

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

PHAN THỊ MỸ DUNG

**XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA  
ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP TỪ THỰC TIỄN  
TỈNH LONG AN**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2017**

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

PHAN THỊ MỸ DUNG

**XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA  
ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP TỪ THỰC TIỄN  
TỈNH LONG AN**

**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:**

**GS.TS VÕ KHÁNH VINH**

**HÀ NỘI - 2017**

## MỤC LỤC

|                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>MỞ ĐẦU</b>                                                                                                         | 1  |
| <b>Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP</b> | 7  |
| 1.1. Khái niệm, đặc trưng, các nguyên tắc, vai trò của xây dựng văn bản quy phạm pháp luật                            | 7  |
| 1.2. Những vấn đề pháp luật về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.                      | 14 |
| 1.3. Những vấn đề pháp luật về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp huyện                      | 21 |
| 1.4. Những vấn đề pháp luật về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp xã                         | 25 |
| <b>Chương 2: THỰC TRẠNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP TẠI TỈNH LONG AN</b>          | 31 |
| 2.1. Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An                                  | 31 |
| 2.2. Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp huyện, tỉnh Long An                       | 47 |
| 2.3. Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp xã, tỉnh Long An                          | 54 |
| <b>Chương 3: GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP</b>        | 60 |
| 3.1. Nhu cầu và quan điểm về nâng cao chất lượng xây dựng                                                             | 60 |

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp                                                 |    |
| 3.2. Các giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp | 65 |
| <b>KẾT LUẬN</b>                                                                                        | 78 |
| <b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>                                                                     | 80 |
| <b>PHỤ LỤC</b>                                                                                         |    |

## **DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT**

|      |                      |
|------|----------------------|
| HĐND | : Hội đồng nhân dân  |
| QPPL | : Quy phạm pháp luật |
| TTHC | : Thủ tục hành chính |
| UBND | : Ủy ban nhân dân    |
| XHCN | : Xã hội chủ nghĩa   |

## **DANH MỤC CÁC BẢNG THỐNG KÊ**

Bảng 2.1: Thống kê chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị và số lượng văn bản quy phạm pháp luật của UBND tỉnh Long An được ban hành từ năm 2005 đến năm 2015

Bảng 2.2: Thống kê số liệu thẩm định, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

Bảng 2.3: Thống kê số liệu tự kiểm tra văn bản của UBND tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

Bảng 2.4: Thống kê số lượng tổ chức pháp chế và đội ngũ người làm công tác pháp chế ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Long An

Bảng 2.5: Thống kê số liệu thẩm định, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp huyện của tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

Bảng 2.6: Thống kê số liệu tự kiểm tra, kiểm tra văn bản của UBND cấp huyện của tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

Bảng 2.7: Thống kê số liệu ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp xã của tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, công cuộc cải cách hành chính nhà nước của Nước ta đã và đang đặt ra yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Hàng loạt công việc trước mắt và dài hạn trong lĩnh vực quản lý, điều hành đều phải thông qua những hoạt động nhất định, trong đó không thể thiếu một hoạt động cực kỳ quan trọng là ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Sau hơn mười năm thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Luật năm 2004) và hơn năm năm thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật năm 2008), hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) của Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp tỉnh Long An đã có nhiều chuyển biến tích cực; đã xây dựng được một hệ thống văn bản QPPL của tỉnh đảm bảo tính đồng bộ, khả thi, công khai và minh bạch. Các văn bản được ban hành hầu hết dựa trên các căn cứ pháp lý là văn bản của Trung ương hoặc được phân cấp theo thẩm quyền và căn cứ vào thực tiễn địa phương nên về cơ bản đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật nói chung và kịp thời đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh của địa phương nói riêng; qua đó, tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước bằng pháp luật tại địa phương. Đặc biệt, trong những năm qua, các quy định về cơ chế, chính sách mang tính đặc thù của tỉnh đã ban hành mang lại hiệu quả cao, được nhân dân đồng tình ủng hộ, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế- xã hội của tỉnh.

Tuy nhiên, hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An vẫn còn nhiều hạn chế như: còn có sự nhầm lẫn giữa thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng (văn bản thuộc thẩm quyền Chủ tịch UBND lại do UBND ban hành hoặc ngược lại), nhầm lẫn giữa văn bản QPPL với văn bản hành chính cá biệt; còn nhiều văn bản QPPL được ban hành không đúng quy định về thể thức, kỹ thuật bày văn bản QPPL; một số văn bản có nội dung chưa phù hợp với quy định của pháp luật, thiếu khả thi. Hoạt động kiểm tra, rà soát văn bản QPPL có lúc, có nơi chưa được thực hiện thường xuyên, đúng quy trình, quy định nên hiệu quả chưa cao, chưa kịp thời phát hiện

văn bản có dấu hiệu không phù hợp. Lãnh đạo ở một số ngành, địa phương có lúc, có nơi chưa thật sự quan tâm đầy đủ và thiếu sự kiểm tra, chỉ đạo thường xuyên; việc phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn đôi lúc chưa chặt chẽ, nhịp nhàng trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL... Những hạn chế nêu trên đã ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động quản lý điều hành trong phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; ảnh hưởng đến sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và việc thực hiện các chính sách của Đảng và Nhà nước. Bên cạnh đó, việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 tại tỉnh Long An được tổng kết, đánh giá với nhiều vấn đề được phân tích rút kinh nghiệm và những giải pháp đặt ra cần được tăng cường thực hiện trong thực hiện nhiệm vụ hoàn thiện hệ thống pháp luật; 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; việc hợp nhất Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND (năm 2004) và Luật Ban hành văn bản QPPL (năm 2008) bằng Luật Ban hành văn bản QPPL được Quốc hội Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam khóa XIII thông qua ngày 22/6/2015 và có hiệu lực ngày 01/7/2016 với những quy định mới trong xây dựng ban hành văn bản QPPL, mà những cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL phải tổ chức triển khai nghiêm, đạt hiệu quả. Do đó, việc nghiên cứu **“Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp từ thực tiễn tỉnh Long An”** là lý do để tác giả chọn làm Đề tài luận văn tốt nghiệp cao học chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Về những nghiên cứu liên quan đến đề tài, đã có một số bài viết, những công trình và ấn phẩm sau đây: Lưu Kiếm Thanh, "Xây dựng và ban hành văn bản QPPL", Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội năm 2003; Lưu Tiến Dũng “Tính công khai minh bạch trong ban hành văn bản QPPL” đăng trên tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 2/2005; Bộ Tư pháp, Nhóm chuyên gia về xây dựng pháp luật và tổ chức bộ máy nhà nước, “Quy định của pháp luật về văn bản QPPL” đăng trên Cổng thông tin điện tử - Bộ Tư pháp; Nguyễn Kim Thoa – Nguyễn Thị Hạnh, “Đánh giá tác động pháp luật”, đăng trên trang Thông tin pháp luật dân sự ngày 02/6/2008; Nguyễn Kim Thoa, “Lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND”, đăng trên Cổng thông tin điện tử - Bộ Tư pháp.

Một số Luận văn thạc sĩ chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính: Nguyễn Bích Thủy (năm 2012), "Kiểm tra và xử lý văn bản QPPL trên địa bàn thành phố Hà Nội"; Đặng Thị Tố Trinh (năm 2014), "Theo dõi thi hành pháp luật từ thực tiễn tỉnh Kiên Giang"; Nguyễn Đăng Minh (2011), “Thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân”.

Những bài viết và các công trình nghiên cứu nêu trên đã đánh giá việc xây dựng văn bản QPPL của các cơ quan có thẩm quyền của địa phương cũng như hoạt động sau hoạt động ban hành văn bản QPPL của cơ quan có thẩm quyền ở góc độ vĩ mô hoặc ở những địa phương khác nhưng chưa đánh giá được thực trạng xây dựng văn bản QPPL tại tỉnh Long An. Tuy nhiên, đây là những nguồn tài liệu quý giá để tác giả thực hiện luận văn này.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

#### ***3.1. Mục đích nghiên cứu:***

Làm sáng tỏ cơ sở lý luận về hoạt động ban hành văn bản QPPL nói chung, trong đó có UBND các cấp; đánh giá thực trạng hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp của tỉnh Long An; đề xuất một số giải pháp cơ bản nhằm góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp của Long An trong thời gian tới.

#### ***3.2. Nhiệm vụ của luận văn:***

Để thực hiện mục tiêu chung nêu trên, luận văn có một số nhiệm vụ cụ thể sau đây:

Nghiên cứu, đề cập những vấn đề lý luận và pháp lý về hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp;

Đánh giá thực trạng hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An;

Xây dựng phương hướng và giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An.

### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

#### ***4.1. Đối tượng nghiên cứu:***

Đề tài tập trung tìm hiểu, nghiên cứu về hoạt động xây dựng văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An.

#### ***4.2. Phạm vi nghiên cứu:***

Nghiên cứu các vấn đề liên quan đến hoạt động xây dựng văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An.

Thời gian nghiên cứu từ ngày 01/4/2005 đến 31/12/2015.

## **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

### **5.1. Phương pháp luận nghiên cứu**

Đề tài vận dụng phương pháp luận duy vật biện chứng của chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước, pháp luật nói chung và các quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam, pháp luật của Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam về xây dựng văn bản QPPL của UBND các cấp.

### **5.2. Phương pháp nghiên cứu**

Phương pháp nghiên cứu tài liệu: sưu tầm, tập hợp tài liệu để xây dựng hệ thống cơ sở lý luận và pháp lý về hoạt động ban hành văn bản QPPL làm tiền đề cho việc đánh giá thực trạng hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An ở Chương 2.

Phương pháp thống kê: được ứng 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 ban hành văn bản QPPL để từ đó phân tích, đánh giá một số hoạt động trong quy trình ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An.

Phương pháp phân tích - tổng hợp: được sử dụng xuyên suốt luận văn này. Tác giả sử dụng phương pháp phân tích - tổng hợp 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 lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản QPPL; số liệu thẩm định và ban hành văn bản QPPL; số liệu tổ chức và công chức pháp chế các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, công chức Tư pháp của Phòng Tư pháp cấp huyện, công chức Tư pháp – Hộ tịch cấp xã; công chức Sở Tư pháp tham mưu công tác xây dựng văn bản QPPL...để thấy rõ thực trạng hoạt động

ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An. Từ đó rút ra những nhận xét về ưu điểm và hạn chế trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL; phân tích làm rõ nguyên nhân để đề xuất phương hướng, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An trong thời gian tới.

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.

Tóm lại, việc chọn lọc, vận dụng những phương pháp nêu trên vào từng nội dung nghiên cứu sẽ giúp tác giả làm sáng tỏ vấn đề nghiên cứu cũng như đề xuất những giải pháp khả thi, phù hợp nhằm khắc phục những hạn chế, thiếu sót trong thực tiễn hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An trong thời gian qua, đồng thời thực hiện tốt những phương hướng giải pháp đề ra trong đề tài nghiên cứu.

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

### **6.1. Ý nghĩa lý luận**

Lý luận của Chủ nghĩa Mác-Lê nin chỉ ra rằng, quản lý xã hội bằng pháp luật là tốt nhất, có hiệu quả nhất; ở nước ta, quan điểm trên được thể chế tại khoản 1, Điều 8 Hiến Pháp 2013 *“Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”*, như vậy có thể thấy vai trò của pháp luật là hết sức quan trọng, do đó chất lượng của văn bản QPPL cũng là vấn đề cần tập trung nghiên cứu, đánh giá, trong việc xác định các giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL của nước ta theo Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị khóa IX về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

Đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, gia nhập WTO, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần phải đổi mới, nâng cao chất lượng các văn bản QPPL, theo đó cần xác định phương hướng và giải pháp tập trung làm tốt một số công việc cụ thể trong thời gian tới.

## **6.2. Ý nghĩa thực tiễn**

Xuất phát từ nhiệm vụ cải cách hành chính và yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, luận văn đề xuất các giải pháp nhằm khắc phục những hạn chế yếu kém để nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tỉnh Long An.

Kết quả nghiên cứu của luận văn có thể làm nguồn tư liệu cho việc tham khảo trong nghiên cứu, học tập, tập huấn nghiệp vụ, trao đổi kinh nghiệm trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương nói chung và của UBND cấp tỉnh nói riêng.

Luận văn góp phần nhận thức rõ hơn về thực trạng hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An trong giai đoạn hiện nay. Qua đó, giúp các cơ quan chức năng nhìn nhận và đánh giá về năng lực của UBND các cấp trong tỉnh và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, UBND cấp huyện, công chức chuyên môn của UBND cấp xã trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL để có những điều chỉnh sao cho chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL ngày càng cao hơn.

## **7. Cơ cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, bảng mục lục và tài liệu tham khảo, luận văn được kết cấu gồm 3 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 các cấp

**Chương 2,** Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp tại tỉnh Long An

**Chương 3,** Phương hướng và giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp tại tỉnh Long An.

## **Chương 1**

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

## **1.1. Khái niệm, đặc trưng, các nguyên tắc, vai trò của xây dựng văn bản quy phạm pháp luật**

### **1.1.1. Các khái niệm**

#### **1.1.1.1. Khái niệm văn bản**

Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính đưa ra định nghĩa văn bản là một trong những phương tiện ghi tin, được sử dụng rộng rãi để truyền đạt thông tin nhằm mục tiêu ổn định, thống nhất các thông tin và giúp cho việc sử dụng chúng được nhiều lần trên một phạm vi rộng. Như vậy, văn bản có bản chất là vật mang tin và được tạo nên do nhu cầu cố định và truyền đạt thông tin cho nhiều đối tượng. Văn bản được tạo thành bởi 02 yếu tố: nội dung thông tin và kỹ thuật ghi tin với những ký hiệu nhất định. [33, tr.765]. Tùy theo từng lĩnh vực cụ thể của đời sống xã hội và quản lý nhà nước mà văn bản có những hình thức và nội dung khác nhau.

Theo kỹ thuật, nghiệp vụ hành chính thì văn bản quản lý nhà nước là những quyết định và thông tin quản lý thành văn bản do các cơ quan quản lý nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hình thức nhất định và được Nhà nước đảm bảo thi hành bằng những biện pháp khác nhau nhằm điều chỉnh các mối quan hệ quản lý nội bộ nhà nước hoặc giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức và công dân.. [25, tr.348].

#### **1.1.1.2. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật**

Theo từ điển Luật học thì văn bản QPPL 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. Văn bản QPPL được chia làm hai loại là văn bản luật và văn bản dưới luật. [10, tr.839].

Trên phương diện pháp lý, khái niệm văn bản QPPL đã ghi nhận chính thống trong các văn bản luật và được điều chỉnh, bổ sung, phát triển qua từng giai đoạn cụ

thể:

Luật Ban hành văn bản QPPL (năm 1996) đã khái quát: văn bản QPPL 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 XHCN. Đến năm 2004, Quốc hội đã ban hành Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND nhằm quy định rõ hơn thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, văn bản QPPL 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 XHCN. [37, tr.8].

Khái niệm văn bản QPPL được Luật Ban hành văn bản QPPL (năm 2008) khái quát cụ thể hơn: Văn bản QPPL 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 văn bản QPPL của HĐND, UBND năm 2004 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.

Văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND thì không phải là văn bản QPPL [5,tr.205-206]

#### *1.1.1.3. Khái niệm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

Xây dựng văn bản là hoạt động của nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước, là quá trình gồm các hoạt động được tiến hành theo những quy trình nhất định. Hoạt động xây dựng văn bản pháp luật có vai trò quan trọng trong quản lý nhà nước đặc biệt là với nhà nước pháp quyền giúp cho nhà nước có thể hoàn thiện tổ chức thực hiện và thực hiện pháp luật. Để hoạt động xây dựng văn bản pháp luật có hiệu quả và đạt chất lượng cao, hoạt động xây dựng văn bản phải tuân thủ những nguyên tắc, quy định nhất định.

Trên cơ sở những quy định của Luật năm 2008 và Luật năm 2004, xây dựng văn bản QPPL được hiểu như sau:

Hoạt động xây dựng văn bản QPPL của UBND các cấp là hoạt động theo thẩm

quyền của UBND các cấp ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục do pháp luật về ban hành văn bản QPPL quy định 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, tổ chức triển khai thi hành Hiến pháp, Luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp. Các hoạt động đó được tiến hành theo quy trình, trình tự với những giai đoạn chủ yếu sau đây: lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản QPPL (đối với UBND cấp huyện, xã không bắt buộc có bước này); soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định (đối với UBND cấp xã không có bước thẩm định); trình thông qua dự thảo văn bản; công khai, minh bạch văn bản QPPL.

Hoạt động xây dựng văn bản QPPL có các đặc điểm là mang tính sáng tạo; quan hệ trực tiếp với chính trị; độ phức tạp cao; có tác động nhiều chiều, lâu dài lên các quan hệ xã hội. Hoạt động ban hành văn bản QPPL nhằm tạo ra sản phẩm là các QPPL, nhằm hướng hành vi của các chủ thể phát triển theo một hướng nhất định. Vì vậy, hoạt động ban hành văn bản QPPL có tác động lâu dài.

Từ những vấn đề đã phân tích trên đây, có thể khái quát như sau: hoạt động xây dựng văn bản QPPL là hoạt động do các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền hoặc được trao quyền tiến hành theo thủ tục luật định nhằm đưa ra các quyết định pháp luật dưới dạng văn bản trong đó chứa đựng các QPPL để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo những mục đích nhất định.

### ***1.1.2. Đặc trưng của văn bản quy phạm pháp luật***

Theo khái niệm văn bản QPPL và những nội dung phân tích trên đây thì văn bản QPPL có các dấu hiệu đặc trưng sau:

Thứ nhất, 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 pháp luật quy định. Dấu hiệu này cho thấy, chỉ các cơ quan nhà nước được pháp luật quy định mới có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL dưới các hình thức nhất định. Bên cạnh đó, việc ban hành văn bản QPPL đòi hỏi phải tuân thủ theo đúng trình tự, thủ tục do pháp luật quy định.

Thứ hai, là có quy tắc xử sự chung. Đây là dấu hiệu cơ bản đầu tiên và quan trọng nhất để xác định một văn bản là văn bản QPPL. Vì việc dự kiến ban hành một văn bản có chứa đựng "quy phạm pháp luật" là yếu tố được xác định trong toàn bộ quá trình ban hành văn bản. Chính yếu tố này đặt ra yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản phải tuân theo trình tự, thủ tục của việc ban hành văn

bản QPPL. Nói cách khác, nếu không có QPPL thì việc soạn thảo và ban hành văn bản cũng không phải tuân theo trình tự, thủ tục soạn thảo của văn bản QPPL và cũng không đòi hỏi phải được ban hành bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền được pháp luật quy định, thậm chí đó là thẩm quyền hiến định.

Thứ ba, là có hiệu lực bắt buộc chung. Văn bản QPPL có tính áp dụng chung, không đặt ra cho từng đối tượng cụ thể mà nhằm tới phạm vi đối tượng rộng hơn. Các QPPL được áp dụng đối với những người thuộc đối tượng được các QPPL đó điều chỉnh. Nói cách khác, QPPL chỉ ra cách xử sự mà chủ thể bắt buộc phải tuân theo. Tính bắt buộc ở đây thể hiện tính quyền lực nhà nước và cũng nhằm bảo đảm các QPPL được thực hiện trên thực tế.

Thứ tư, là được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Văn bản QPPL được Nhà nước ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động quản lý điều hành, được tuân thủ và bảo đảm thực hiện bởi sự cưỡng chế nhà nước. Để đảm bảo cho việc áp dụng QPPL, Nhà nước có thể áp dụng các chế tài thông qua lực lượng công quyền. Các chế tài có thể rất đa dạng: chế tài hình sự như hình phạt tù hoặc phạt tiền; chế tài dân sự như hủy bỏ hợp đồng dân sự, bồi thường thiệt hại dân sự ngoài hợp đồng, chế tài hành chính như xử phạt vi phạm hành chính... Như vậy, văn bản QPPL do cơ quan có thẩm quyền ban hành, bắt buộc là cơ quan nhà nước ở trung ương hay các cấp chính quyền địa phương ban hành đều phải được tuân thủ và thực hiện.

Như vậy, khi đánh giá một văn bản có phải là văn bản QPPL hay không cũng như xem xét một văn bản có chứa "quy phạm pháp luật" hay không thì cần đặc biệt chú ý đến các dấu hiệu đặc trưng của QPPL như trên. [5, tr.13-14].

### ***1.1.3. Các nguyên tắc của xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật***

#### ***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, ban hành văn bản QPPL là tạo ra được một hệ thống văn bản QPPL 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. Nguyên tắc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống văn bản QPPL cần luôn được chú ý trong quá trình soạn thảo.

Bảo đảm tính hợp hiến của văn bản QPPL thể hiện ở chỗ các văn bản QPPL nói chung không chỉ phù hợp với các quy định của Hiến pháp mà còn phải phù hợp với tinh thần và các nguyên tắc của Hiến pháp, bởi lẽ, ngôn ngữ của các Hiến pháp nói chung thường cô đọng, súc tích, mang tính định hướng và là nền tảng để các văn bản QPPL thể hiện chi tiết.

Bảo đảm tính hợp pháp của văn bản QPPL thể hiện ở sự phù hợp của hình thức, nội dung văn bản với thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản; sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với quy định của văn bản QPPL có giá trị pháp lý cao hơn; việc tuân thủ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản theo quy định của pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản QPPL.

Bảo đảm tính thống nhất của văn bản trong hệ thống văn bản QPPL là bảo đảm văn bản do một cơ quan ban hành không được mâu thuẫn với các văn bản QPPL khác của chính cơ quan ban hành văn bản đó, văn bản của cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành không mâu thuẫn với văn bản do cơ quan nhà nước cấp trên ban hành. [5, tr66, 67].

*1.1.3.2. Bảo đảm 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 văn bản QPPL phải được ban hành đúng thẩm quyền, tức là chỉ có các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL luật 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 văn bản QPPL phải bảo đảm tuân thủ đúng trình tự, thủ tục như thành lập ban soạn thảo, lấy ý kiến Nhân dân, thẩm định...

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

Công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật nói chung cũng như trong xây dựng và ban hành văn bản QPPL là vấn đề được đặc biệt quan tâm trong xây dựng, ban hành văn bản QPPL. Việc công khai, minh bạch từ khâu soạn thảo cho đến khâu ban hành không những giúp cho người dân sớm biết được định hướng chính sách, pháp luật trong tương lai để chuẩn bị các điều kiện cho việc thực hiện mà còn là một trong những kênh để người dân có thể tham gia vào hoạt động xây dựng thể chế, làm cho pháp luật phản ánh được sát hơn ý chí, nguyện vọng của Nhân dân... Đây cũng là

một nội dung quan trọng nhằm thực hiện phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" đã được đề ra trong nhiều văn kiện của Đảng. Đồng thời, cũng là để thực hiện các cam kết của Việt Nam khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO). Bên cạnh đó, nguyên tắc khi soạn thảo, ban hành văn bản QPPL, các quy định của văn bản phải bảo đảm tính minh bạch, tức là từng quy định 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. Trong quá trình soạn thảo, toàn văn dự thảo văn bản QPPL 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 được tiếp cận, 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. [5, tr.69-70].

#### *1.1.3.4. Bảo đảm tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật*

Để văn bản QPPL thực sự đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, là công cụ hiệu quả trong hoạt động quản lý, điều hành thì một trong những yêu cầu quan trọng là văn bản đó phải bảo đảm tính khả thi. Các quy định của văn bản phải được soạn thảo sao cho phù hợp với thực tiễn quản lý. Để văn bản có tính khả thi cao 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 tính khả thi 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 văn bản QPPL 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. [5, tr.70-71].

#### *1.1.3.5. Không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên*

Đây là một nguyên tắc rất quan trọng trong việc bảo đảm tính phù hợp, thống nhất, đồng bộ của văn bản QPPL với các điều ước quốc tế có liên quan mà nước ta đã ký kết hoặc gia nhập. [5, tr.71-72].

#### *1.1.4. Vai trò của văn bản quy phạm pháp luật đối với quản lý nhà nước, quản lý xã hội*

Là công cụ chính để các cơ quan quản lý nhà nước điều chỉnh các quan hệ xã

hội, văn bản QPPL có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự ổn định và phát triển xã hội. Điều 8 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật". Như vậy, văn bản QPPL có vai trò vô cùng to lớn, được thể hiện tập trung ở các góc độ sau:

Thứ nhất, văn bản QPPL có thể điều tiết những vấn đề thực tiễn. Xã hội ngày càng phát triển đa dạng, đa chiều với những mối quan hệ phức tạp, nhiều vấn đề liên quan trực tiếp đến sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đang đặt ra cho Nhà nước những vấn đề thực tiễn cần phải giải quyết trong quá trình quản lý, điều hành.

Thứ hai, văn bản QPPL thể chế hóa và bảo đảm thực hiện các chính sách. Bởi vì, pháp luật là biểu hiện hoạt động của chính sách. "Pháp luật được ban hành có thể đưa ra các biện pháp gián tiếp, thông qua việc tạo ra hành lang pháp lý mà trong phạm vi đó, từng cá nhân đóng vai trò là động lực" [4, tr.4]. Luật pháp có thể đem lại công bằng xã hội, giảm đói nghèo, tạo ra động lực cho xã hội phát triển. Tuy nhiên, phát triển thôi chưa đủ mà còn cần phải phát triển bền vững. Yêu cầu phát triển bền vững đặt ra cho các cơ quan ban hành văn bản của địa phương phải có các biện pháp quản lý bảo đảm cho sự phát triển.

Thứ ba, văn bản QPPL có thể tạo ra, phân bổ và phát huy các nguồn lực nhằm phát triển kinh tế. Pháp luật có thể tạo điều kiện để tăng việc làm và tăng thu nhập. Pháp luật tạo điều kiện cho các chủ sở hữu tiếp cận với công nghệ thông tin và thị trường, với các kỹ năng về tín dụng và quản lý, qua đó giúp họ tăng năng suất lao động, nhờ đó mà thu nhập cao hơn.

Thứ tư, văn bản QPPL góp phần làm ổn định trật tự xã hội, tạo cơ hội quản lý tốt. 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 QPPL luôn luôn được bảo đảm bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước. Trong khi đó, có một số quy tắc xử sự mà việc không thực hiện nó gắn liền với biện pháp cưỡng chế của cơ quan công quyền. Như vậy, văn bản QPPL của chính quyền địa phương có một sức mạnh rất lớn, nhờ vào đó việc quản lý xã hội ở địa phương mới đạt được hiệu quả.

Thứ năm, văn bản QPPL làm thay đổi các hành vi xử sự không mong muốn và thiết lập các hành vi xử sự phù hợp. Muốn tạo điều kiện cho phát triển kinh tế - xã hội, cần phải sử dụng pháp luật để làm thay đổi hành vi xử sự của phần lớn Nhân dân

và của cán bộ, công chức nhà nước. Thiếu sự quản lý bằng pháp luật, cơ chế trách nhiệm, tính minh bạch và sự tham gia của người dân, các quyết định sẽ trở nên tùy tiện, cán bộ chính quyền sẽ sử dụng quyền lực nhà nước không phải vì lợi ích của đa số Nhân dân mà là cho riêng họ.

Như vậy, văn bản QPPL có vai trò vô cùng quan trọng, không chỉ quy định các giá trị mà người quản lý coi đó là giá trị cơ bản của xã hội và đưa ra các biện pháp khuyến khích thực thi pháp luật, đem lại ổn định trật tự xã hội mà còn bảo đảm cho xã hội phát triển. Chính trong ý nghĩa này mà người soạn thảo và cơ quan ban hành văn bản QPPL cần chú ý đến vai trò quan trọng của văn bản QPPL trong quản lý và phát triển. Từ trách nhiệm chung của nhà nước, của quốc gia, mỗi cấp chính quyền địa phương có thể thấy được trọng trách của mình. Công cụ để các cấp chính quyền địa phương thực hiện quản lý và bảo đảm phát triển chính là pháp luật nói chung và văn bản QPPL của UBND các cấp nói riêng.

## **1.2. Những vấn đề pháp luật về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

### ***1.2.1. Địa vị pháp lý của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh***

UBND cấp tỉnh do HĐND cùng cấp bầu ra, là cơ quan chấp hành của HĐND cấp tỉnh. UBND cấp tỉnh còn là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của cấp chính quyền địa phương; chịu trách nhiệm tổ chức quản lý hành chính nhà nước ở cấp tỉnh và đảm bảo cho bộ máy nhà nước cấp tỉnh hoạt động thông suốt. Trong quá trình quản lý, điều hành phải chịu sự chỉ đạo và chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên (Chính phủ) và HĐND cấp tỉnh. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, UBND cấp tỉnh ra quyết định, chỉ thị và tổ chức thực hiện, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó của cấp dưới nhưng việc ban hành quyết định, chỉ thị này phải đảm bảo theo quy định của Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Trong cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương, UBND cấp tỉnh còn là cầu nối rất quan trọng trong việc phát huy hiệu lực của chính quyền địa phương, đảm bảo hoạt động hành chính nhà nước thông suốt từ trung ương đến cơ sở. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 xác định vị trí, vai trò của UBND cấp tỉnh, quan hệ chấp hành của UBND cấp tỉnh và HĐND cùng cấp, đồng thời đảm bảo tính độc lập tương đối của UBND cấp tỉnh trong việc thực hiện hoạt động quản

lý hành chính nhà nước ở địa phương. Với tính chất pháp lý như vậy, UBND được xác định là cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền chung tại địa phương.

Để giúp UBND cấp tỉnh thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trên địa bàn tỉnh, UBND cấp tỉnh thành lập các cơ quan chuyên môn trực thuộc (các sở, ngành) để tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự ủy quyền của UBND cấp tỉnh và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực từ trung ương đến cơ sở.

### ***1.2.2. Sự cần thiết phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh***

Xây dựng, ban hành văn bản QPPL 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 văn bản QPPL, 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. UBND cấp 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. Do đó, UBND cấp tỉnh cần phải ban hành văn bản QPPL để đảm bảo thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

Theo quy định của Luật năm 2004, UBND cấp tỉnh ban hành văn bản QPPL trong những trường hợp sau đây: Một là, để 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, củng cố quốc phòng, an ninh. Hai là, để thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. Ba là, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên giao cho UBND quy định một vấn đề cụ thể.

### ***1.2.3. Văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh***

Về nguyên tắc, văn bản QPPL do UBND cấp tỉnh ban hành cũng phải nằm trong tổng thể hệ thống pháp luật quốc gia và phải có đầy đủ các dấu hiệu đặc trưng của văn bản QPPL: là văn bản do UBND cấp tỉnh ban hành theo thẩm quyền, trình tự,

thủ tục do Luật năm 2004 quy định; có quy tắc xử sự chung; có hiệu lực trong phạm vi địa bàn cấp tỉnh; được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng XHCN. Văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh được ban hành dưới hình thức quyết định, chỉ thị. [37, tr.8].

Văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh phải phù hợp với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật; văn bản QPPL của UBND còn phải phù hợp với nghị quyết của HĐND cùng cấp. Văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và của HĐND cùng cấp phải được cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ. Do đó, một yêu cầu đặt ra là văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh được ban hành phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp; tính thống nhất, đồng bộ và khả thi, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Một văn bản QPPL được đánh giá là văn bản tốt thì văn bản đó phải giải quyết được các vấn đề bức xúc của xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, đảm bảo quyền và nghĩa vụ của công dân, thúc đẩy sự phát triển. Nội dung của các quy định trong văn bản phải đảm bảo minh bạch, cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện; đảm bảo tính ổn định của hệ thống pháp luật; chế tài đặt ra trong văn bản phải hợp lý, tương xứng với tính chất, mức độ hành vi vi phạm. [5, tr.14].

#### ***1.2.4. Nội dung văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh***

##### ***1.2.4.1. Nội dung Quyết định của UBND cấp tỉnh***

Quyết định của UBND tỉnh được ban hành để thực hiện chủ trương, chính sách, biện pháp trong các lĩnh vực kinh tế, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi, đất đai, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ, du lịch, giáo dục và đào tạo, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao, y tế, xã hội, khoa học và công nghệ, tài nguyên và môi trường, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, thi hành pháp luật, xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính trên địa bàn tỉnh quy định tại các điều 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94 và 95 của Luật tổ chức HĐND và UBND và các văn bản QPPL khác có liên quan của cơ quan nhà nước cấp trên. [37, tr. 17].

##### ***1.2.4.2. Nội dung Chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.***

Chỉ thị của UBND cấp tỉnh được ban hành để quy định biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động, đôn đốc và kiểm tra hoạt động của cơ quan, đơn vị trực thuộc và của HĐND và UBND cấp dưới trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của HĐND cùng cấp và quyết định của mình. [37, tr.18].

#### ***1.2.5. Trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh***

Theo quy định của Luật năm 2004 thì trình tự, thủ tục soạn thảo, ban hành quyết định, chỉ thị của UBND cấp tỉnh được tiến hành theo các bước sau:

##### ***1.2.5.1. Lập, thông qua và điều chỉnh chương trình xây dựng văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh***

Mỗi năm, UBND cấp tỉnh phải dự kiến chương trình văn bản QPPL của mình. Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị hàng năm của UBND cấp 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. [37, tr.35].

Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị tiến hành theo các bước sau đây:

Một là, cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh gửi đề nghị xây dựng quyết định, chỉ thị đến Văn phòng UBND cấp tỉnh. Văn phòng UBND cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với Sở Tư pháp giúp UBND cấp tỉnh lập chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của UBND theo thứ tự ưu tiên ban hành văn bản, căn cứ vào nhu cầu quản lý nhà nước, tính khả thi của văn bản và tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Để có cơ sở cho UBND cấp tỉnh xem xét thông qua, dự thảo chương trình phải nêu rõ tên văn bản, sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản, nội dung chính của văn bản, cơ quan soạn thảo văn bản dự báo tác động kinh tế - xã hội, nguồn tài chính, nguồn nhân lực và thời điểm ban hành của từng văn bản.

Hai là, Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của UBND cấp tỉnh được thông qua tại phiên họp tháng một hàng năm của UBND. Để các thành viên UBND có thời gian nghiên cứu, Dự thảo chương trình phải được Văn phòng UBND gửi đến thành viên UBND chậm nhất là 5 ngày trước ngày UBND họp. Quyết định về chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của UBND phải gửi đến các thành viên UBND, các cơ quan, tổ chức hữu quan.

Trong trường hợp không bảo đảm tiến độ và chất lượng soạn thảo hoặc không cần thiết phải ban hành văn bản vì lý do khách quan, cơ quan đề nghị xây dựng quyết định, chỉ thị có thể đề nghị đưa ra khỏi chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị văn bản đã dự kiến. Trong các trường hợp này, cơ quan đề nghị đưa ra khỏi chương trình phải có Tờ trình gửi Chủ tịch UBND, Văn phòng UBND, trong đó nêu rõ lý do đưa ra khỏi chương trình. Cơ quan đề nghị xây dựng quyết định, chỉ thị có thể đề nghị bổ sung chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của UBND. Quy trình bổ sung chương trình được thực hiện tương tự như quy trình xây dựng chương trình. Căn cứ vào đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị và yêu cầu quản lý của địa phương, UBND quyết định điều chỉnh chương trình.

#### *1.2.5.2. Soạn thảo văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh*

Tuỳ theo tính chất và nội dung của quyết định, chỉ thị, UBND cấp tỉnh tổ chức việc soạn thảo hoặc phân công cơ quan soạn thảo quyết định, chỉ thị. Trong trường hợp quyết định, chỉ thị liên quan đến một ngành, lĩnh vực công tác do một sở, ngành phụ trách thì UBND chỉ định cơ quan soạn thảo và cơ quan đó tổ chức việc soạn thảo.

Trường hợp văn bản có nội dung liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hay phức tạp, cơ quan chuyên môn được UBND phân công soạn thảo có thể ra quyết định thành lập Tổ soạn thảo gồm đại diện của các cơ quan, tổ chức liên quan (trước khi quyết định thành lập, có thể xin ý kiến bằng văn bản của lãnh đạo UBND). Trong quyết định thành lập Tổ soạn thảo phải xác định rõ nhiệm vụ của Tổ trưởng, nhiệm vụ của thành viên; trách nhiệm của cơ quan soạn thảo trong việc bảo đảm các điều kiện cho hoạt động soạn thảo của Tổ soạn thảo.

Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ: khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội ở địa phương liên quan đến dự thảo; nghiên cứu đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và thông tin, tư liệu có liên quan đến dự thảo; xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo quyết định, chỉ thị; tổng hợp, nghiên cứu tiếp thu ý kiến và chỉnh lý dự thảo quyết định, chỉ thị.

#### *1.2.5.3. Lấy ý kiến về dự thảo văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh*

Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, chỉ thị, cơ quan soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan, đối tượng chịu sự tác động

trực tiếp của văn bản. Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn năm ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo quyết định, chỉ thị.

Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định, chỉ thị thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến, địa chỉ nhận ý kiến và dành ít nhất bảy ngày, kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo quyết định, chỉ thị. [37, tr.36-37].

Các ý kiến góp ý phải được cơ quan soạn thảo nghiên cứu, nếu hợp lý thì tiếp thu ý kiến để chỉnh lý dự thảo văn bản; trường hợp không hợp lý, thì giải trình rõ trong tờ trình. Các ý kiến góp ý phải được đưa vào hồ sơ để cơ quan có thẩm quyền tham khảo.

Theo quy định tại Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC thì các quy định về TTHC được kiểm soát chặt chẽ từ khâu dự thảo cho đến khâu thực hiện nhằm nâng cao chất lượng TTHC mới ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung; cắt giảm gánh nặng hành chính và duy trì tính công khai, minh bạch của TTHC. Do đó, cơ quan được phân công chủ trì soạn thảo văn bản QPPL có quy định về TTHC phải lấy ý kiến cơ quan kiểm soát TTHC đồng thời tổ chức đánh giá tác động của quy định về TTHC theo các tiêu chí sau đây: sự cần thiết của TTHC; tính hợp lý của TTHC; tính hợp pháp của TTHC; các chi phí tuân thủ TTHC. Khi gửi lấy ý kiến về TTHC, cơ quan soạn thảo phải gửi hồ sơ bao gồm: văn bản đề nghị góp ý kiến, trong đó nêu rõ vấn đề cần xin ý kiến đối với quy định về TTHC, xác định rõ các tiêu chí đã đạt được của TTHC; dự án, dự thảo văn bản có quy định về TTHC; bản đánh giá tác động của TTHC.

Cơ quan thực hiện kiểm soát TTHC có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động của quy định về TTHC thông qua việc tham vấn, hội nghị, hội thảo hoặc biểu mẫu lấy ý kiến do cơ quan kiểm soát TTHC xây dựng và đăng tải trên cơ sở dữ liệu quốc gia về TTHC để tổng hợp ý kiến tham gia gửi cơ quan chủ trì soạn thảo. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan cho ý kiến. Trường hợp không tiếp thu ý kiến góp ý, cơ quan chủ trì soạn thảo phải giải trình cụ thể. Việc tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý đối với quy định về TTHC trong các dự án, dự thảo phải được thể hiện thành một phần riêng trong văn bản tiếp thu, giải trình. Văn bản tiếp thu, giải trình phải được gửi đến cơ quan cho ý kiến theo quy định.

#### *1.2.5.4. Thẩm định dự thảo QPPL của UBND cấp tỉnh*

Dự thảo quyết định, chỉ thị của UBND cấp tỉnh phải được Sở Tư pháp thẩm định trước khi trình UBND cấp tỉnh. Hồ sơ gửi thẩm định bao gồm: công văn yêu cầu thẩm định; tờ trình và dự thảo quyết định, chỉ thị; bản tổng hợp ý kiến về dự thảo quyết định, chỉ thị; các tài liệu có liên quan.

Theo quy định của pháp luật về kiểm soát TTHC thì trước khi gửi thẩm định, cơ quan được giao chủ trì soạn thảo phải gửi lấy ý kiến cơ quan, đơn vị kiểm soát TTHC. Sở Tư pháp không tiếp nhận hồ sơ gửi thẩm định nếu dự án, dự thảo văn bản QPPL có quy định về TTHC chưa có bản đánh giá tác động về TTHC và ý kiến góp ý của cơ quan kiểm soát TTHC.

Chậm nhất là mười lăm ngày trước ngày UBND họp, cơ quan soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị đến Sở Tư pháp để thẩm định. Phạm vi thẩm định bao gồm: sự cần thiết ban hành; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo quyết định, chỉ thị; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo quyết định, chỉ thị với hệ thống pháp luật; ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản. Chậm nhất bảy ngày trước ngày UBND cấp tỉnh họp, Sở Tư pháp gửi báo cáo thẩm định đến cơ quan soạn thảo. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu nội dung báo cáo thẩm định, tiếp thu ý kiến của Sở Tư pháp để chỉnh lý dự thảo trước khi trình UBND (không bắt buộc phải tiếp thu tất cả các ý kiến trong báo cáo thẩm định, mà chỉ tiếp thu những ý kiến hợp lý nhưng cần có báo cáo giải trình về việc tiếp thu ý kiến thẩm định).

#### *1.2.5.5. Xem xét, thông qua dự thảo QPPL của UBND cấp tỉnh*

Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm gửi hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị đến Văn phòng UBND cấp tỉnh để chuyển đến các thành viên UBND chậm nhất là ba ngày trước ngày UBND họp. Hồ sơ bao gồm: tờ trình và dự thảo quyết định, chỉ thị; báo cáo thẩm định; bản tổng hợp ý kiến về dự thảo văn bản; các tài liệu có liên quan. Việc xem xét, thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị tại phiên họp UBND cấp tỉnh được tiến hành theo trình tự sau đây: đại diện cơ quan soạn thảo trình bày dự thảo văn bản; đại diện Sở Tư pháp trình bày báo cáo thẩm định; UBND thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị. Sau khi biểu quyết thông qua, Chủ tịch UBND tỉnh chỉ đạo cơ quan soạn thảo, Văn phòng UBND tỉnh chỉnh lý về mặt kỹ

thuật dự thảo văn bản trước khi trình Chủ tịch UBND tỉnh thay mặt UBND cấp ký ban hành.

#### *1.2.5.6. Quy định về hiệu lực văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh*

Văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh phải quy định hiệu lực về thời gian, không gian và đối tượng áp dụng. Văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh có hiệu lực sau mười ngày kể từ ngày Chủ tịch UBND ký ban hành, trừ trường hợp văn bản quy định ngày có hiệu lực muộn hơn. Không quy định hiệu lực trở về trước đối với văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh. [37, tr.47].

#### *1.2.5.7. Kiểm soát văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh*

Văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh phải được giám sát, kiểm tra chặt chẽ, thường xuyên, đồng thời phải được thường xuyên rà soát và định kỳ hệ thống hoá. UBND cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức việc rà soát, hệ thống hoá các văn bản QPPL của mình. Sở Tư pháp có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan giúp UBND cấp tỉnh rà soát, hệ thống hoá văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh để kịp thời kiến nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

### **1.3. Những vấn đề pháp luật về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp huyện**

#### *1.3.1. Địa vị pháp lý của Ủy ban nhân dân cấp huyện*

UBND cấp huyện do HĐND cấp huyện bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên. UBND cấp huyện chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. UBND cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương tới cơ sở.

#### *1.3.2. Văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp huyện*

Về nguyên tắc, văn bản QPPL do UBND cấp huyện ban hành cũng phải nằm trong tổng thể hệ thống pháp luật quốc gia và phải có đầy đủ các dấu hiệu đặc trưng của văn bản QPPL là: văn bản do UBND cấp huyện ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục do Luật quy định; có quy tắc xử sự chung; có hiệu lực trong phạm vi địa

bản cấp huyện; được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng XHCN. Văn bản QPPL của UBND cấp huyện được ban hành dưới hình thức quyết định, chỉ thị. [37, tr.14].

Văn bản QPPL của UBND cấp huyện phải phù hợp với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật; văn bản QPPL của UBND còn phải phù hợp với nghị quyết của HĐND cùng cấp. Văn bản QPPL của UBND cấp huyện trái với Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và của HĐND cùng cấp phải được cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ.

Do đó, một yêu cầu đặt ra là văn bản QPPL của UBND cấp huyện được ban hành phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp; tính thống nhất, đồng bộ và khả thi, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Đồng thời, nội dung quy định trong văn bản QPPL phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, vừa phải đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước đồng thời phải đảm bảo thúc đẩy phát triển xã hội và có tính khả thi cao.

### ***1.3.3. Nội dung văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp huyện***

#### ***1.3.3.1. Nội dung Quyết định của UBND cấp huyện***

Quyết định của UBND cấp huyện được ban hành để thực hiện chủ trương, biện pháp trong các lĩnh vực kinh tế, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi, đất đai, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải, thương mại, dịch vụ, du lịch, giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, tài nguyên và môi trường, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, thi hành pháp luật, xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính trên địa bàn huyện quy định tại các điều 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 và 107 của Luật tổ chức HĐND và UBND và các văn bản QPPL khác có liên quan của cơ quan nhà nước cấp trên. [37, tr.15].

Quyết định của UBND quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương, UBND thị xã, thành phố thuộc tỉnh được ban hành để thực hiện chủ trương, biện pháp quy định tại khoản 1 Điều 16 và thực hiện chủ trương, biện pháp khác về xây dựng, phát triển

đô thị trên địa bàn quận quy định tại Điều 109 của Luật Tổ chức HĐND và UBND và các văn bản QPPL khác có liên quan của cơ quan nhà nước cấp trên.

Quyết định của UBND huyện thuộc địa bàn hải đảo được ban hành để thực hiện chủ trương, biện pháp quy định tại khoản 1 Điều 15 và thực hiện chủ trương, biện pháp khác về xây dựng, phát triển hải đảo quy định tại Điều 110 của Luật tổ chức HĐND và UBND và các văn bản QPPL khác có liên quan của cơ quan nhà nước cấp trên.

#### *1.3.3.2. Nội dung Chỉ thị của UBND cấp huyện*

Chỉ thị của UBND cấp huyện được ban hành để quy định biện pháp chỉ đạo, kiểm tra hoạt động của cơ quan, đơn vị trực thuộc và của HĐND, UBND cấp xã trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của HĐND cùng cấp và quyết định của mình. [37, tr.16].

### **1.3.4. Trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp huyện**

#### *1.3.4.1. Soạn thảo văn bản QPPL của UBND cấp huyện*

Dự thảo quyết định, chỉ thị của UBND cấp huyện do Chủ tịch UBND phân công và trực tiếp chỉ đạo cơ quan chuyên môn thuộc UBND soạn thảo. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ: khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội ở địa phương liên quan đến dự thảo; nghiên cứu đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và thông tin, tư liệu có liên quan đến dự thảo; xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo quyết định, chỉ thị.

#### *1.3.4.2. Lấy ý kiến dự thảo văn bản QPPL của UBND cấp huyện*

Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, chỉ thị, cơ quan soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định, chỉ thị. Cơ quan, tổ chức hữu quan được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn ba ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo quyết định, chỉ thị. Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định, chỉ thị thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến, địa chỉ nhận ý kiến và dành ít nhất năm ngày, kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo quyết định, chỉ thị.

Các ý kiến góp ý phải được cơ quan soạn thảo nghiên cứu, nếu hợp lý thì tiếp thu ý kiến để chỉnh lý dự thảo văn bản; trường hợp không hợp lý, thì giải trình rõ trong

tờ trình. Các ý kiến góp ý phải được đưa vào hồ sơ để cơ quan có thẩm quyền tham khảo.

#### *1.3.4.3. Thẩm định văn bản QPPL của UBND cấp huyện*

Dự thảo quyết định, chỉ thị của UBND cấp huyện phải được Phòng Tư pháp thẩm định trước khi trình UBND. Chậm nhất là mười ngày trước ngày UBND họp, cơ quan soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị đến cơ quan tư pháp để thẩm định.

Phạm vi thẩm định theo quy định: Sự cần thiết ban hành, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo quyết định, chỉ thị; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo quyết định, chỉ thị với hệ thống pháp luật; ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản; Phòng Tư pháp có thể đưa ra ý kiến về tính khả thi của dự thảo quyết định, chỉ thị. Chậm nhất là bảy ngày trước ngày UBND họp, Phòng Tư pháp gửi báo cáo thẩm định đến cơ quan soạn thảo.

#### *1.3.4.4. Xem xét, thông qua dự thảo văn bản QPPL của UBND cấp huyện.*

Chủ tịch Ủy ban nhân dân chỉ đạo việc chuẩn bị hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị để chuyển đến các thành viên UBND chậm nhất là ba ngày trước ngày UBND họp. Hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị bao gồm: Tờ trình và dự thảo quyết định, chỉ thị; báo cáo thẩm định; bản tổng hợp ý kiến về dự thảo quyết định, chỉ thị; các tài liệu có liên quan.

Việc xem xét, thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị tại phiên họp Ủy ban nhân dân được tiến hành theo trình tự sau đây: Đại diện cơ quan soạn thảo trình bày dự thảo quyết định, chỉ thị; đại diện cơ quan tư pháp trình bày báo cáo thẩm định; UBND thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị. Dự thảo quyết định, chỉ thị được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành. Sau khi biểu quyết thông qua, Chủ tịch UBND cấp huyện chỉ đạo cơ quan soạn thảo phối hợp với Văn phòng HĐND-UBND cấp huyện chỉnh lý về mặt kỹ thuật dự thảo văn bản. Chủ tịch UBND thay mặt UBND ký ban hành quyết định, chỉ thị.

#### *1.3.4.5. Về hiệu lực văn bản QPPL của UBND cấp huyện*

Văn bản QPPL của UBND cấp huyện phải quy định hiệu lực về thời gian, không gian và đối tượng áp dụng. Văn bản QPPL của UBND cấp huyện có hiệu lực sau bảy ngày kể từ ngày Chủ tịch UBND ký ban hành. Đối với văn bản QPPL của UBND cấp

huyện cần dành thời gian thích hợp để tuyên truyền, phổ biến nội dung đến đối tượng thi hành hoặc để chuẩn bị các điều kiện cho việc tổ chức thực hiện thì thời điểm có hiệu lực của văn bản có thể được quy định muộn hơn so với thời điểm được quy định trên. Đối với văn bản QPPL của UBND quy định các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh đột xuất, khẩn cấp thì thời điểm có hiệu lực của văn bản có thể bắt đầu từ ngày ký ban hành và phải được quy định cụ thể trong văn bản.

Không quy định hiệu lực trở về trước đối với văn bản QPPL của UBND cấp huyện. [37, tr.47].

#### *1.3.4.6. Kiểm soát văn bản QPPL của UBND cấp huyện*

Văn bản QPPL của UBND cấp huyện phải được giám sát, kiểm tra chặt chẽ, đồng thời phải được thường xuyên rà soát và định kỳ hệ thống hoá. UBND cấp huyện có trách nhiệm tổ chức việc rà soát, hệ thống hoá các văn bản QPPL của mình. Phòng Tư pháp có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan giúp UBND cấp huyện rà soát, hệ thống hoá văn bản QPPL của UBND cấp huyện để kịp thời kiến nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành theo quy định.

### **1.4. Những vấn đề pháp luật về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp xã**

#### *1.4.1. Địa vị pháp lý của Ủy ban nhân dân cấp xã*

UBND cấp xã do HĐND cấp xã bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên. UBND cấp xã chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. UBND cấp xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương tới cơ sở.

#### *1.4.2. Văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp xã*

Về nguyên tắc, văn bản QPPL do UBND cấp xã ban hành cũng phải nằm trong tổng thể hệ thống pháp luật quốc gia và phải có đầy đủ các dấu hiệu đặc trưng của văn bản QPPL là: văn bản do UBND cấp xã ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục do Luật quy định; có quy tắc xử sự chung; có hiệu lực trong phạm vi địa bàn cấp

xã; được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng XHCN. Văn bản QPPL của UBND cấp xã được ban hành dưới hình thức quyết định, chỉ thị. [37, tr.8].

Văn bản QPPL của UBND cấp xã phải phù hợp với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật; văn bản QPPL của UBND còn phải phù hợp với nghị quyết của HĐND cùng cấp. Văn bản QPPL của UBND cấp xã trái với Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và của HĐND cùng cấp phải được cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ.

Do đó, một yêu cầu đặt ra là văn bản QPPL của UBND cấp xã được ban hành phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp; tính thống nhất, đồng bộ và khả thi, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Đồng thời, nội dung quy định trong văn bản QPPL phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, vừa phải đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước đồng thời phải đảm bảo thúc đẩy phát triển xã hội và có tính khả thi cao.

#### ***1.4.3. Nội dung văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp xã***

##### ***1.4.3.1. Nội dung Quyết định của UBND cấp xã***

Quyết định của UBND xã, thị trấn được ban hành để thực hiện chủ trương, biện pháp trong các lĩnh vực kinh tế, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi, tiểu thủ công nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải, giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá, thể dục thể thao, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, thi hành pháp luật trên địa bàn xã, thị trấn quy định tại các điều 111, 112, 113, 114, 115, 116 và 117 của Luật Tổ chức UBND và UBND và các văn bản QPPL khác có liên quan của cơ quan nhà nước cấp trên. [37, tr.17].

Quyết định của UBND phường được ban hành để thực hiện chủ trương, biện pháp quy định tại khoản 1 Điều này và thực hiện chủ trương, biện pháp khác về xây dựng, phát triển đô thị trên địa bàn phường quy định tại Điều 118 của Luật Tổ chức HĐND và UBND và các văn bản QPPL khác có liên quan của cơ quan nhà nước cấp trên.

##### ***1.4.3.2. Nội dung Chỉ thị của UBND cấp xã***

Chỉ thị của UBND cấp xã được ban hành để quy định biện pháp chỉ đạo, kiểm tra hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc phạm vi quản lý trong việc thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của HĐND cùng cấp và quyết định của mình. [37, tr.18].

#### ***1.4.4. Trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp xã***

##### ***1.4.4.1. Phân công soạn thảo, chỉ đạo việc soạn thảo***

Chủ tịch UBND cấp xã phân công cho cá nhân, tổ chức soạn thảo: Cá nhân được phân công ở đây có thể là công chức Tư pháp – Hộ tịch, cán bộ chuyên môn khác, hoặc Phó Chủ tịch UBND phụ trách lĩnh vực mà văn bản sẽ điều chỉnh; còn tổ chức được phân công soạn thảo có thể là các tổ chức đoàn thể, quần chúng như: Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, Hội nông dân; cũng có thể là Chủ tịch UBND cấp xã sẽ phân công cho một nhóm cán bộ gồm: công chức Tư pháp – Hộ tịch, tài chính, cán bộ đoàn thể ở xã tham gia. Một yêu cầu đặt ra đối với việc soạn thảo văn bản QPPL của UBND cấp xã là phải ngắn gọn, cụ thể; các quyết định, chỉ thị của UBND cấp xã được ban hành chủ yếu là để đôn đốc, chỉ đạo việc tổ chức thực hiện và quy định để thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp. Do đó, Luật năm 2004 không quy định một cách “quy củ” như việc soạn thảo, ban hành quyết định, chỉ thị của UBND cấp huyện, cấp tỉnh. Tuy nhiên, để đảm bảo chất lượng văn bản thì tổ chức và cá nhân được Chủ tịch UBND phân công cần phải tuân thủ các bước: Xây dựng dự thảo văn bản QPPL và dự thảo tờ trình của UBND; tham gia việc tổ chức việc lấy ý kiến của các đối tượng vào dự thảo văn bản theo chỉ đạo của Chủ tịch UBND cấp xã (trong trường hợp cần thiết); tổng hợp ý kiến, tiếp thu và chỉnh lý dự thảo văn bản.

##### ***1.4.4.2. Lấy ý kiến dự thảo văn bản QPPL của UBND cấp xã***

Không phải tất cả các văn bản QPPL của UBND cấp xã trước khi ban hành đều phải tổ chức lấy ý kiến góp ý vào dự thảo văn bản, mà căn cứ vào tính chất và nội dung của văn bản QPPL, Chủ tịch UBND tổ chức việc lấy kiến và tiếp thu ý kiến. Như vậy, việc lấy ý kiến vào dự thảo văn bản là do Chủ tịch UBND cấp xã quyết định.

Đối tượng cần lấy ý kiến: Nhân dân tại các thôn, ấp, buôn, tổ dân phố...; Cơ quan, tổ chức hữu quan; khi soạn thảo các văn bản QPPL của UBND cấp xã có nội

dung quy định về mức đóng góp, huy động vốn của nhân dân địa phương để xây dựng trường học, trạm xá, đường giao thông trong xã, liên xã... thì cần phải lấy ý kiến nhân dân trong xã về mức đóng góp, mức huy động vốn; việc ban hành văn bản có ảnh hưởng quan trọng tới phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, ảnh hưởng lớn đến đời sống sinh hoạt văn hoá, xã hội địa phương, đến môi trường sinh thái; văn bản có nội dung liên quan đến vấn đề quy hoạch, quản lý đất đai, xây dựng các công trình công cộng quan trọng trên địa bàn xã... thì cần phải tổ chức việc lấy ý kiến của các đối tượng vào dự thảo văn bản.

Hình thức lấy ý kiến: lấy ý kiến trực tiếp của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan qua các hội nghị; lấy ý kiến qua khảo sát, thăm dò dư luận bằng phiếu; phỏng vấn trực tiếp đối tượng (hộ gia đình, đại diện tổ dân phố, buôn, làng...).

#### *1.4.4.3. Xem xét, thông qua dự thảo văn bản QPPL của UBND cấp xã*

Tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo gửi tờ trình, dự thảo văn bản QPPL, bảng tổng hợp ý kiến và các tài liệu có liên quan đến các thành viên UBND chậm nhất là ba ngày trước ngày UBND họp.

Việc xem xét, thông qua dự thảo văn bản QPPL tại phiên họp UBND cấp xã được tiến hành theo trình tự: Đại diện tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo trình bày dự thảo văn bản QPPL; công chức Tư pháp - hộ tịch cấp xã có trách nhiệm phát biểu ý kiến đối với dự thảo nghị quyết, quyết định, chỉ thị về sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo với hệ thống pháp luật; ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản; UBND thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo văn bản QPPL; dự thảo văn bản QPPL được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết tán thành; Chủ tịch UBND thay mặt UBND ký ban hành văn bản QPPL.

#### *1.4.4.4. Về hiệu lực văn bản QPPL của UBND cấp xã*

Văn bản QPPL của UBND cấp xã phải quy định hiệu lực về thời gian, không gian và đối tượng áp dụng. Văn bản QPPL của UBND cấp xã có hiệu lực sau năm (05) ngày kể từ ngày Chủ tịch UBND ký ban hành. Đối với văn bản QPPL của UBND cấp xã cần dành thời gian thích hợp để tuyên truyền, phổ biến nội dung đến đối tượng thi hành, cần thời gian để người dân có điều kiện cập nhật văn bản hoặc để chuẩn bị các điều kiện cho việc tổ chức thực hiện thì thời điểm có hiệu lực của văn bản có thể được quy định muộn hơn so với các thời điểm được quy định trên. Đối với

văn bản QPPL của UBND quy định các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh đột xuất, khẩn cấp thì thời điểm có hiệu lực của văn bản có thể bắt đầu từ ngày ký ban hành và phải được quy định cụ thể trong văn bản. Không quy định hiệu lực trở về trước đối với văn bản QPPL của UBND cấp xã. [37, tr.47].

#### *1.4.4.5. Kiểm soát văn bản QPPL của UBND cấp xã*

Văn bản QPPL của UBND cấp xã phải được giám sát, kiểm tra chặt chẽ, kịp thời, đồng thời phải được tổ chức rà soát thường xuyên, định kỳ theo quy định. UBND cấp xã có trách nhiệm tổ chức việc rà soát, hệ thống hoá các văn bản QPPL của mình. Công chức Tư pháp-Hộ tịch có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với các công chức chuyên môn hữu quan giúp Chủ tịch UBND cấp xã tự kiểm tra, rà soát văn bản QPPL của UBND cấp xã để kịp thời xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật.

### **Kết luận Chương 1**

Trên đây là những nội dung cơ bản của pháp luật quy định về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp được áp dụng thống nhất trong phạm vi cả nước. Trong quá trình triển khai thực hiện các quy định của pháp luật, UBND các cấp tại tỉnh, trong đó có UBND các cấp tại tỉnh Long An có thể cụ thể hóa bằng các quy định cụ thể để thực hiện. Tuy nhiên, việc ban hành văn bản QPPL của các cấp chính quyền địa phương phải phù hợp, đúng về trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL của Nhà nước đã được pháp luật quy định.

Ban hành văn bản QPPL nhằm cụ thể hóa chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, công cụ chủ yếu để thực hiện chức năng quản lý kinh tế - xã hội, quản lý quốc phòng, an ninh và đối ngoại ở địa phương. Xây dựng, ban hành văn bản QPPL là một trong các hoạt động có vai trò đặc biệt quan trọng của UBND các cấp nói riêng và của các cơ quan nhà nước nói chung.

Để ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành; đồng thời đề cao tính khả thi, minh bạch, công khai, dân chủ, góp phần quan trọng vào công tác quản lý xã hội bằng pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi để phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương thì việc nắm vững cơ sở lý luận và pháp lý về hoạt động ban hành văn bản QPPL là điều hết sức quan trọng.

Với ý nghĩa đó, Chương 1 đã đề cập đến một số khái niệm công cụ trong hoạt động ban hành văn bản QPPL. Trọng tâm là đã nêu được khái niệm văn bản QPPL

nói chung và văn bản QPPL của UBND các cấp nói riêng; các nguyên tắc ban hành văn bản QPPL; khái niệm hoạt động ban hành văn bản QPPL và trình tự thủ tục ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp.

Nghiên cứu cơ sở lý luận và pháp lý về hoạt động ban hành văn bản QPPL là nền tảng, tiêu chuẩn để luận văn đánh giá thực trạng và đề xuất phương hướng cũng như một số giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tại tỉnh Long An ở các chương tiếp theo.

## Chương 2

### THỰC TRẠNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP TẠI TỈNH LONG AN

#### 2.1. Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An

##### 2.1.1. Về trình tự và thủ tục soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

###### 2.1.1.1. Lập, điều chỉnh và thực hiện chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị

Theo quy định của pháp luật, hàng năm UBND tỉnh phải dự kiến chương trình ban hành quyết định, chỉ thị. Tuy nhiên, tại **bảng 2.1** cho thấy, từ năm 2005 đến năm 2007 UBND tỉnh Long An không lập dự kiến chương trình ban hành văn bản QPPL. Số lượng văn bản QPPL được ban hành qua mỗi năm theo xu hướng là tăng **57, 96, 72, 87** cho thấy khi Luật năm 2004 mới có hiệu lực thi hành, do không có kế hoạch ban hành văn bản QPPL, nên các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Long An tự tham mưu soạn thảo văn bản QPPL, trình UBND tỉnh thông qua. Vì thế văn bản được ban hành tương đối nhiều, trong đó có **56** chỉ thị (chiếm trên **28%** tổng số văn bản ban hành) mà đúng ra chỉ ban hành bằng văn bản hành chính cá biệt, năm 2008 có xây dựng chương trình nhưng không đánh giá được kết quả thực hiện chương trình, điều này cho thấy việc xây dựng và thực hiện chương trình chưa được quan tâm. Các vấn đề này còn có lý do là khi UBND tỉnh Long An ban hành Quyết định số 18/2006/QĐ-UBND ngày 05/5/2006 để quy định về trình tự, thủ tục soạn thảo, thẩm định, ban hành, kiểm tra, xử lý, rà soát và hệ thống hóa văn bản QPPL của HĐND và UBND tỉnh Long An, sau đó là Quyết định số 14/2007/QĐ-UBND ngày 17/4/2007 ban hành Quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn soạn thảo, thẩm định, ban hành, rà soát và hệ thống hóa văn bản QPPL của UBND tỉnh Long An (thay thế Quyết định số 18/2006/QĐ-UBND); cả hai văn bản này chưa quy định chặt chẽ việc nội dung về xây dựng Chương trình ban hành văn bản QPPL hàng năm của UBND tỉnh. Sau khi UBND tỉnh ban hành Quyết định số 01/2012/QĐ-UBND ngày 04/01/2012 quy định về trình tự, thủ tục soạn thảo, thẩm định, ban hành văn bản

QPPL trên địa bàn tỉnh Long An (thay thế Quyết định số 14/2007/QĐ-UBND), đặc biệt, qua theo dõi, kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện các quy định pháp luật về văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh, ngày 13/10/2011, UBND tỉnh ban hành Chỉ thị số 18/2011/CT-UBND về việc tăng cường chấn chỉnh công tác xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh Long An thì từ năm 2009 về sau, hàng năm UBND tỉnh đều có quyết định ban hành Chương trình xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh, làm cơ sở để các Sở, ngành chủ động trong việc tham mưu UBND tỉnh ban hành văn bản QPPL (có điều chỉnh, bổ sung định kỳ 6 tháng), trung bình hàng năm dự kiến ban hành từ **55 đến 65** văn bản QPPL; việc dự kiến xây dựng chương trình xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh trong năm càng nề nếp, đạt hiệu quả. Từ năm 2011 đến 31/12/2015, UBND tỉnh đã ban hành 279 văn bản QPPL trong đó ban hành ngoài chương trình trung bình là 25%.

Trình tự lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh Long An được thực hiện như sau:

Hàng năm, vào quý IV năm trước, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh gửi đề xuất xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh trong năm sau đến Sở Tư pháp và Văn phòng UBND tỉnh. Dự kiến văn bản đề xuất ban hành phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, cơ sở pháp lý, tên văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản, những nội dung chính của văn bản, cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản và thời điểm ban hành văn bản. Sau khi tổng hợp danh mục văn bản QPPL được đề xuất, có rà soát, phản biện; Sở Tư pháp chủ trì phối hợp với Văn phòng UBND tỉnh, Sở Tài chính, tổ chức cuộc họp với các cơ quan có liên quan để thảo luận, thống nhất. Dự kiến chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của UBND tỉnh được gửi đến UBND tỉnh trong tháng 12 và chậm nhất là đến ngày 31/12 hàng năm, UBND tỉnh ban hành Quyết định về chương trình xây dựng văn bản QPPL. Văn phòng UBND tỉnh gửi Quyết định về chương trình xây dựng văn bản QPPL đến các thành viên của UBND, các cơ quan, tổ chức hữu quan và giao cho Sở Tư pháp chủ trì theo dõi, đôn đốc, hướng dẫn thực hiện.

Trong tháng 6 của năm, Sở Tư pháp chủ trì phối hợp với các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh điều chỉnh chương trình xây dựng văn bản QPPL của UBND

tỉnh: Trong trường hợp xét thấy không bảo đảm tiến độ và chất lượng soạn thảo hoặc không cần thiết phải ban hành văn bản hoặc do phát sinh nhu cầu ban hành văn bản, cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh có thể đề nghị đưa ra hoặc bổ sung, điều chỉnh thời gian, các nội dung trong dự kiến xây dựng văn bản QPPL trong chương trình đã được UBND tỉnh quyết định ban hành. Cơ quan đề nghị điều chỉnh chương trình phải xây dựng Tờ trình trình UBND tỉnh, nội dung tờ trình phải nêu rõ lý do đề nghị điều chỉnh chương trình; đề nghị điều chỉnh gửi Sở Tư pháp và gửi Văn phòng UBND tỉnh tổng hợp. Sở Tư pháp chủ trì phối hợp Văn phòng UBND tỉnh và các cơ quan liên quan thống nhất dự kiến điều chỉnh chương trình và trình UBND quyết định tại phiên họp gần nhất.

Nhìn chung, việc lập chương trình xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh Long An từng bước được thực hiện nề nếp, hiệu quả làm cơ sở cho các cơ quan chủ động trong công tác tham mưu xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh cũng như làm cơ sở cho các cơ quan, tổ chức thực hiện tốt việc theo dõi, đôn đốc về tiến độ, việc tuân thủ trình tự, thủ tục trong công tác tham mưu ban hành văn bản QPPL của UBND tỉnh.

Tuy nhiên, việc tổ chức thực hiện Chương trình chưa thật nghiêm túc, đầy đủ như: ban hành ngoài chương trình, ban hành không đúng thời gian đã dự kiến hoặc không ban hành (tỉ lệ khoảng 30%), nguyên nhân: Ở một số Sở, ngành chưa thật sự quan tâm về ý nghĩa, tầm quan trọng của việc dự kiến Chương trình xây dựng văn bản QPPL hàng năm, nên đã không tích cực tham gia công tác dự kiến đề xuất UBND tỉnh ban hành văn bản QPPL. Trong năm, Trung ương ban hành các văn bản mới và giao địa phương triển khai thực hiện mà các Sở, ngành chưa chủ động dự kiến được ngay từ đầu năm hoặc một số dự kiến theo Chương trình lịch của Bộ, ngành Trung ương nhưng trong năm Trung ương chưa ban hành các quy định từ đó địa phương không có cơ sở pháp lý để ban hành văn bản. Mặt khác, chương trình xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh hàng năm còn thiếu tính dự báo, một số sở, ngành chưa chủ động đề xuất đưa vào chương trình những văn bản QPPL cần ban hành trong từng lĩnh vực. Do đó, số lượng văn bản phát sinh ngoài chương trình ban hành văn bản QPPL của UBND tỉnh khoảng 20% - 30%; số văn bản trong chương

trình nhưng không được ban hành cũng chiếm trung bình 20% -25% so với dự kiến.

Bên cạnh đó, việc xây dựng dự thảo văn bản QPPL theo chương trình cũng thường bị thay đổi. Nhiều văn bản được cơ quan tham mưu đề nghị đưa vào chương trình xây dựng văn bản QPPL hàng năm nhưng đến thời điểm trình dự thảo văn bản (thậm chí là gần kề ngày khai mạc kỳ họp) thì xin điều chỉnh với nhiều lý do khác nhau. Có nhiều trường hợp dự thảo văn bản có trích yếu không giống với danh mục văn bản QPPL đã đề nghị xây dựng. Qua đó cho thấy, các cơ quan tham mưu đề xuất xây dựng chương trình ban hành văn bản QPPL nhưng chưa bám sát thực tiễn cũng như khả năng thực hiện của mình dẫn đến dự thảo văn bản kém chất lượng đồng thời ảnh hưởng tiến độ và khối lượng công việc theo chương trình đã đề ra.

#### *2.1.1.2. Soạn thảo, đánh giá tác động và lấy ý kiến dự thảo văn bản*

Trong chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị, UBND tỉnh Long An đã phân công cụ thể cho từng cơ quan chịu trách nhiệm soạn thảo văn bản đã đưa vào chương trình. Thực tế, cơ quan chuyên môn nào đề xuất UBND tỉnh ban hành văn bản QPPL thì chịu trách nhiệm soạn thảo văn bản đã đề xuất.

Từ khi có Quyết định số 14/2007/QĐ-UBND (sau được thay thế bằng Quyết định số 01/2012/QĐ-UBND, Quyết định số 09/2014/QĐ-UBND), làm cơ sở pháp lý quan trọng đã đưa công tác xây dựng ban hành văn bản QPPL của UBND tỉnh đi vào nề nếp: Các sở, ngành thực hiện khá nghiêm túc các quy trình soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến, gửi thẩm định, tham mưu ban hành. Việc soạn thảo, đánh giá tác động, lấy ý kiến dự thảo văn bản được thực hiện cơ bản tốt và cơ quan chủ trì soạn thảo sau khi tổng hợp ý kiến đóng góp phần lớn đều có giải trình, tiếp thu các góp ý, UBND tỉnh đã ban hành Quyết định số 16/2010/QĐ-UBND ngày 22/4/2010 ban hành Quy định về lấy ý kiến đóng góp của nhân dân đối với dự thảo văn bản QPPL do HĐND, UBND các cấp trong tỉnh ban hành có liên quan trực tiếp đến nhân dân trên địa bàn tỉnh. Tuy nhiên việc tổ chức lấy ý kiến dự thảo văn bản QPPL cũng còn có hạn chế như: đa số dự thảo văn bản chủ yếu là được tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan có liên quan, chưa tổ chức lấy ý kiến rộng rãi đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; việc lấy ý kiến chủ yếu bằng hình thức tổ chức họp hoặc gửi dự thảo văn bản, việc gửi dự thảo lấy ý kiến thường chậm, thời gian ngắn, cơ quan được xin ý

kiến không đủ thời gian, thậm chí ít quan tâm nghiên cứu, nên nội dung đóng góp thiếu chất lượng sơ sài, góp “cho có”. Các báo cáo đánh giá tác động vẫn chưa đáp ứng được các mục tiêu, chưa thật sự là công cụ phân tích, lựa chọn chính sách và giải pháp cho ban hành văn bản QPPL về chính sách. Mặt khác, các quy định pháp luật về lấy ý kiến, khảo sát, đánh giá tác động của văn bản rất khó áp dụng, có lúng túng như: tiêu chí như thế nào là chuyên gia, thiếu cơ chế chi tiền cho việc tổ chức lấy ý kiến bằng văn bản (200.000đ/văn bản góp ý/cơ quan góp ý); đánh giá tác động của văn bản với các đối tượng chịu sự tác động (khác với đánh giá tác động TTHC).

Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế nêu trên là do thiếu nhận thức một cách thống nhất về mục tiêu, ý nghĩa, nội dung lấy ý kiến, đánh giá tác động của văn bản trong quá trình xây dựng văn bản QPPL. Thiếu sự quan tâm chỉ đạo và ý thức chịu trách nhiệm của lãnh đạo cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản. Thời gian qua, vẫn còn khá nhiều dự thảo vẫn chưa được công khai hóa để lấy ý kiến rộng rãi hoặc có công khai thì hình thức, chiếu lệ, chỉ đưa lên cổng thông tin điện tử của tỉnh, cơ quan chủ trì soạn thảo, không đăng toàn văn dự thảo trên báo địa phương nên chưa thu hút quan tâm đóng góp của nhân dân. Việc tổ chức lấy ý kiến bằng văn bản còn mang nặng tính hình thức; hồ sơ, tài liệu gửi lấy ý kiến của nhiều văn bản không đầy đủ, thậm chí sơ sài, thiếu các thông tin cần thiết.

Đối với dự thảo văn bản QPPL có chứa TTHC thì trong quá trình dự thảo, tổ chức lấy ý kiến, các nội dung TTHC phải được đánh giá tác động theo Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 8/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát TTHC; đồng thời, thực hiện hoạt động kiểm soát TTHC theo Nghị định số 63/2010/NĐ-CP đã góp phần quan trọng trong việc phát huy và duy trì những kết quả của Đề án 30 đã đạt được, quy định này đã được cụ thể hóa tại Quyết định số 09/2014/QĐ-UBND. Trong 02 năm, bắt đầu từ cuối năm 2013, thời gian triển khai việc đánh giá tác động TTHC trong văn bản QPPL, Sở Tư pháp tỉnh Long An đã thực hiện đánh giá tác động **46/52** TTHC được quy định tại **09 dự thảo** văn bản QPPL. Thông qua việc sử dụng có hiệu quả bộ công cụ đánh giá tác động TTHC đã ảnh hưởng tích cực đến quá trình ban hành và nâng cao chất lượng văn bản QPPL, góp phần cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh. Tuy nhiên, chất lượng nội dung quy định về TTHC trong một số văn bản

QPPL hiện vẫn còn thấp, tồn tại nhiều bất cập. Qua công tác tự kiểm tra văn bản QPPL của UBND tỉnh; đã phát hiện có **06 TTHC/05 văn bản** QPPL có quy định về TTHC do UBND tỉnh Long An ban hành nhưng không đánh giá tác động về TTHC, không gửi đến Sở Tư pháp cho ý kiến về TTHC trước khi gửi thẩm định, thông qua. Dẫn đến những quy định văn bản chồng chéo, thiếu khả thi, thậm chí có trường hợp trái quy định với văn bản QPPL của bộ, ngành ở trung ương. Nguyên nhân là cơ quan tham mưu xây dựng dự thảo văn bản QPPL chưa nhận diện được các TTHC trong những quy định; chưa nhận thức được hết tầm quan trọng, ý nghĩa của việc đánh giá tác động của các TTHC trong các dự thảo văn bản QPPL.

#### *2.1.1.3. Thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật*

Hầu hết, các dự thảo văn bản trước khi trình UBND ban hành đều được các cơ quan gửi đến Sở Tư pháp thẩm định theo đúng quy trình, từ năm 2009 các dự thảo văn bản QPPL trước khi trình ký, Văn phòng UBND tỉnh đều yêu cầu phải có ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp. Các Sở, ngành được giao chủ trì soạn thảo văn bản đều chủ động gửi dự thảo văn bản đến Sở Tư pháp đề nghị thẩm định theo quy định của pháp luật (*trên 95% số lượng văn bản được ban hành, trừ ban hành trong trường hợp khẩn cấp, đột xuất*). Qua **bảng 2.2** cho thấy, từ năm 2010, số lượng văn bản QPPL của UBND tỉnh ban hành đều qua thẩm định của Sở Tư pháp (đạt 100%), điều này cho thấy qua thời gian triển khai thi hành Luật năm 2004, các cơ quan chuyên môn đã nhận thức được tầm quan trọng của công tác thẩm định cũng như sự phối hợp chặt chẽ giữa các sở, ngành, sự tăng cường chỉ đạo của UBND tỉnh.

Công tác thẩm định tại Sở Tư pháp cơ bản đảm bảo kịp thời, có chất lượng, các báo cáo thẩm định chặt chẽ về nội dung. Đặc biệt, đối với các dự thảo văn bản QPPL của UBND tỉnh về cơ chế, chính sách mang tính đặc thù của tỉnh luôn được Sở Tư pháp tập trung nghiên cứu, tham gia ý kiến, nội dung thẩm định có trọng tâm đi vào nội dung chiều sâu, tăng tính phân tích, phản biện; hầu hết nhiều ý kiến của cơ quan thẩm định được đánh giá cao, tiếp thu góp phần ngăn chặn ngay từ đầu những vấn đề không khả thi hoặc có dấu hiệu trái pháp luật của văn bản và luôn phối hợp các ngành giúp UBND ban hành văn bản quản lý trên các lĩnh vực của tỉnh, bảo đảm văn bản QPPL ban hành hợp hiến, hợp pháp có tính khả thi trong thực tiễn địa phương.

Đồng thời, tại **bảng 2.2** cho thấy, từ năm 2005 đến năm 2009 có đến **34** văn bản QPPL của UBND tỉnh Long An đã được ban hành nhưng không có báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp, chiếm gần **8%** văn bản QPPL được ban hành, mà hầu hết là các chỉ thị của UBND tỉnh. Nguyên nhân là do giai đoạn đầu triển khai thi hành Luật, các cơ quan soạn thảo không thực hiện đúng quy trình ban hành văn bản QPPL, không gửi dự thảo văn bản đến Sở Tư pháp thẩm định.

Bên cạnh đó, tại cột 5, bảng 2.2 cũng cho thấy, giai đoạn 2010 - 2015 số lượng dự thảo văn bản QPPL của UBND tỉnh Long An được các Sở, ngành gửi hồ sơ qua Sở Tư pháp để thẩm định, nhưng không được ban hành ngày càng tăng, có đến **186/905 dự thảo** được thẩm định nhưng không ban hành, (chiếm hơn 20,6%). Điều này cho thấy việc tham mưu, đề xuất dự thảo văn bản QPPL cho UBND tỉnh còn thiếu tính cần thiết hoặc không có cơ sở pháp lý ban hành hoặc không đảm bảo tính khả thi trong thực tiễn, khi Sở Tư pháp thẩm định “ngăn chặn” thì được các cơ quan thống nhất; khẳng định tính phản biện trong công tác thẩm định được phát huy.

Tuy nhiên, thực tiễn đã có những khó khăn vướng mắc của công tác thẩm định của Sở Tư pháp: Theo quy định của Luật năm 2004, chậm nhất 15 trước ngày UBND tỉnh họp, cơ quan soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo đến Sở Tư pháp để thẩm định, nhưng thực tế, hầu hết việc gửi dự thảo văn bản muộn hơn so với quy định (có trường hợp yêu cầu thẩm định ngay trong ngày), gây không ít khó khăn cho Sở Tư pháp trong quá trình thẩm định, đồng thời ảnh hưởng đến chất lượng hoàn chỉnh của văn bản được ban hành. Song song đó, thời hạn thẩm định theo quy định hiện hành là 8 ngày, từ năm 2010, đối với dự thảo có quy TTHC thì thời gian 10 ngày làm việc cho công tác thẩm định và cho ý kiến đánh giá TTHC; quy định thời gian này là khá “eo hẹp”; để thực hiện thẩm định đối với dự thảo văn bản QPPL, nhất là đối với các dự thảo có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực đòi hỏi cần có nhiều thời gian để đầu tư nghiên cứu cũng như trao đổi với cơ quan chủ trì soạn thảo nên thời gian Luật định là chưa bảo đảm thực tế công tác thẩm định ở địa phương.

Một số cơ quan nhận thức chưa đầy đủ nên có tâm lý cho rằng việc thẩm định văn bản là rào cản trong hoạt động ban hành văn bản QPPL hoặc việc góp ý và

thẩm định chỉ là một quy trình chủ yếu là để xem xét về hình thức văn bản, câu chữ pháp lý. Do đó, 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. Đối với các cơ quan đánh giá cao vai trò của Sở Tư pháp trong thực hiện nhiệm vụ “gác cổng” trong ban hành văn bản QPPL thì lại có tâm lý chủ quan, ý lại, xây dựng dự thảo sơ sài, không đạt chất lượng làm cho công tác thẩm định mất nhiều thời gian, nhiều trường hợp phải trao đổi với cơ quan chuyên môn, xây dựng lại dự thảo văn bản hoặc Sở Tư pháp thẩm định chi tiết, gần như là “viết hộ” lại dự thảo văn bản; qua thẩm định thì còn có nhiều dự thảo đã phát hiện dự thảo không có cơ sở thực tiễn, cơ sở pháp lý, không có tính khả thi nên thẩm định đề nghị không ban hành được, việc này cũng đã gây ra sự lãng phí.

Công chức trực tiếp thực hiện công tác thẩm định còn thiếu về số lượng (trung bình tại Phòng xây dựng và Kiểm tra văn bản QPPL-Sở Tư pháp Long An chỉ có 04 người- chưa kể lúc nào cũng có người đi học các lớp chuyên môn, chính trị, nghỉ hậu sản...) cũng như năng lực chuyên môn, năng lực thực tiễn đối với một số lĩnh vực. Đa số công chức làm công tác thẩm định có tuổi đời, tuổi nghề trẻ nên thiếu kinh nghiệm thực tiễn, còn dè dặt, ngại va chạm khi tranh luận, phản biện với các cơ quan liên quan trong quá trình thẩm định nên đôi khi nội dung thẩm định chưa sâu sắc, các lập luận, lý lẽ, phản biện chưa chặt chẽ để có tính thuyết phục cao. Ngoài ra, việc đánh giá tính khả thi của văn bản QPPL hiện nay rất khó thực hiện. Hầu hết các văn bản thẩm định đều nhất trí về tính khả thi của dự thảo mà không lý giải vì sao khả thi hoặc không đề cập đến. Nguyên nhân do chưa có hướng dẫn cụ thể tiêu chí đánh giá tính khả thi của văn bản và hồ sơ gửi thẩm định cũng không cung cấp được những thông tin cần thiết.

Hiện nay, chưa có văn bản nào của Trung ương và địa phương quy định cụ thể phương pháp thẩm định từng nội dung trong phạm vi thẩm định mà chỉ dừng lại ở việc hướng dẫn nghiệp vụ; cụ thể, một số bộ ngành trung ương đã ban hành quy định về xây dựng, thẩm định văn bản QPPL của ngành nhưng hầu như chỉ quy định về trình tự, thủ tục mà chưa quy định về phương pháp thẩm định, do quan điểm cho rằng nội dung này thuộc hướng dẫn về nghiệp vụ. Tuy nhiên, nếu không được pháp lý hóa thì việc thẩm định văn bản QPPL có chất lượng hay không lại phụ thuộc vào

kinh nghiệm, trình độ chuyên môn, năng lực và ý chí chủ quan của cán bộ, công chức thực hiện công tác thẩm định.

Tại Điều 2 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP đã hướng dẫn các yếu tố để xác định một văn bản QPPL, đồng thời liệt kê một số văn bản không phải là văn bản QPPL. Tuy nhiên, trên thực tế để xác định đâu là văn bản QPPL, đâu không phải là văn bản QPPL vẫn chưa được thống nhất. Điều đó dẫn đến việc cơ quan soạn thảo còn lúng túng trong việc xác định giữa văn bản QPPL và văn bản hành chính, thường xảy ra đối với dự thảo văn bản phát sinh đột xuất không được đăng ký trong chương trình ban hành văn bản QPPL hằng năm của UBND tỉnh. Trường hợp nội dung văn bản không chứa QPPL nhưng cơ quan soạn thảo vẫn thực hiện đúng thủ tục và gửi hồ sơ thẩm định đến cơ quan tư pháp sẽ làm mất nhiều thời gian, lãng phí nhân lực, tài chính. Trường hợp cơ quan soạn thảo không gửi cơ quan tư pháp thẩm định nhưng nội dung văn bản có chứa QPPL thì văn bản này sẽ sai quy định vì không được phép ban hành dưới hình thức văn bản QPPL.

Trường hợp văn bản được ban hành để quy định chi tiết các vấn đề được cấp trên giao (căn cứ vào các văn bản của cấp trên) thì việc thẩm định sự cần thiết ban hành nghị quyết, quyết định, chỉ thị dễ dàng, thuận lợi do đã có quy định điều khoản rõ ràng trong văn bản của bộ, ngành Trung ương... Tuy nhiên, HĐND và UBND cấp tỉnh còn ban hành các văn bản để thực hiện chức năng quản lý nhà nước cũng như quyết định những chủ trương, biện pháp để phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Đây là trường hợp khó thẩm định vì có những vấn đề phát sinh ở địa phương cần giải quyết kịp thời nhưng văn bản cấp trên chưa quy định nên chưa có cơ sở pháp lý vững chắc để ban hành. Nhiều dự thảo văn bản dạng này rất khó được thông qua, nhưng UBND tỉnh phải chủ trì tổ chức nhiều cuộc họp bàn bạc, thảo luận, mất nhiều thời gian, công sức.

Luật năm 2004 và Nghị định số 91/2006/NĐ-CP quy định thẩm định là một khâu bắt buộc trong quy trình soạn thảo và ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND tỉnh, UBND cấp huyện; nếu không có văn bản thẩm định thì HĐND, UBND sẽ không xem xét đối với dự thảo văn bản đó. Tuy nhiên, Luật không quy định cụ thể giá trị pháp lý của văn bản thẩm định. Thực tế, có nhiều trường hợp văn bản thẩm định chỉ được coi như một kênh thông tin, cơ quan soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định, chỉnh lý dự thảo văn bản, trường hợp

không tiếp thu thì phải giải trình. Vì vậy, đối với văn bản thẩm định cơ quan soạn thảo có thể tiếp thu ý kiến thẩm định hoặc có thể không tiếp thu ý kiến thẩm định, đây cũng là nguyên nhân làm cho văn bản thẩm định của Sở Tư pháp chưa được thực hiện đầy đủ. Vai trò tham mưu, giúp việc của Văn phòng UBND tỉnh cho UBND tỉnh trong công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL có lúc cũng chưa chặt chẽ, đồng bộ, như thiếu rà soát, đối chiếu tham mưu xử lý những vấn đề còn có ý kiến khác nhau giữa cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm định; các lỗi kỹ thuật, hình thức văn bản...do đó, đã có văn bản sau khi ban hành có nội dung không phù hợp, thiếu tính khả thi, sai về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản phải đính chính, sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ, bãi bỏ.

Song song đó, 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 khó khăn trong việc cập nhật, tiếp cận, nghiên cứu các quy định liên quan.

#### *2.1.1.4. Thông qua và ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

Thực tiễn trong nhiều trường hợp, việc thông qua văn bản QPPL của UBND tỉnh Long An không tuân thủ trình tự, thủ tục như luật định: cơ quan chủ trì soạn thảo sau khi có ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp, tiếp thu hoàn chỉnh dự thảo văn bản, Tờ trình của mình và ký trình dự thảo gửi qua Văn phòng UBND tỉnh, bộ phận chuyên môn của Văn phòng UBND tỉnh rà soát dự thảo và trình hồ sơ cho Chủ tịch UBND tỉnh ký, do đó chưa phát huy được trí tuệ, chưa đề cao được trách nhiệm của các thành viên UBND tỉnh vì: thường thì việc triệu tập cuộc họp của UBND tỉnh để thông qua văn bản QPPL đôi khi có khó khăn hoặc hầu hết các Thủ trưởng cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh là thành viên của UBND tỉnh nên chính cơ quan các thành viên UBND tỉnh đã có ý kiến trong quá trình dự thảo văn bản, do đó xem như khi dự thảo đến UBND tỉnh là các thành viên UBND tỉnh đã đồng ý trước đó.

#### *2.1.1.5. Kiểm tra, giám sát văn bản quy phạm pháp luật*

Trên cơ sở Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010 của Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL (thay thế Nghị định 135/2003/NĐ-CP), UBND tỉnh Long An đã có Quyết định số 10/2011/QĐ-UBND ngày 08/4/2011 ban hành Quy

định về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh Long An. Từ năm 2010 đến năm 2015, Sở Tư pháp đã giúp UBND tỉnh Long An tự kiểm tra **393 văn bản** QPPL do UBND tỉnh ban hành qua đó, đã phát hiện **15 văn bản** do UBND tỉnh ban hành có dấu hiệu trái pháp luật; các văn bản này hầu hết là không phù hợp với pháp luật là về thể thức, kỹ thuật, một số ít có sai sót về nội dung như có **03 văn bản** do UBND tỉnh ban hành: *01 Quyết định quy định về chức danh, số lượng, một số chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã* (cuối năm 2009, nội dung sai trong quy định này đã được Sở Tư pháp thẩm định phản bác nhưng không được cơ quan soạn thảo tiếp thu); *01 Quyết định ban hành năm 2003 về chính sách thu hút đầu tư*, bị Trung ương thông báo trái pháp luật và *01 Quyết định ban hành năm 2005 về giải quyết khiếu nại về đất đai có dấu hiệu trái với các quy định mới của pháp luật*, (hai văn bản này được ban hành không qua thẩm định của Sở Tư pháp) và các văn bản bị phát hiện có sai sót đều được tự kiểm tra và xử lý bằng hình thức phù hợp, đúng thời gian quy định.

Qua quá trình tự kiểm tra cho thấy, công tác soạn thảo, ban hành văn bản QPPL ở địa phương ngày càng được nâng lên, cụ thể là số lượng văn bản ban hành có dấu hiệu trái pháp luật ngày càng giảm, năm 2015 không phát hiện văn bản trái pháp luật và đồng thời cũng khẳng định được là các văn bản được thực hiện tốt các khâu trong quy trình soạn thảo, ban hành; rà soát, tiếp thu tốt ý kiến đóng góp, ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp thì chất lượng văn bản được nâng cao, hạn chế sai sót về cả nội dung lẫn hình thức.

Qua **bảng 2.3** cho thấy hoạt động kiểm tra văn bản được thực hiện từ trước 2005, theo Nghị định 35/2003/NĐ-CP nhưng chưa phát huy được hiệu quả chứng minh là hàng năm đều có tự kiểm tra văn bản QPPL nhưng không phát hiện văn bản sai, chỉ khi từ năm 2010 trở đi, khi Nghị định số 40/2010/NĐ-CP được ban hành thì việc tổ chức tự kiểm tra lại mới phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, những văn bản này đã ban hành từ những năm trước đó. Ngoài ra, nhằm theo dõi, đánh giá việc thực thi pháp luật, kịp thời phát hiện những văn bản trái pháp luật, không có tính khả thi hoặc không còn phù hợp thực tiễn địa phương, UBND tỉnh Long An còn ban hành và thực hiện các kế hoạch kiểm tra chuyên đề như: việc ban hành văn bản để triển khai thực hiện các quy định pháp luật về phí, lệ phí, chế độ chính sách cho công

dân; việc ban hành văn bản hành chính cá biệt có chứa nội dung TTHC, QPPL...và đã phát hiện nhiều văn bản, nhiều sai sót hạn chế của công tác này và từ đó ban hành nhiều văn bản chấn chỉnh.

Hoạt động kiểm tra, giám sát giúp cho các cơ quan ban hành văn bản QPPL có trách nhiệm hơn, nghiêm túc hơn trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL, góp phần nâng cao chất lượng văn bản QPPL. Đây là hoạt động tích cực, hiệu quả cần phát huy tốt trong thời gian tới.

Các văn bản QPPL do UBND tỉnh ban hành được gửi đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp (cơ quan có thẩm quyền kiểm tra); các Bộ, cơ quan ngang Bộ liên quan đến quản lý nhà nước về lĩnh vực văn bản điều chỉnh và Đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND tỉnh để thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát theo quy định của pháp luật.

#### *2.1.1.6. Rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật*

Công tác này trong thời gian qua đã được UBND tỉnh chỉ đạo thực hiện khá tốt, nhất là khi Chính phủ ban hành Nghị định 16/2013/NĐ-CP, việc rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL theo định kỳ; theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn khi có quy định mới của Trung ương, khi có phản ánh, kiến nghị, khi có khó khăn vướng mắc từ thực tiễn triển khai thực hiện văn bản QPPL của địa phương, qua đó kịp thời phát hiện những mâu thuẫn, chồng chéo để kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.. góp phần nâng cao tính thống nhất, đồng bộ, đảm bảo tính hợp Hiến, hợp pháp, khả thi trong thực thi pháp luật và phù hợp với sự phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Thực hiện Nghị định số 16/2013/NĐ-CP, UBND tỉnh Long An đã tiến hành tổng rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh đến ngày 31/12/2015, trên cơ sở tiếp nối rà soát định kỳ 5 năm 2005-2010, theo đó ở cấp tỉnh đã rà soát **832 văn bản** (gồm 154 Nghị quyết của HĐND tỉnh, 579 Quyết định, 99 chỉ thị của UBND tỉnh), qua rà soát, UBND tỉnh công bố danh mục **283 văn bản** do UBND tỉnh ban hành hết hiệu lực thi hành. Từ đó, hàng năm văn bản QPPL của UBND tỉnh ban hành đều được rà soát, công bố danh mục văn bản hết hiệu lực thi hành. Ngoài ra, còn rà soát khi pháp luật mới được ban hành, rà soát theo chuyên đề như: luật Đầu tư, Luật Ban hành văn bản QPPL, Luật tiếp cận thông tin, Bộ Luật dân sự, rà soát văn bản đề gia nhập TPP....

Tuy nhiên, từ thực tiễn nhiều năm qua, cho thấy việc rà soát văn bản một công việc quan trọng nhưng rất khó khăn, phức tạp, đòi hỏi phải tiến hành thận trọng, tỷ mỉ với ý thức trách nhiệm cao và phải có đội ngũ cán bộ kiến thức pháp lý toàn diện, có kinh phí và các điều kiện khác về cơ sở vật chất cho việc tiến hành rà soát. Các cơ quan phải nhận thức đúng tầm quan trọng và ý nghĩa của công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL, từ đó có những chỉ đạo, tổ chức thực hiện mới đạt kết quả cao.

### **2.1.2. Thực trạng nguồn lực hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An**

#### **2.1.2.1. Về nguồn nhân lực**

Thực hiện quy định tại Nghị định số 122/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức pháp chế các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và doanh nghiệp nhà nước và các quy định pháp luật liên quan, tỉnh Long An đã ban hành nhiều văn bản để triển khai thực hiện. Tuy nhiên việc xây dựng tổ chức pháp chế ở các cơ quan chuyên môn thuộc UBND và các doanh nghiệp nhà nước trong tỉnh còn có bất cập, chưa thống nhất; thành lập tùy nghi theo tình hình thực tế của từng cơ quan, đơn vị. Hầu hết các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh bố trí cán bộ kiêm nhiệm làm công tác pháp chế cho nên trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của cán bộ pháp chế còn hạn chế chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ được giao...

Ngay sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 55/2011/NĐ-CP (thay thế Nghị định 122/2004/NĐ-CP); UBND tỉnh đã kịp thời tiến hành ban hành các văn bản để chỉ đạo triển khai áp dụng cụ thể cho địa phương và Đề án về việc củng cố, kiện toàn bộ máy của tổ chức pháp chế trên địa bàn tỉnh Long An. Đặc biệt, vào tháng 7/2013 HĐND tỉnh có Nghị quyết giao 14 biên chế công chức cho 14 cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh để triển khai thực hiện nhiệm vụ pháp chế theo Nghị định số 55/2011/NĐ-CP. Đến giữa năm 2014, **14/14** cơ quan chuyên môn (đạt 100%) phải thành lập Phòng pháp chế theo Nghị định số 55/2011/NĐ-CP đã có Quyết định của UBND tỉnh bổ sung về cơ cấu tổ chức làm cơ sở thành lập Phòng pháp chế tại cơ quan mình; có **10/14 cơ quan**, Phòng pháp chế đã đi vào hoạt động đúng, đủ theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được quy định, đã bổ nhiệm các Trưởng, Phó Trưởng phòng và bố trí công chức pháp chế chuyên trách; ban hành quy định chức

năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Phòng Pháp chế; còn lại 04 Sở bố trí công chức pháp chế thuộc Văn phòng, Thanh tra hoặc Phòng nghiệp vụ kiêm nhiệm thực hiện công tác pháp chế, cụ thể: tại 14 cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh đã bố trí: 35 công chức pháp chế, trong đó: Chuyên trách là **19**; kiêm nhiệm: **16**; trình độ chuyên môn: Cử nhân Luật là 20; cử nhân chuyên ngành khác là **15**; Có thời gian công tác pháp luật trên năm năm là **10**; dưới năm năm là **25**. Pháp chế tại các cơ quan khác: 22 công chức pháp chế, trong đó chuyên trách là **04**; kiêm nhiệm **18**; Trình độ chuyên môn: Cử nhân Luật là **6**; trung cấp, cao đẳng, cử nhân chuyên ngành khác là **16**; có thời gian công tác pháp luật trên năm năm là **10**; dưới năm năm là **12**. [56, tr.3].

Pháp chế các sở, ngành cơ bản hoàn thành tốt vai trò của mình theo chương trình, kế hoạch của cơ quan, đơn vị mình đã đề ra từ đầu năm. Mặc dù, công tác pháp chế tại các sở, ngành còn có khó khăn về mặt thể chế, nhưng vai trò của công chức pháp chế luôn được khẳng định ở một vị trí quan trọng, được tạo điều kiện, phân công tham gia vào một số mặt công tác thuộc lĩnh vực, ngành quản lý; do vậy, sự phối hợp giữa các sở, ngành với Sở Tư pháp trong triển khai thực hiện công tác luôn kịp thời, đạt hiệu quả. Tuy nhiên, đối với các Sở bố trí công chức pháp chế kiêm nhiệm và không ổn định thì các Phòng Pháp chế này chưa đi vào hoạt động đúng chức năng nhiệm vụ, chưa thể hiện được hết vai trò tham mưu Lãnh đạo đơn vị trong hoạt động chỉ đạo, điều hành theo quy định pháp luật. Nguyên nhân do khó khăn về biên chế vì theo tiêu chuẩn của người làm công chức pháp chế theo quy định tại Nghị định 55/2011/NĐ-CP, cơ quan, đơn vị không bố trí được người. Thủ trưởng một vài cơ quan, đơn vị chưa thực sự quan tâm đến công tác pháp chế tại cơ quan, đơn vị mình nên chưa chỉ đạo, điều hành, giao việc cho pháp chế; chưa tạo điều kiện đảm bảo để cho cán bộ, công chức pháp chế tại cơ quan, đơn vị của mình tham mưu thực hiện nhiệm vụ đúng, đủ theo quy định của pháp luật. Một vài cán bộ, công chức pháp chế còn thiếu, yếu về chuyên môn, nghiệp vụ nên chưa chủ động, tích cực trong tham mưu Thủ trưởng cơ quan đơn vị thực hiện tốt nhiệm vụ công tác pháp chế tại cơ quan, đơn vị mình.

Đối với Sở Tư pháp, thời gian qua, 01 Phó Giám đốc Sở được phân công phụ trách lĩnh vực công tác văn bản; 08 công chức tại Phòng Xây dựng và kiểm tra văn bản QPPL, Phòng Theo dõi thi hành pháp luật, tất cả các công chức này đều có trình độ chuyên môn là Cử nhân luật, Cử nhân hành chính. Công tác văn bản QPPL của

UBND tỉnh liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực và bao gồm hoạt động thẩm định, kiểm tra, rà soát hệ thống hóa văn bản QPPL, theo dõi thi hành pháp luật với 08 biên chế như trên là cơ bản đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ, đây là vấn đề đòi hỏi lãnh đạo UBND tỉnh Long An phải tiếp tục quan tâm, kiện toàn trong thời gian tới.

Văn phòng UBND tỉnh: được bố trí theo biên chế được giao, phân công công chức phụ trách theo mảng lĩnh vực, trong đó có trình độ cử nhân luật là 04, cơ bản làm tốt công tác tham mưu trong việc nghiên cứu, chỉnh lý các dự thảo văn bản QPPL do cơ quan chuyên môn trình UBND tỉnh ban hành.

Theo **bảng 2.4** cho thấy, hiện tại Phòng Pháp chế tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh đã giảm từ 14 phòng xuống còn 04 phòng, chỉ còn 10 công chức chuyên trách; 10 cơ quan chuyên môn còn lại chỉ bố trí 15 công chức kiêm nhiệm ở Văn phòng Sở hoặc Thanh tra Sở. [56, tr.4].

Trên cơ sở quy định Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ và một số Thông tư, Thông tư liên tịch quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh không quy định về Phòng Pháp chế và công tác pháp chế; do đó, từ giữa năm 2015 cho đến nay, công tác pháp chế tại địa phương có thêm khó khăn, vướng mắc về thể chế, vì thế, việc thành lập Phòng Pháp chế và công tác pháp chế tại các cơ quan chuyên môn theo quy định tại Nghị định số 55/2011/NĐ-CP tiếp tục gặp vướng mắc, chưa có cơ sở để tiếp tục thực hiện; công chức pháp chế ở các cơ quan này chưa an tâm trong phát huy trách nhiệm, thực hiện nhiệm vụ của mình.

#### *2.1.2.2. Về nguồn lực vật chất cho hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND tỉnh Long An*

Triển khai thực hiện quy định của văn bản Trung ương, về kinh phí để đảm bảo cho công tác xây dựng văn bản QPPL của tỉnh, UBND tỉnh đã ban hành Quyết định số 36/2012/QĐ-UBND ngày 02/8/2012 về việc quy định mức chi cho công tác xây dựng và hoàn thiện văn bản QPPL của HĐND, UBND trên địa bàn tỉnh Long An, Quyết định số 09/2012/QĐ-UBND ngày 14/02/2012 về việc quy định nội dung chi và mức chi kinh phí cho công tác kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh Long An. Theo đó, các cơ quan được giao chủ trì soạn thảo dự thảo văn bản và thẩm định dự thảo văn bản tiến hành lập dự toán, sử dụng và quyết toán kinh phí hỗ trợ cho công tác văn bản QPPL được thực hiện chế độ và tiêu

chuẩn, định mức, qua đó góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của cán bộ làm công tác văn bản.

Tuy nhiên, ngoài Sở Tư pháp là có lập dự toán, phân bổ kinh phí chuyên môn, nghiệp vụ cho công tác văn bản QPPL. Đối với các cơ quan chuyên môn thì hầu hết không dự toán phần kinh phí này (thực tế phần kinh phí chi cho công tác văn bản tại các cơ quan này là không lớn), thậm chí nhiều cơ quan không sử dụng kinh phí chi cho công tác soạn thảo, tham mưu ban hành văn bản QPPL; cũng như do quy định cách thức thực hiện chưa rõ ràng nên tại tỉnh Long An hầu như chưa thực hiện chi kinh phí cho công tác khảo sát, đánh giá tác động, tổ chức lấy ý kiến bằng phiếu khảo sát.

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 chưa được trang bị đồng bộ... ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND tỉnh. Nguyên nhân cơ bản là do kinh phí phục vụ hoạt động xây dựng văn bản QPPL chỉ được coi là kinh phí hỗ trợ, chưa phải là ngân sách đầu tư cho hoạt động này.

### **2.1.3. Đánh giá hiệu quả hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An**

#### *2.1.3.1. Những ưu điểm tiến bộ*

Nhìn chung, hoạt động xây dựng văn bản QPPL của UBND tỉnh Long An đã kịp thời đáp ứng yêu cầu công tác quản lý nhà nước tại địa phương. Việc tuân thủ các quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL trong tỉnh đã dần nâng cao chất lượng của văn bản được ban hành. UBND tỉnh đã ban hành các văn bản có nội dung phù hợp với thẩm quyền của mình được pháp luật cho phép hoặc đã được phân công, phân cấp; nội dung văn bản hầu hết đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp; phù hợp với văn bản của các cơ quan nhà nước Trung ương và còn phù hợp với nghị quyết của HĐND cấp mình. Các văn bản QPPL của UBND tỉnh ban hành còn đảm bảo được tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật; dần khắc phục được tình trạng ban hành văn bản quy định lại các nội dung đã được quy định trong văn bản QPPL khác và bảo đảm thống nhất giữa văn bản hiện hành với văn bản mới được ban hành của cùng một cơ quan. Đồng thời, qua việc tiến hành thường xuyên rà soát, đã kịp thời phát hiện những nội dung không phù hợp để sửa đổi, bổ sung, hủy

bỏ, bãi bỏ, góp phần làm tăng hiệu lực của văn bản và khả thi trong thực tiễn áp dụng.

Đặc thù, tỉnh Long An là tỉnh có nhiều tiềm năng, có nhiều thời cơ rất lớn, song cũng tiềm ẩn không ít những khó khăn, thách thức đối với quá trình hoạch định chính sách và triển khai thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương hàng năm và giai đoạn. Trong 10 năm qua, UBND tỉnh Long An đã ban hành **760 văn bản QPPL** 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, theo đó, việc trình HĐND tỉnh có nghị quyết thông qua và UBND tỉnh đã ban hành **57 văn bản QPPL** quy định về cơ chế chính sách đặc thù của địa phương về ưu đãi đầu tư, thu hút nguồn nhân lực, chính sách an sinh xã hội, kêu gọi xã hội hóa trên các lĩnh vực.... đã góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội, đảm bảo an ninh, quốc phòng và thực hiện cải cách TTHC ở địa phương, được nhân dân đồng tình ủng hộ, như: chính sách thu hút nhân tài, đào tạo nguồn nhân lực, chính sách cho ngành y tế, cho ngành nông nghiệp, khoa học công nghệ, văn hóa giáo dục; chính sách cho cán bộ, công chức, người làm việc không chuyên trách ở cơ sở....Sau khi các văn bản trên được ban hành đã mang lại hiệu quả thiết thực,

#### *2.1.3.2. Những tồn tại hạn chế*

Một số cơ quan, đơn vị chưa quan tâm đến việc thực hiện trình tự, thủ tục ban hành văn bản QPPL; nhiều văn bản được ban hành chậm so với quy định, yêu cầu; một số văn bản được ban hành có hình thức, thể thức không đúng quy định; vẫn còn 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 cấp trên; một số quy định về cơ chế chính sách đặc thù của địa phương về ưu đãi đầu tư, thu hút nguồn nhân lực, chính sách an sinh xã hội, kêu gọi xã hội hóa trên các lĩnh vực...có khi vượt quá thẩm quyền được quy định, thiếu tính cần thiết, tính khả thi, chưa rõ ràng do việc thực hiện đánh giá tác động của chính sách chưa tốt, còn lúng lúng, chủ quan làm cho hệ thống văn bản QPPL do UBND tỉnh ban hành có lúc có sai sót, thiếu đồng bộ, thống nhất, hiệu quả chưa cao.

### **2.2. Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp huyện, tỉnh Long An**

#### ***2.2.1 Trình tự, thủ tục soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật***

#### *2.2.1.1. Lập, điều chỉnh và thực hiện chương trình xây dựng, ban hành quyết định, chỉ thị*

Luật năm 2004 không quy định UBND cấp huyện phải xây dựng chương trình ban hành văn bản QPPL của mình hàng năm, tuy nhiên để đảm bảo tính chủ động và để có cơ sở cho các cơ quan chuyên môn dự kiến văn bản, dự toán kinh phí và tiến độ thực hiện công tác tham mưu xây dựng văn bản QPPL của UBND cùng cấp, UBND tỉnh Long An đã tổ chức lấy ý kiến UBND các huyện và được thống nhất việc xây dựng ban hành chương trình lập quy hàng năm của UBND huyện, nội dung này được thể chế bằng Quyết định số 01/2012/QĐ-UBND, quyết định số 09/2014/QĐ-UBND của UBND tỉnh Long An. Hầu hết, hàng năm UBND cấp huyện đều ban hành chương trình xây dựng văn bản QPPL của UBND đồng thời triển khai cho các cơ quan, ban ngành liên quan và UBND các xã, thị trấn tổ chức thực hiện; trung bình mỗi năm Chương trình ban hành văn bản dự kiến từ 10-15 văn bản/UBND cấp huyện.

Tuy nhiên, kết quả thực hiện chương trình xây dựng văn bản QPPL hàng năm của UBND huyện thấp, do hàng năm một số cơ quan, ban ngành, đoàn thể chưa chủ động đề xuất dự kiến ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND huyện liên quan đến lĩnh vực quản lý, mà khi phát sinh đến đâu thì đề nghị ban hành đến đó; hoặc có đăng ký nhưng không đảm bảo có đầy đủ các tiêu chí theo quy định; khi phát sinh yêu cầu ban hành văn bản QPPL cũng không đề nghị bổ sung vào chương trình, nhiều văn bản ban hành nằm ngoài chương trình.

#### *2.2.1.2. Soạn thảo văn bản QPPL*

Thực tiễn ở những UBND cấp huyện có xây dựng Chương trình lập quy thì theo Chương trình đó hoặc theo quy định pháp luật giao thẩm quyền, trách nhiệm mà các cơ quan chuyên môn của UBND huyện chủ động dự thảo văn bản (trong trường hợp theo Chương trình), xin chủ trương của Chủ tịch UBND huyện (nếu không có Chương trình) rồi tiến hành xây dựng dự thảo. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn có thể trực tiếp hoặc phân công công chức đơn vị mình xây dựng dự thảo. Đối với cấp huyện ít có trường hợp thành lập Tổ soạn thảo, mặc dù có những văn bản có nội dung liên quan đến nhiều lĩnh vực. Sau đó, có phối hợp nhau ở giai đoạn tổ chức lấy ý kiến dự thảo. Do đó, nhiều văn bản chưa có thống nhất cao ở giai đoạn lấy ý kiến,

thậm chí phải xây dựng lại hoàn toàn dự thảo sau khi có thẩm định của Phòng Tư pháp.

#### *2.2.1.3. Lấy ý kiến cho dự thảo văn bản QPPL của UBND cấp huyện*

Công tác soạn thảo, lấy ý kiến vào dự thảo văn bản QPPL của hầu hết các UBND cấp huyện trong tỉnh Long An từng bước được tuân thủ, cải thiện, đạt hiệu quả. Tuy nhiên, việc tổ chức lấy ý kiến chủ yếu là tổ chức họp các cơ quan chuyên môn liên quan, UBND cấp xã hoặc gửi văn bản đến các cơ quan này để lấy ý kiến và kết quả là ý kiến đóng góp tại cuộc họp hoặc dự thảo có ý kiến đóng góp trực tiếp vào; rất ít có trường hợp lấy kiến nhân dân hoặc đăng dự thảo lên trang thông tin của huyện; thời gian gửi lấy ý kiến góp ý nhưng chưa đảm bảo theo quy định, đối tượng lấy ý kiến hẹp, chất lượng ý kiến góp ý không cao.

#### *2.2.1.4. Thẩm định dự thảo văn bản QPPL*

Thực tiễn khi UBND tỉnh Long An chưa ban hành Quyết định số 01/2012/QĐ-UBND quy định về trình tự, thủ tục soạn thảo, thẩm định, ban hành văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh Long An thì nhiều UBND cấp huyện chưa tuân thủ các quy định, quy trình ban hành văn bản QPPL của UBND: văn bản do các cơ quan chuyên môn của UBND cấp huyện soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến (chủ yếu là hình thức tổ chức họp với một số cơ quan liên quan, trong đó có Phòng Tư pháp), sau đó chỉnh lý, hoàn chỉnh, trình UBND ký ban hành, không qua bước thẩm định của Phòng Tư pháp. Vẫn còn trường hợp Phòng chuyên môn soạn thảo, tham mưu trực tiếp UBND ký ban hành mà Phòng Tư pháp “không hay biết” đến việc ban hành văn bản này, sau khi ban hành không gửi cho Phòng Tư pháp tự kiểm tra. Trong thời gian từ năm 2010-2015, đã phát hiện **96 văn bản** QPPL của UBND cấp huyện trong tỉnh ban hành có dấu hiệu trái pháp luật, qua tự kiểm tra, kiểm tra phát hiện.

Một vài nơi, các dự thảo văn bản QPPL được gửi Phòng Tư pháp thẩm định nhưng chưa thực hiện đúng quy trình (phân công, mở sổ sách, lưu trữ hồ sơ thẩm định...), nội dung thẩm định sơ sài, chủ yếu là đóng góp về thể thức, lỗi chính tả; tính phản biện, sự phân tích tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi, chưa được quan tâm tập trung làm rõ trong văn bản thẩm định; có văn bản đã qua thẩm định của Phòng Tư pháp nhưng sau khi ban hành, Sở Tư pháp kiểm tra phát hiện văn bản sai về thẩm quyền, nội dung... Nhiều trường hợp không cần thiết ban hành văn bản QPPL mà chỉ cần triển khai áp dụng trực tiếp quy định của cấp trên (ví dụ: các văn

bản quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn thực hiện một công việc hành chính nào đó, trong khi UBND tỉnh đã ban hành văn bản quy định áp dụng cho cả 3 cấp trong tỉnh). Rất nhiều văn bản sai về thể thức và kỹ thuật trình bày (số liệu văn bản của UBND cấp huyện bị phát hiện có dấu hiệu trái pháp luật thì chủ yếu là sai về nội dung).

Theo **bảng 2.5**, cho thấy có **270/788** văn bản ban hành nhưng không qua thẩm định, trong đó chủ yếu là chỉ thị và tập trung ở những năm từ 2005 đến 2009; Nguyên nhân do trong mấy năm đầu triển khai Luật, nhận thức về vai trò, tầm quan trọng ở một vài địa phương về công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL chưa cao; cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản chưa nhận thức hết được về hậu quả pháp lý của việc ban hành văn bản trái pháp luật. Qua **bảng 2.5** cũng cho thấy, hàng năm, số lượng thẩm định luôn thấp hơn số lượng văn bản được ban hành, điều này cho thấy, hầu như các dự thảo văn bản khi được thẩm định “đều qua”, được ban hành, đến khi có kiểm tra văn bản mới phát hiện dấu hiệu không phù hợp. Nguyên nhân chủ yếu là do vai trò của Phòng Tư pháp chưa được khẳng định trong công tác thẩm định văn bản làm chất lượng thẩm định chưa cao, cán bộ chuyên môn làm công tác thẩm định có trình độ, năng lực, kiến thức, kinh nghiệm chưa đáp ứng được yêu cầu trong việc nghiên cứu, phân tích, đưa ra ý kiến thẩm định chính xác, đúng theo quy định của pháp luật; đôi lúc còn nể nang, né tránh, không đưa ra ý kiến phản biện trong văn bản thẩm định; sự phối hợp giữa Phòng Tư pháp và Văn phòng HĐND và UBND cấp huyện ở một số nơi chưa thường xuyên, chặt chẽ trong công tác này.

#### *2.2.1.5. Thông qua và ký ban hành văn bản QPPL*

Thực tiễn, đối với văn bản QPPL của cấp huyện thì có nơi chưa tuân thủ nghiêm về quy trình xem xét, thông qua văn bản QPPL: việc thông qua văn bản QPPL còn được thực hiện bằng hình thức gửi phiếu lấy ý kiến thành viên UBND mà không tổ chức phiên họp UBND hoặc có tổ chức phiên họp nhưng không có sự tham gia đầy đủ của các thành viên UBND, cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định; việc gửi hồ sơ thẩm định đến các thành viên UBND trước các phiên họp, kỳ họp thường chậm, không bảo đảm thời gian quy định, ảnh hưởng đến việc xem xét, quyết định của các thành viên UBND.

Qua **bảng 2.5**, cho thấy số lượng quyết định và Chỉ thị của UBND cấp huyện ban hành giảm dần qua thời gian triển khai thực hiện Luật năm 2004; điều này cho

phép chúng ta đánh giá là nhận thức, việc tuân thủ quy định pháp luật về ban hành văn bản QPPL của UBND cấp huyện được nâng lên rõ rệt, chỉ ban hành văn bản QPPL theo thẩm quyền được giao; về sau, UBND cấp huyện gần như không ban hành chỉ thị QPPL mà thay vào đó là những văn bản hành chính cá biệt để chỉ đạo, điều hành các công việc cụ thể của địa phương, phù hợp với thẩm quyền ban hành văn bản QPPL.

#### *2.2.1.6. Kiểm tra, giám sát văn bản QPPL*

Phòng Tư pháp thực hiện công tác tự kiểm tra văn bản QPPL của UBND cấp huyện đã giúp cho Chủ tịch UBND cấp huyện kịp thời phát hiện và xử lý những nội dung trái pháp luật hoặc không phù hợp; kịp thời chỉ đạo các cơ quan tham mưu hủy bỏ, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Trên cơ sở Quyết định số 10/2011/QĐ-UBND, từ năm 2010 đến năm 2015, Phòng Tư pháp đã giúp UBND huyện tự kiểm tra **788/788** văn bản QPPL do UBND cấp huyện ban hành, việc mở sổ sách và tổ chức kiểm tra cơ bản theo trình tự, thủ tục được quy định, qua đó đã góp phần chấn chỉnh, nâng dần chất lượng công tác ban hành văn bản QPPL của địa phương.

Sở Tư pháp giúp Chủ tịch UBND tỉnh tổ chức kiểm tra văn bản QPPL của UBND cấp huyện theo thẩm quyền, khi phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật, Sở Tư pháp đều thông báo cho cơ quan ban hành tiến hành xử lý theo thẩm quyền. Các văn bản chưa phù hợp phần lớn là về thể thức, kỹ thuật trình bày, **96** văn bản là sai sót về nội dung, thẩm quyền và đều được xử lý bằng hình thức phù hợp, đúng thời gian quy định. Nhìn chung, công tác xử lý văn bản QPPL đã được địa phương ngày càng được chú trọng hơn, từ đó có tác động tích cực đến công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện văn bản QPPL ở địa phương.

Tuy nhiên, qua **bảng 2.6** cho thấy Phòng Tư pháp làm tốt công tác tự kiểm tra văn bản, giúp Chủ tịch UBND cấp huyện tự kiểm tra văn bản QPPL do mình ban hành, nhưng qua đây cũng cho thấy việc gửi văn bản lên cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản để thực hiện việc kiểm tra là không đầy đủ, chỉ gửi 567/788 văn bản đã ban hành (71,95%); đồng thời việc tự kiểm tra cũng không phát hiện văn bản do cấp mình ban hành có sai sót, không phù hợp, khi Sở Tư pháp kiểm tra phát hiện thông báo thì mới tổ chức tự kiểm tra, đề xuất xử lý văn bản theo quy định.

#### *2.2.1.7. Rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật*

UBND cấp huyện thực hiện công tác này khi có yêu cầu hoặc rà soát chuyên đề

theo kế hoạch, hướng dẫn của cấp trên, ít có địa phương thực hiện rà soát thường xuyên (6 tháng, năm) vì cho rằng cấp huyện số lượng văn bản QPPL không nhiều. Việc thực hiện rà soát nhiều nơi tiến hành sơ sài, chưa đảm bảo theo quy trình nên kết quả rà soát thường chưa đầy đủ, toàn diện.

### ***2.2.2. Thực trạng nguồn lực hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp huyện, tỉnh Long An***

#### ***2.2.2.1. Về nguồn nhân lực***

Đối với cấp huyện, tất cả các Phòng Tư pháp bố trí từ 04-06 biên chế, chủ yếu có trình độ chuyên môn cử nhân luật và phân công 1-2 công chức kiêm nhiệm theo dõi, tham mưu công tác văn bản QPPL (thẩm định, kiểm tra) của địa phương. Văn phòng HĐND và UBND cấp huyện: bố trí từ 5-7 công chức có trình độ cử nhân trở lên (trong đó luôn bố trí có cử nhân luật); phân công phụ trách, nghiên cứu chuyên sâu theo từng mảng công tác (như nội chính, kinh tế, văn hoá-xã hội, ...). [51, tr.10].

Tuy nhiên, do công chức ở các văn phòng làm tổng hợp, nghiên cứu theo mảng, lĩnh vực nên chủ yếu là đảm bảo về nội dung chuyên môn của văn bản, các quy định khác về ban hành văn bản QPPL đôi khi chưa được đảm bảo; chưa được bồi dưỡng, tập huấn thường xuyên về công tác văn bản QPPL. Song song đó, chưa có cơ chế, chính sách thu hút bố trí cán bộ, công chức có năng lực làm công tác văn bản. Việc thay đổi, luân chuyển cán bộ công chức làm công tác văn bản ở các địa phương cũng là việc khó cho việc bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng, nghiệp vụ cũng như bố trí người chuyên trách làm công tác văn bản.

Toàn tỉnh, ở cấp huyện có 67 cộng tác viên (mỗi huyện có từ 04 đến 08 cộng tác viên). Tuy nhiên, chất lượng kiểm tra văn bản của cộng tác viên chưa cao, hoạt động còn mang tính hình thức do chưa có cơ chế cụ thể trong giao việc, hoạt động kiêm nhiệm và hạn chế về kiến thức nghiệp vụ, việc kiểm tra văn bản chủ yếu do cán bộ, công chức của Phòng Tư pháp thực hiện.

#### ***2.2.2.3. Về nguồn lực vật chất cho hoạt động xây dựng văn bản QPPL của UBND cấp huyện, tỉnh Long An***

Triển khai Quyết định số 36/2012/QĐ-UBND ngày 02/8/2012 về việc quy định mức chi cho công tác xây dựng và hoàn thiện văn bản QPPL của HĐND, UBND trên địa bàn tỉnh Long An, Quyết định số 09/2012/QĐ-UBND ngày 14/02/2012 về việc

quy định nội dung chi và mức chi kinh phí cho công tác kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh Long An. Theo đó, các cơ quan được giao chủ trì soạn thảo dự thảo văn bản và thẩm định dự thảo văn bản tiến hành lập dự toán, sử dụng và quyết toán kinh phí hỗ trợ cho công tác văn bản QPPL được thực hiện đúng chế độ và tiêu chuẩn, định mức, qua đó góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của cán bộ làm công tác văn bản. Tuy nhiên, ngoài Phòng Tư pháp là có lập dự toán, phân bổ kinh phí chuyên môn, nghiệp vụ cho công tác văn bản QPPL. Đối với các cơ quan chuyên môn khác thì hầu hết không dự toán phần kinh phí này, thậm chí nhiều cơ quan không sử dụng kinh phí chi cho công tác tham mưu xây dựng văn bản QPPL. Do cách thức thực hiện chưa rõ ràng nên UBND cấp huyện hầu như chưa thực hiện chi kinh phí cho công tác khảo sát, tổ chức lấy ý kiến bằng phiếu khảo sát. [51, tr.12].

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 chưa được trang bị đồng bộ... ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND huyện. Nguyên nhân cơ bản là do kinh phí phục vụ hoạt động xây dựng văn bản QPPL chỉ được coi là kinh phí hỗ trợ, chưa phải là ngân sách đầu tư cho hoạt động này.

### ***2.2.3. Đánh giá hiệu quả hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp huyện, tỉnh Long An***

#### ***2.2.3.1. Những ưu điểm tiến bộ***

UBND cấp huyện ban hành văn bản QPPL là không nhiều, chủ yếu là triển khai thực hiện quy định của cấp trên theo thẩm quyền; quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của các Phòng chuyên môn thuộc UBND cấp huyện; một số quy định về quản lý nhà nước mang tính đặc thù riêng của địa phương và những chỉ đạo phối hợp hoạt động, đôn đốc, kiểm tra... Công tác văn bản ở một số địa phương đã đi vào nề nếp, có hiệu quả, chất lượng soạn thảo, thẩm định ngày một nâng lên, văn bản QPPL được ban hành đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi đã góp phần lớn trong những giải pháp thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội của địa phương. Công tác kiểm tra văn bản của cấp huyện cũng được thực hiện thường xuyên, góp phần cho việc kịp thời phát hiện những văn bản sai, không phù hợp để xử lý theo quy định.

#### ***2.2.3.2. Những tồn tại hạn chế***

Nhận thức về vai trò, tầm quan trọng ở một vài địa phương về công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL chưa cao; cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản chưa nhận thức hết được về hậu quả pháp lý của việc ban hành văn bản trái pháp luật; cán bộ, công chức được phân công làm công tác văn bản thường thay đổi, ít được đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho công tác này nên năng lực tiếp cận, nắm bắt quy định mới của pháp luật, tham mưu ban hành văn bản chưa đạt chất lượng theo yêu cầu. Có nơi, sự phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn với Phòng Tư pháp, sự phối hợp giữa Phòng Tư pháp với Văn phòng HĐND-UBND trong tham mưu ban hành văn bản QPPL của UBND cấp mình chưa chặt chẽ; vai trò của Phòng Tư pháp chưa được khẳng định trong công tác thẩm định văn bản khi chất lượng thẩm định chưa cao; cán bộ chuyên môn làm công tác thẩm định có trình độ, năng lực, kiến thức, kinh nghiệm chưa đáp ứng được yêu cầu trong việc nghiên cứu, phân tích, đưa ra ý kiến thẩm định chính xác, đúng theo quy định của pháp luật; đôi lúc còn nể nang, né tránh, không đưa ra ý kiến phản biện trong văn bản thẩm định, khi kiểm tra văn bản phát hiện dấu hiệu không phù hợp, còn yếu, thiếu kinh nghiệm trong việc tiếp cận, cập nhật quy định pháp luật mới, kỹ năng phân tích, đánh giá tính khả thi, hợp pháp của văn bản khi thực hiện góp ý, thẩm định, kiểm tra văn bản QPPL...tất cả những tồn tại, hạn chế này đã làm giảm đi hiệu quả của việc nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành và hoàn thiện xây dựng hệ thống văn bản QPPL của UBND cấp huyện trong tỉnh.

### **2.3. Thực trạng hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp xã, tỉnh Long An**

#### ***2.3.1 Trình tự, thủ tục soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật***

##### ***2.3.1.1. Soạn thảo văn bản QPPL***

Theo quy định của pháp luật: Chủ tịch UBND cấp xã phân công cho cá nhân, tổ chức soạn thảo: Cá nhân được phân công ở đây có thể là công chức Tư pháp – Hộ tịch, cán bộ chuyên môn khác, hoặc Phó Chủ tịch UBND phụ trách lĩnh vực mà văn bản sẽ điều chỉnh; còn tổ chức được phân công soạn thảo có thể là các tổ chức đoàn thể, quần chúng như: Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ, Hội nông dân, cũng có thể là Chủ tịch UBND cấp xã sẽ phân công cho một nhóm cán bộ gồm: công chức Tư pháp – Hộ tịch, tài chính, cán bộ đoàn thể ở xã tham gia.

Nhưng thực tế, nhiều địa phương, Chủ tịch UBND cấp xã phân công trực tiếp cho công chức chuyên môn soạn thảo, tham mưu ban hành, phần lớn là Công chức tài chính kế hoạch, Văn phòng thống kê. Quá trình này cũng chưa tổ chức thực hiện cho công chức Tư pháp-Hộ tịch tham gia soạn thảo, có ý kiến vào dự thảo văn bản QPPL.

#### *2.3.1.2. Lấy ý kiến cho dự thảo văn bản QPPL*

Theo quy định: việc tổ chức lấy ý kiến được thực hiện với các đối tượng cần lấy ý kiến là Nhân dân tại các thôn, ấp, buôn, tổ dân phố; cơ quan, tổ chức hữu quan. Nội dung cần lấy ý kiến phải đáp ứng được tính phù hợp, khả thi, đáp ứng yêu cầu thực tế đặt ra khi UBND cấp xã ban hành văn bản QPPL ở cấp xã. Nhưng thực tế, hầu hết không có địa phương nào tổ chức lấy ý kiến Nhân dân tại các thôn, ấp, buôn, tổ dân phố mà chủ yếu công chức được giao soạn thảo dựa trực tiếp dự thảo cho cán bộ, công chức của UBND cấp mình góp ý, việc góp ý được thực hiện phần lớn là ghi trực tiếp vào dự thảo và gửi lại, vì thế việc góp ý chỉ là những đề nghị sửa câu, lỗi chính tả...

#### *2.3.1.3. Thông qua và ký ban hành văn bản QPPL*

Việc xem xét, thông qua dự thảo văn bản QPPL tại phiên họp UBND cấp xã được tiến hành theo trình tự được Luật định. Tuy nhiên, thực tiễn là cá nhân, tổ chức được giao soạn thảo, lấy ý kiến, hoàn chỉnh dự thảo, báo cáo và trực tiếp trình Chủ tịch UBND cấp mình ký ban hành, nên có nhiều cán bộ, công chức, thậm chí là công chức Tư pháp – Hộ tịch cấp xã không biết đến việc UBND cấp mình trong năm có ban hành quyết định, chỉ thị QPPL.

Văn bản QPPL của UBND cấp xã phải được tổ chức niêm yết chậm nhất là 3 ngày, kể từ ngày HĐND thông qua hoặc UBND ký ban hành; niêm yết ít nhất là 30 ngày liên tục, kể từ ngày niêm yết. Nơi để niêm yết thường là tại trụ sở của UBND, nhà văn hóa cấp xã; nhà văn hóa của ấp, cụm dân cư, tổ dân phố, khu phố; Trung tâm văn hóa thể thao- Giáo dục cộng đồng; các điểm dân cư tập trung khác. Tuy nhiên, thực tế, nhiều địa phương sau khi ban hành văn bản QPPL nhưng không niêm yết do thiếu chỗ niêm yết vì cấp xã là nơi rất có nhiều vấn đề, lĩnh vực phải niêm yết thì mới có giá trị pháp lý hoặc có niêm yết thì việc niêm yết ở cơ sở mỗi nơi mỗi khác, không thống nhất, có văn bản niêm yết bị cũ, rách không được thay mới, niêm yết

chồng chất nhiều văn bản cũ mới, văn bản của nhiều lĩnh vực, nên người dân cũng ít quan tâm đến theo dõi.

#### *2.3.1.4. Kiểm tra, giám sát văn bản QPPL*

Trong thời gian gần đây công tác kiểm tra, giám sát văn bản QPPL cấp xã đã có nhiều chuyển biến tích cực, do Phòng Tư pháp đã giúp UBND cấp huyện thực hiện kiểm tra văn bản QPPL do UBND cấp xã ban hành thường xuyên, nề nếp, tích cực nên đã kịp thời phát hiện và tham mưu chấn chỉnh những hạn chế sai sót trong công tác ban hành văn bản QPPL của cấp xã cũng như hướng dẫn việc xử lý văn bản khi phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật. Tuy nhiên, công tác kiểm tra văn bản của cấp huyện đối với cấp xã cũng còn nhiều hạn chế như: Có nơi UBND cấp xã không gửi văn bản đến Phòng Tư pháp để kiểm tra (trong năm không kiểm tra văn bản nào của cấp xã), hoặc gửi không đầy đủ, nhưng Phòng Tư pháp chưa làm hết trách nhiệm kiểm tra, đôn đốc. Một số Phòng Tư pháp khi nhận được văn bản gửi để kiểm tra nhưng không thực hiện việc kiểm tra theo quy trình quy định (mở sổ, phân công, lập phiếu kiểm tra) mà tập hợp lại lưu để biết.

Qua **bảng 2.7** cho thấy, số lượng văn bản QPPL do UBND cấp xã ban hành là không nhiều, **917 văn bản/10 năm /192 đơn vị** xã, phường, thị trấn. Như vậy trung bình mỗi năm một xã ban hành 1-2 quyết định, chỉ thị QPPL, có xã không ban hành, chủ yếu là để triển khai Nghị quyết của HĐND cùng cấp về giải pháp để quản lý, điều hành phát triển kinh tế xã hội của địa phương mình trong năm hoặc giai đoạn. Số lượng **169 văn bản** được Phòng Tư pháp kiểm tra phát hiện có dấu hiệu trái pháp luật, thì chủ yếu là những lỗi sai về hình thức, kỹ thuật trình bày văn bản, có một số ít là sai về thẩm quyền ban hành và nội dung văn bản; khi được thông báo (hầu hết là thông báo miệng trực tiếp hoặc thông báo trong các cuộc họp) thì văn bản có sai sót đều được cấp xã kịp thời xử lý, khắc phục.

#### *2.3.1.5. Rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL*

Cấp xã thường tổ chức rà soát văn bản QPPL khi có yêu cầu hoặc rà soát chuyên đề theo kế hoạch, hướng dẫn của cấp trên; ít có địa phương thực hiện rà soát thường xuyên (6 tháng, năm) vì số lượng văn bản QPPL của cấp xã không nhiều. Việc thực hiện rà soát nhiều nơi tiến hành sơ sài, nên kết quả rà soát thường chưa đầy đủ, toàn diện theo yêu cầu. Tuy nhiên trong đợt tổng rà soát, thực hiện Nghị định số 16/2013/NĐCP; toàn tỉnh, cấp xã đã tiến hành rà soát **508 quyết định, 132 Chỉ thị** của

UBND cấp xã; công bố danh mục văn bản hết hiệu lực gồm 329 quyết định, 99 Chỉ thị của UBND cấp xã.

### ***2.3.2. Thực trạng về nguồn lực hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp xã, tỉnh Long An***

#### ***2.3.2.1. Về nguồn nhân lực***

Tính đến tháng 5/2015, toàn tỉnh Long An có **304 công chức** Tư pháp - Hộ tịch ở 192 xã, phường, thị trấn, trong đó: Trung cấp Luật 105; Đại học Luật là 159, chuyên ngành khác 40; [53, phụ lục 3].

Văn phòng HĐND-UBND cấp xã chỉ được bố trí 01 công chức (phần lớn là có trình độ trung cấp) phụ trách chung các mặt công tác văn bản QPPL. Tuy nhiên, do công chức này làm tổng hợp, nghiên cứu theo mảng, lĩnh vực nên chủ yếu là đảm bảo về nội dung chuyên môn của văn bản, các quy định khác về ban hành văn bản QPPL đôi khi chưa được đảm bảo. Công chức Tư pháp - Hộ tịch còn thiếu theo yêu cầu, lại được giao rất nhiều nhiệm vụ chuyên môn, đa phần yếu về kỹ năng, nghiệp vụ về công tác văn bản QPPL. Mặt khác, Công chức Tư pháp- Hộ tịch thường hay thay đổi, người mới tiếp nhận công tác nên chưa có điều kiện được tập huấn chuyên sâu về công tác xây dựng văn bản QPPL nên trong tham mưu UBND cấp mình chưa đạt hiệu quả cao.

Hàng năm Sở Tư pháp đều tổ chức triển khai, tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ về kiểm tra, xử lý, hệ thống hóa văn bản cho công chức Tư pháp- Hộ tịch cấp xã. Việc tổ chức kiểm tra chuyên môn hàng năm, kiểm tra theo địa bàn của Sở Tư pháp cũng đã đôn đốc, hướng dẫn triển khai thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, xử lý văn bản, tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện nhiệm vụ; đồng thời, phổ biến, trao đổi kinh nghiệm nhằm nâng cao kỹ năng, nghiệp vụ phát hiện và xử lý văn bản QPPL.

#### ***2.3.4.2. Về nguồn lực vật chất cho hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND cấp xã tỉnh Long An***

UBND cấp xã trong tỉnh hầu như không sử dụng kinh phí cho công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo quy định chung của tỉnh, do khó khăn về ngân sách, do quá trình xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND cấp xã không tổ chức tuân thủ quy trình, quy định nên không chi được. Trang thiết bị tại xã như máy tính là dùng chung, đã cũ; tài liệu tham khảo còn hạn chế; hệ cơ sở dữ liệu chưa được

trang bị đồng bộ...nên khó khăn cho chuyên môn trong tiếp cận, cập nhật văn bản pháp luật mới, nắm bắt thông tin, cũng như nghiên cứu, học hỏi nâng cao chuyên môn nghiệp vụ của công chức làm công tác tham mưu.

### ***2.3.3. Đánh giá về hiệu quả hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân cấp xã của tỉnh Long An***

#### ***2.3.3.1. Những ưu điểm tiến bộ***

Đối với cấp xã, số lượng quyết định, chỉ thị QPPL do UBND cấp xã ban hành rất ít, chủ yếu là một số chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ để phát triển kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng của địa phương khi triển khai nghị quyết của HĐND cấp mình hoặc các văn bản phải ban hành theo thẩm quyền và quy định của cấp trên, cơ bản đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ và thẩm quyền được giao góp phần tích cực trong ban hành văn bản để quản lý, điều hành phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Qua **Biểu 2.7** cho thấy những năm từ 2013-2015, số lượng quyết định, chỉ thị QPPL do UBND cấp xã ban hành là rất ít, nếu đi sâu hơn vào phân tích số liệu thì có UBND cấp xã trong các năm 2013, 2014, 2015 không ban hành quyết định, chỉ thị QPPL nào. Điều này cho thấy nhận thức, hiểu và thực hiện về việc ban hành văn bản QPPL của cấp xã được nâng lên: không ban hành văn bản QPPL khi không cần thiết, không có quy định mới hoặc không có hiệu lực, hiệu quả cao.

#### ***2.3.3.2. Những tồn tại hạn chế***

Một số địa phương không tuân thủ đầy đủ các quy định về thủ tục xây dựng, ban hành và niêm yết văn bản QPPL. Dù là UBND cấp xã đã ban hành một số lượng không lớn các Quyết định, Chỉ thị, nhưng trong đó, vẫn còn một số lượng không nhỏ các văn bản QPPL cấp xã được ban hành còn có dấu hiệu trái pháp luật, không bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật hoặc chưa bảo đảm các yêu cầu kỹ thuật đối với việc soạn thảo, ban hành văn bản QPPL. Những lỗi thường gặp trong việc ban hành văn bản QPPL của UBND cấp xã như về căn cứ pháp lý; ban hành không đúng thẩm quyền; nội dung không phù hợp với quy định của pháp luật; văn bản chưa xác định thời điểm có hiệu lực thi hành hoặc có nhưng lại sai thời gian theo quy định; trình bày không đúng thể thức và kỹ thuật... đã ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng văn bản QPPL cũng như việc thực hiện chiến lược hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL tại tỉnh Long An.

## **Kết luận Chương 2**

Luật năm 2004 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật là cơ sở pháp lý quan trọng tạo ra sự chuyển biến trong hoạt động xây dựng văn bản QPPL tại tỉnh. Trên cơ sở được Luật quy định cụ thể, nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước và thực hiện văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, UBND các cấp trong tỉnh đã ban hành một số lượng lớn văn bản QPPL điều chỉnh toàn bộ các mặt của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội ở địa phương. Các văn bản được ban hành về cơ bản đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất trong hệ thống văn bản pháp luật nói chung và kịp thời đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trên các lĩnh vực; qua đó, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật tại địa phương. Đặc biệt, các quy định về cơ chế, chính sách mang tính đặc thù của tỉnh đã mang lại hiệu quả cao, được nhân dân đồng tình ủng hộ, góp phần quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh.

Tuy nhiên, hoạt động xây dựng văn bản QPPL của UBND các cấp của tỉnh Long An cũng có lúc, có nơi còn nhiều hạn chế, hiệu quả chưa cao. Những hạn chế, yếu kém đó xuất phát từ nhiều nguyên nhân, có cả nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan: thể chế chung chưa hoàn thiện, một số lãnh đạo cơ quan chuyên môn, địa phương chưa nhận thức đúng, đầy đủ về vai trò quan trọng của hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL, nên chưa thực sự quan tâm lãnh đạo đối với hoạt động này; việc chấp hành quy trình soạn thảo, ban hành văn bản QPPL có lúc còn hình thức; sự phối hợp giữa cơ quan, đơn vị có lúc, có nơi chưa chặt chẽ, thống nhất. Đội ngũ công chức thực hiện hoạt động xây dựng, ban hành văn bản có lúc, có nơi chưa đáp ứng được yêu cầu chưa khẳng định được vai trò, trách nhiệm trong tham mưu ban hành văn bản QPPL.

Việc đánh giá trung thực, khách quan thực trạng hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tỉnh Long An, cũng như tìm ra nguyên nhân những hạn chế, thiếu sót trong hoạt động ban hành văn bản QPPL sẽ là cơ sở thực tiễn để đề ra những giải pháp phù hợp, khả thi nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp tỉnh Long An trong thời gian tới, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn tỉnh, đặc biệt là triển khai thực hiện hiệu quả Luật ban hành văn bản QPPL năm 2015.

### **Chương 3**

## **GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP**

### **3.1. Nhu cầu và quan điểm về nâng cao chất lượng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân các cấp**

#### ***3.1.1. Nhu cầu nâng cao chất lượng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp***

Phát huy vai trò của pháp luật trong quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế xã hội; xây dựng Đảng, xây dựng hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh, đảm bảo quyền con người, quyền dân chủ của công dân

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL của chính quyền địa phương là để đáp ứng kịp thời, đảm bảo pháp luật là công cụ quản lý, điều hành phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh; triển khai thực hiện các quy định pháp luật mới của Trung ương; các chính sách an sinh xã hội; đặc biệt là đảm bảo quyền con người, quyền công dân; quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp.

Nhu cầu nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp tại tỉnh Long An cũng xuất phát từ thực tiễn tỉnh Long An có những thuận lợi và khó khăn trong công tác nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp như sau:

##### ***3.1.1.1. Thuận lợi***

Về thể chế: Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam qua 10 năm thực hiện vẫn khẳng định tính đúng đắn, kịp thời và tầm nhìn dài hạn của Đảng ta, đáp ứng yêu cầu bảo vệ, xây dựng và phát triển đất nước. Ngày 04/4/2016, Bộ Chính trị ban hành Kết luận số 01-KL/TW về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW nêu trên; đây là cơ sở pháp lý quan trọng để địa phương tiếp tục quán triệt, thực hiện các mục tiêu, yêu cầu, quan điểm chỉ đạo xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống văn bản QPPL của tỉnh Long An nói riêng.

Nhiều văn bản Luật chủ đạo được ban hành, được sửa đổi, bổ sung như Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013, Luật Đầu tư năm 2014, Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, Luật Tiếp cận thông tin năm 2015...., có

tác động rất lớn đến việc các cơ quan có thẩm quyền của địa phương triển khai các quy định pháp luật mới trên các mặt đời sống xã hội cũng như ban hành văn bản QPPL theo thẩm quyền để quản lý, điều hành nhà nước, phát triển kinh tế xã hội tại địa phương.

Ngày 22/6/2015, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật năm 2015, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2016. Luật năm 2015 trên cơ sở hợp nhất, kế thừa những nội dung còn phù hợp của Luật năm 2008, Luật năm 2004, đã khắc phục những bất cập, hạn chế của hai Luật nêu trên, đồng thời nhằm cụ thể hóa kịp thời nội dung và tinh thần của Hiến pháp năm 2013; tạo khuôn khổ pháp lý với nhiều đổi mới về ban hành văn bản QPPL nhằm xây dựng và vận hành hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả phục vụ đắc lực cho sự nghiệp phát triển đất nước trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế sâu rộng.

Về thực tiễn của tỉnh Long An, công tác văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh đã và đang được lãnh đạo Tỉnh ủy, HĐND, UBND tỉnh quan tâm có chỉ đạo thường xuyên, liên tục; thủ trưởng các sở, ngành, cơ quan, đơn vị, địa phương đã quán triệt và nhận thức về ý nghĩa và tầm quan trọng của công tác xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL cơ bản được nâng lên.

Đến nay, công tác ban hành văn bản QPPL của tỉnh Long An đã có nhiều tiến bộ và chuyển biến cơ bản; hệ thống văn bản QPPL của tỉnh Long An đã từng bước được hoàn thiện, thể chế hóa kịp thời, đầy đủ, đúng đắn đường lối của Đảng, cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp và văn bản pháp luật của Trung ương về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đảm bảo quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân, bao quát khá đầy đủ về quản lý, phát triển trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội của địa phương. Việc áp dụng, thi hành pháp luật ngày càng được nâng lên rõ rệt; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Đặc biệt, trong những năm qua, việc ban hành các quy định về cơ chế, chính sách mang tính đặc thù của tỉnh đã mang lại hiệu quả cao, được nhân dân đồng tình ủng hộ, góp phần thúc đẩy sự phát triển về mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng của tỉnh.

Qua hơn 10 năm triển khai thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW, ngày 09/12/2003 của Ban Bí thư Trung ương Đảng (khóa IX), nhận thức các cấp ủy, tổ chức đảng

trong tỉnh về vai trò, tầm quan trọng của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ và nhân dân đã nâng lên, qua đó công tác phổ biến giáo dục pháp luật, trợ giúp pháp lý được triển khai khá đồng bộ với nhiều hình thức phong phú, góp phần nâng cao nhận thức, ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật của cán bộ và nhân dân trong tỉnh. Các hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thi hành pháp luật được tiến hành thường xuyên, tập trung vào những lĩnh vực có nhiều bức xúc, được dư luận quan tâm. Từ đó, đem lại thuận lợi và hiệu quả cho công tác xây dựng, ban hành và thực thi pháp luật trong tỉnh.

Công tác bố trí, đào tạo, sử dụng, bồi dưỡng nguồn nhân lực làm công tác pháp luật đảm bảo đội ngũ cán bộ pháp luật có đủ năng lực, phẩm chất đạo đức, chuyên môn nghiệp vụ cơ bản đáp ứng nhu cầu của địa phương. Lực lượng cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật ở các sở, ngành, công chức tư pháp các cấp được tham gia đầy đủ các lớp tập huấn, bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ và hàng năm đều tổ chức mở lớp tập huấn lại cho đội ngũ làm công tác này ở địa phương làm cho đội ngũ này được nâng cao về phẩm chất chính trị, đạo đức, trình độ, kỹ năng, nghiệp vụ.

#### *3.1.1.2. Khó khăn*

Về thể chế pháp luật: Hệ thống văn bản QPPL của nước ta còn nhiều bất cập, hạn chế, văn bản QPPL ở cấp Trung ương tính thống nhất, ổn định chưa cao. Do đó, khi văn bản Trung ương thay đổi thì phải điều chỉnh văn bản ở địa phương cho phù hợp, từ đó dẫn đến các văn bản QPPL của tỉnh cũng không có tính ổn định không cao; tình trạng các quy định của các văn bản QPPL của Trung ương chồng chéo nhau (Luật, Nghị định, thông tư mâu thuẫn nhau) nên gây nhiều khó khăn, bất cập trong tổ chức xây dựng, ban hành, kiểm tra văn bản QPPL của địa phương. Tình trạng này thể hiện: nhiều văn bản công bố sau mâu thuẫn với những quy định của văn bản được ban hành trước đó; luật ban hành nhưng do chưa có văn bản hướng dẫn thi hành một cách kịp thời nên đã rơi vào tình trạng "nằm chờ"; thực tế đó cộng với việc có nhiều nội dung cần các văn bản dưới luật quy định đã tạo cho các văn bản triển khai, hướng dẫn có giá trị pháp lý "cao" hơn luật, pháp lệnh...gây lúng túng, ảnh hưởng đến hiệu quả sự điều hành của chính quyền địa phương trên các lĩnh vực đời sống xã hội, môi trường đầu tư kinh doanh.

Luật năm 2015 và Nghị định 34/2016/NĐ-CP của Chính phủ mặc dù đã khắc phục, giải quyết được những khó khăn vướng mắc của Luật năm 2004 và Luật năm

2008 nhưng hiện tại việc triển khai thi hành vẫn sẽ còn phát sinh những vướng mắc, lúng túng như: thẩm quyền tại Điều 30 của Luật năm 2015; những điều cấm khoản 4, Điều 12 cấm văn bản QPPL cấp tỉnh không được ban hành các thủ tục hành chính, trừ luật giao thì sẽ khó cho việc triển khai các chính sách đặc thù của địa phương. Việc tổ chức lấy ý kiến và thẩm định là một yêu cầu bắt buộc trong quy trình ban hành văn bản QPPL, tuy nhiên, pháp luật chưa quy định giá trị pháp lý của văn bản thẩm định, dẫn đến tình trạng cơ quan thẩm định xem ý kiến đóng góp như là kênh góp ý để cơ quan soạn thảo tham khảo. Quy định về kinh phí hỗ trợ cho việc soạn thảo, ban hành văn bản QPPL chưa đầy đủ và phù hợp với thực tiễn, thực tế chưa áp dụng được; quy định trách nhiệm của tập thể, cá nhân trong xây dựng, ban hành văn bản QPPL còn chung chung, thiếu cơ chế áp dụng, thực tế hơn 10 năm qua, tại tỉnh chưa có kiểm điểm xử lý trách nhiệm bất kỳ cơ quan, cá nhân nào mặc dù có phát hiện và xử lý văn bản trái pháp luật của tỉnh.

Hiệu lực thi hành đối với văn bản QPPL do UBND tỉnh ban hành trong một số trường hợp là chưa cao, chậm thực thi; vì thực tế nhiều văn bản QPPL của UBND tỉnh ban hành theo thẩm quyền được giao chỉ thực sự có hiệu lực thực hiện sau khi có hướng dẫn của các cơ quan chuyên môn (nhất là vấn đề liên quan đến kinh phí, tài chính, chế độ, chính sách, công tác cán bộ), do những quy định trung ương chưa đầy đủ, rõ ràng.

Chưa có tiêu chí tuyển chọn, đào tạo cán bộ chuyên trách làm công tác soạn thảo, tham mưu văn bản QPPL trong hệ thi tuyển cán bộ công chức và chưa có chế độ cụ thể nhằm khuyến khích, động viên đối với cán bộ làm công tác này ở cấp huyện và xã.

Về thực tiễn của tỉnh Long An: Lãnh đạo ở một số ngành, địa phương có lúc, có nơi nhận thức chưa đúng, chưa đủ về tầm quan trọng của công tác xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát hệ thống hóa văn bản QPPL; chưa nhận thức hết được về hậu quả pháp lý của việc ban hành văn bản trái pháp luật; chưa thật sự quan tâm cũng như thiếu sự kiểm tra, chỉ đạo thường xuyên việc quan tâm, chỉ đạo chưa thật sự sâu sát và toàn diện, việc triển khai thực hiện pháp luật chưa kịp thời, đầy đủ; trong quá trình tổ chức thực hiện việc phối hợp đôi lúc chưa đồng bộ, nhịp nhàng giữa các ngành.

Công chức pháp chế của các sở, ngành tỉnh hiện thực hiện theo Nghị định số 55/2011/NĐ-CP không ổn định về vị trí, vai trò, trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ cũng như kỹ năng nghiệp vụ chưa đáp ứng được yêu cầu nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả công tác pháp chế ở cơ quan, nhất là trong tham mưu công tác văn bản QPPL; một số cán bộ phụ trách công tác văn bản chưa làm hết trách nhiệm, có lúc còn nể nang, né tránh trong góp ý, thẩm định, kiểm tra văn bản nên chất lượng công tác này ở một vài nơi, đôi lúc còn nhiều hạn chế. Cán bộ lãnh đạo, cán bộ, công chức làm công tác văn bản QPPL cấp xã hay thay đổi, luân chuyển nên việc tổ chức tập huấn, bồi dưỡng kỹ năng nghiệp vụ chưa kịp thời đáp ứng được; kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ về công tác văn bản QPPL của một số công chức Tư pháp-Hộ tịch cấp xã còn yếu, thiếu nghiên cứu, đầu tư tham gia vào công tác văn bản QPPL của cấp mình.

Nhiều cơ quan, đơn vị còn ngại tham mưu cấp có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL vì cho rằng trình tự, thủ tục soạn thảo, ban hành khá phức tạp nên đã không ban hành văn bản QPPL mà thay vào đó là ban hành nhiều văn bản cá biệt có chứa QPPL gây khó khăn cho việc rà soát, kiểm tra văn bản QPPL để kịp thời phát hiện văn bản ban hành trái pháp luật.

Việc đầu tư kinh phí, trang thiết bị còn thiếu nhất là cấp xã; việc xây dựng, cập nhật, sử dụng và khai thác văn bản QPPL trên các cơ sở dữ liệu về văn bản QPPL còn có khó khăn, bất cập nên việc tiếp cận, truy cập, khai thác thông tin trong hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ cho công tác văn bản chưa kịp thời, vấn đề huy động sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học còn hạn chế, thậm chí là chưa thực hiện, dù là xây dựng văn bản QPPL của cấp tỉnh.

### ***3.1.2. Quan điểm về nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của ủy ban nhân dân các cấp***

Một là, 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; Kết luận số 01-KL/TW, ngày 04 tháng 4 năm 2016 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW nêu trên; 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. Theo đó, đảm bảo hệ thống văn bản QPPL của tỉnh là

công cụ hiệu quả để quản lý, điều hành phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng của tỉnh.

Hai là, việc xây dựng văn bản QPPL các UBND các cấp trong tỉnh phải thực hiện nghiêm túc, chặt chẽ theo trình tự, thủ tục đã được Luật định; văn bản QPPL được ban hành phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi; những quy định phải minh bạch, rõ ràng, khả thi nhằm 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. Đội ngũ làm công tác tham mưu xây dựng văn bản QPPL được kiện toàn, nâng chất. Kinh phí đảm bảo cho công tác xây dựng văn bản QPPL của tỉnh phải được đảm bảo đầy đủ, kịp thời, thực chất.

### **3.2. Các giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân các cấp**

#### ***3.2.1. Nâng cao ý thức trách nhiệm của lãnh đạo Ủy ban nhân dân các cấp trong tỉnh và thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, cấp huyện trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật***

Lãnh đạo UBND cấp tỉnh cần tiếp tục xác định hoạt động xây dựng văn bản QPPL, 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 thường xuyên, sâu sát việc thực hiện hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL. Cần có biện pháp triệt để hơn khắc phục những tồn tại hạn chế trong hoạt động ban hành văn bản QPPL thời gian qua và cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động này thực hiện nghiêm túc, đúng quy định.

Để đảm bảo quy chế làm việc của UBND tỉnh được tôn trọng và thực hiện tốt, khắc phục tình trạng vi phạm các quy định của pháp luật về trình tự ban hành văn bản QPPL; lãnh đạo UBND các cấp phải tăng cường kiểm tra chỉ đạo, lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, cấp huyện nâng cao hơn nữa ý thức trách nhiệm của mình trong việc tổ chức thực hiện quy chế làm việc của UBND tỉnh và pháp luật về hoạt động ban hành văn bản QPPL. Trường hợp có vi phạm xảy ra phải xử lý nghiêm túc theo pháp luật quy định.

Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu trong việc chỉ đạo, đôn đốc, chấn chỉnh công tác ban hành, tham mưu ban hành, kiểm tra, rà soát văn bản QPPL theo thẩm

quyền thông qua cơ chế thực hiện trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra việc ban hành văn bản QPPL trái pháp luật; tăng cường sự phối hợp chặt chẽ và huy động sự tham gia tích cực của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức thành viên đối với công tác tham mưu ban hành văn QPPL và theo dõi, giám sát việc thi hành pháp luật, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật.

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

Xây dựng, ban hành văn bản QPPL 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 cơ quan, ban, ngành cấp tỉnh nhằm 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 khả thi của văn bản QPPL, nâng cao chất lượng xây dựng văn bản QPPL. 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 văn bản QPPL. Phải xem đây là công việc quan trọng, là trí tuệ 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.

UBND tỉnh cần nghiên cứu, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp trong soạn thảo văn bản QPPL; việc 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 ràng buộc trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình xây dựng văn bản QPPL.

Xác định ý thức trách nhiệm và năng lực của lãnh đạo UBND các cấp, và lãnh đạo thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, cấp huyện là yếu tố then chốt, có tính chất quyết định hiệu quả hoạt động xây dựng văn bản QPPL của UBND các cấp của tỉnh Long An. Đảm bảo gắn kết chặt chẽ giữa các công tác soạn thảo với công tác kiểm soát thủ tục hành chính, thẩm định văn bản và giữa công tác xây dựng ban hành văn bản với theo dõi, kiểm tra văn bản.

### ***3.2.3. Tăng cường công tác chỉ đạo, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra phát hiện, chấn chỉnh; đề xuất, kiến nghị cấp có thẩm quyền về những vướng mắc, khó khăn***

Đề xuất tăng cường sự lãnh đạo, giám sát chặt chẽ, thường xuyên của Đảng để nâng cao nhận thức của toàn hệ thống chính trị đối với công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo sự đồng thuận trong tư duy, trong đường lối theo đúng mục tiêu pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Kiến nghị với Quốc hội kịp thời thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng trong công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật để đảm bảo tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất, ổn định và có hiệu lực thi hành cao. Xây dựng lộ trình ban hành các Luật và đảm bảo đúng tiến độ đề ra. Cần tổ chức lấy ý kiến sâu rộng đối với các đối tượng chịu sự tác động của các dự án Luật, hiệu quả hơn, thực chất hơn trong đánh giá tác động các quy định, chính sách mà Trung ương ban hành. Đảm bảo thời gian lấy ý kiến phù hợp để tránh tình trạng góp ý mang tính hình thức; hạn chế tình trạng Luật có hiệu lực thi hành nhưng trên thực tế không thi hành được vì phải chờ hướng dẫn của Chính phủ, bộ, ngành. Đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền trong quản lý nhà nước cho địa phương. Việc phân cấp, ủy quyền sẽ tạo điều kiện thuận lợi, sự chủ động cho địa phương thực hiện tốt nhiệm vụ của mình, góp phần vào sự phát triển chung của cả nước.

Kiến nghị Chính phủ, các bộ, ngành gương mẫu trong việc chấp hành nghiêm quy trình, thủ tục cũng như nâng cao chất lượng văn bản QPPL đã ban hành theo thẩm quyền: đảm bảo tính ổn định, lâu dài của văn bản; hạn chế việc bổ sung, sửa đổi văn bản QPPL do Chính phủ, bộ, ngành Trung ương ban hành mà thay vào đó là ban hành mới để thay thế văn bản cũ nhằm tạo thuận lợi cho các đối tượng áp dụng nghiên cứu thực hiện, hạn chế được tình trạng áp dụng văn bản này phải chiếu dẫn đến nhiều văn bản khác, tạo ra nhiều cách hiểu khác nhau; kịp thời ban hành các văn bản dưới luật để hướng dẫn thi hành Luật, Pháp lệnh; tăng cường sự phối hợp giữa các bộ, ngành trong công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL nhằm mục tiêu hạn chế, ngăn ngừa tình trạng ban hành văn bản QPPL chồng chéo, mâu thuẫn, mang tính cục bộ dễ quản lý đối với ngành mình, nhưng khó quản lý đối với ngành khác và các địa phương. Theo đó, kiến nghị với cơ quan chuyên môn của Trung ương (Bộ Tư pháp), tăng cường thực hiện nghiêm túc, hiệu quả theo chức năng về thẩm định, kiểm tra văn bản QPPL; theo dõi thi hành pháp luật; kịp thời hướng dẫn, giải quyết, tham

muru giải quyết những vướng mắc khó khăn của địa phương về công tác văn bản QPPL.

Tỉnh cần có cơ chế cho việc phối hợp chặt chẽ cùng các sở, ngành, UBND cấp huyện, cấp xã để tham mưu các giải pháp linh hoạt, kịp thời khắc phục các vướng mắc, khó khăn về thể chế, đồng thời với việc thường xuyên, sâu sắc tổng hợp vướng mắc, khó khăn về thể chế (quy định của các văn bản QPPL của Trung ương), điều kiện thực tiễn để báo cáo, đề xuất cơ quan có thẩm quyền kịp thời giải quyết.

#### ***3.2.4. Kiện toàn, nâng chất về tổ chức bộ máy và đội ngũ công chức tham gia xây dựng văn bản quy phạm pháp luật***

Tăng cường vai trò của lãnh đạo UBND các cấp và thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, cấp huyện trong việc 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, Phòng Tư pháp, Công chức Tư pháp- Hộ tịch cấp xã vì thực trạng số lượng công chức làm công tác văn bản như hiện nay chưa thể tham mưu UBND tỉnh thực hiện tốt hoạt động xây dựng văn bản QPPL, đặc biệt là hoạt động thẩm định, kiểm tra và rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL. Phân công, bố trí hợp lý công chức tham mưu làm công tác văn bản chú trọng chất lượng công chức hơn là số lượng biên chế, vì thực tiễn có một số nơi bố trí công chức pháp chế, công chức cho phòng tư pháp là đủ biên chế nhưng là những người không có năng lực, sắp về hưu, có vi phạm ở đơn vị khác về..chờ xử lý giải quyết theo chế độ.

Xây dựng và thực hiện kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, lý luận chính trị cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác soạn thảo, thẩm định, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL; tăng cường bồi dưỡng, tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ chuyên môn cho đội ngũ công chức làm công tác văn bản QPPL, đặc biệt là các quy định pháp luật mới. Bộ Tư pháp cần phải tăng cường tổ chức các lớp tập huấn kiến thức mới về kinh tế, thị trường, phát triển bền vững, hội nhập quốc tế, lưu ý các yêu cầu đặc thù của cán bộ tham gia xây dựng văn bản QPPL của các cấp. Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp để tham mưu UBND tỉnh tập huấn chuyên sâu với nội dung, hình thức phù hợp cho lực lượng cán bộ, công chức cơ sở tham gia hoạt động xây dựng văn bản QPPL, hiện tại Sở Tư pháp đã áp dụng tập huấn trực tuyến nên cán bộ, công chức cấp xã cũng được triển khai tập huấn,

bước đầu hình thức này đã mang lại hiệu quả.

Thường xuyên phát triển các hệ thống cảm nang, sách hướng dẫn nghiệp vụ xây dựng chính sách, soạn thảo văn bản QPPL; đánh giá hiệu quả pháp luật và thi hành pháp luật cung cấp cho đội ngũ tham gia xây dựng văn bản QPPL. Cùng cố đội ngũ tuyên truyền viên pháp luật để có trình độ, kỹ năng trong công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao nhận thức của người dân về pháp luật cũng chính là góp phần vào việc nâng cao hiệu quả trong xây dựng và thực thi pháp luật.

Quan tâm đến chính sách, chế độ đãi ngộ đối với cán bộ, công chức làm công tác văn bản, thi hành pháp luật; điều chỉnh kinh phí cho công tác xây dựng, ban hành văn bản cho phù hợp với thực tiễn, xác định đây là kinh phí thực hiện chuyên môn, nghiệp vụ có trong chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn, chứ không mang tính “hỗ trợ” như hiện nay.

Đặc biệt, đối với lực lượng pháp chế các tại các sở, ngành tỉnh hiện nay đang rất khó khăn về bố trí, phân công phân nhiệm; người làm công tác pháp chế chưa an tâm nên khó phát huy vai trò, trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ pháp chế. Do đó, trong khi chờ thể chế mới tháo gỡ thì tiếp tục quan tâm, sâu sát lãnh đạo, phát huy vai trò công chức pháp chế chuyên trách và kiêm nhiệm; kết hợp với giải pháp tăng cường hơn nữa mối quan hệ, phối hợp giữa Sở Tư pháp và thủ trưởng các sở, ngành về pháp chế.

### ***3.2.5. Tăng cường tính chuyên nghiệp trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật***

#### ***3.2.5.1. Tuân thủ nghiêm, hiệu quả trong thực hiện quy trình, thủ tục ban hành văn bản QPPL***

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 QPPL. Bởi vì, 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, 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. 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.

Xuất phát từ yêu cầu công khai hóa văn bản QPPL, 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 văn bản QPPL, cần sửa đổi quy định của pháp luật theo hướng quy định cơ quan soạn thảo có trách nhiệm công khai các dự thảo văn bản QPPL và nên điều chỉnh lại sao cho văn bản QPPL không phải để chứa đựng những nội dung thuộc bí mật nhà nước. Mặt khác, việc công khai tất cả các dự thảo văn bản QPPL để người dân quan tâm có thể tiếp cận được còn có ý nghĩa thực tiễn là giúp người dân chuẩn bị điều chỉnh hành vi của mình tương ứng với các QPPL mới khi chúng được ban hành. Đây cũng là một trong những biện pháp tăng cường việc giáo dục, phổ biến văn bản QPPL từ ngay giai đoạn soạn thảo văn bản.

Để việc tham gia ý kiến của người dân đạt chất lượng, cơ quan soạn thảo cần xác định các nhóm đối tượng khác nhau và nhóm vấn đề hoặc các vấn đề cần xin ý kiến của từng nhóm đối tượng cũng như nêu chi tiết các ý kiến, phương án khác nhau với những cơ sở, lập luận cho từng giải pháp, phương án và hệ quả của nó để người dân dễ dàng đóng góp ý kiến một cách thiết thực và có ý nghĩa.

Trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế và trong xu hướng phân cấp mạnh mẽ hơn nữa, UBND tỉnh Long An sẽ có vai trò nhiều hơn trong quá trình xây dựng văn bản QPPL điều chỉnh việc quản lý, xúc tiến đầu tư, kinh doanh, thương mại ở địa phương mình. Những quy định đó sẽ trực tiếp tác động đến các đối tác nước ngoài đang kinh doanh tại địa phương. Nếu những chính sách và quy định của UBND tỉnh về lĩnh vực này hợp lý thì nó sẽ là một trong những yếu tố rất quan trọng để thu hút đầu tư, phát triển kinh tế cho địa phương. Vì vậy, UBND tỉnh và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh Long An 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.

Thực hiện nghiêm quy định về cơ quan nào đề xuất chính sách trong xây dựng Nghị quyết của HĐND tỉnh, mà UBND tỉnh phải triển khai, tổ chức thực hiện, thì cơ quan đó phải chịu trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách để đảm bảo tính hợp lý, khả thi của chính sách trong văn bản QPPL của tỉnh, theo quy định của Luật ban

hành văn bản QPPL năm 2015; mạnh dạn thực hiện kiểm điểm, xử lý trách nhiệm nếu không thực hiện tốt quy định này mà tham mưu ban hành văn bản không phù hợp.

#### *3.2.5.2. Nâng cao chất lượng thẩm định dự thảo văn bản QPPL của UBND tỉnh, cấp huyện trong tỉnh*

Hiện nay, chưa có văn bản nào của Trung ương và địa phương quy định cụ thể phương pháp thẩm định từng nội dung trong phạm vi thẩm định mà chỉ dừng lại ở việc quy định về trình tự, thủ, còn phương pháp thẩm định được cho rằng thuộc hướng dẫn về nghiệp vụ. Tuy nhiên, nếu không được pháp lý hóa thì việc thẩm định văn bản QPPL có chất lượng hay không lại phụ thuộc vào kinh nghiệm, trình độ chuyên môn, năng lực và ý chí chủ quan của cán bộ, công chức thực hiện công tác thẩm định, do đó để nâng cao chất lượng thẩm định dự thảo văn bản QPPL, cần phải:

Cơ quan chủ trì soạn thảo cần thực hiện nghiêm túc về gửi hồ sơ dự thảo văn bản QPPL đề nghị thẩm định cho Sở Tư pháp đầy đủ theo quy định, nếu thiếu hồ sơ thì chưa tổ chức thẩm định.

Tăng cường nâng cao năng lực cho công chức trực tiếp tham gia xây dựng, thẩm định văn bản QPPL: Khi tiếp nhận hồ sơ đề nghị thẩm định, thủ trưởng đơn vị phụ trách phải có nghiên cứu sơ bộ để phân phối điều hành, giao việc cho các công chức làm công tác thẩm định tại Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp phù hợp với khả năng của mỗi đồng chí; sâu sát hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra từng hồ sơ đã phân công cho các công chức phòng trong quá trình thực hiện. Việc phân công, giao việc với định hướng, gợi ý nội dung thực hiện đồng thời phát huy khả năng đề xuất, tham mưu của các công chức phòng. Đặc biệt, cùng nghiên cứu, trao đổi quan điểm, nhận thức và thống nhất nội dung thẩm định đối với những vấn đề khó, phức tạp mà xét thấy quan điểm chủ quan sẽ làm cho chất lượng thẩm định không cao; quy định bắt buộc về việc thành lập Tổ thẩm định đối với những văn bản QPPL phức tạp, có liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, như vậy, mới có thể hạn chế thấp nhất những nội dung không phù hợp với quy định của pháp luật trong dự thảo văn bản.

Tăng cường tính phản biện trong quá trình thẩm định: sự cần thiết để ban hành văn bản này, hiện tại vấn đề này đang được thực hiện như thế nào, đã có quy định chưa, cơ sở để ban hành có không, nếu không ban hành có thể áp dụng trực tiếp văn bản cấp trên được không? Quán triệt nguyên tắc: Không quy định lại các nội dung đã

được quy định trong văn bản QPPL khác và bảo đảm thống nhất giữa văn bản hiện hành với văn bản mới được ban hành của cùng một cơ quan. Rà soát, đối chiếu với các văn bản QPPL của tỉnh do các ngành khác tham mưu có liên quan để xem xét có quy định trùng lặp, chồng chéo không? Vận dụng các quy định pháp luật có liên quan, phân tích sâu vấn đề ban hành văn bản với hình thức văn bản nào (cá biệt hay QPPL); thực tiễn, quy định pháp luật hiện hành để phân biệt giữa hình thức văn bản cá biệt và QPPL còn chung chung, nhiều trường hợp khó xác định (có thể ban hành văn bản QPPL hay cá biệt đều hợp lý).

Tăng cường cơ chế cung cấp, chia sẻ thông tin trong công tác xây dựng và thẩm định văn bản QPPL. Xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong việc cung cấp, chia sẻ các thông tin cần thiết cho việc thẩm định dự thảo văn bản QPPL. Khai thác có hiệu quả cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật phục vụ tốt cho thẩm định dự thảo văn bản QPPL. Tham mưu thực hiện các giải pháp nâng cao nhận thức và sự tham gia, phối hợp giữa cơ quan soạn thảo với cơ quan thẩm định, điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng vì sự phối hợp này góp phần phát huy trí tuệ tập thể trong hoạt động soạn thảo, thẩm định dự thảo văn bản QPPL cũng như giúp cho cơ quan thẩm định hiểu rõ ý đồ quản lý của cơ quan soạn thảo. Chỉ riêng đối với cấp tỉnh, trong thời gian qua, các sở, ngành có giao cho cán bộ pháp chế thực hiện “tiền thẩm định”, hoặc công chức Phòng Xây dựng và Kiểm tra văn bản QPPL tham gia ý kiến ngay từ giai đoạn “sơ thảo”, đã phần nào giảm bớt việc chỉnh sửa văn bản qua nhiều lần dự thảo. Thực hiện tăng cường ý kiến tập thể trong quá trình thẩm định (đối với các dự thảo có nội dung tương đối phức tạp, cơ quan trung ương chưa quy định cụ thể) đã nâng cao hơn chất lượng thẩm định, hạn chế về ý kiến chủ quan của một người trong văn bản thẩm định.

### *3.2.5.3. Quy định rõ và nâng cao giá trị pháp lý của văn bản thẩm định và quy định thời hạn thẩm định hợp lý hơn*

Như đã phân tích, ý kiến thẩm định của cơ quan Tư pháp ngày càng được quan tâm. Hầu hết các cơ quan soạn thảo văn bản QPPL của UBND tỉnh, UBND cấp huyện tỉnh Long An đã nhận thức được tầm quan trọng trong việc tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, cơ quan soạn thảo không tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định và cũng không có văn bản giải trình việc không tiếp thu đó. Với các trường hợp không tiếp thu này, hiện nay cũng không có

cơ sở pháp lý để quy trách nhiệm trong trường hợp văn bản QPPL ban hành có sai phạm. Vì vậy, cần quy định rõ việc tiếp thu, phản hồi ý kiến thẩm định của cơ quan tư pháp nhằm tăng trách nhiệm của từng chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng và ban hành văn bản QPPL ở địa phương. Do đó, cần quy định giá trị pháp lý của văn bản thẩm định; quy định cụ thể về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến và trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc tiếp thu ý kiến góp ý, thẩm định để đảm bảo chất lượng của văn bản QPPL khi được ban hành.

Để đảm bảo giá trị pháp lý của văn bản thẩm định, cần phải quy định rõ về các vấn đề sau: quy định rõ hồ sơ gửi Văn phòng UBND tỉnh, Văn phòng HĐND-UBND cấp huyện phải có văn bản thẩm định của cơ quan Tư pháp. Nếu chưa có ý kiến thẩm định của cơ quan Tư pháp thì UBND không được thông qua văn bản QPPL. Nếu văn bản QPPL được UBND thông qua mà không có ý kiến thẩm định thì bị coi là vi phạm quy trình ban hành và không có giá trị pháp lý. Hiện Luật năm 2015 quy định tăng thời hạn thẩm định (từ 8 ngày làm việc lên 10 ngày làm việc). Tuy nhiên, quy định thời gian như hiện nay chỉ có thể áp dụng đối với những văn bản QPPL không phức tạp. Đối với những văn bản QPPL phức tạp, cần thành lập Tổ thẩm định thì nên tăng thời gian thẩm định nhiều hơn.

#### *3.2.5.4. Tuân thủ nghiêm và chủ động, linh hoạt trong thực hiện quy trình thông qua, ban hành văn bản QPPL*

Việc trao cho tập thể UBND thẩm quyền ban hành văn bản QPPL là để bảo đảm có sự thảo luận tập thể kỹ càng, cân nhắc thận trọng về nội dung văn bản nhằm bảo đảm tính khách quan, tính chính xác, tránh những sai sót có thể gây thiệt hại. Do đó, nâng cao chất lượng phiên họp của UBND để thảo luận, thông qua dự thảo văn bản QPPL là cấp thiết. Tránh tình trạng giao cho một lãnh đạo của UBND phụ trách tự mình ký thông qua văn bản QPPL mà không thảo luận hoặc lấy ý kiến các thành viên UBND. Tuy nhiên, thực tiễn, quy định này không phải thời điểm nào cũng được UBND thực hiện 100%. Do đó, để khắc phục, hoạt động ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp trong tỉnh cần có thủ tục thông qua linh hoạt hơn, phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương, nếu “cứng nhắc” phải có mặt tất cả thành viên UBND mới được thông qua văn bản QPPL thì rất khó khăn, vì theo Luật tổ chức chính quyền địa phương, tất cả Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND đều là thành viên của UBND, do đó cần cơ chế rõ về các hình thức thông qua văn bản

QPPL khác nhau. Đối với những văn bản phức tạp, nội dung quan trọng, cần phải tuân thủ triệt để quy trình thông qua văn bản QPPL để văn bản được ban hành có hiệu quả và khả thi. Đối với những văn bản thông thường, nội dung không phức tạp, hoặc nội dung triển khai một vấn đề cụ thể của nghị quyết HĐND cùng cấp mà trước đó UBND đã họp các thành viên UBND để thống nhất trình HĐND thì có thể không cần tổ chức cuộc họp thành viên UBND nhưng phải có quy định chặt chẽ, thủ tục rõ ràng khi thông qua những trường hợp này.

#### *3.2.5.5. Về kiểm soát; kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL*

Tiếp tục phát huy vai trò giám sát hoạt động ban hành văn bản QPPL của các cơ quan tổ chức và công dân; tổ chức thực hiện tốt quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội. Có cơ chế hữu hiệu tăng cường sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan có thẩm quyền đối với công tác xây dựng văn bản QPPL. Quy định rõ cơ chế, có đầu mối thống nhất kiểm soát từ khâu xây dựng chương trình, phân tích, đánh giá chính sách, thẩm định, kiểm tra văn bản QPPL, đến theo dõi thi hành pháp luật; xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị tạm đình chỉ, đình chỉ, bãi bỏ hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung văn bản QPPL ban hành trái pháp luật hoặc không khả thi.

Những kết quả đã đạt được trong công tác kiểm tra văn bản QPPL thời gian qua cho thấy, hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản QPPL chính là công cụ quan trọng bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của văn bản QPPL. Vì vậy, trong thời gian tới cần phải tiếp tục tăng cường, củng cố và phát huy hơn nữa công tác này. Sở Tư pháp tham mưu giúp UBND tỉnh chỉ đạo, đôn đốc quyết liệt trong việc tự kiểm tra và kiểm tra các văn bản QPPL 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 của việc khắc phục hậu quả, thiệt hại do việc áp dụng văn bản trái pháp luật gây ra.

#### ***3.2.6. Một số nội dung quan trọng trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cần phải được quy định hướng dẫn rõ hơn, để thực hiện khả thi***

Về thẩm quyền ban hành văn bản QPPL đối với cấp huyện, xã chưa rõ theo quy định tại Điều 30, Luật năm 2015 “ *HĐND cấp huyện, cấp xã ban hành nghị quyết; UBND cấp huyện cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề luật giao*”;

“*cấm định TTHC trong .... nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, quyết định của UBND cấp tỉnh, văn bản QPPL của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; nghị quyết của HĐND cấp huyện, quyết định của UBND cấp huyện, nghị quyết của HĐND cấp xã, quyết định của UBND cấp xã, trừ trường hợp được giao trong luật*” (khoản 4, Điều 14), sẽ vướng mắc trong việc triển khai các chính sách, quy định đặc thù của địa phương và một số vướng mắc mang tính chất kỹ thuật trong quá trình xây dựng ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp trong tỉnh, do đó cơ quan chuyên môn (Sở Tư pháp) cần có thông tin, hướng dẫn của cơ quan trung ương và phối hợp chặt chẽ của các sở, ngành, UBND cấp huyện, cấp xã trong hoạt động ban hành văn bản QPPL, đặc biệt là thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp xã trên cơ sở đồng bộ với quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Đề xuất việc xem xét, xác lập cơ chế đủ mạnh và hiệu quả trong việc xử lý trách nhiệm đối với cá nhân tham mưu soạn thảo, thẩm định, trình, thông qua và ký ban hành văn bản trái pháp luật; xử lý đối với cơ quan, người có thẩm quyền không xử lý hoặc xử lý không đúng quy định pháp luật đối với văn bản trái pháp luật đã được phát hiện; cần thiết có cơ chế tài phán để xử lý hậu quả do văn bản trái pháp luật và trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản trái quy định gây ra.

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

Xây dựng cơ chế về tổ chức bộ máy và có cơ chế tài chính rõ ràng, đầy đủ để đảm bảo hỗ trợ, phục vụ tốt cho công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật của địa phương: Cần xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc đầu tư nguồn lực thích đáng cho hoạt động xây dựng ban hành văn bản QPPL, coi đây là hoạt động đầu tư phát triển, là kinh phí đầu vào cho phát triển kinh tế - xã hội. Việc đầu tư ngân sách nhà nước cho công tác này phải đáp ứng đủ về khối lượng, chất lượng công việc đang đặt ra đối với hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của tỉnh. Song song với việc tăng mức chi cho các hoạt động kể trên thì yêu cầu phải có một cơ chế cấp phát vốn ngân sách nhanh chóng, tránh rườm rà, cơ chế xin cho, làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động ban hành văn bản QPPL.

Tăng cường, quán triệt, triển khai việc quản lý, duy trì, cập nhật, khai thác và

sử dụng Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; phục vụ đắc lực cho công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát văn bản QPPL; theo đó, cần phải rà soát trang bị cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, của UBND cấp xã để đảm bảo đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ; quan tâm đầu tư hệ thống máy vi tính, tài liệu tham khảo, hệ cơ sở dữ liệu; triển khai xây dựng một số phần mềm dùng chung, hệ thống thư tín điện tử, hệ thống thông tin tổng hợp kinh tế - xã hội; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong công việc; đổi mới việc lưu trữ hồ sơ trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL 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 văn bản.

### ***3.2.8. Giải pháp nâng cao chất lượng ban hành văn bản QPPL của cấp xã***

Thực tế cho thấy cấp xã chủ yếu là tổ chức thi hành những quy định của HĐND, UBND tỉnh, huyện và của Trung ương, từ thực tiễn công tác ban hành văn bản QPPL của cấp xã trong thời gian qua, cho thấy không quy định thẩm quyền ban hành văn bản QPPL cho cấp xã là phù hợp thực tiễn, tuy nhiên Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 đã quy định cấp xã có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL với hình thức là Quyết định với quy định chỉ ban hành trong trường hợp luật giao, như vậy trong thời gian tới UBND cấp xã rất ít ban hành văn bản QPPL, thậm chí có năm là không có, tuy nhiên việc giao thẩm quyền này cũng chưa rõ như đã nêu ở trên, do đó bên cạnh việc thực hiện các giải pháp nêu trên đúng, khả thi đối với chính quyền cấp xã thì việc tăng cường kiểm tra, giám sát, thường xuyên hướng dẫn, thông tin, tập huấn chuyên môn nghiệp vụ công tác văn bản cho chính quyền cơ sở để kịp thời tháo gỡ vướng mắc, khó khăn cũng như phát hiện, xử lý, khắc phục sai sót, văn bản QPPL trái pháp luật do UBND cấp xã ban hành.

### **Kết luận chương 3**

Xây dựng, ban hành văn bản QPPL có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong đời sống cũng như trong quản lý điều hành kinh tế - xã hội ở địa phương. Do đó, Lãnh đạo UBND các cấp trong tỉnh và Lãnh đạo các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, cấp huyện của tỉnh Long An cần nhận thức rõ vai trò, tầm quan trọng của công tác này, có tập trung chỉ đạo, bố trí nguồn lực hợp lý để thực hiện có hiệu quả.

Từ thực trạng xây dựng văn bản QPPL của UBND các cấp của tỉnh Long An, trên cơ sở phân tích những nguyên nhân tồn tại hạn chế, yếu kém trong hoạt

động ban hành văn bản, chương 3 đã đề xuất một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả xây dựng, ban hành văn bản QPPL của UBND các cấp của tỉnh Long An trong thời gian tới. Những giải pháp đã được đề cập trong chương này nhằm tập trung thực hiện một số nội dung chủ yếu sau đây: Nâng cao ý thức trách nhiệm của lãnh đạo UBND các cấp trong tỉnh và thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, cấp huyện trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL; tăng cường sự phối hợp của các cơ quan trong việc dự thảo văn bản QPPL và công tác chỉ đạo, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra phát hiện, chấn chỉnh; đề xuất, kiến nghị cấp có thẩm quyền về những vướng mắc, khó khăn; kiện toàn, nâng chất về tổ chức bộ máy và đội ngũ công chức tham gia xây dựng văn bản QPPL; tăng cường tính chuyên nghiệp trong xây dựng văn bản QPPL và nguồn lực vật chất cho hoạt động ban hành văn bản QPPL; một số nội dung quan trọng trong xây dựng văn bản QPPL cần phải được quy định hướng dẫn rõ hơn, để thực hiện khả thi và các giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng văn bản QPPL của cấp xã.

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 các cấp của tỉnh Long An cũng như các cơ quan tham mưu của UBND các cấp trong tỉnh có thể tham khảo, vận dụng một cách phù hợp, linh hoạt nhằm nâng cao hiệu quả xây dựng văn bản QPPL trên địa bàn tỉnh Long An.

Thực hiện có hiệu quả xây dựng văn bản QPPL 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 tin 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

Pháp luật là công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội và đời sống cộng đồng, là sản phẩm của sự phát triển xã hội vừa mang tính khách quan, vừa mang tính chủ quan. Chính vì vậy, pháp luật có một ý nghĩa và vai trò đặc biệt quan trọng. Nhận thức rõ điều đó, Nhà nước ta luôn xem việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL là một hoạt động cơ bản và quan trọng hàng đầu cho sự nghiệp phát triển đất nước.

Hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL của các cơ quan nhà nước ở địa phương là một trong những công việc khó khăn và phức tạp, đòi hỏi phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy trình, quy định, các nguyên tắc; 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.

Thời gian qua với sự cố gắng nỗ lực không ngừng, UBND các cấp của tỉnh Long An đã ban hành một khối lượng lớn văn bản QPPL để thi hành Hiến pháp và pháp luật cũng như tuyên truyền, phổ biến cho Nhân dân tham gia thực hiện pháp luật, giữ vững kỷ cương xã hội, giữ gìn an ninh trật tự, bảo vệ và phát huy quyền tự do, dân chủ của công dân, thích ứng với lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy nhiên, đứng trước những đòi hỏi từ chính sự phát triển nội tại của Việt Nam nói chung và của tỉnh Long An 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 tiếp tục xây dựng một hệ thống văn bản QPPL 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 văn bản QPPL của tỉnh Long An cần được nghiên cứu để đổi mới và hoàn thiện bằng nhiều giải pháp đồng bộ; bảo đảm văn bản QPPL được ban hành đúng thẩm quyền, nội dung phù hợp với điều kiện phát triển khách quan của xã hội, của địa phương.

Để nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động ban hành văn bản QPPL của tỉnh Long An trong những năm tới, Các cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương phải thật sự quan tâm chỉ đạo coi nhiệm vụ xây dựng, ban hành và thực thi văn bản QPPL là công việc thường xuyên và quan trọng. Trong quá trình thực hiện phải thường xuyên đôn đốc, kiểm tra, kịp thời phát hiện chấn chỉnh những hạn chế, thiếu sót. Tăng

cường sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan trong việc xây dựng, ban hành văn bản QPPL đảm bảo chất lượng, hiệu quả và đáp ứng yêu cầu công tác quản lý ở địa phương. Đảm bảo sự lãnh đạo thường xuyên của các cấp ủy, tổ chức đảng; sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan dân cử, các tổ chức xã hội và nhân dân đối với hoạt động xây dựng, ban hành và thực thi pháp luật, gắn với đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách pháp luật của Đảng, Nhà nước trong cán bộ, Đảng viên và quần chúng nhân dân, nhất là ở những địa bàn đông dân cư.

Các cơ quan, ban ngành cấp tỉnh cần tiếp tục có những nỗ lực 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, để các chính sách đó trở thành hiện thực cuộc sống, đòi hỏi trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL, 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 văn bản QPPL 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 văn bản QPPL của chính quyền địa phương nói chung và của UBND các cấp tỉnh Long An 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 Tư pháp (2013), *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu pháp luật về ban hành văn bản QPPL của nước ngoài*;
2. Bộ Tư pháp (2008), *Đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng văn bản QPPL*, Tài liệu chuyên đề, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội;
3. Bộ Tư pháp (2010), *Nhận diện các đặc trưng của văn bản QPPL*, Thông tin Khoa học pháp lý (Số 6);
4. Bộ Tư pháp (2009), *Quy định của pháp luật về văn bản QPPL*, Nhóm chuyên gia về xây dựng pháp luật và tổ chức bộ máy nhà nước, Vụ pháp luật hình sự - hành chính (Hội thảo Khoa học Bộ Tư pháp);
5. Bộ Tư pháp (2007), *Sổ tay nghiệp vụ soạn thảo, ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội;
6. Bộ Tư pháp (2009), *Sổ tay soạn thảo, ban hành văn bản QPPL theo quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội;
7. Bộ Tư pháp (2008), *Tài liệu hỏi - đáp về việc xây dựng, ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội;
8. Bộ Tư pháp (2013), *Tài liệu Hội nghị tổng kết thi hành Luật ban hành văn bản QPPL và Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND*;
9. Bộ Tư pháp (2010), *Tổng thuật kinh nghiệm quốc tế trong việc xây dựng thể chế xã hội phục vụ quản lý và phát triển xã hội*, Thông tin khoa học pháp lý (Số 3);
10. Bộ Tư pháp, Viện Khoa học pháp lý (2006), *Từ điển Luật học*, Nhà xuất bản Từ điển bách khoa – Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội;
11. Bộ Tư pháp (2008), *Xây dựng văn bản QPPL*, Tài liệu bồi dưỡng nghiệp vụ, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội;
12. Chính phủ (2006), *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 văn bản QPPL của HĐND, UBND*;

13. 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*;
14. Chính phủ (2016), *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL*;
15. 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*;
16. Lưu Tiến Dũng (2005), *Tính công khai minh bạch trong ban hành văn bản QPPL*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (Số 3);
17. Đảng Bộ Tỉnh Long An (2011), *Văn Kiện Đại hội Đại biểu Đảng bộ lần thứ IX nhiệm kỳ 2010 – 2015*;
18. Đảng Bộ Tỉnh Long An (2015), *Văn Kiện Đại hội Đại biểu Đảng bộ lần thứ X nhiệm kỳ 2015 – 2020*;
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (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*;
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (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*;
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc Gia, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc Gia, Hà Nội.
23. Học viện Hành chính (2008), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, PGS.TS Nguyễn Cửu Việt, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội;
24. Học viện Hành chính (2012), *Tài liệu bồi dưỡng quản lý hành chính nhà nước (Chương trình Chuyên viên chính)*, Nhà xuất bản Khoa học và kỹ thuật.
25. Học viện hành chính (2013), *Tài liệu chuyển đổi cao học chuyên ngành quản lý công*, Hà Nội;
26. 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)*;

27. Phạm Quang Hiền (năm 2012), *Kiểm tra và xử lý văn bản QPPL từ thực tiễn tỉnh Quảng Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Học Viện khoa học xã hội;
28. Đỗ Thị Hường (2010), *Hoạt động thẩm định văn bản QPPL của chính quyền địa phương (từ thực tiễn tỉnh Bình Dương)*, Luận văn thạc sĩ quản lý hành chính công, Học viện Hành chính quốc gia;
29. Thái Hà Lê (2012), *Văn bản QPPL của HĐND, UBND - Nhiều nhưng chất lượng còn hạn chế*, Báo Đại biểu nhân dân, (Số ngày 21/01);
30. Trần Văn Lợi - Bộ Tư pháp (2012), *Tài liệu hướng dẫn kỹ năng soạn thảo các văn bản QPPL*, Tài liệu Hội nghị tập huấn công tác soạn thảo, ban hành văn bản QPPL;
31. Nguyễn Đăng Minh (2011), *Thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Luận văn thạc sĩ luật, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh;
32. Nam Nguyễn (2012), *Các nguyên tắc khi xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp;
33. Nhà xuất bản lao động (năm 2002), *Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính*;
34. Nguyễn Thị Thiên Phương (2013), *Nâng cao chất lượng ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND tỉnh Kon Tum*, Luận văn thạc sĩ quản lý hành chính công, Học viện Hành chính quốc gia;
35. Ngô Đức Quyền (2010), *Hoàn thiện công tác ban hành văn bản QPPL của UBND thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ quản lý hành chính công, Học viện Hành chính quốc gia;
36. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội;
37. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2004), *Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội;
38. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2008), *Luật Ban hành văn bản QPPL*; Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội;
39. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2003), *Luật Tổ chức HĐND và UBND*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội;

40. Sở Tư pháp tỉnh Long An (2015-2015), *các báo cáo tổng kết công tác Tư pháp*
41. Trà Sơn (2011), *Công tác ban hành văn bản QPPL - Thực tiễn và giải pháp*, Tạp chí Diễn đàn Nhân dân Quảng Nam (Số 21);
42. Lê Hồng Sơn (2008), *Cần lắng nghe xã hội, nếu muốn có văn bản tốt*, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp;
43. Hà Quang Thanh – Học viện Hành chính (2009), *Hoàn thiện quy trình ban hành và thực hiện văn bản QPPL của chính quyền địa phương cấp tỉnh*, Nhà xuất bản Hành chính, Hà Nội;
44. Nguyễn Kim Thoa (2012), *Đánh giá tác động pháp luật*, Tài liệu Hội nghị tập huấn công tác ban hành văn bản QPPL - Bộ Tư pháp;
45. Nguyễn Kim Thoa (2012), *Lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND*, Tài liệu Hội nghị tập huấn công tác ban hành văn bản QPPL - Bộ Tư pháp;
46. Nguyễn Đình Thơ (2012), *Mối quan hệ giữa tính hợp pháp và tính hợp lý trong văn bản QPPL*, Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp;
47. Nguyễn Bích Thủy (2012), *Kiểm tra và xử lý văn bản QPPL trên địa bàn thành phố Hà Nội*; Luận văn thạc sĩ Luật học, Học Viện khoa học xã hội;
48. Sĩ Tiến (2008), *Vai trò của văn bản QPPL của HĐND, UBND trong quản lý nhà nước và phát triển*, Cổng thông tin điện tử HĐND tỉnh Đồng Nai;
49. Sĩ Tiến (2008), *Văn bản QPPL của HĐND, UBND phải bảo đảm nguyên tắc quy định xuất phát từ nhu cầu quản lý nhà nước*, Cổng thông tin điện tử HĐND tỉnh Đồng Nai;
50. Đặng Thị Tố Trinh (2014), *Theo dõi thi hành pháp luật từ thực tiễn tỉnh Kiên Giang*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Học Viện khoa học xã hội;
51. UBND Tỉnh Long An (2012), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL của HĐND - UBND*;
52. UBND tỉnh Long An (2013), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL*;
53. UBND tỉnh Long An (2015), *Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện 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 đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 trên địa bàn tỉnh Long An;*

54. Ủy ban nhân dân tỉnh Long An (2015), *Báo cáo tổng kết tình hình phát triển kinh tế - xã hội 05 năm giai đoạn 2011-2015;*
55. Ông Chu Lưu (2005), *Bình luận Luật Ban hành văn bản QPPL*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
56. Ủy ban nhân dân tỉnh Long An (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.*

## PHỤ LỤC

**Bảng 2.1:** Thống kê chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị và số lượng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An được ban hành từ năm 2005 đến năm 2015

*Đơn vị tính: văn bản*

| Năm         | Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị |         | Số lượng văn bản ban hành |         | Số văn bản ban hành trong chương trình |         | Số văn bản ban hành ngoài chương trình |         |
|-------------|-------------------------------------------|---------|---------------------------|---------|----------------------------------------|---------|----------------------------------------|---------|
|             | Quyết định                                | Chỉ thị | Quyết định                | Chỉ thị | Quyết định                             | Chỉ thị | Quyết định                             | Chỉ thị |
| 2005        | 0                                         | 0       | 45                        | 12      | 0                                      | 0       | 0                                      | 0       |
| 2006        | 0                                         | 0       | 69                        | 27      | 0                                      | 0       | 0                                      | 0       |
| 2007        | 0                                         | 0       | 56                        | 16      | 0                                      | 0       | 0                                      | 0       |
| 2008        | 72                                        | 16      | 74                        | 13      | 0                                      | 0       | 0                                      | 0       |
| 2009        | 97                                        | 6       | 86                        | 7       | 51                                     | 05      | 35                                     | 02      |
| 2010        | 62                                        | 06      | 61                        | 15      | 49                                     | 07      | 12                                     | 08      |
| 2011        | 56                                        | 09      | 47                        | 05      | 38                                     | 05      | 09                                     | 0       |
| 2012        | 61                                        | 07      | 58                        | 4       | 34                                     | 04      | 28                                     | 0       |
| 2013        | 92                                        | 06      | 56                        | 3       | 52                                     | 03      | 04                                     | 0       |
| 2014        | 81                                        | 02      | 61                        | 0       | 52                                     | 0       | 09                                     | 0       |
| 2015        | 65                                        | 0       | 45                        | 0       | 40                                     | 0       | 05                                     | 0       |
| <b>Tổng</b> | <b>638</b>                                |         | <b>760</b>                |         | <b>350</b>                             |         | <b>112</b>                             |         |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các báo cáo công tác hàng năm của UBND tỉnh Long An và Sở Tư pháp tỉnh Long An (từ năm 2005 đến năm 2015)*

**Bảng 2.2:** Thống kê số liệu thẩm định, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

*Đơn vị tính: văn bản*

| <b>Năm</b>     | <b>Số lượng văn bản thẩm định</b> | <b>Số lượng văn bản ban hành</b> | <b>Số văn bản ban hành nhưng không qua thẩm định</b> | <b>Số văn bản thẩm định không ban hành</b> |
|----------------|-----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 2005           | 43                                | 57                               | 14                                                   | 0                                          |
| 2006           | 86                                | 96                               | 12                                                   | 02                                         |
| 2007           | 72                                | 72                               | 03                                                   | 03                                         |
| 2008           | 88                                | 87                               | 03                                                   | 04                                         |
| 2009           | 106                               | 93                               | 02                                                   | 15                                         |
| 2010           | 82                                | 76                               | 0                                                    | 06                                         |
| 2011           | 77                                | 52                               | 0                                                    | 25                                         |
| 2012           | 85                                | 62                               | 0                                                    | 23                                         |
| 2013           | 97                                | 59                               | 0                                                    | 38                                         |
| 2014           | 86                                | 61                               | 0                                                    | 25                                         |
| 2015           | 90                                | 45                               | 0                                                    | 45                                         |
| <b>Tổng số</b> | <b>905</b>                        | <b>760</b>                       | <b>34</b>                                            | <b>186</b>                                 |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các báo cáo công tác hàng năm của UBND tỉnh Long An và Sở Tư pháp tỉnh Long An (từ năm 2005 đến năm 2015)*

**Bảng 2.3:** Thống kê số liệu tự kiểm tra văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

*Đơn vị tính: văn bản*

| <b>Năm ban hành</b> | <b>Số lượng văn bản tự kiểm tra</b> | <b>Số lượng văn bản có dấu hiệu trái pháp luật</b> |
|---------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 2005                | 35                                  | 0                                                  |
| 2006                | 48                                  | 01                                                 |
| 2007                | 98                                  | 0                                                  |
| 2008                | 127                                 | 4                                                  |
| 2009                | 118                                 | 1                                                  |
| 2010                | 76                                  | 01                                                 |
| 2011                | 52                                  | 02                                                 |
| 2012                | 62                                  | 03                                                 |
| 2013                | 110                                 | 04                                                 |
| 2014                | 128                                 | 05                                                 |
| 2015                | 224                                 | 0                                                  |
| <b>Tổng cộng</b>    | <b>1.123</b>                        | <b>19</b>                                          |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ báo cáo công tác hàng năm của UBND tỉnh Long An và Sở Tư pháp tỉnh Long An (từ năm 2005 đến năm 2015), trong đó văn bản tự kiểm tra có văn bản QPPL của HĐND tỉnh*

**Bảng 2.4:** Thống kê số liệu tổ chức pháp chế và đội ngũ người làm công tác pháp chế ở 14 cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh đến cuối năm 2015

*Đơn vị tính: người*

| Stt | Tên cơ quan                       | Số Lượng phòng pháp chế | Tổng số cán bộ | Tính chất công việc |            | Trình độ học vấn |                           |              | Thâm niên công tác |             |
|-----|-----------------------------------|-------------------------|----------------|---------------------|------------|------------------|---------------------------|--------------|--------------------|-------------|
|     |                                   |                         |                | Chuyên trách        | Kiểm nhiệm | Cử nhân Luật     | Cử nhân chuyên ngành khác | Dưới Đại học | Trên 05 năm        | Dưới 05 năm |
| 01  | Sở Tài chính                      | 0                       | 02             | 01                  | 01         | 01               | 01                        | 0            | 01                 | 01          |
| 02  | Sở Kế hoạch và Đầu tư             | 01                      | 01             | 01                  | 0          | 0                | 01                        | 0            | 0                  | 01          |
| 03  | Sở Giáo dục và Đào tạo            | 01                      | 01             | 01                  | 0          | 01               | 0                         | 0            | 01                 | 0           |
| 04  | Sở Lao động-Thương binh và Xã hội | 0                       | 01             | 0                   | 01         | 01               | 0                         | 0            | 01                 | 0           |
| 05  | Sở Giao thông vận tải             | 0                       | 01             | 01                  | 0          | 01               | 0                         | 0            | 01                 | 0           |
| 06  | Sở Y tế                           | 0                       | 07             | 0                   | 07         | 01               | 06                        | 0            | 07                 | 0           |
| 07  | Sở Công Thương                    | 0                       | 02             | 0                   | 02         | 0                | 02                        | 0            | 02                 | 0           |
| 08  | Sở Thông tin và truyền thông      | 0                       | 01             | 01                  | 0          | 01               | 0                         | 0            | 01                 | 0           |
| 09  | Sở Nông nghiệp và Phát triển NT   | 0                       | 01             | 0                   | 01         | 01               | 0                         | 0            | 01                 | 0           |
| 10  | Sở Nội vụ                         | 0                       | 01             | 0                   | 01         | 01               | 0                         | 0            | 01                 | 0           |
| 11  | Sở Xây dựng                       | 0                       | 01             | 0                   | 01         | 01               | 0                         | 0            | 01                 | 0           |
| 12  | Sở Tài nguyên và Môi trường       | 01                      | 03             | 03                  | 0          | 01               | 02                        | 0            | 01                 | 02          |

|                |                                       |           |           |           |           |           |           |          |           |           |
|----------------|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| 13             | Sở Văn hóa,<br>Thể thao và Du<br>lịch | 0         | 01        | 0         | 01        | 0         | 01        | 0        | 01        | 0         |
| 14             | Sở Khoa học và<br>Công nghệ           | 01        | 02        | 02        | 0         | 0         | 01        | 0        | 01        | 01        |
| <b>Tổng số</b> |                                       | <b>04</b> | <b>25</b> | <b>10</b> | <b>15</b> | <b>10</b> | <b>15</b> | <b>0</b> | <b>20</b> | <b>05</b> |

Nguồn:[56, phụ lục 1].

**Bảng 2.5:** Thống kê số liệu ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp huyện của tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

*Đơn vị tính: văn bản*

| <b>Năm</b>     | <b>Số văn bản<br/>ban hành<br/>(Quyết định)</b> | <b>Số văn bản<br/>ban hành<br/>(Chỉ thị)</b> | <b>Số văn<br/>bản thẩm<br/>định</b> | <b>Số văn bản<br/>ban hành<br/>không qua<br/>thẩm định</b> | <b>Số dự thảo<br/>văn bản thẩm<br/>định, không<br/>ban hành</b> |
|----------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 2005           | 82                                              | 29                                           | 43                                  | 68                                                         | 0                                                               |
| 2006           | 90                                              | 40                                           | 79                                  | 51                                                         | 0                                                               |
| 2007           | 75                                              | 31                                           | 72                                  | 34                                                         | 0                                                               |
| 2008           | 102                                             | 07                                           | 88                                  | 60                                                         | 0                                                               |
| 2009           | 80                                              | 04                                           | 96                                  | 12                                                         | 0                                                               |
| 2010           | 38                                              | 04                                           | 62                                  | 08                                                         | 0                                                               |
| 2011           | 46                                              | 18                                           | 56                                  | 08                                                         | 0                                                               |
| 2012           | 28                                              | 06                                           | 38                                  | 05                                                         | 0                                                               |
| 2013           | 33                                              | 18                                           | 62                                  | 11                                                         | 03                                                              |
| 2014           | 27                                              | 13                                           | 40                                  | 00                                                         | 05                                                              |
| 2015           | 8                                               | 09                                           | 17                                  | 00                                                         | 02                                                              |
| <b>Tổng số</b> | <b>609</b>                                      | <b>179</b>                                   | <b>667</b>                          | <b>257</b>                                                 | <b>10</b>                                                       |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các báo cáo công tác hàng năm của UBND tỉnh Long An và Sở Tư pháp tỉnh Long An (từ năm 2005 đến năm 2015)*

**Bảng 2.6:** Thống kê số liệu tự kiểm tra, kiểm tra văn bản QPPL của Ủy ban nhân dân cấp huyện của tỉnh Long An ban hành từ năm 2005 đến năm 2015

*Đơn vị tính: văn bản*

| <b>NĂM</b>       | <b>Số lượng văn bản đã tự kiểm tra</b> | <b>Số lượng văn bản được kiểm tra</b> | <b>Số lượng văn bản có dấu hiệu trái pháp luật</b> |
|------------------|----------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 2005             | 111                                    | 51                                    | 1                                                  |
| 2006             | 130                                    | 72                                    | 27                                                 |
| 2007             | 106                                    | 81                                    | 10                                                 |
| 2008             | 109                                    | 93                                    | 26                                                 |
| 2009             | 84                                     | 64                                    | 4                                                  |
| 2010             | 69                                     | 53                                    | 1                                                  |
| 2011             | 64                                     | 52                                    | 0                                                  |
| 2012             | 34                                     | 32                                    | 08                                                 |
| 2013             | 51                                     | 51                                    | 11                                                 |
| 2014             | 30                                     | 30                                    | 4                                                  |
| 2015             | 40                                     | 40                                    | 4                                                  |
| <b>Tổng cộng</b> | <b>788</b>                             | <b>567</b>                            | <b>96</b>                                          |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các báo cáo công tác hàng năm của UBND tỉnh Long An và Sở Tư pháp tỉnh Long An (từ năm 2005 đến năm 2015)*

**Bảng 2.7:** Thống kê số liệu ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp xã của tỉnh Long An từ năm 2005 đến năm 2015

*Đơn vị tính: văn bản*

| <b>Năm</b>     | <b>Số Quyết định<br/>đã ban hành</b> | <b>Số Chỉ thị đã<br/>ban hành</b> | <b>Số văn bản<br/>kiểm tra</b> | <b>Số văn bản<br/>có sai sót</b> |
|----------------|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 2005           | 76                                   | 00                                | 22                             | 00                               |
| 2006           | 98                                   | 00                                | 39                             | 00                               |
| 2007           | 179                                  | 02                                | 114                            | 00                               |
| 2008           | 106                                  | 11                                | 86                             | 00                               |
| 2009           | 97                                   | 19                                | 75                             | 00                               |
| 2010           | 77                                   | 21                                | 56                             | 10                               |
| 2011           | 55                                   | 14                                | 61                             | 17                               |
| 2012           | 12                                   | 18                                | 30                             | 20                               |
| 2013           | 13                                   | 12                                | 25                             | 46                               |
| 2014           | 42                                   | 08                                | 50                             | 53                               |
| 2015           | 51                                   | 06                                | 57                             | 23                               |
| <b>Tổng số</b> | <b>806</b>                           | <b>111</b>                        | <b>615</b>                     | <b>169</b>                       |

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các báo cáo công tác hàng năm của UBND tỉnh Long An và Sở Tư pháp tỉnh Long An (từ năm 2005 đến năm 2015)*