

Đánh giá tình hình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương và đề xuất, kiến nghị hoàn thiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật¹

1. Khái quát tình hình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của tỉnh Thái Nguyên

Công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của chính quyền địa phương có vai trò đặc biệt quan trọng trong công tác quản lý nhà nước, điều chỉnh những vấn đề thực tiễn, góp phần ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. Trong giai đoạn hiện nay, Đảng và Nhà nước ta chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; cùng với yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế, công tác này được quan tâm chỉ đạo, chú trọng hơn.

Nhận thức được vai trò, ý nghĩa đó, công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của chính quyền các cấp tỉnh Thái Nguyên theo Luật năm 2015 đã dần đi vào nề nếp, chất lượng của các văn bản ban hành từng bước được nâng lên, số lượng văn bản được ban hành trải đều các lĩnh vực khác nhau của đời sống kinh tế - xã hội; góp phần thể chế hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; giúp cho hệ thống pháp luật ngày càng hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật.

Hệ thống VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương được ban hành đảm bảo đúng thẩm quyền, đúng hình thức theo quy định của pháp luật. Hoạt động lập đề nghị xây dựng nghị quyết (đối với nghị quyết chính sách đặc thù) và quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL được các cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản thực hiện nghiêm túc theo đúng quy định; nội dung, hồ sơ xây dựng văn bản đảm bảo chất lượng theo yêu cầu; quy trình đánh giá tác động của chính sách được cơ quan chủ trì soạn thảo đánh giá tương đối đầy đủ, chú trọng tới tính khả thi, nguồn lực đảm bảo thực hiện, cũng như đánh giá lợi ích của tổ chức, cá nhân chịu sự tác động trực tiếp của văn bản khi văn bản có hiệu lực thi hành.

Về kết quả ban hành văn bản theo thẩm quyền

Tỉnh Thái Nguyên đã quan tâm kiện toàn, bồi dưỡng nghiệp vụ, nâng cao trình độ chuyên môn, năng lực phân tích, xây dựng chính sách pháp luật, năng lực, kỹ năng soạn thảo VBQPPL cho đội ngũ cán bộ công chức; cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL đã chấp hành tốt trình tự, thủ tục xây dựng văn bản; các thể chế, chính sách chi đặc thù của địa phương được đầu tư nghiên cứu trong tổng thể hệ thống pháp luật, đánh giá đầy đủ về thẩm quyền ban hành, tính khả thi,

¹ *Sở Tư pháp tỉnh Thái Nguyên.*

nguồn lực đảm bảo thực hiện..., đã giúp cho chất lượng dự thảo VBQPPL ngày càng được nâng lên, tăng cường hiệu quả điều chỉnh của hệ thống pháp luật.

Từ 01/7/2016 đến nay, HĐND, UBND tỉnh Thái Nguyên đã ban hành 492 VBQPPL, trong đó có 153 nghị quyết, 339 quyết định điều chỉnh trên các lĩnh vực. Hệ thống VBQPPL được ban hành đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ chung trong hệ thống pháp luật, tính khả thi, đáp ứng yêu cầu thực tiễn quản lý, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Đối với chính quyền cấp huyện, giai đoạn từ 2016 đến hết năm 2023 số lượng VBQPPL được ban hành không nhiều, chủ yếu là các VBQPPL bãi bỏ các VBQPPL đã được ban hành trước đây²; cấp xã ban hành 27 VBQPPL trong 02 năm 2016 và 2017, từ năm 2018 trở đi không ban hành VBQPPL. Như vậy, số lượng VBQPPL được ban hành tiếp tục giảm mạnh, nhất là ở chính quyền cấp huyện và cấp xã, phù hợp với định hướng và quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015³.

Đánh giá chung, các cấp chính quyền địa phương trên địa bàn tỉnh luôn coi trọng công tác ban hành VBQPPL và xem đây là hoạt động “nòng cốt” đối với toàn bộ sự vận hành của bộ máy nhà nước ở địa phương. Nhờ đó quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL được tiến hành đúng theo quy định; đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng VBQPPL ở các cấp cơ bản đáp ứng về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ. Công tác thẩm định, thẩm tra dự thảo VBQPPL được cơ quan tư pháp và các Ban của HĐND thực hiện nghiêm túc, chất lượng; không còn tình trạng dự thảo VBQPPL được ban hành nhưng chưa thực hiện quy trình thẩm định, thẩm tra. Quy trình thông qua dự thảo và ban hành văn bản được thực hiện chặt chẽ, đảm bảo theo yêu cầu của Luật Ban hành VBQPPL.

2. Những khó khăn vướng mắc trong thi hành Luật

Trong quá trình thi hành Luật, tỉnh Thái Nguyên có một số khó khăn vướng mắc như sau:

- Việc xác định tính chất quy phạm là biện pháp phát triển kinh tế - xã hội (khoản 3 Điều 27) và biện pháp có tính chất đặc thù (khoản 4 Điều 27) để quyết định trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành văn bản khi tham mưu cho HĐND cấp tỉnh thông qua chưa thực sự rõ ràng, có tính thuyết phục nên đôi khi tính thống nhất, đồng thuận chưa cao.

- Về thẩm quyền ban hành cơ chế chính sách từ nguồn lực ngân sách cấp huyện của chính quyền địa phương cấp huyện bị hạn chế theo quy định tại Điều

² Các huyện: Phú Lương: 04 văn bản, Võ Nhai: 0 văn bản, Đại Từ: 20 văn bản, Định Hóa: 07 văn bản, Đông Hỷ: 10 văn bản, Phú Bình: 09 văn bản. Các thành phố: Thái Nguyên: 05 văn bản; Phổ Yên: 01 văn bản, Sông Công: 07 văn bản.

³ Không còn tình trạng ban hành văn bản QPPL tràn lan như trước đây.

30 Luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung tại khoản 7 Điều 1 của Luật năm 2020) phân nào làm giảm tính chủ động trong điều hành phát triển kinh tế - xã hội của chính quyền cấp huyện, nhất là với các địa phương có nguồn lực ngân sách đảm bảo, có nhu cầu và đủ điều kiện để ban hành các cơ chế, chính sách ưu đãi, hỗ trợ hơn cho người dân tại địa phương mình.

- Tại khoản 4 Điều 154 Luật năm 2015 quy định: “*văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực*”, việc quy định như trên trong thực tế đã gặp phải những khó khăn, vướng mắc, cụ thể: (i) Luật năm 2015 chưa đưa ra khái niệm thế nào là “văn bản quy định chi tiết”, gây khó khăn trong việc rà soát, xác định văn bản quy định chi tiết đương nhiên hết hiệu lực; (ii) Trong một số trường hợp, VBQPPL của cấp trên được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn, có hiệu lực ngay từ ngày ký ban hành hoặc thời gian từ lúc ký ban hành đến thời điểm có hiệu lực ngắn, dẫn tới việc xây dựng văn bản quy định chi tiết không thể kịp thời điểm có hiệu lực của VBQPPL của cấp trên. Trong khi đó các văn bản quy định chi tiết cũ về nguyên tắc hết hiệu lực theo quy định tại khoản 4 Điều 154 Luật năm 2015 nên đã tạo ra “*khoảng trống pháp lý*” do không có VBQPPL điều chỉnh quan hệ xã hội, gây khó khăn và rủi ro cho công tác quản lý, điều hành⁴.

- Thực trạng thực hiện quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh: Lập đề nghị xây dựng VBQPPL, cụ thể là nghị quyết của HĐND tỉnh là một trong những hoạt động mới của công tác xây dựng pháp luật ở địa phương. Với tính chất là một quy định mới, nhiều ưu việt, trên thực tiễn triển khai đã đạt được những kết quả tích cực. Tuy nhiên việc thực hiện còn có những khó khăn nhất định, cụ thể:

+ Năng lực đánh giá tác động của chính sách của các sở, ban, ngành lập đề nghị xây dựng nghị quyết nhằm lựa chọn giải pháp tối ưu thực hiện chính sách còn yếu; có chính sách do đòi hỏi đáp ứng yêu cầu từ thực tiễn cần ban hành cơ chế thực hiện kịp thời nên thời gian gấp, việc đánh giá chính sách đôi khi còn sơ sài, chưa có chiều sâu, chưa phản biện toàn diện các lĩnh vực chịu sự tác động.

+ Hoạt động lấy ý kiến đối với dự thảo báo cáo đánh giá tác động của chính sách cũng như ý kiến đối tượng chịu sự tác động của chính sách còn mang tính hình thức; quy trình thống nhất chủ trương xây dựng chính sách bị tác động khác nhau theo quy chế làm việc nên thời gian lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động của chính sách thường rất hạn chế, ảnh hưởng đến việc thực hiện các bước trong quy trình xây dựng VBQPPL.

⁴ Tỉnh Thái Nguyên đề xuất trong trường hợp văn bản quy định chi tiết đã được ban hành còn phù hợp với thực tế và phù hợp với văn bản QPPL của cấp trên mới được ban hành thì đánh giá kết quả thực hiện đề quy định trực tiếp trong văn bản mới và không tiếp tục giao quy định chi tiết

+ Theo quy định, việc yêu cầu thẩm định về tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên đối với các Sở Tư pháp chưa có điều kiện để tham khảo sâu, do đó chưa hiệu quả.

+ Theo quy định thì UBND tỉnh có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để thông qua các chính sách trong từng đề nghị xây dựng nghị quyết vào phiên họp thường kỳ của UBND. Tuy nhiên, với thực tế tại địa phương và quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì việc đưa các nội dung này vào Phiên họp thường kỳ của UBND tỉnh không phải lúc nào cũng thuận lợi về thời gian; đồng thời hình thức quyết định thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết cũng chưa có sự thống nhất thực hiện.

- Đối với nội dung đánh giá về kiểm soát TTHC trong VBQPPL

Trong thực tế việc thực hiện quy định tại khoản 4 Điều 14 Luật năm 2015 còn có những khó khăn, vướng mắc nhất định, cụ thể: một số văn bản dưới Luật do Chính phủ, Bộ, ngành Trung ương ban hành (có hiệu lực trước ngày 01/7/2016) có giao cho UBND tỉnh quy định TTHC, địa phương quy định thì trái Luật năm 2015.

3. Kiến nghị hoàn thiện quy định của Luật Ban hành VBQPPL

Để hoàn thiện pháp luật về xây dựng và ban hành VBQPPL, tỉnh Thái Nguyên kiến nghị một số nội dung như sau:

Thứ nhất, đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả: quy định rõ ràng, tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo VBQPPL. Xây dựng bộ tiêu chí đánh giá tác động chính sách toàn diện, đa chiều, phù hợp với điều kiện thực tiễn. Tập trung phân tích tác động chính sách tới đời sống xã hội theo hướng bảo đảm cả hai nội dung định tính và định lượng, tránh đánh giá mang tính chất chung chung, thiếu cụ thể.

Bên cạnh đó, hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của Nhân dân đối với dự thảo VBQPPL. Đổi mới cách thức lấy ý kiến của Nhân dân theo hướng phân loại đối tượng cụ thể để lấy ý kiến về những vấn đề còn nhiều bàn luận, tranh cãi; vấn đề liên quan trực tiếp đến họ; tránh xin ý kiến tràn lan, không trọng tâm, trọng điểm.

Thứ hai, cần tăng cường công khai, minh bạch và đa dạng hóa hình thức lấy ý kiến đóng góp đối với dự thảo VBQPPL. Cơ quan nhà nước tổ chức lấy ý kiến người dân phải có phản hồi về kết quả hoạt động lấy ý kiến của mình. Trách nhiệm giải trình, tiếp thu đã được luật quy định, nhưng cơ chế giám sát

việc thực hiện trách nhiệm này của cơ quan chủ trì soạn thảo chưa rõ ràng nên kết quả thực hiện chưa hiệu quả.

Thứ ba, cần nâng cao nhận thức và tăng cường trách nhiệm khi thực hiện công tác thẩm định, thẩm tra dự thảo VBQPPL. Các chủ thể có thẩm quyền phải nhận thức sâu sắc, đầy đủ về vai trò, ý nghĩa của hoạt động thẩm định, thẩm tra, từ đó có cách tổ chức, phân công thực hiện hiệu quả. Đồng thời, nâng cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu các đơn vị chủ trì thẩm định, thẩm tra cũng như của các cá nhân trực tiếp thực hiện nhiệm vụ này. Về phương pháp và cách thức tổ chức, cần tổ chức theo hướng chuyên môn hóa, cân nhắc thành lập một bộ phận chuyên trách phụ trách công tác này.

Thứ tư, đề nghị rà soát toàn bộ các quy định về quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết có chứa chính sách thuộc thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh để đảm bảo tính phù hợp, khả thi; gắn với thực tiễn hoạt động của cấp chính quyền ở địa phương theo hướng đánh giá đúng thực lực của các cơ quan tham gia xây dựng văn bản pháp luật tại địa phương. Tránh việc quy định các quy định mang tính bắt buộc về quy trình nhưng trên thực tế không thể thực hiện có chất lượng, mang nặng tính hình thức, giấy tờ.

Thứ năm, bảo đảm các điều kiện vật chất trong hoạt động xây dựng pháp luật: cần quan tâm đầu tư cơ sở vật chất, kinh phí thỏa đáng cho công tác xây dựng và ban hành VBQPPL nhằm nâng cao chất lượng ban hành pháp luật nói chung và VBQPPL của cấp chính quyền địa phương nói riêng.

Thứ sáu, cần đánh giá toàn diện về việc giao thẩm quyền ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương, trong đó nghiên cứu theo hướng tạo cơ chế được phép ban hành các cơ chế, chính sách đặc thù của chính quyền cấp huyện trong điều kiện đảm bảo, thống nhất, tương thích về thẩm quyền theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý tài sản công và các quy định pháp luật khác có liên quan.

Trên đây là Báo cáo tham luận đánh giá tình hình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương và đề xuất, kiến nghị hoàn thiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Sở Tư pháp tỉnh Thái Nguyên.