập, quản lý và sử dụng nguồn vốn từ ngân sách cấp tỉnh ủy thác qua Chi nhánh ngân hàng chính sách xã hội tỉnh Bến Tre. Sau khi các văn bản nêu trên được ban hành đã thu hút các nhà đầu tư, các doanh nghiệp, đầu tư trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Các nguồn tài nguyên thiên nhiên như rừng, biển, các nguồn lợi hải sản được bảo vệ, khai thác có hiệu quả.

Nhìn chung, VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre được ban hành kịp thời để thể chế hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và điều chỉnh các quan hệ xã hội trên địa bàn tỉnh; hỗ trợ cho việc triển khai thực hiện có hiệu quả các giải pháp nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội. Hầu hết, các VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre phù hợp với VBQPPL của cơ quan cấp trên, không xảy ra tình trạng tùy tiện ban hành văn bản vượt quá thẩm quyền. VBQPPL của UBND tỉnh thường xuyên được tự kiểm tra, rà soát, kịp thời phát hiện những nội dung không phù hợp với pháp luật hiện hành để sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ theo quy định. UBND tỉnh đã chấp hành nghiêm việc gửi văn bản đến các cơ quan có thẩm quyền để kiểm tra, giám sát theo quy định.

2.2. Thực tiễn hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre

2.2.1. Thực tiễn tổ chức việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Kể từ khi Luật năm 2015 ban hành, UBND tỉnh Bến Tre đã ban hành Kế hoạch số 5431/KH-UBND ngày 21 tháng 10 năm 2015 về triển khai Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và tổ chức các hội nghị triển khai, tập huấn các quy định mới của luật và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL đến các sở, ban, ngành tỉnh, Thường trực HĐND, UBND, Phòng Tư pháp các huyện, thành phố trên địa bàn tỉnh.

Nhìn chung việc triển khai các quy định mới về xây dựng, ban hành VBQPPL đã được UBND tỉnh thực hiện kịp thời, đảm bảo chất lượng. Từ đó, tầm

quan trọng của pháp luật được nhận thức đúng đắn hơn. Kỷ luật soạn thảo, ban hành VBQPPL được tăng cường. Nhân dân ngày càng quan tâm đến pháp luật, đòi hỏi làm theo pháp luật. Ý thức tôn trọng, chấp hành pháp luật, trong đó có pháp luật về ban hành VBQPPL được nâng lên một bước.

Tuy nhiên, qua thực tiễn tổ chức triển khai và áp dụng các quy định của pháp luật về xây dựng VBQPPL theo quy định mới, vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc như sau:

Thứ nhất, về triển khai áp dụng quy định ban hành văn bản bãi bỏ

Khoản 1, Điều 11 Luật năm 2004 quy định “*VBQPPL do HĐND, UBND ban hành chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ bằng văn bản của chính HĐND, UBND đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, hủy bỏ, bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền*”. Tuy nhiên, thì Khoản 1, Điều 11 Luật năm 2004 không đề cập đến hình thức văn bản bãi bỏ VBQPPL của UBND mà chỉ đề cập đến cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản bãi bỏ. Hơn nữa, theo quy định tại Khoản 2, Điều 2 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06 tháng 9 năm 2006 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND thì Nghị quyết bãi bỏ VBQPPL của HĐND và những văn bản tương tự khác để giải quyết những vụ việc cụ thể đối với những đối tượng cụ thể không phải là VBQPPL. Căn cứ theo Khoản 2, Điều 2 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP và xét về bản chất thì hình thức văn bản bãi bỏ VBQPPL của UBND tương tự với nghị quyết bãi bỏ VBQPPL của HĐND nên hình thức văn bản bãi bỏ VBQPPL của UBND không phải là VBQPPL.

Đồng thời, tại Điểm c, Khoản 2, Điều 19 Nghị định số 16/2013/NĐ-CP ngày 06 tháng 02 năm 2013 của Chính phủ về rà soát, hệ thống hóa VBQPPL “*Trường hợp ban hành văn bản chỉ có nội dung bãi bỏ toàn bộ hoặc một phần văn bản được rà soát thì cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản hành chính để bãi bỏ. Văn bản bị bãi bỏ phải được đưa vào danh mục để công bố theo quy định tại Điều 20 Nghị định này*”. Văn bản bãi bỏ văn bản ở cấp tỉnh phải được đăng công báo và đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan rà soát. Do đó, UBND ban hành

văn bản hành chính để bãi bỏ VBQPPL do chính UBND ban hành trước đó là hợp lý và phù hợp theo quy định pháp luật hiện hành.

Mặt khác, theo quy định tại Nghị định số 16/2013/NĐ-CP và Quyết định số 21/2014/QĐ-UBND ngày 29 tháng 7 năm 2014 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre thì khi sau khi cơ quan rà soát lập xong Hồ sơ rà soát để bãi bỏ văn bản, cơ quan, đơn vị rà soát gửi đến Sở Tư pháp để lấy ý kiến.

Trong thời hạn 10 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Sở Tư pháp, cho ý kiến đối với nội dung Hồ sơ rà soát văn bản. Trường hợp văn bản được rà soát có nội dung phức tạp liên quan đến nhiều ngành lĩnh vực thì thời hạn cho ý kiến là 15 ngày làm việc. Ý kiến của Sở Tư pháp phải được thể hiện bằng văn bản, trong đó nêu rõ nội dung thống nhất, nội dung không thống nhất hoặc ý kiến khác.

Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ khi nhận được ý kiến của Sở Tư pháp, Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị thực hiện giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan tư pháp về kết quả rà soát; trình UBND tỉnh ban hành văn bản hành chính để bãi bỏ.

Tóm lại, theo các quy định trước đây về ban hành VBQPPL thì văn bản chỉ có nội dung bãi bỏ VBQPPL là văn bản hành chính. Đồng thời, trước khi ban hành văn bản bãi bỏ cơ quan tham mưu ban hành văn bản phải thực hiện rà soát và gửi hồ sơ rà soát cho Sở Tư pháp để lấy ý kiến; đồng thời, có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến của Sở Tư pháp.

Tuy nhiên, theo quy định mới của Luật năm 2015, cụ thể tại Khoản 1 Điều 12 Luật quy định VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền. Văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản khác phải xác định rõ tên văn bản, phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của văn bản bị sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Như vậy, theo quy định mới của Luật năm 2015 thì văn bản bãi bỏ VBQPPL (trong đó có VBQPPL của UBND tỉnh) là VBQPPL. Thực tiễn triển khai áp dụng quy định này gặp một số khó khăn như sau:

Một là, phần lớn VBQPPL của UBND tỉnh ban hành để quy định chi tiết điều, khoản điểm được cơ quan Trung ương giao về cho địa phương ban hành, khi các VBQPPL của cơ quan Trung ương làm căn cứ pháp lý ban hành quyết định của UBND tỉnh đã không còn phù hợp bị sửa đổi, bổ sung, thay thế thì VBQPPL của UBND tỉnh ban hành cũng không còn phù hợp. Trong trường hợp nếu văn bản không còn đối tượng điều chỉnh hoặc một phần đối tượng điều chỉnh không còn, hoặc một phần hoặc toàn bộ nội dung không còn phù hợp với căn cứ pháp lý hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội mà không cần thiết phải ban hành văn bản mới thay thế thì ban hành văn bản bãi bỏ (bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ nội dung văn bản). Như vậy, có thể thấy nội dung của văn bản bãi bỏ rất đơn giản, chỉ cần rà soát các quy định hiện hành của Trung ương thì có thể xác định văn bản đó có cần thiết bãi bỏ hay không bãi bỏ.

Hai là, nếu văn bản bãi bỏ là hình thức VBQPPL thì phải ban hành theo trình tự thủ tục của một VBQPPL như: đề nghị xây dựng văn bản, soạn thảo, đăng tải, lấy ý kiến, thẩm định, trình Ủy ban nhân dân tỉnh thông qua. Trong khi nội dung văn bản bãi bỏ phần lớn chỉ có 2 điều: một điều quy định về bãi bỏ văn bản nào đó, một điều quy định về tổ chức thực hiện. Đồng thời, kinh phí xây dựng cho một văn bản quy phạm pháp luật theo Thông tư liên tịch số 47/2012/TTLT-BTC-BTP ngày 16 tháng 3 năm 2012 quy định về lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng và hoàn thiện VBQPPL của HĐND, UBND thì mức chi cho một văn bản bãi bỏ là 9 triệu đồng gây tốn kém ngân sách nhà nước.

Ba là, văn bản bãi bỏ là VBQPPL sẽ được đưa vào danh mục rà soát, hệ thống văn bản, và những văn bản này sẽ tồn tại vĩnh viễn không bao giờ bị thay thế bởi một văn bản khác. Do đó, làm cho hệ thống pháp luật ở địa phương trở nên công kênh, phức tạp.

Từ những lý do trên, thiết nghĩ có cần phải xem văn bản bãi bỏ VBQPPL là một loại VBQPPL hay không? Bởi vì, thực hiện theo các quy định trước đây thì việc ban hành văn bản hành chính để bãi bỏ VBQPPL vẫn đảm bảo đúng quy định

và chưa phát sinh những bất cập hạn chế trong việc ban hành văn bản này. Văn bản bãi bỏ văn bản khác cần mang tính kịp thời, không phải thực hiện theo một trình tự, thủ tục phức tạp. Đồng thời, văn bản bãi bỏ còn được đăng công báo và đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan rà soát để công khai.

Thứ hai, về đảm bảo nguồn nhân lực

Thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế, UBND tỉnh Bến Tre đã xây dựng đề án thành lập phòng pháp chế tại 14 cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh để giúp thủ trưởng cơ quan làm công tác pháp chế, trong đó có chức năng tham mưu xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL thuộc lĩnh vực ngành quản lý.

Để đánh giá đúng thực trạng đội ngũ công chức pháp chế trên địa bàn tỉnh, luận văn đã tổng hợp, thống kê, thu thập số liệu từ báo cáo của 14 cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Bến Tre về công tác pháp chế và báo cáo tổng kết 5 năm thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP, kết quả cho thấy số lượng, trình độ của công chức pháp chế các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Bến Tre thể hiện qua bảng thống kê sau:

Bảng 2.2: Thống kê số lượng tổ chức pháp chế và công chức pháp chế tại 14 cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre

STT	TÊN CƠ QUAN	SỐ LƯỢNG PHÒNG PHÁP CHẾ	TỔNG SỐ CÁN BỘ	TÍNH CHẤT CÔNG VIỆC		TRÌNH ĐỘ HỌC VẤN		
				Chuyên trách	Kiểm nhiệm	Cử nhân Luật	Cử nhân chuyên ngành khác	Dưới Đại học
1	Sở Nội vụ	0	01		01		01	

2	Sở Kế hoạch và Đầu tư	0	06	01	05	02	04	
3	Sở Tài chính	0	01	01		01		
4	Sở Công thương	0	01		01	01		
5	Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	0	05	01	04	05		
6	Sở Giao thông vận tải	0	05		05		05	
7	Sở Xây dựng	0	01		01	01		
8	Sở Tài nguyên và Môi trường	0	05		05	02	03	
9	Sở Thông tin và	0	01	01		01		

	Truyền thông							
10	Sở Lao động Thương binh và Xã hội	0	01	01		01		
11	Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch	0	01	01			01	
12	Sở Khoa học và Công nghệ	0	01	01		01		
13	Sở Giáo dục và Đào tạo	0	01	01			01	
14	Sở Y tế	0	01	01		01		
TỔNG SỐ		0	31	9	22	16	15	

Nguồn từ Báo cáo của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre [42]

Bảng 2.2 cho thấy các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh đều được bố trí công chức pháp chế. Hiện tại, do chưa được phân bổ về biên chế để bổ sung cho Phòng Pháp chế, trong khi tại một số cơ quan, đơn vị vẫn còn đang gặp khó khăn trong việc luân chuyển, điều động, bố trí công chức làm công tác pháp chế nên UBND tỉnh Bến Tre chưa ban hành Quyết định để thành lập Phòng Pháp chế tại các

cơ quan, đơn vị này theo quy định tại Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ và Đề án số 1683/ĐA-UBND của UBND tỉnh (trừ Sở Giáo dục và Đào tạo đã có Quyết định phê duyệt nhưng thực tế đến nay đơn vị này vẫn chưa thành lập được Phòng Pháp chế, do chưa có biên chế).

Toàn tỉnh có 31 công chức pháp chế, trong đó có 9 công chức pháp chế chuyên trách; các cơ quan chưa bố trí công chức pháp chế chuyên trách tạm thời bố trí công chức pháp chế là kiêm nhiệm. Trong số 31 công chức pháp chế, chỉ có 16 công chức (51,6%) đạt trình độ cử nhân luật, số còn lại rất hạn chế về kiến thức pháp luật nên tham mưu không chuẩn xác. Mặc dù, phần lớn công chức pháp chế ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh đã bố trí chuyên trách nhưng trên thực tế vẫn làm việc theo chế độ kiêm nhiệm trong khi số lượng công việc mà đội ngũ này phải thực hiện theo quy định của pháp luật ngày càng nhiều, tính chất ngày càng phức tạp nên việc đầu tư, nghiên cứu cho công tác pháp chế chưa đi vào chiều sâu; chưa đủ khả năng đáp ứng hết yêu cầu nhiệm vụ được giao. Một số công chức pháp chế có trình độ chuyên môn không phải ngành luật, do đó cũng ảnh hưởng đến hiệu quả của công việc. Do việc thành lập các phòng pháp chế tại 14 cơ quan chuyên môn trên địa bàn tỉnh chưa thực hiện được, nên trong thời gian qua, tổ chức pháp chế chưa được hình thành một cách có hệ thống và chưa có mối quan hệ chặt chẽ từ Trung ương đến địa phương.

Vì vậy, vai trò, vị trí pháp lý của người làm công tác pháp chế chưa được đặt đúng tầm với yêu cầu nhiệm vụ, sự phối kết hợp giữa pháp chế của các cơ quan chuyên môn với nhau cũng như giữa công chức pháp chế với các bộ phận khác ngay trong nội bộ cơ quan, đơn vị khi tiến hành thực hiện các nhiệm vụ theo quy định như: xây dựng, rà soát, kiểm tra hoặc tuyên truyền phổ biến các văn bản.... còn rất hạn chế, chưa phát huy được vai trò chủ chốt của công chức pháp chế trong các lĩnh vực công tác. Do đó, thời gian qua, công chức pháp chế các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh chưa thực hiện tốt vai trò tham mưu trong việc soạn thảo, kiểm tra, rà soát VBQPPL.

Đối với Sở Tư pháp tỉnh Bến Tre, thời gian qua, 01 Phó Giám đốc Sở được

phân công phụ trách hoạt động xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL. Phòng Xây dựng và kiểm tra VBQPPL thuộc Sở Tư pháp có 01 Trưởng phòng, 01 Phó Trưởng phòng và 02 Chuyên viên; trong đó có 01 thạc sĩ luật, 01 đang học cao học luật và 02 công chức còn lại có trình độ cử nhân luật, không có chuyên môn khác.

VBQPPL của UBND tỉnh liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực nhưng công chức tư pháp thực hiện hoạt động thẩm định, kiểm tra, rà soát hệ thống hóa VBQPPL chỉ có 04 biên chế với trình độ chuyên môn duy nhất là luật thì chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ; đội ngũ công chức tham mưu hoạt động này thiếu về số lượng, hạn chế về chuyên môn nhưng chưa được kiện toàn xứng tầm với nhiệm vụ. Mặt khác, ngoài việc thực hiện nhiệm vụ thẩm định, kiểm tra, rà soát hệ thống hóa VBQPPL, 04 biên chế này còn phải kiêm các công việc khác như: cập nhật VBQPPL của HĐND, UBND lên cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật, thực hiện góp ý văn bản, hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp, quản lý nhà nước về pháp chế, hợp tác quốc tế về pháp luật và các công việc khác theo sự phân công của lãnh đạo Sở. Đây là vấn đề đòi hỏi lãnh đạo Sở Tư pháp và UBND tỉnh Bến Tre cần phải quan tâm.

Thời gian qua, được sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của Tỉnh ủy, HĐND và UBND tỉnh đã làm chuyển biến tích cực trong nhận thức về ý nghĩa, vai trò của hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh. Tuy nhiên, một số lãnh đạo cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh chưa nắm rõ thể chế liên quan đến hoạt động ban hành, kiểm tra, rà soát và hệ thống hóa VBQPPL nên chưa thực sự quan tâm lãnh đạo đối với công tác này. Nhiều VBQPPL ban hành chưa phù hợp, còn sai sót, chưa kịp thời, trái pháp luật... Một số cơ quan, đơn vị vẫn còn xem quy định của pháp luật về hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL là những thủ tục hình thức, thậm chí là rào cản và làm chậm quá trình ban hành văn bản.

Thứ ba, về đảm bảo nguồn lực vật chất

Trong thời gian qua, vấn đề kinh phí phục vụ cho hoạt động xây dựng pháp luật chưa được chú trọng đúng mức cả trên bình diện thể chế, cũng như trong quan

điểm của một số người. Trên các diễn đàn Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và tại các bộ, ngành, địa phương đều cho rằng một trong những nguyên nhân của tình trạng VBQPPL kém chất lượng trong thời gian qua là do kinh phí chi cho xây dựng pháp luật không kịp thời và không tương xứng với tầm quan trọng và tính chất phức tạp của các hoạt động lập pháp, lập quy.

Hiện nay, kinh phí xây dựng, kiểm tra VBQPPL của UBND tỉnh được quy định tại các Thông tư liên tịch giữa Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp (Thông tư liên tịch số 47/2012/TTLT-BTC-BTP giữa Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách Nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng và hoàn thiện văn bản pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và Thông tư liên tịch số 122/2011/TTLT-BTC-BTP ngày 17 tháng 8 năm 2011 quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí bảo đảm cho công tác kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật)

Trên cơ sở các thông tư liên tịch; HĐND tỉnh Bến Tre đã ban hành nghị quyết về quản lý và sử dụng kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng VBQPPL của HĐND, UBND (Nghị quyết số 04/2013/NQ-HĐND ngày 11 tháng 7 năm 2013 và Nghị quyết số 18/2011/NQ-HĐND ngày 09 tháng 12 năm 2011). Tuy nhiên, mức chi cao nhất của các thông tư liên tịch còn quá thấp so với nhu cầu cần thiết, nên không đáp ứng yêu cầu xây dựng, kiểm tra VBQPPL. Đồng thời, mức chi cho công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quy định tại Thông tư liên tịch này chỉ được xem là kinh phí hỗ trợ chưa phải là ngân sách đầu tư cho hoạt động này. Mặc dù Nghị định số 34/2016/NĐ-CP đã quy định kinh phí xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật được bảo đảm từ ngân sách nhà nước, phù hợp với quy định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành không còn hỗ trợ như trước đây. Tuy nhiên, hiện nay việc xây dựng VBQPPL vẫn còn thực hiện theo Thông tư liên tịch số 47/2012/TTLT-BTC-BTP mà chưa thực hiện theo quy định mới do Thông tư liên tịch chưa được kịp thời sửa đổi, bổ sung.

Trang thiết bị tại một số cơ quan như máy tính đã cũ; tài liệu tham khảo còn

hạn chế; hệ cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật đã có nhưng chưa đầy đủ, chưa cập nhật, rà soát thường xuyên ... ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh.

Về các điều kiện đảm bảo cho công tác pháp chế: Hiện tại, công tác pháp chế trong các cơ quan, đơn vị chưa được trang bị cơ sở vật chất, phương tiện làm việc riêng. Kinh phí hoạt động dành cho công tác pháp chế sử dụng chung với nguồn kinh phí được ngân sách cấp cho đơn vị hàng năm nên cũng gây khó khăn trong việc thực hiện công tác văn bản của tỉnh.

2.2.2. Thực tiễn thực hiện trình tự, thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre

2.2.2.1. Đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Luật năm 2004 quy định hằng năm, Ủy ban nhân dân tỉnh phải dự kiến chương trình VBQPPL của mình. Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị hàng năm của UBND tỉnh được xây dựng căn cứ vào đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp. Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của UBND tỉnh được thông qua tại phiên họp tháng một hàng năm của UBND. Tuy nhiên, việc lập, thông qua chương trình chưa đảm bảo đúng quy định của pháp luật, còn thiếu tính dự báo, một số sở, ngành chưa chủ động đề xuất đưa vào chương trình những VBQPPL cần ban hành trong từng lĩnh vực. Hàng năm, số lượng văn bản ban hành ngoài chương trình ban hành VBQPPL của UBND tỉnh còn nhiều; số văn bản trong chương trình nhưng không được ban hành cũng khá cao.

Từ những cơ sở trên, Luật năm 2015 đã bỏ quy định về lập Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của UBND tỉnh mà chỉ quy định khi có phát sinh nhu cầu ban hành văn bản, cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, Chủ tịch UBND cấp huyện có trách nhiệm lập đề nghị xây dựng VBQPPL gửi đến Văn phòng UBND tỉnh. Văn phòng UBND tỉnh chủ trì phối hợp với Sở Tư pháp xem xét kiểm tra, báo cáo Chủ tịch UBND tỉnh quyết định.

Mặc dù Luật 2015 đã bỏ Chương trình xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh.

Tuy nhiên, qua triển khai Luật trên thực tế tại tỉnh Bến Tre vẫn còn thực hiện theo quy định cũ của Luật năm 2004, cụ thể Công văn số 1180/VPUBND-TH ngày 13 tháng 9 năm 2016 của Văn phòng UBND tỉnh về việc đăng ký bổ sung Chương trình xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh gửi Sở Tư pháp về việc đăng ký bổ sung chương trình xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh. Điều này đã không phù hợp với quy định của Luật năm 2015.

2.2.2.2. Soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Soạn thảo VBQPPL là công đoạn rất quan trọng trong quy trình ban hành VBQPPL. Thời gian qua, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Bến Tre đã cố gắng rất nhiều trong hoạt động soạn thảo VBQPPL. Tuy nhiên, nhiều dự thảo văn bản vẫn chưa đảm bảo chất lượng, có những văn bản ngay sau khi ban hành một thời gian ngắn đã phải sửa đổi, bổ sung.

Nhìn chung, hoạt động soạn thảo VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre mặc dù có những chuyển biến tích cực nhưng chưa đảm bảo yêu cầu. Nguyên nhân chủ yếu là do cơ quan chủ trì soạn thảo chưa chủ động trong việc soạn thảo các văn bản, văn bản gần đến thời hạn trình thông qua thành viên UBND tỉnh thì mới bắt tay vào việc soạn thảo; chưa thực hiện theo đúng quy trình, thủ tục; hồ sơ dự thảo còn thiếu tài liệu so với quy định; không thành lập Tổ soạn thảo đối với những văn bản có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực; phương pháp soạn thảo văn bản chưa được đổi mới; công tác phối hợp giữa sở, ngành chưa được quan tâm đúng mức, thường chỉ lấy ý kiến bằng văn bản đối với các cơ quan, tổ chức hữu quan, chưa chú trọng đến việc lấy ý kiến góp ý đối với đối tượng chịu sự tác động của văn bản, cơ quan soạn thảo ít chủ động trao đổi, nghiên cứu để thống nhất về quan điểm, nội dung chính sách trong quá trình soạn thảo.

2.2.2.3. Lấy ý kiến về dự thảo Quyết định

Nhìn chung, khi xây dựng VBQPPL, các cơ quan chuyên môn đều tổ chức lấy ý kiến góp ý theo đúng trình tự, thủ tục. Dự thảo văn bản được tổ chức lấy ý kiến bằng nhiều hình thức phong phú: tổ chức hội thảo, tổ chức họp lấy ý kiến góp ý, lấy ý kiến bằng văn bản v.v... Một số dự thảo văn bản có nội dung phức tạp hoặc

liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích chính đáng của công dân đã được tổ chức lấy ý kiến nhiều lần của các cơ quan, ban, ngành có liên quan, cán bộ quản lý và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc tổ chức lấy ý kiến về dự thảo trong một số trường hợp vẫn chưa khắc phục được tính hình thức, chưa đi vào thực chất, chưa phục vụ được nhiều cho việc nâng cao chất lượng dự thảo văn bản. Cơ quan soạn thảo chủ yếu lấy ý kiến của các cơ quan liên quan, chưa tiến hành lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân, các chuyên gia và cộng đồng doanh nghiệp. Thời gian gửi dự thảo lấy ý kiến thường rất ngắn, không đúng quy định. Hồ sơ, tài liệu gửi lấy ý kiến của nhiều dự thảo không đầy đủ, thậm chí sơ sài, thiếu các thông tin cần thiết. Việc góp ý kiến của các cơ quan, tổ chức đa phần là chậm so với yêu cầu của cơ quan chủ trì soạn thảo. Chất lượng ý kiến đóng góp chưa cao, nhất là đối với những vấn đề mới, phức tạp. Việc tiếp thu ý kiến đóng góp nhiều khi chưa được thực hiện nghiêm túc.

Tóm lại, việc tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo VBQPPL tuy có thực hiện nhưng còn sơ sài, mang tính hình thức, chưa đảm bảo tính công khai, minh bạch. Do đó đã làm ảnh hưởng đến chất lượng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre.

2.2.2.4. Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Thẩm định của cơ quan tư pháp đối với dự thảo VBQPPL của địa phương là cơ chế phân biện chính thức hiện nay. Theo quy định của Luật năm 2004 và 2015, dự thảo quyết định của UBND tỉnh phải được Sở Tư pháp thẩm định trước khi trình UBND tỉnh thông qua. Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp là thành phần hồ sơ bắt buộc phải có trong hồ sơ dự thảo VBQPPL trình UBND ban hành. Qua đó có thể thấy vai trò thẩm định của cơ quan tư pháp là hết sức quan trọng đối với dự thảo VBQPPL, cơ quan tư pháp là người “gác cổng” chính thức trước khi trình cơ quan có thẩm quyền quyết định việc ban hành.

Công tác thẩm định dự thảo VBQPPL của UBND đã được chú trọng nâng cao chất lượng và từng bước đi vào nề nếp, tạo nên sự chuyển biến tích cực trong hoạt động ban hành VBQPPL ở địa phương. Nội dung thẩm định bám sát theo quy

định của Luật và các chính sách, pháp luật của nhà nước có liên quan. Chất lượng thẩm định ngày càng được nâng cao, từ chỗ chỉ thẩm định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản, báo cáo thẩm định đã từng bước đi sâu phân tích, góp ý về mặt nội dung, tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất và khả thi của dự thảo, có lập luận vững chắc về từng vấn đề trên cơ sở pháp luật. Công tác thẩm định bảo đảm tính độc lập, khách quan, tuân thủ đúng trình tự, thủ tục quy định. Thông qua việc thẩm định dự thảo, cơ quan Tư pháp địa phương cũng đã phát hiện nhiều dự thảo văn bản có nội dung không hợp hiến, hợp pháp, mâu thuẫn, đặc biệt là chưa đúng thẩm quyền ban hành. Các ý kiến thẩm định đã được cơ quan soạn thảo tiếp thu để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản. Những vấn đề còn có ý kiến khác nhau giữa cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm định đã được trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định.

Tuy nhiên, việc thẩm định dự thảo VBQPPL vẫn còn một số hạn chế:

- Phạm vi thẩm định dự thảo VBQPPL còn thiếu tính bao quát. Tính phản biện trong một số văn bản thẩm định còn chưa cao, chưa góp phần tạo chuyển biến cơ bản về chất lượng VBQPPL. Nội dung thẩm định trong một số trường hợp chưa đáp ứng tiêu chí về bảo đảm tính phù hợp với thực tiễn. Việc thẩm định dự thảo VBQPPL chủ yếu tập trung vào các khía cạnh pháp lý, chưa mang tính tư vấn sâu về nội dung, chưa đi sâu đánh giá về tính khoa học, tính khả thi của dự thảo. Một số trường hợp thẩm định chưa đảm bảo tiến độ theo quy định, ảnh hưởng đến tiến độ chỉnh lý, hoàn thiện văn bản.

- Về phía cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản: như đã phân tích trên Sở Tư pháp có nhiệm vụ thẩm định các dự thảo VBQPPL trước khi trình UBND tỉnh ban hành nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi của văn bản. Tuy nhiên, một số cơ quan chủ trì soạn thảo nhận thức chưa đầy đủ nên có tâm lý cho rằng: việc thẩm định văn bản là rào chắn trong hoạt động ban hành VBQPPL, cũng có lúc cho việc góp ý và thẩm định là một quy trình hoặc cho rằng: thẩm định chủ yếu là xem xét về hình thức văn bản, câu chữ pháp lý. Đây là một hạn chế rất lớn về mặt nhận thức của một số cá nhân và cơ quan soạn thảo. Do đó, rất nhiều trường hợp cơ

quan chủ trì soạn thảo gửi hồ sơ thẩm định đến Sở Tư pháp không đầy đủ theo yêu cầu và chưa đảm bảo thời gian quy định. Điều này đã vi phạm quy trình ban hành VBQPPL được quy định trong Luật năm 2015. Cá biệt, vẫn có trường hợp dự thảo VBQPPL trình cho UBND ban hành nhưng chưa qua thẩm định. Việc tiếp thu ý kiến thẩm định của một số sở, ngành chưa nghiêm túc; thậm chí có trường hợp sửa toàn bộ dự thảo và trình UBND ban hành mà không gửi lại để Sở Tư pháp có ý kiến bổ sung.

- Về thời hạn thẩm định: Theo quy định của Luật năm 2015, chậm nhất 20 ngày trước ngày UBND tỉnh họp, cơ quan soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo đến Sở Tư pháp để thẩm định. Báo cáo thẩm định phải được gửi đến cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày Sở Tư pháp nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định. Như vậy, Luật năm 2015 quy định thời hạn thẩm định của Sở Tư pháp là 10 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Tuy nhiên, trên thực tế thực hiện quy định này chưa đảm bảo ở tỉnh Bến Tre, hầu hết việc gửi dự thảo văn bản muộn hơn so với quy định (có trường hợp yêu cầu thẩm định trong một buổi), gây không ít khó khăn cho Sở Tư pháp trong quá trình thẩm định, đồng thời ảnh hưởng đến chất lượng văn bản được ban hành.

- Về việc tổ chức hoạt động thẩm định: việc thực hiện thẩm định sẽ do lãnh đạo Phòng Xây dựng và Kiểm tra văn bản phân công một chuyên viên thẩm định dự thảo Quyết định của UBND tỉnh. Chuyên viên này làm việc độc lập và nghiên cứu, đối chiếu với nội dung dự thảo Quyết định của UBND tỉnh với các VBQPPL có liên quan và dự thảo Báo cáo thẩm định trình lãnh đạo Phòng Xây dựng và kiểm tra VBQPPL xem xét. Sau khi lãnh đạo Phòng duyệt, trình lãnh đạo Sở xem xét, ký Báo cáo thẩm định gửi cơ quan soạn thảo. Thiết nghĩ công tác thẩm định có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo VBQPPL của UBND tỉnh ban hành phù hợp với quy định của pháp luật nhưng việc thực hiện thẩm định lại do một cá nhân nghiên cứu độc lập, khó tránh khỏi những sai sót do trình độ năng lực còn hạn chế. Mặt khác, VBQPPL của UBND tỉnh liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực như đất đai, xây dựng, thuế, ... trong khi đó công chức thực hiện công tác thẩm định lại chỉ có

chuyên ngành luật. Điều này phần nào ảnh hưởng đến hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre chưa đảm bảo chất lượng.

Nhìn chung, hoạt động thẩm định VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre từng bước được thực hiện tốt. Tuy nhiên, việc gửi văn bản đề thẩm định vẫn chưa bảo đảm thực hiện đúng quy trình, chất lượng thẩm định chưa toàn diện, nội dung thẩm định chưa sâu sắc. Sở Tư pháp chủ yếu quan tâm đến các nội dung được dự thảo văn bản đề cập xem có đúng và phù hợp với văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên hay không, có vi phạm thẩm quyền về nội dung và hình thức hay không, mà chưa chỉ ra được các vấn đề liên quan đến tính điều chỉnh toàn diện của dự thảo văn bản đối với các quan hệ xã hội, chưa dự báo được tính khả thi và tính phù hợp với thực tiễn của dự thảo văn bản. Trường hợp có đề cập đến thì ý kiến chỉ có tính gợi mở, thiếu cơ sở thực tiễn. Tình trạng này xảy ra là do các nguyên nhân sau đây:

Nguyên nhân chủ quan là do trình độ, năng lực công chức thẩm định có giới hạn, biên chế ít trong khi số VBQPPL gửi thẩm định nhiều; trong cùng một khoản thời gian một công chức có thể được phân công thẩm định hay thực hiện các công việc khác như góp ý, kiểm tra ít nhất từ 04 văn bản trở lên. Phương pháp thẩm định thiếu chủ động, khoa học, công chức làm công tác thẩm định thường xuyên thay đổi nên chưa có kinh nghiệm trong việc thẩm định văn bản.

Nguyên nhân khách quan là do cơ quan soạn thảo chuẩn bị dự thảo kém chất lượng, nhiều trường hợp không gửi dự thảo văn bản đến Sở Tư pháp thẩm định; thời gian thẩm định quá ngắn; kinh phí hạn chế. Mặt khác, do quy định của pháp luật về các tiêu chí thẩm định chưa rõ ràng:

Một là, chưa có quy định về phương pháp thẩm định mà chỉ dừng lại ở việc hướng dẫn nghiệp vụ, cụ thể: chưa có hướng dẫn các tiêu chí cụ thể về tính hợp hiến và hợp pháp để Sở Tư pháp căn cứ khi tiến hành thẩm định dẫn đến tình trạng nhiều văn bản thẩm định chỉ phát biểu chung chung mà không chỉ ra được hợp hiến và hợp pháp ở điều nào, khoản nào, văn bản nào.

Hai là, hệ thống văn bản pháp luật của nước ta có quá nhiều văn bản do các cơ quan trung ương ban hành. Ngoài hệ thống văn bản luật, nghị định còn có những văn bản hướng dẫn của các bộ, ngành khác nhau; các văn bản này nhiều khi chồng chéo, mâu thuẫn và thường xuyên thay đổi dẫn đến tình trạng người làm công tác thẩm định gặp nhiều khó khăn trong quá trình tìm kiếm, nghiên cứu các quy định liên quan. Trong một số trường hợp, thông tư hướng dẫn triển khai thực hiện ở địa phương khi quy định thẩm quyền tổ chức thực hiện đã sử dụng các khái niệm chưa đúng với nhiệm vụ, quyền hạn của chủ thể địa phương.

Ví dụ: cùng một nội dung quy định về thẩm quyền thành lập Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng các công trình chuyên ngành nhưng trong hệ thống các văn bản Trung ương lại có quy định khác nhau, cụ thể: Theo Khoản 1 Điều 63 Luật Xây dựng và Điểm b Khoản 2 Điều 6 Thông tư số 16/2016/TT-BXD quy định thẩm quyền lập các Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành là thuộc về Chủ tịch UBND tỉnh. Theo Khoản 2 Điều 17 Nghị định số 55/2012/NĐ-CP quy định *Thủ tướng Chính phủ thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND cấp tỉnh*. Ban Quản lý dự án là đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND tỉnh. Do đó, thẩm quyền thành lập theo quy định của Nghị định số 55/2012/NĐ-CP Ban Quản lý là thuộc về Thủ tướng Chính phủ. Theo Điểm b Khoản 1 Điều 18 Nghị định số 59/2015/NĐ-CP thì Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng các công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn tỉnh Bến Tre do UBND tỉnh quản lý và thành lập.

Ba là, Luật năm 2015 không quy định phải thẩm định tính khả thi đối với dự thảo VBQPPL của UBND tỉnh. Tuy nhiên, thẩm định tính khả thi cũng có ý nghĩa quan trọng vì việc ban hành ban hành VBQPPL nhằm đảm bảo dự thảo sau khi ban hành có phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của địa phương hay không? Do đó, việc xem xét thẩm định tính khả thi cần phải được đưa vào nội dung thẩm định. Đồng thời, cần có những hướng dẫn cụ thể về tiêu chí đánh giá tính khả thi của VBQPPL.

2.2.2.5. Thông qua và ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Việc thông qua và ban hành VBQPPL của UBND tỉnh được thực hiện theo đúng quy định của Luật. Các quyết định của UBND được thông qua tại các phiên họp của UBND và được Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký ban hành.

Bên cạnh ưu điểm, trong một số trường hợp, việc thông qua VBQPPL còn mang tính hình thức, chưa phát huy được trí tuệ, chưa đề cao được trách nhiệm của các thành viên UBND trong việc thông qua dự thảo quyết định. Trên thực tế, việc triệu tập cuộc họp của UBND để thông qua VBQPPL thường khó khăn. Vì vậy, UBND thường kết hợp thông qua nhiều dự thảo trong một phiên họp (có phiên họp thông qua trên 10 dự thảo), hoặc kết hợp việc thông qua dự thảo VBQPPL với nhiều nội dung khác. Việc bố trí nội dung cuộc họp quá nhiều, do đó thời gian dành cho thảo luận, xem xét, phản biện, giải trình không nhiều; đối với những dự thảo được thông qua gần cuối cuộc họp thường rất ít ý kiến và phản biện của các thành viên UBND.

2.2.2.6. Về đăng công báo

Như đã trình bày ở trên, VBQPPL của UBND tỉnh phải được đăng công báo. Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ký ban hành, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành VBQPPL phải gửi văn bản đến cơ quan Công báo để đăng Công báo.

Cơ quan Công báo có trách nhiệm đăng toàn văn VBQPPL trên Công báo chậm nhất là 07 ngày đối với VBQPPL do UBND tỉnh ban hành kể từ ngày nhận được văn bản. Trong thời gian qua, UBND tỉnh Bến Tre đã chỉ đạo thực hiện tốt quy định này, các VBQPPL của tỉnh đều được Trung tâm Thông tin điện tử trực thuộc Văn phòng UBND tỉnh đăng công báo đầy đủ, kịp thời và đúng thời gian quy định. Từ năm 2005 đến 2016 Trung tâm Thông tin điện tử đã thực hiện đăng tải 592 VBQPPL của UBND tỉnh lên trang công báo của UBND tỉnh Bến Tre góp phần đảm bảo tính công khai, minh bạch đối với VBQPPL của UBND tỉnh.

2.2.3. Thực tiễn kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre

Hoạt động kiểm tra văn bản cần được xem xét, đánh giá với tư cách là một công đoạn của “chuỗi” các hoạt động kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống

nhất của văn bản trong chu trình xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện, bảo đảm hiệu lực và hiệu quả thi hành của toàn bộ hệ thống pháp luật, gắn với yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Hoạt động kiểm tra văn bản có vai trò, ý nghĩa trực tiếp là bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản sau khi ban hành, đồng thời có tác động mạnh mẽ trở lại hoạt động xây dựng pháp luật, giúp nâng cao ý thức chấp hành kỷ luật ban hành văn bản, góp phần bảo đảm chất lượng của hệ thống pháp luật; hoạt động kiểm tra văn bản cũng tác động sâu sắc đến hoạt động thi hành pháp luật, bảo đảm chỉ đưa vào áp dụng trong đời sống những văn bản hợp hiến, hợp pháp, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, lợi ích của Nhà nước và xã hội.

Công tác kiểm tra giúp UBND tỉnh phát hiện và xử lý những nội dung trái pháp luật hoặc không phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội; kịp thời chỉ đạo các cơ quan tham mưu chấp hành quy trình ban hành VBQPPL, góp phần đưa hoạt động soạn thảo, ban hành văn bản đi vào nề nếp. Trong hơn 10 năm qua, Sở Tư pháp tỉnh đã giúp UBND tỉnh tự kiểm tra 450 VBQPPL, phát hiện 15 VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật. Kiểm tra theo thẩm quyền 814 VBQPPL của HĐND và UBND cấp huyện, đảm bảo đúng quy trình, thời gian quy định. Qua kiểm tra, phát hiện 62 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật và đã ban hành 34 thông báo gửi các cơ quan ban hành văn bản và đến nay các văn bản này cơ bản đã được xử lý xong. Đồng thời, để đảm bảo công tác xây dựng và ban hành VBQPPL trên địa bàn tỉnh phù hợp với quy định pháp luật, từ năm 2005 -2016, UBND tỉnh đã ban hành 06 kế hoạch kiểm tra VBQPPL của cấp huyện. Các văn bản trái pháp luật chủ yếu là những văn bản có nội dung không phù hợp với luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, điển hình như: Quyết định số 32/2015/QĐ-UBND ngày 13/11/2015 về việc quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội trên địa bàn tỉnh Bến Tre; .. Bên cạnh đó, có những văn bản chứa quy phạm pháp luật nhưng lại do Chủ tịch UBND tỉnh ban hành dưới hình thức văn bản cá biệt như: Quyết định số 187/QĐ-UBND ngày 7/2/2012 ban hành Quy chế giải quyết tranh chấp lao

động tập thể, đình công không đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định tại các doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh;...

Hoạt động rà soát VBQPPL là một trong những công cụ hữu hiệu trong xây dựng và thực thi pháp luật để kịp thời kiến nghị sửa đổi, loại bỏ các quy định mâu thuẫn, chồng chéo không phù hợp với thực tiễn áp dụng và quy định của pháp luật hiện hành. Công tác rà soát văn bản có tác động rất tích cực đối với hoạt động ban hành và hoàn thiện thể chế ở địa phương góp phần nâng cao chất lượng VBQPPL, hạn chế được tình trạng ban hành văn bản trái pháp luật. Thông qua việc rà soát VBQPPL của UBND tỉnh; kịp thời phát hiện những mâu thuẫn, chồng chéo để kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành. Từ năm 2005-2016, UBND tỉnh đã tiến hành 4 đợt tổng rà soát, cụ thể:

- Trong đợt tổng rà soát năm 2005: đã tiến hành rà soát **492** văn bản, qua rà soát đã kiến nghị xử lý **75** văn bản.

- Đợt tổng rà soát năm 2006: đã tiến hành rà soát **484** văn bản, qua rà soát đã kiến nghị xử lý **107** văn bản.

Năm 2010: đã tổ chức Tổng rà soát, hệ thống hóa VBQPPL do HĐND và UBND các cấp ban hành từ năm 1976 đến 31/12/2009. Kết quả trên địa bàn tỉnh đã tiến hành rà soát được 2.983 văn bản (2.300 Nghị quyết và 683 Quyết định, Chỉ thị) do HĐND và UBND các cấp ban hành; trong đó cơ quan tư pháp đã kiến nghị xử lý 167 văn bản (16 Nghị quyết và 151 Quyết định, Chỉ thị), số văn bản hết hiệu lực là 2350 văn bản (2057 Nghị quyết và 293 Quyết định, Chỉ thị) và 466 văn bản hiện đang còn hiệu lực (227 Nghị quyết và 239 Quyết định, Chỉ thị).

Năm 2014: Đã tiến hành rà soát, hệ thống hóa 693 văn bản do HĐND và UBND tỉnh ban hành từ năm 1976 đến ngày 31/12/2013; trong đó có 148 nghị quyết của HĐND và 339 quyết định, 207 chỉ thị của UBND.

Qua các số liệu trên có thể thấy, công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL có vai trò và ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật từ trung ương tới địa phương, đáp ứng tình hình phát triển kinh tế - xã hội, giúp cho công tác xây dựng, áp dụng, thi hành pháp

luật được hiệu quả, thuận tiện, tăng cường tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật. Với tầm quan trọng của công tác này, trong thời gian qua, UBND tỉnh luôn quan tâm chỉ đạo các ngành, các cấp thực hiện tổ chức tốt công tác rà soát thường xuyên hoặc khi có yêu cầu của cơ quan trung ương, đảm bảo cho công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL trên địa bàn tỉnh thực sự đạt chất lượng và hiệu quả. Thông qua công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản đã có tác động rất tích cực đối với hoạt động ban hành và hoàn thiện thể chế ở địa phương.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL trong năm qua cũng còn tồn tại một số hạn chế, khó khăn như:

- Do kinh phí hạn chế nên việc cấp kinh phí hỗ trợ cho công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản tại một số đơn vị chưa được thực hiện đúng theo quy định tại Nghị quyết số 18/2011/NQ-HĐND ngày 09 tháng 12 năm 2011 của HĐND tỉnh về việc quy định mức chi đảm bảo cho công tác kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hóa VBQPPL trên địa bàn tỉnh Bến Tre.

- Vẫn còn một số đơn vị chưa chủ động trong việc dự trù kinh phí dành cho công tác rà soát, hệ thống hóa VBQPPL ngay từ đầu năm để tổng hợp chung vào dự toán kinh phí hàng năm của cơ quan, do đó việc chi kinh phí cho công tác này trong quá trình thực hiện gặp không ít khó khăn.

- Thiếu cán bộ chuyên trách làm công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản. Công chức thực hiện công tác thẩm định, góp ý kiêm thực hiện nhiệm vụ này.

- Công tác phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị trong quá trình rà soát văn bản chưa được chặt chẽ, đặc biệt là khâu lấy ý kiến của ngành tư pháp về kết quả rà soát VBQPPL. Điều này dẫn đến có một số văn bản có thể bị bãi bỏ, hoặc thay thế nhiều lần.

2.3. Đánh giá chung về hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre

2.3.1. Những ưu điểm và nguyên nhân

Trong thời gian qua, hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre đã được triển khai kịp thời, tích cực, đạt được nhiều kết quả tốt góp phần đổi mới

hoạt động hoạch định chính sách nhằm phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội trên địa bàn tỉnh.

VBQPPL do UBND tỉnh ban hành nhằm thi hành các Luật, văn bản dưới luật của Trung ương; thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và quy định cụ thể những vấn đề được giao theo thẩm quyền, chủ yếu về các lĩnh vực như: đất đai, nông nghiệp, nông thôn; giao thông; văn hóa - xã hội; giáo dục - đào tạo; khoa học công nghệ; bảo vệ môi trường; an ninh trật tự; phí, lệ phí; ngân sách nhà nước... Hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh cơ bản đã đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương, đóng góp quan trọng, tích cực vào sự ổn định, phát triển kinh tế, văn hóa xã hội và thu hút đầu tư của tỉnh.

Nhìn chung, VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre được ban hành kịp thời, đảm bảo chất lượng, không có văn bản sai sót lớn. Quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL tuân thủ trình tự, thủ tục luật định; đảm bảo tính thống nhất, phù hợp với Hiến pháp, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, tình hình thực tiễn địa phương, có tính khả thi cao. VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre thường xuyên được tự kiểm tra, rà soát, kịp thời phát hiện những nội dung không phù hợp với pháp luật hiện hành để kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ theo quy định. UBND tỉnh đã chấp hành nghiêm việc gửi văn bản đến các cơ quan có thẩm quyền để kiểm tra, giám sát theo quy định.

Nguyên nhân đạt được những thành quả trên là do công tác xây dựng VBQPPL trên địa bàn tỉnh Bến Tre được sự quan tâm của các ngành, các cấp trong việc chỉ đạo thực hiện, các VBQPPL được ban hành đúng quy trình, đúng pháp luật và có tính khả thi cao. Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, tập huấn nghiệp vụ xây dựng pháp luật theo quy định của Luật được chú trọng thực hiện bằng nhiều hình thức. Nhiều hội nghị phổ biến, quán triệt nội dung của Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành đến các cấp lãnh đạo và cán bộ làm công tác xây dựng, ban hành VBQPPL đã được tổ chức. Qua đó, đã nhận thức sâu sắc hơn về sự cần thiết, tầm quan trọng của công tác này đối với một lĩnh vực chuyên sâu, mang tính kỹ thuật cao, quan tâm chỉ đạo các cơ quan chuyên môn thực hiện với các hình thức

phong phú. Từ đó, tầm quan trọng của pháp luật được nhận thức đúng đắn hơn. Kỷ luật soạn thảo, ban hành VBQPPL được tăng cường.

2.3.2. Những hạn chế và nguyên nhân

Một số cơ quan, đơn vị chưa quan tâm đến việc thực hiện trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL; nhiều văn bản được ban hành chậm so với yêu cầu xã hội; một số văn bản được ban hành có hình thức, thể thức không đúng quy định, sử dụng căn cứ pháp lý hết hiệu lực vào thời điểm ban hành; Ngôn ngữ, văn phong pháp lý trong nhiều văn bản chưa được sử dụng chuẩn xác. Cách diễn đạt ngôn từ khó hiểu, hoặc hiểu theo nhiều nghĩa, dẫn đến tình trạng thiếu nhất quán trong áp dụng, thi hành; nhiều văn bản được ban hành có nội dung trái pháp luật, chưa phù hợp với thực tiễn; nội dung văn bản còn chung chung, sao chép lại văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên vừa gây lãng phí vừa tạo nên nhiều tầng nấc VBQPPL mà không có giá trị.

Nguyên nhân của những hạn chế trên là do:

Thứ nhất, chất lượng công tác phổ biến, tập huấn cho cán bộ làm công tác xây dựng VBQPPL chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Nội dung, cách thức phổ biến, tập huấn chưa phù hợp với các đối tượng khác nhau; đội ngũ cán bộ hướng dẫn nghiệp vụ có kinh nghiệm còn thiếu.

Thứ hai, kỷ luật, kỷ cương trong việc ban hành VBQPPL chưa nghiêm, trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn, cán bộ tham mưu chưa được đề cao.

Thứ ba, tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ tham gia vào công tác xây dựng VBQPPL còn nhiều hạn chế. Lực lượng cán bộ pháp chế tại các sở, ngành còn mỏng, năng lực trình độ, nhất là khả năng phân tích, dự báo, xây dựng chính sách, kỹ năng soạn thảo VBQPPL còn hạn chế. Ý thức trách nhiệm, ý thức công vụ của một bộ phận cán bộ, công chức chưa cao.

Thứ tư, nguồn lực tài chính, vật chất dành cho công tác xây dựng VBQPPL chưa được bảo đảm một cách đầy đủ, chưa phản ánh đúng tính phức tạp của hoạt động xây dựng VBQPPL, chưa phù hợp với thực tiễn, khó đáp ứng được các yêu cầu của hoạt động ban hành VBQPPL (ví dụ như yêu cầu đánh giá dự báo tác động

kinh tế - xã hội của các dự thảo VBQPPL, yêu cầu tham vấn, lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân, các chuyên gia, nhà khoa học...).

Thứ năm, do chưa đầu tư thích đáng cho công tác khảo sát đánh giá, hoạch định chính sách nên tính dự báo trong xây dựng pháp luật còn thấp, nhất là về những vấn đề kinh tế - xã hội mới phát sinh. Hệ quả là, một số VBQPPL được ban hành nhưng chưa phù hợp với thực tế, tính khả thi không cao, không được bảo đảm đầy đủ các điều kiện về thiết chế tổ chức thi hành, nguồn lực tài chính, VBQPPL chậm hoặc không thể đi vào cuộc sống.

Thứ sáu, cơ chế huy động trí tuệ của xã hội, bảo đảm sự kiểm tra, giám sát của nhân dân đối với công tác xây dựng VBQPPL chưa phát huy hiệu quả trong thực tiễn. Từ phía cơ quan nhà nước, còn nhiều cơ quan chưa coi trọng đúng mức việc thăm dò, lấy ý kiến và tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của nhân dân, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của VBQPPL. Từ phía xã hội, nhiều cá nhân, tổ chức cũng còn hạn chế về nhận thức, năng lực góp ý, phản biện xã hội đối với việc xây dựng, thực thi VBQPPL.

Thứ bảy, các hoạt động có liên quan đến hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh như: kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, xử lý VBQPPL tuy đã có nhiều chuyển biến tích cực nhưng hiệu quả vẫn còn hạn chế, chưa đóng góp tích cực vào việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống VBQPPL và chưa gắn kết chặt chẽ với hoạt động ban hành VBQPPL của UBND. Hoạt động kiểm tra, xử lý VBQPPL của UBND có dấu hiệu trái pháp luật còn chậm so với yêu cầu. Hoạt động rà soát hệ thống hóa văn bản chưa được tiến hành thường xuyên, chưa kịp thời tham mưu cho UBND sửa đổi, bổ sung các VBQPPL cho phù hợp với các quy định mới của Trung ương và tình hình thực tế của địa phương.

Tiểu kết Chương 2

Đối với các địa phương, yêu cầu về xây dựng một hệ thống VBQPPL đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, dân chủ, tạo điều kiện cho địa phương phát triển là một trong những nhiệm vụ quan trọng của các cấp chính quyền. VBQPPL do chính quyền địa phương ban hành có tác động đến mọi mặt của đời sống kinh tế

- xã hội, nó có thể thúc đẩy xã hội phát triển, đồng thời nó cũng có thể kìm hãm sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Trong thời gian qua, hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre từng bước đi vào nền nếp, có tác động tích cực đến sự ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và phát triển kinh tế ở địa phương. Tuy nhiên, hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh cũng còn nhiều hạn chế, hiệu quả chưa cao. Một số lãnh đạo cơ quan chuyên môn chưa nhận thức đúng, đầy đủ về vai trò quan trọng của hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL, nên chưa thực sự quan tâm lãnh đạo đối với hoạt động này; việc chấp hành quy trình soạn thảo, ban hành VBQPPL có lúc còn hình thức; sự phối hợp giữa cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định văn bản chưa chặt chẽ. Đội ngũ công chức thực hiện hoạt động xây dựng, ban hành văn bản chưa được đào tạo chuyên nghiệp, kiến thức chuyên môn còn hạn chế.

Việc đánh giá trung thực, khách quan thực trạng hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre cũng như tìm ra nguyên nhân những hạn chế, thiếu sót trong hoạt động xây dựng VBQPPL sẽ là cơ sở thực tiễn để đề ra những giải pháp phù hợp nhằm nâng cao chất lượng xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh nói chung và UBND tỉnh Bến Tre nói riêng trong thời gian tới, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn tỉnh.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH TỪ THỰC TIỄN TỈNH BẾN TRE

3.1. Quan điểm đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh từ thực tiễn tỉnh Bến Tre

3.1.1. Đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh phải hướng tới mục tiêu phục đáp nhu cầu thực hiện tốt chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và của từng địa phương

Xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh ngoài việc phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp (không trái với các quy định của Hiến pháp và luật), tính đồng bộ (không chồng chéo, mâu thuẫn, luôn bảo đảm sự thống nhất giữa các quy phạm pháp luật trong cùng một VBQPPL và tính thứ bậc, thống nhất giữa VBQPPL với các VBQPPL khác trong hệ thống pháp luật hiện hành), tính toàn diện (có đầy đủ các quy định cần thiết), ... còn phải bảo đảm sự phù hợp với trình độ phát triển kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội của đất nước nói chung và của địa phương nói riêng; cụ thể: VBQPPL phải phản ánh đúng các quy luật kinh tế, những điều kiện kinh tế đặc thù của phương thức sản xuất tồn tại ở địa phương; phản ánh sâu sắc định hướng chính trị xã hội của đất nước; phù hợp với đạo đức, văn hóa dân tộc, thuần phong mỹ tục của đất nước; đưa ra được phương án tốt nhất với những phương pháp điều chỉnh pháp luật phù hợp để thông qua đó có thể đạt được mục đích mong muốn trong những điều kiện kinh tế - xã hội hiện tại của địa phương; đề ra được những mục đích phù hợp với trình độ phát triển của địa phương, có tính khả thi. Có như vậy, VBQPPL ban hành ra mới triển khai thực hiện được và đi vào cuộc sống.

Để thực hiện được các vấn đề trên, trong thời gian tới cần tiếp tục thực hiện tốt các chủ trương của Đảng và Nhà nước về xây dựng thể chế, nhất là Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày

08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020. Tăng cường sự lãnh đạo trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống VBQPPL, tập trung lãnh đạo, chỉ đạo việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống VBQPPL có tính đặc thù của tỉnh, đi trước, đón đầu về quy hoạch xây dựng, thu hút đầu tư...Tập trung thực hiện tốt khâu kiểm tra, rà soát hệ thống hóa VBQPPL nhằm xây dựng và vận hành hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả.

3.1.2. Đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh phải đảm bảo phù hợp với các quy định của pháp luật về xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Để nâng cao chất lượng VBQPPL của UBND tỉnh trong quá trình xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh; trước hết cần tuân thủ đúng các quy định của pháp luật hiện hành về xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh. Khi soạn thảo văn bản cần phải nghiên cứu, rà soát đảm bảo văn bản sau khi ban hành phải thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật, tuân thủ đúng quy trình xây dựng VBQPPL làm cho VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre đơn giản, minh bạch, rõ ràng, dễ tiếp cận, dễ áp dụng nhằm tạo thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Bên cạnh đó, cần chú trọng việc nâng cao năng lực của các cơ quan và đội ngũ cán bộ làm công tác tham mưu xây dựng văn bản và đảm bảo các nguồn lực phục vụ cho hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh.

Thường xuyên quán triệt cho đội ngũ làm công tác văn bản về vị trí, vai trò và tầm quan trọng của công tác xây dựng, kiểm tra và rà soát VBQPPL. Phải xem công tác xây dựng VBQPPL là nhiệm vụ chính trị quan trọng cần phải được thực hiện nghiêm túc.

3.1.3. Đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh cần phải đẩy mạnh hơn nữa công tác thẩm định văn bản quy phạm pháp luật

Với vai trò là người gác cổng" đáng tin cậy" của UBND tỉnh, công tác thẩm

định kịp thời phát hiện và kiến nghị cơ quan soạn thảo chỉnh lý, hoàn thiện nhiều quy định không đúng thẩm quyền, mâu thuẫn, chồng chéo với các quy định hiện hành, nhiều quy định thiếu tính hợp lý hoặc không khả thi, trong đó có nhiều quy định nhạy cảm, liên quan đến quyền, lợi ích của người dân, doanh nghiệp, góp phần nâng cao chất lượng của văn bản và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Vấn đề đẩy mạnh công tác thẩm định VBQPPL đang trở nên cấp bách, là đòi hỏi của đảng, của nhân dân đối với ngành tư pháp. Trong thời gian tới cần tăng cường, nâng cao ý thức trách nhiệm người đứng đầu cũng như cải tiến lĩnh vực, quy trình của công tác thẩm định để nâng cao chất lượng thẩm định. Hoàn thiện thể chế nội bộ về công tác thẩm định, có sự phân công trách nhiệm, nhiệm vụ rõ ràng. Mỗi cán bộ cần tự đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn và phải chú ý đến những vấn đề dư luận, báo chí phản ánh, tập trung cao, sâu sắc vào nội dung thẩm định.

3.2. Giải pháp đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh từ thực tiễn tỉnh Bến Tre

3.2.1. Nhóm giải pháp chung nhằm đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

3.2.1.1. Đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở Trung ương

Như đã phân tích, mục đích, nội dung của VBQPPL của địa phương, nhất là của UBND cấp tỉnh chủ yếu để thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước ở Trung ương. Việc đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh chỉ có thể thực hiện và đạt hiệu quả khi hệ thống các VBQPPL của Trung ương thực sự đầy đủ, chặt chẽ, đảm bảo các nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL.

Qua nghiên cứu, những hạn chế, bất cập trong hoạt động ban hành VBQPPL như vấn đề thể chế, pháp luật về ban hành VBQPPL, vấn đề cơ chế trách nhiệm, trình tự thủ tục, vấn đề hoạch định chính sách, đảm bảo dân chủ, công khai trong quá trình lấy ý kiến góp ý dự thảo, vấn đề đảm bảo các nguồn lực v.v... không chỉ tồn tại trong hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh mà trong toàn bộ hoạt

động ban hành VBQPPL nói chung. Do đó, cùng với việc đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động ban hành VBQPPL của địa phương, Quốc hội, Chính phủ và các Bộ, ngành Trung ương cũng cần đánh giá kết quả hoạt động ban hành VBQPPL của Trung ương và có các giải pháp để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động ban hành VBQPPL của Trung ương nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ, khoa học và khả thi của hệ thống pháp luật.

Đồng thời, theo Luật năm 2015, ở địa phương chỉ có HĐND và UBND mới có thẩm quyền ban hành VBQPPL (HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã chỉ ban hành văn bản trong trường hợp luật giao). Tuy nhiên, một số văn bản ở trung ương trong các lĩnh vực quản lý nhà nước chuyên ngành lại giao thẩm quyền cho Chủ tịch UBND tỉnh quy định những vấn đề mang tính quy phạm pháp luật. Đối với những trường hợp này địa phương gặp lúng túng trong việc xác định hình thức văn bản là VBQPPL hay văn bản cá biệt. Trung ương cần có sự quy định thống nhất để địa phương thực hiện. Do đó, đề nghị các cơ quan Trung ương khi ban hành văn bản cần tránh sự chồng chéo, thiếu rõ ràng; thường xuyên rà soát và hệ thống hoá để công bố tính hiệu lực của các văn bản thuộc lĩnh vực, ngành mình quản lý. Mức độ ban hành văn bản khá nhiều từ các cơ quan Trung ương đã làm cho địa phương bị quá tải trong việc triển khai thực hiện thi hành các quy định. Vì vậy, để nâng cao chất lượng ban hành VBQPPL của địa phương, các cơ quan trung ương khi ban hành văn bản phải chú trọng hơn đến tính khả thi, tính đồng bộ trong các quy định, nhất là các văn bản giữa các bộ, ngành với nhau để cho địa phương thuận lợi hơn trong việc triển khai thực hiện.

3.2.1.2. Hoàn thiện thể chế cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Cần xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc đầu tư nguồn lực thích đáng cho hoạt động xây dựng ban hành VBQPPL, coi đây là hoạt động đầu tư phát triển, là kinh phí đầu vào cho phát triển kinh tế - xã hội. Do đó, Luật năm 2015 đã xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm kinh phí trong từng giai đoạn xây dựng, ban hành VBQPPL từ giai đoạn xây dựng chính sách, soạn thảo,

thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý đến hoàn thiện, ban hành VBQPPL. Từ trước đến nay nhiều người cho rằng kinh phí cho công tác xây dựng pháp luật chỉ mang tính “hỗ trợ” vì cho rằng công chức đã ăn lương Nhà nước thì phải có trách nhiệm thực hiện tất cả các công việc của quy trình lập pháp, lập quy. Do đó, đề nghị Chính phủ sớm có sự chỉ đạo Bộ Tài chính để điều chỉnh quy định về kinh phí hỗ trợ cho công tác ban hành văn bản tại địa phương tại Thông tư liên tịch số 47/2012/TTLT-BTP-BTC cho phù hợp với quy định mới của Luật năm 2015. Theo đó, mức chi cho công tác xây dựng văn bản phải đủ để bảo đảm thực hiện các quy trình soạn thảo văn bản. Đồng thời, phải bảo đảm kinh phí cho việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân, lấy ý kiến của chuyên gia, nhà khoa học trong những trường hợp theo quy định cần phải tổ chức lấy ý kiến. Đây chính là cơ sở quan trọng để cơ quan chủ trì soạn thảo chủ động về nguồn kinh phí và thực hiện đúng trình tự, thủ tục xây dựng VBQPPL.

3.2.1.3. Tăng cường tính chuyên nghiệp trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Như đã nói ở phần trên, hoạt động xây dựng, VBQPPL là hoạt động đặc thù, đòi hỏi những người làm công tác trong lĩnh vực này phải có trình độ chuyên môn sâu và thành thạo các kỹ năng trong tác nghiệp. Do đó, trong thời gian tới cần có quy định tăng cường tính chuyên nghiệp trong hoạt động hoạch định chính sách, xây dựng cơ chế thu hút cán bộ có năng lực chuyên môn tham gia hoạt động xây dựng VBQPPL, với chế độ đãi ngộ nghề nghiệp phù hợp đảm bảo thu hút được người có năng lực tham gia công tác này, đồng thời cũng đủ để giữ chân những người có kinh nghiệm không chuyển sang các công việc khác. Cần xây dựng các chức danh tư pháp như: Thẩm định viên, Kiểm tra viên... để đảm bảo tính chuyên nghiệp, tính độc lập, chịu trách nhiệm trong thẩm định, kiểm tra VBQPPL.

Riêng đối với công tác thẩm định: cần sớm bổ sung quy định các cơ chế hỗ trợ cho công tác thẩm định của cơ quan tư pháp, cụ thể như cho phép cơ quan tư pháp thuê chuyên gia trong một số lĩnh vực nhất định để hỗ trợ người thẩm định văn bản. Bản thân người thẩm định VBQPPL khó có thể nắm được hết mọi lĩnh vực của

đời sống xã hội, trong khi đó các dự thảo VBQPPL lại có nội dung rất rộng. Do đó việc thuê chuyên gia hỗ trợ là việc cần thiết.

3.2.1.4. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ chuyên môn cho đội ngũ công chức làm công tác văn bản quy phạm pháp luật

Hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL là hoạt động đặc thù, yêu cầu những người làm công tác trong lĩnh vực này không chỉ kiến thức chuyên sâu về pháp luật, kiến thức tổng hợp về các mặt của đời sống xã hội mà còn phải có kinh nghiệm nhiều năm trong công tác này. Do đó, để hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của UBND tỉnh được thực hiện có nền nếp, ổn định, cần tăng cường đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ soạn thảo văn bản cũng như nâng cao tinh thần trách nhiệm cho đội ngũ công chức trước công việc. Hiện nay, có nhiều chương trình bồi dưỡng về lĩnh vực này, nhưng do nặng về lý thuyết nên thiếu tính thực tế, hiệu quả thấp. Chương trình bồi dưỡng về xây dựng văn bản không thể chỉ đặt ra với các cơ quan xây dựng luật, trường dạy luật, mà cần mở rộng hơn để phổ biến kiến thức này cho nhiều người. Đó là cơ sở để phát hiện các sai trái trong văn bản; những người có trách nhiệm soạn thảo văn bản và giám sát công việc này cần được bồi dưỡng thường xuyên để tránh các sai lầm không đáng có. Đồng thời, kiến nghị Bộ Tư pháp cần phải tăng cường tổ chức các lớp tập huấn chuyên sâu về nghiệp vụ và các lớp bồi dưỡng nâng cao kỹ năng cho đội ngũ công chức của Sở Tư pháp tham gia hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL.

Trên cơ sở đó, Sở Tư pháp tăng cường kiểm tra, chấn chỉnh, uốn nắn và tập huấn nghiệp vụ cho đội ngũ công chức pháp chế của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh nhằm nâng cao hiệu quả ban hành VBQPPL của UBND tỉnh.

Lãnh đạo UBND tỉnh và Sở Tư pháp cần quan tâm đào tạo nâng cao trình độ, chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ công chức của Sở Tư pháp tham mưu hoạt động xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát hệ thống hóa VBQPPL. Vì thực trạng về trình độ của đội ngũ công chức hiện nay chưa đáp ứng tốt yêu cầu nhiệm vụ.

3.2.1.5. Tăng cường nguồn lực vật chất cho hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Cần phải rà soát trang bị cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh để đảm bảo đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ. Quan tâm đầu tư hệ thống máy vi tính, tài liệu tham khảo, triển khai xây dựng một số phần mềm dùng chung,.. Đổi mới việc lưu trữ hồ sơ trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL trên máy tính tạo điều kiện thuận lợi cho việc tra cứu cũng như phục vụ công tác kiểm tra hoạt động xây dựng ban hành VBQPPL của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Hiện nay, cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật đã được thành lập theo Nghị định số 52/2015/NĐ-CP. Sở Tư pháp tham mưu giúp Ủy ban nhân dân tỉnh cập nhật các VBQPPL của tỉnh lên cơ sở dữ liệu này, đây là nguồn cơ sở dữ liệu quý giá, cần được quan tâm thực hiện. Do đó, trong thời gian tới cần quan tâm đầu tư cho hệ cơ sở dữ liệu này để có thể vận hành và hoạt động tốt hơn.

3.2.2. Nhóm giải pháp cụ thể nhằm đổi mới hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre

3.2.2.1. Nâng cao trách nhiệm của lãnh đạo Ủy ban nhân dân tỉnh và lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh trong hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Do hoạt động xây dựng VBQPPL có tác động lớn đến đời sống kinh tế - xã hội, một chính sách ban hành ra nếu phù hợp mang lại lợi ích chung, được sự đồng thuận cao của mọi tầng lớp nhân dân, ngược lại nó sẽ mang lại những rào cản và có ảnh hưởng không tốt đến đời sống kinh tế xã hội. Do đó, lãnh đạo UBND tỉnh Bến Tre cần xác định hoạt động xây dựng VBQPPL, xây dựng cơ chế chính sách là hoạt động ưu tiên hàng đầu, là khâu đột phá trong chỉ đạo điều hành kinh tế - xã hội, là công cụ thiết yếu để quản lý nhà nước, quản lý xã hội ở địa phương. Từ đó đề cao trách nhiệm của mình trong việc chỉ đạo thực hiện hoạt động xây dựng VBQPPL. Cần có biện pháp khắc phục những tồn tại hạn chế trong hoạt động xây dựng VBQPPL thời gian qua, nhằm bảo đảm các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh và các tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động này thực hiện nghiêm túc, đúng quy định của pháp luật.

Để khắc phục tình trạng vi phạm các quy định của pháp luật về hoạt động xây dựng VBQPPL, lãnh đạo UBND tỉnh cần phải tăng cường kiểm tra chỉ đạo, lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh nâng cao hơn nữa ý thức trách nhiệm của mình trong việc tổ chức thực hiện pháp luật về hoạt động xây dựng VBQPPL. Cần thực hiện đúng các quy định của pháp luật về ban hành văn bản. Phải kịp thời xử lý những cơ quan, cá nhân liên quan đến việc ban hành văn bản trái pháp luật trong phạm vi thẩm quyền của mình được pháp luật cho phép.

Nếu như thể chế về hoạt động xây dựng VBQPPL có thật tốt, thật hoàn thiện mà việc tổ chức thực hiện không đến nơi đến chốn, không tuân thủ các quy định đã được ban hành thì không thể đạt hiệu quả. Vì vậy, yếu tố có tính chất quyết định hiệu quả trong hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh là ý thức trách nhiệm và năng lực của lãnh đạo UBND tỉnh và lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Bến Tre.

3.2.2.2. Nâng cao chất lượng của công tác phổ biến, tuyên truyền và tập huấn về công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh

Sở Tư pháp cần chú trọng hơn đến công tác phổ biến, tuyên truyền không chỉ trong ngũ cán bộ công chức, lãnh đạo các sở, ban, ngành của tỉnh mà cả trong nhân dân về ý nghĩa, tầm quan trọng, mục đích, yêu cầu của hoạt động ban hành VBQPPL, giúp cho cán bộ, công chức nâng cao ý thức trách nhiệm trong tham mưu về công tác văn bản, đồng thời để cho nhân dân nhận thức được vai trò, quyền hạn và nghĩa vụ của mình, tham gia tích cực hơn vào việc ban hành, thực hiện các quy định, chính sách của UBND tỉnh.

Bên cạnh đó, cần đổi mới nội dung, phương pháp tuyên truyền, tập huấn về công tác xây dựng VBQPPL. Thời lượng mỗi đợt tập huấn hàng năm nâng lên từ một đến hai ngày thay vì chỉ một buổi như hiện nay. Cần chú trọng đi sâu tập huấn, hướng dẫn kỹ năng tham mưu hoạch định chính sách, kỹ thuật xây dựng các nội dung, bố cục VBQPPL, không chỉ giới hạn ở việc tập huấn về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản. Nội dung tập huấn phải bám sát thực tiễn những thiếu sót, hạn chế trong hoạt động xây dựng VBQPPL; phải kết hợp lý thuyết với thực hành xây

dựng VBQPPL và có khảo sát, đánh giá hiệu quả của việc tập huấn để rút kinh nghiệm cho các lần sau.

3.2.2.3. Kiện toàn về tổ chức bộ máy và đội ngũ công chức tham gia hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật đủ về số lượng, đảm bảo về chất lượng

Soạn thảo, ban hành văn bản là hoạt động đặc thù, những người tham gia hoạt động này đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn và trình độ pháp lý vững vàng, có kinh nghiệm trong quản lý và phải nắm vững kỹ năng trong hoạt động ban hành VBQPPL. Vì vậy, lãnh đạo UBND tỉnh và lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh phải quan tâm củng cố, kiện toàn, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức tham gia hoạt động này. Trước hết, phải bố trí đủ số lượng biên chế công chức làm công tác văn bản ở Sở Tư pháp. Vì thực trạng số lượng công chức làm công tác văn bản như hiện nay không thể tham mưu UBND tỉnh thực hiện tốt hoạt động xây dựng VBQPPL, đặc biệt là hoạt động thẩm định, kiểm tra và rà soát, hệ thống hóa VBQPPL.

Để giúp các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh thực hiện có hiệu quả các hoạt động soạn thảo VBQPPL, lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động của VBQPPL, đánh giá tác động, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL, Trung ương cần nghiên cứu sửa đổi Nghị định số 55/2011/NĐ-CP của Chính phủ để tăng cường hoạt động của đội ngũ công tác pháp chế. Bởi vì, hiện nay tỉnh Bến Tre thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 4 tháng 7 năm 2011 của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế; tỉnh chưa thành lập được Phòng Pháp chế nào do không có biên chế. Đồng thời, điều quan trọng là việc bố trí công chức làm công tác pháp chế phải có đủ tiêu chuẩn theo quy định nhằm đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ đặt ra.

Bên cạnh đó, các ngành chức năng cần nâng cao tinh thần trách nhiệm trong công tác tham mưu soạn thảo, góp ý xây dựng dự thảo VBQPPL của UBND tỉnh. Từ đó góp phần đảm bảo chất lượng VBQPPL của địa phương.

3.2.2.4. Tăng cường hiệu quả công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật và theo dõi thi hành pháp luật

Các hoạt động này tuy không nằm trong nội dung ban hành VBQPPL nhưng có mối liên hệ chặt chẽ và có vai trò quan trọng trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống VBQPPL của địa phương. Do đó, Sở Tư pháp và các sở, ngành cần tích cực hơn trong việc tham mưu cho UBND tự kiểm tra, rà soát, xử lý những văn bản đã ban hành chưa phù hợp quy định của Hiến pháp, luật, các VBQPPL của cấp trên và chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước ta, với tình hình kinh tế xã hội và yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương, làm cơ sở để sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, khoa học, thực tiễn và khả thi của hệ thống VBQPPL của tỉnh. Sở Tư pháp tham mưu giúp UBND tỉnh chỉ đạo, đôn đốc quyết liệt trong việc tự kiểm tra và kiểm tra các VBQPPL theo thẩm quyền, đặc biệt tập trung vào các lĩnh vực kinh tế - xã hội có nhiều bức xúc; xử lý triệt để, kịp thời những văn bản trái pháp luật đã tự kiểm tra, phát hiện hoặc đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông báo; nâng cao trách nhiệm trong việc khắc phục hậu quả, thiệt hại do việc áp dụng văn bản trái pháp luật gây ra. Vì vậy, trong thời gian tới cần phải tiếp tục tăng cường, củng cố và phát huy hơn nữa công tác này.

Xây dựng hệ cơ sở dữ liệu phục vụ cho công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát VBQPPL; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong công việc. Đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc, thiết lập cổng thông tin điện tử kết nối Internet, ứng dụng tin học hóa đảm bảo hiện đại hóa nền hành chính.

3.2.2.5. Thực hiện nghiêm túc việc lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật

Việc tổ chức lấy ý kiến rộng rãi trong Nhân dân, đặc biệt là của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản sẽ rất có lợi, vì thông qua đó người hoạch định chính sách hiểu sát thực tiễn để có được những quy định phù hợp với thực tiễn cuộc sống; làm cho đối tượng chịu sự tác động của văn bản có cơ hội phản ánh ý kiến, hiểu nội dung quy định và từ sự hiểu biết đó dẫn đến việc thực hiện đúng. Đây cũng là một hình thức tuyên truyền phổ biến mang tính tích cực, chủ động làm cho các quy định của văn bản thực sự đi vào cuộc sống sau khi được ban

hành.

Ngoài ra, việc lấy ý kiến các đối tượng này còn nhằm cung cấp thêm cho cơ quan soạn thảo những thông tin, cách nhìn từ thực tế để cơ quan soạn thảo xem xét, cân nhắc và có những điều chỉnh cần thiết bảo đảm cho văn bản sát thực tế và dễ đi vào cuộc sống hơn. Các cơ quan quản lý thường nhận định rằng chúng ta có những VBQPPL tốt nhưng việc thi hành các văn bản đó đôi khi không được tốt. Thực ra đây là sự lý giải thiếu thuyết phục cho những văn bản không phát huy hiệu quả, bởi vì nếu VBQPPL đó thể hiện ý chí của đa số người trong xã hội thì họ sẽ tự nguyện thi hành, không cần phải chờ đợi sự cưỡng chế thi hành của cơ quan nhà nước. Vì vậy, sự tham gia thực chất và có ý nghĩa của người dân trong quá trình soạn thảo VBQPPL để bảo đảm thực sự nguyên tắc pháp luật là thể hiện ý chí của dân và tăng cường hơn nữa tính công khai, minh bạch đối với VBQPPL của UBND tỉnh là điều rất quan trọng và là yếu tố cơ bản của một nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.

Xuất phát từ yêu cầu công khai hóa trong hoạt động xây dựng VBQPPL, đồng thời để tăng cường hơn nữa trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm tính công khai và minh bạch việc ban hành VBQPPL, UBND tỉnh và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Bến Tre cần nhận thức hơn nữa việc tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động của văn bản, bao gồm cả các đối tác nước ngoài đang công tác và làm việc tại địa phương. Trong điều kiện cho phép có thể tạo điều kiện để các đối tượng trực tiếp áp dụng văn bản tham gia góp ý kiến ngay từ quá trình soạn thảo.

Để thực hiện tốt việc lấy ý kiến của Nhân dân đối với VBQPPL, UBND tỉnh Bến Tre cần quy định về trang Web riêng, chuyên đăng tải tất cả các dự thảo VBQPPL để lấy ý kiến và đăng ý kiến phản hồi của cơ quan chủ trì soạn thảo, đồng thời thông báo rộng rãi địa chỉ của trang Web này cho toàn dân biết. Đối với dự thảo văn bản có tác động lớn đến đời sống xã hội cần tổ chức các cuộc trao đổi, bàn luận trực tiếp với các chuyên gia trên truyền hình để Nhân dân theo dõi, đóng góp ý kiến.

3.2.2.6. Tăng cường sự phối hợp của các cơ quan trong việc dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Xây dựng, ban hành VBQPPL là trách nhiệm của nhiều cơ quan, đơn vị. Tuy nhiên, để đạt được hiệu quả thì cần phải có sự phối hợp nhịp nhàng, đồng bộ giữa Sở Tư pháp với các sở, ban, ngành tỉnh. Việc phối hợp có ưu điểm nổi bật là tập trung được trí tuệ của các cá nhân, tập thể, đồng thời tăng cường năng lực đánh giá tổng hợp về tính hợp pháp và hợp lý của VBQPPL, nâng cao chất lượng VBQPPL sau khi ban hành. Bên cạnh đó, UBND tỉnh phải có biện pháp chỉ đạo nhằm nâng cao nhận thức của lãnh đạo các cơ quan chuyên môn về hoạt động xây dựng VBQPPL. Phải xem đây là công việc quan trọng, là trí tuệ của tập thể. Tránh tình trạng các cơ quan soạn thảo giao khoán cho một hoặc một nhóm chuyên viên soạn thảo văn bản mà không có sự quan tâm chỉ đạo cần thiết.

Để việc phối hợp trong hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh được thực hiện tốt hơn, trong thời gian tới UBND tỉnh Bến Tre cần ban hành Quyết định ban hành Quy chế phối hợp giữa các sở, ban, ngành trong việc xây dựng VBQPPL của địa phương. Trong Quy chế phối hợp của UBND tỉnh cần quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp soạn thảo VBQPPL; quy định cụ thể trách nhiệm để làm cơ sở yêu cầu các cơ quan chủ trì soạn thảo cam kết thời hạn hoàn thành, cũng như quy định ràng buộc trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình xây dựng VBQPPL.

Tiểu kết chương 3

Xây dựng VBQPPL là một hoạt động quan trọng của nhà nước nói chung, của UBND tỉnh nói riêng nhằm thực hiện quyền lực nhà nước, thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các quan hệ kinh tế, xã hội.

Từ thực trạng hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre, trên cơ sở phân tích những nguyên nhân tồn tại hạn chế, yếu kém trong hoạt động xây dựng văn bản, chương 3 đã đề xuất quan điểm và một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh nói chung và UBND tỉnh Bến Tre nói riêng trong thời gian tới. Một số giải pháp đã được chương

3 đề cập nhằm tập trung thực hiện một số nội dung chủ yếu sau đây: đổi mới nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở Trung ương; hoàn thiện thể chế về hoạt động ban hành VBQPPL; tăng cường hoạt động kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL, ...

Trên cơ sở những giải pháp mà luận văn đã đề ra, trong từng giải pháp, luận văn có đề cập đến những cách thức thực hiện, giải thích ý nghĩa thực tiễn. Trên cơ sở đó, giúp UBND tỉnh nói chung và Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre nói riêng, cũng như các cơ quan tham mưu của UBND tỉnh có thể tham khảo, vận dụng một cách phù hợp, linh hoạt nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng VBQPPL của UBND tỉnh Bến Tre.

Thực hiện có hiệu quả hoạt động xây dựng VBQPPL sẽ tạo được một hành lang pháp lý phù hợp với nhu cầu của xã hội, điều chỉnh được các quan hệ xã hội phát sinh trên địa bàn, tạo được lòng tin, sự tín nhiệm trong nhân dân đối với cơ quan quản lý nhà nước; phục vụ tốt cho sự phát triển toàn diện, bền vững ở địa phương.

KẾT LUẬN

Xây dựng pháp luật là một trong những phương diện hoạt động quan trọng nhất của nhà nước, nhằm mục đích trực tiếp tạo nên các quy phạm pháp luật, sửa đổi, hủy bỏ, bổ sung, hoàn thiện hệ thống các quy phạm để điều chỉnh các quan hệ xã hội đang diễn ra.

Hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở địa phương là một trong những công việc khó khăn và phức tạp, mang tính sáng tạo cao, đòi hỏi phải đầu tư nhiều thời gian, kinh phí mà trước hết là các chủ thể ban hành phải có đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ được giao.

Trong bối cảnh Đảng và nhà nước ta đang tiếp tục đẩy mạnh cải cách pháp luật, cải cách hành chính, tăng cường pháp chế và xây dựng nhà nước pháp quyền nhằm đáp ứng yêu cầu ổn định, phát triển, hội nhập vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, yêu cầu được đặt ra là cần phải đổi mới, nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của các cấp chính quyền, trong đó có UBND tỉnh. Thời gian qua với sự cố gắng nỗ lực không ngừng, UBND tỉnh Bến Tre đã ban hành một khối lượng lớn VBQPPL để thi hành Hiến pháp và pháp luật và điều chỉnh những vấn đề từ thực tế của tỉnh phát sinh. Tuy nhiên, đứng trước những đòi hỏi từ chính sự phát triển nội tại của Việt Nam nói chung và của tỉnh Bến Tre nói riêng trong giai đoạn hiện nay cùng với yêu cầu bên ngoài tác động vào, nhất là việc chúng ta gia nhập tổ chức thương mại thế giới, việc xây dựng một hệ thống VBQPPL hoàn chỉnh, khoa học, hợp lý, đồng bộ đang trở thành vấn đề bức xúc và cấp thiết hơn bao giờ hết. Cũng chính vì thế đòi hỏi hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của UBND tỉnh cần được triển khai thực hiện đúng theo pháp luật về xây dựng VBQPPL; đồng thời, cần được nghiên cứu để đổi mới và hoàn thiện bằng nhiều giải pháp; bảo đảm VBQPPL được ban hành đúng thẩm quyền, hình thức và thủ tục, phù hợp với điều kiện phát triển khách quan của xã hội, của địa phương nâng cao kỷ luật, kỷ cương, tăng cường trách nhiệm trong công tác xây dựng VBQPPL, bảo đảm chất lượng của VBQPPL nhằm tạo cơ sở để nâng cao chất lượng hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh đảm bảo các

nguyên tắc, yêu cầu về xây dựng, ban hành VBQPPL.

Để nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh trong những năm tới, các cơ quan, ban ngành tỉnh cần tiếp tục có những tư duy đột phá mới, linh hoạt và sáng tạo hơn nữa trong quá trình hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời đưa ra những giải pháp, cơ chế thực hiện hữu hiệu, sát hợp với yêu cầu thực tiễn của địa phương trong tình hình mới. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra ở đây là: để các chính sách đó trở thành hiện thực cuộc sống, đòi hỏi trong hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL, các cơ quan chức năng tham mưu và cơ quan ban hành văn bản phải tuân thủ các trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành VBQPPL do pháp luật quy định.

Hiện nay, các ngành, các cấp trong cả nước đang triển khai tổ chức thực hiện Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020, do đó hoạt động ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương nói chung và của UBND tỉnh Bến Tre nói riêng cũng phải được nâng lên tầm cao mới nhằm phát huy tối đa hiệu quả vai trò và thực hiện tốt chức năng của mình trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Đây cũng là một nhiệm vụ chính trị cơ bản của Nhà nước ta nhằm đưa pháp luật vào trong cuộc sống, xây dựng và bảo vệ thành công Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Thực hiện thắng lợi mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến 2020*, Hà Nội.
2. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02 tháng 6 năm 2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, Hà Nội.
3. Bộ Tư pháp (2007), *Sổ tay nghiệp vụ soạn thảo, ban hành VBQPPL của HĐND, UBND các cấp*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
4. Bộ Tư pháp (2008), *Đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng VBQPPL*, Tài liệu chuyên đề, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
5. Bộ Tư pháp (2008), *Tài liệu hỏi - đáp về việc xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND, UBND các cấp*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
6. Bộ Tư pháp (2009), *Quy định của pháp luật về VBQPPL*, Hội thảo Khoa học Bộ Tư pháp.
7. Bộ Tư pháp (2009), *Sổ tay soạn thảo, ban hành VBQPPL theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
8. Bộ Tư pháp (2010), *Nhận diện các đặc trưng của VBQPPL*, Thông tin Khoa học pháp lý số (6), tr 16-17.
9. Bộ Tư pháp (2013), *Tài liệu Hội nghị tổng kết thi hành Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004*, Hà Nội.
10. Bộ Tư pháp (2016), *Tài liệu hội thảo Huy động sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng chính sách*, Thành phố Hồ Chí Minh.
11. Bộ Tư pháp (2016), *Tài liệu tập huấn chuyên sâu Luật Ban hành VBQPPL năm 2015*, Thành phố Hồ Chí Minh.
12. Chính phủ (2011), *Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04 tháng 7 năm 2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế*, Hà Nội.

13. Chính phủ (2011), *Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020*, Hà Nội.
14. Chính phủ (2016), *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL*, Hà Nội.
15. Lưu Tiến Dũng (2005), *Tính công khai minh bạch trong ban hành VBQPPL*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, (số 3), tr 13-14.
16. Đỗ Thị Thu Duyên (2010), *Hoạt động ban hành VBQPPL của UBND tỉnh Tiền Giang - Thực trạng và phương hướng đổi mới*, Luận văn thạc sĩ luật, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.
17. Đảng Bộ Tỉnh Bến Tre (2016), *Văn Kiện Đại hội Đại biểu Đảng bộ lần thứ X nhiệm kỳ 2016 – 2020*.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị Quốc Gia, Hà Nội.
19. Học viện Hành chính (2012), *Tài liệu bồi dưỡng quản lý hành chính nhà nước (Chương trình Chuyên viên chính)*, Nxb Khoa học và kỹ thuật.
20. Hội đồng phối hợp công tác phổ biến giáo dục pháp luật của Chính phủ (2011), *Đặc san tuyên truyền pháp luật về kiểm tra văn bản*, (số 8).
21. Mai Hữu Khuê – Bùi Văn Nhơn chủ biên (2002), *Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính*, NXB Lao động.
22. Trần Văn Lợi - Bộ Tư pháp (2012), *Tài liệu hướng dẫn kỹ năng soạn thảo các VBQPPL*, Tài liệu Hội nghị tập huấn.
23. Uông Chu Lưu (2005), *Bình luận Luật Ban hành VBQPPL*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
24. Nguyễn Đăng Minh (2011), *Thẩm định, thẩm tra dự thảo VBQPPL của HĐND và UBND*, Luận văn thạc sĩ luật, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.
25. Cao Kim Oanh (2013), *Bàn về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của VBQPPL*, Tạp chí dân chủ và pháp luật (số 12), trang 8-9.

26. Quốc hội (1999), *Luật Ban hành VBQPPL năm 1999*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
27. Quốc hội (2004), *Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
28. Quốc hội (2008), *Luật Ban hành VBQPPL năm 2008*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
29. Quốc hội (2014) *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
30. Quốc hội (2015), *Luật Ban hành VBQPPL năm 2015*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
31. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Nxb Chính trị quốc gia – sự thật, Hà Nội.
32. Sở Tư pháp tỉnh Bến Tre, *các báo cáo tổng kết công tác tư pháp hàng năm, từ năm 2005 đến 9/2016*.
33. Sở Tư pháp tỉnh Bến Tre (2016), *Tài liệu tập huấn công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL*.
34. Nguyễn Thị Ngọc Thi (2010), *HĐND và UBND các cấp với hoạt động kiểm tra và xử lý VBQPPL của địa phương (từ thực tiễn tỉnh Bến Tre)*, Luận văn thạc sĩ luật, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.
35. Nguyễn Kim Thoa (2012), *Đánh giá tác động pháp luật*, Tài liệu Hội nghị tập huấn công tác ban hành VBQPPL - Bộ Tư pháp.
36. Nguyễn Kim Thoa (2012), *Lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với VBQPPL của HĐND, UBND*, Tài liệu Hội nghị tập huấn công tác ban hành VBQPPL - Bộ Tư pháp.
37. Tỉnh ủy Bến Tre (2015), *Báo cáo về phát huy tinh thần đồng khởi, xây dựng đảng bộ trong sạch, vững mạnh; tích cực huy động mọi nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội bền vững; nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân*.
38. Trường Đại học Luật Hà Nội (2003), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.

39. Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre (2012), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành VBQPPL của HĐND - UBND năm 2004*.
40. Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre (2013), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2008*.
41. Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre (2015), *Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 trên địa bàn tỉnh Bến Tre*.
42. Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre (2016), *Báo cáo tổng kết 05 năm thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04 tháng 7 năm 2011 của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của các tổ chức pháp chế*.
43. Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre (2016), *Báo cáo tổng kết tình hình phát triển kinh tế - xã hội 05 năm giai đoạn 2011-2015*.
44. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển bách khoa – Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
45. Nguyễn Cửu Việt - Học viện Hành chính (năm 2008), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
46. Nguyễn Nam, *Các nguyên tắc khi xây dựng VBQPPL*, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1536>, ngày cập nhật 01/8/2012.
47. Lê Hồng Sơn, *Cần lắng nghe xã hội, nếu muốn có văn bản tốt*, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=956>, ngày cập nhật 17/12/2008.
48. Nguyễn Đình Thơ, *Mối quan hệ giữa tính hợp pháp và tính hợp lý trong VBQPPL*, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1530>, ngày cập nhật 04/07/2012.