

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

HOÀNG NGỌC HẢI

XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY
PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN
DÂN CẤP TỈNH TỪ THỰC TIỄN
THÀNH PHỐ HÀ NỘI

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, 2022

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

HOÀNG NGỌC HẢI

**XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM
PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP
TỈNH TỬ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

Ngành : Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số : 9.38.01.02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC
GS.TS. PHẠM HỒNG THÁI**

HÀ NỘI, 2022

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng. Những kết luận khoa học của luận án chưa được ai công bố trong bất kỳ công trình nào. Tôi hoàn toàn chịu trách nhiệm về công trình nghiên cứu của mình.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	7
1.1. Tình hình nghiên cứu về đề tài luận án	7
1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án	23
1.3. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu của luận án	24
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	25
CHƯƠNG 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH	26
2.1. Khái quát về vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.....	26
2.2. Khái quát về văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	32
2.3. Khái niệm, đặc điểm, vai trò, nguyên tắc, quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	39
2.4. Các yếu tố ảnh hưởng chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	66
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH VÀ THỰC TIỄN XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN THÀNH PHỐ HÀ NỘI	73
3.1. Thực trạng pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.....	73
3.2. Thực tiễn xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội.....	91
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	115
CHƯƠNG 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HÀ NỘI	117
4.1. Quan điểm nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội	117
4.2. Giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội	123
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	148
KẾT LUẬN	149
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152
PHỤ LỤC	164

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

HĐND	Hội đồng nhân dân
UBND	Ủy ban nhân dân
QPPL	Quy phạm pháp luật
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
XHCN	Xã hội chủ nghĩa
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
ADPL	Áp dụng pháp luật
ĐBQH	Đại biểu Quốc hội
CQĐP	Chính quyền địa phương

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Sức sống của một Nhà nước pháp quyền chính là pháp luật, pháp luật là công cụ đắc lực hỗ trợ Nhà nước trong việc điều hòa các mối quan hệ xã hội. Muốn vậy, pháp luật phải giải quyết được các vấn đề bức xúc của xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo đảm quyền và nghĩa vụ của công dân. Một trong những yêu cầu quan trọng thúc đẩy sự phát triển đất nước gắn với xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập quốc tế là phải hoàn thiện thể chế, hoàn thiện hệ thống pháp luật. Trong đó, nói đến thể chế và hệ thống pháp luật là nói đến xây dựng pháp luật và các hoạt động liên quan đến ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL).

Ở nước ta, chính quyền địa phương (CQĐP) là một chính thể thống nhất, bao gồm Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND), là bộ phận hợp thành quan trọng của chính quyền nhà nước thống nhất của nhân dân. Trong đó, HĐND cấp tỉnh giữ vị trí, vai trò quan trọng trong việc quản lý các công việc ở địa phương, nhằm phục vụ nhu cầu tổ chức đời sống xã hội của nhân dân ở địa phương. Các quyết định của cơ quan này có tác động rất lớn đời sống hằng ngày của các cá nhân, tổ chức, đặc biệt trong việc thiết lập trật tự, kỷ cương cũng như phục vụ cho công cuộc xây dựng và phát triển kinh tế- xã hội tại địa phương. Nhằm để thực hiện hiệu quả chức năng, nhiệm vụ của mình, HĐND cấp tỉnh có rất nhiều việc phải làm, trong đó có nhiệm vụ hết sức quan trọng là xây dựng, ban hành VBQPPL như một công cụ chủ yếu để quản lý tốt và phát triển bền vững.

Hiến pháp năm 2013 ra đời là một bước ngoặt quan trọng tạo ra nhận thức mới trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương. Mối quan hệ này được xây dựng trên cơ sở nguyên tắc phân quyền tại Khoản 2, Điều 112 Hiến pháp năm 2013: *“Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương”*. Với nguyên tắc này, chính quyền địa phương phần nào đã khẳng định được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm mặc dù không hoàn toàn độc lập với chính quyền trung ương, vẫn chịu sự chi phối, quản lý của trung ương. Điều này đặt ra yêu cầu các VBQPPL của chính quyền địa phương nói chung và HĐND

cấp tỉnh nói riêng phải bám sát, thể hiện đầy đủ các quy định của Hiến pháp, bảo đảm tính pháp chế xã hội chủ nghĩa đồng thời phải có hiệu quả nhằm tạo điều kiện cho các địa phương phát huy lợi thế so sánh và những đặc thù vốn có của mình trong việc phát triển kinh tế - xã hội.

Trong những năm gần đây, hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh đã được quan tâm và thực hiện tương đối hiệu quả. Đa số các VBQPPL do HĐND cấp tỉnh ban hành đã đáp ứng được yêu cầu đặt ra ở các địa phương, góp phần không nhỏ vào những thành tựu trên tất cả các lĩnh vực của đất nước trong thời kỳ đổi mới. Trình tự, thủ tục xây dựng ban hành được thực hiện đúng theo quy định của pháp luật hiện hành, ngày càng đi vào nề nếp. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được thì công tác này bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế, làm giảm sút hiệu quả hoạt động của HĐND cấp tỉnh trong tổ chức và bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương. Có thể nêu ra một số những hạn chế như việc xây dựng, ban hành VBQPPL không đúng thẩm quyền; nội dung văn bản trái pháp luật, không có tính khả thi, vẫn còn hiện tượng hình thức, làm qua loa, đại khái, làm cho có, cho đủ và chép lại quy định trong các văn bản của Chính phủ, của Bộ, ngành trung ương, vừa gây lãng phí vừa tạo nên nhiều tầng nấc VBQPPL mà không có giá trị gia tăng¹; vẫn còn tình trạng không tuân thủ nghiêm chỉnh quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục xây dựng ban hành văn bản; nhiều địa phương chưa bảo đảm các điều kiện vật chất và nguồn lực thực hiện... chính những điều này khiến cho chất lượng VBQPPL của HĐND cấp tỉnh không đáp ứng được yêu cầu đặt ra.

Những vướng mắc, bất cập nêu trên có nguyên nhân xuất phát từ những hạn chế của hệ thống pháp luật, khi các quy định pháp luật đối với hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh chưa đầy đủ, thiếu thống nhất; nhiều văn bản của trung ương ban hành trái luật dẫn tới các VBQPPL của chính quyền địa phương trong đó có văn bản do HĐND cấp tỉnh cụ thể hoá, chi tiết hoá những văn bản đó vi phạm theo; nhiều quy định về trình tự, thủ tục ban hành còn chung chung khó thực hiện nên các địa phương chủ yếu làm “*chiếu lệ*” hình thức không thực

¹ Phương Thảo, *Một số kết quả thi hành Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004*, Trang Web của Ban Nội chính trung ương, thứ Tư, 08/01/2014, [<http://noichinh.vn/nguyen-cuutrao-doi/201401/>] (truy cập 18/3/2021)

chất. Bên cạnh đó, việc phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức khi thực hiện chức năng nhiệm vụ trong công tác này còn hạn chế; kinh phí và nguồn lực đã được các địa phương quan tâm bố trí nhưng còn thấp, không tương xứng với tình hình thực tế; việc xem xét, xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, người ban hành văn bản trái luật, không khả thi chưa được thực hiện triệt để, nghiêm túc...

Từ những phân tích trên đây cho thấy, công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh cần phải được tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hơn nữa. Việc nghiên cứu một cách toàn diện về vai trò, nguyên tắc, quy trình, các yếu tố ảnh hưởng tới chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh thông qua thực tiễn tại một địa phương điển hình trên cả nước là Hà Nội và đưa ra giải pháp, kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng của hoạt động này là việc làm mang tính cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn, góp phần xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch và khả thi đáp ứng được yêu cầu quản lý xã hội, phục vụ nhân dân. Đó cũng là lý do mà nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài **“Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội”** để làm Luận án Tiến sĩ luật học.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở làm rõ các vấn đề lý luận và đánh giá thực trạng về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội, luận án đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện được các mục đích trên, Luận án có nhiệm vụ:

Thứ nhất, nghiên cứu phân tích, đánh giá tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài, xác định những kết quả nghiên cứu mà luận án sẽ kế thừa và chỉ ra được những vấn đề mà các công trình khoa học chưa giải quyết, cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án.

Thứ hai, làm rõ khái niệm, đặc điểm về VBQPPL và xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh; phân tích nội dung và các yếu tố ảnh hưởng tới chất lượng xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

Thứ ba, nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội.

Thứ tư, nghiên cứu, đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu luận án

Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi nội dung: Luận án nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội; từ đó đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

- Phạm vi không gian: Luận án triển khai nghiên cứu tập trung trong phạm vi xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh tập trung tại thành phố Hà Nội.

- Phạm vi thời gian: Đề tài nghiên cứu hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội từ năm 2011, trọng tâm là giai đoạn từ năm 2015 đến nay thời điểm Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 ra đời đánh dấu sự thay đổi căn bản, toàn diện hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung và VBQPPL của HĐND cấp tỉnh nói riêng.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

4.1. Phương pháp luận

Luận án được triển khai nghiên cứu trên nền tảng lý luận của Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật; các quan điểm của Đảng và Nhà nước về đổi mới tổ chức và hoạt động của Nhà nước theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa; các quan điểm của Đảng và Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong giai đoạn hiện nay. Phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử được áp dụng xuyên suốt quá trình nghiên cứu.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng trong luận án này bao gồm các phương pháp: phương pháp hệ thống, phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp lịch sử, phương pháp so sánh, phương pháp nghiên cứu dữ liệu thứ cấp... Cụ thể:

- Phương pháp hệ thống: đây là phương pháp rất quan trọng được sử dụng xuyên suốt toàn bộ luận án nhằm thể hiện luận án theo một trình tự, bố cục hợp lý, chặt chẽ, gắn kết và lôgic. Việc hệ thống cũng được sử dụng trong quá trình thu thập tài liệu tham khảo để đánh giá tổng quan các quan điểm, tư tưởng cũng như các kiến thức liên quan đến luận án.

- Phương pháp phân tích và tổng hợp: Phương pháp này được sử dụng trong tất cả các chương của Luận án. Qua đó, nhằm lý giải, đánh giá thực trạng, khái quát hóa, rút ra những vấn đề thuộc về bản chất, các quan điểm liên quan đến vấn đề nghiên cứu, từ đó, đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội

- Phương pháp so sánh: Được sử dụng nhằm so sánh hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội qua các giai đoạn khác nhau

- Phương pháp lịch sử: được sử dụng trong chương 2 của luận án nhằm sơ lược quá trình hình thành và phát triển hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Luận án là công trình nghiên cứu có tính toàn diện và hệ thống về hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh và có những đóng góp mới chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh như khái niệm, đặc điểm, vai trò, nguyên tắc, quy trình; các yếu tố ảnh hưởng tới chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

Thứ hai, phân tích thực trạng quy định pháp luật; nhận định, đánh giá ưu điểm, hạn chế đối với việc xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh trên địa bàn thành phố Hà Nội, chỉ ra nguyên nhân của các kết quả ưu điểm và tồn tại, hạn chế.

Thứ ba, đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội trong thời gian tới.

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

Về mặt lý luận: Luận án góp phần làm sáng tỏ phương diện lý luận về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh, làm cơ sở cho việc tiếp tục hoàn thiện quy định pháp luật về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

Về mặt thực tiễn: Luận án góp phần cung cấp cơ sở thực tiễn để giúp cho cơ quan có thẩm quyền tham khảo, vận dụng những kết quả nghiên cứu của đề tài luận án trong việc triển khai và thực hiện có hiệu quả công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh ở các địa phương trên cả nước.

7. Cơ cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Danh mục công trình khoa học liên quan đến luận án đã được công bố, Danh mục tài liệu tham khảo và các Phụ lục, phần nội dung của Luận án bao gồm 4 chương, cụ thể:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài luận án

Chương 2: Những vấn đề lý luận về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Chương 3: Thực trạng pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và thực tiễn xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội

Chương 4: Quan điểm và giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

Qua thu thập, nghiên cứu, tổng hợp có hàng trăm công trình nghiên cứu khoa học ở trong và ngoài nước nghiên cứu, đề cập đến những nội dung có liên quan đến hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung và của HĐND cấp tỉnh nói riêng, trong đó có một số những công trình nghiên cứu khoa học, bài viết tiêu biểu, trực tiếp và gián tiếp liên quan đến đề tài luận án nghiên cứu như sau:

1.1. Tình hình nghiên cứu về đề tài luận án

1.1.1. Tình hình nghiên cứu những vấn đề lý luận liên quan đến đề tài luận án

Cuốn sách “*Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*”(2003) của GS.TS. Lê Minh Tâm được NXB CAND xuất bản đã gọi mở nhiều vấn đề quan trọng liên quan đến nội dung của đề tài nghiên cứu. Cuốn sách được tác giả phân tích sâu sắc về bản chất, giá trị và hình thức của pháp luật làm tiền đề để luận giải những vấn đề cơ bản của xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Theo tác giả, pháp luật là sự biểu hiện của văn minh và văn hóa; là cơ sở để quản lý xã hội, đảm bảo an ninh, trật tự an toàn xã hội, bảo đảm và bảo vệ quyền, tự do dân chủ, lợi ích hợp pháp chính đáng của con người, bảo đảm công bằng, bình đẳng trong xã hội, là nhân tố quan trọng bảo đảm sự phát triển bền vững của xã hội. Đặc biệt, cuốn sách đã tiếp cận quan niệm về pháp luật theo nghĩa rộng không chỉ bao gồm pháp luật thực định (quy tắc xử sự chung) mà mục đích, tư tưởng và nguyên tắc cũng là pháp luật.

Cuốn “*Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*”(2011) của PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan do NXB CTQG phát hành đã phân tích các vấn đề từ khái quát đến cụ thể về hệ thống pháp luật cũng như có liên quan đến hệ thống pháp luật trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền. Từ việc lý giải những đặc điểm, tiêu chí để xác định chất lượng của hệ thống pháp luật cho đến khái niệm VBQPPL, đánh giá tác động của VBQPPL cho đến trách nhiệm của người xây dựng pháp luật. Cuốn sách đã đề cập đến trách nhiệm pháp lý của chủ thể ban hành cũng như tham gia

vào quá trình xây dựng pháp luật. Đây là một trong những biện pháp hữu hiệu để nâng cao chất lượng VBQPPL và hệ thống pháp luật hiện hành.

Bàn về yêu cầu của hệ thống pháp luật phải đề cập đến cuốn *“Bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam”* (2011) do GS.TS. Phan Trung Lý chủ biên. Công trình này đã tiếp cận về tính thống nhất cũng như các điều kiện bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam từ yêu cầu và thực trạng bảo đảm; các giải pháp nâng cao hiệu quả của việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và so sánh với việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật một số nước. Tác giả đã luận giải về khái niệm hệ thống pháp luật, tính thống nhất của hệ thống pháp luật và phân biệt với tính hợp hiến, hợp pháp, đã khẳng định trong mối quan hệ giữa tính thống nhất với tính hợp hiến, hợp pháp. Sự thống nhất này biểu hiện thông qua sự thống nhất giữa hình thức và nội dung, thống nhất giữa các quy phạm pháp luật với nhau.

Đề tài khoa học cấp Bộ *“Đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng pháp luật - Những vấn đề lý luận và thực tiễn”* (2009) của Bộ Tư pháp do tác giả Nguyễn Văn Động làm chủ nhiệm đề tài là một công trình khá đồ sộ đặt ra vấn đề phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng pháp luật đặc biệt là xây dựng VBQPPL với mục tiêu kết hợp hài hoà thúc đẩy tăng trưởng kinh tế với bảo đảm tiến bộ xã hội đồng thời phải bảo vệ, cải thiện nâng cao chất lượng môi trường – một vấn đề thách thức đang đặt ra với các nước phát triển trong xu thế hội nhập hiện nay. Để thực hiện được mục tiêu này, cần phải lồng ghép được nội dung phát triển bền vững vào các giai đoạn của quá trình xây dựng VBQPPL từ giai đoạn lập chương trình, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra đến thảo luận và thông qua VBQPPL. Có như vậy mới xây dựng được hệ thống pháp luật phát triển bền vững trong thời đại hiện nay.

Năm 2011, Viện Nhà nước và Pháp luật chủ trì đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ *“Xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch và hiệu quả trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam”* (2011), đã nghiên cứu để xây dựng một hệ thống các tiêu chí đánh giá về tính thống nhất, sự đồng bộ, minh bạch và hiệu quả của hệ thống pháp luật hiện hành để từ đó đề xuất những giải pháp cơ bản nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật của Nhà nước pháp quyền Việt Nam giai đoạn 2010 -

2020. Đề tài đã phân tích, làm rõ những vấn đề quan trọng như giá trị và những thuộc tính cơ bản của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền, thực trạng hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay, yêu cầu về tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền và định hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam giai đoạn 2010 - 2020, tại nội dung này. Đồng thời, các tác giả cũng đã đưa ra các giải pháp chung và các giải pháp cụ thể đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch và hiệu quả của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam giai đoạn 2010 - 2020. Đề tài đã cung cấp cho tác giả những thông tin cũng như những luận giải quan trọng về lý luận cũng như thực tiễn của quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong giai đoạn hiện nay.

Đề tài khoa học cấp Trường “*Bảo đảm tính xã hội của pháp luật trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật*”(2015) của Trường Đại học Luật Hà Nội do tác giả Bùi Thị Đào làm chủ biên đã cho rằng việc bảo đảm tính xã hội trong hoạt động ban hành VBQPPL sẽ góp phần ban hành được các VBQPPL vừa là phương tiện để nhà nước quản lý xã hội một cách hiệu quả, vừa là phương tiện thuận lợi để người dân thực hiện, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình là phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân hiện nay.

Về chất lượng của một văn bản quy phạm pháp luật, luận án tiến sĩ bảo vệ tại Trường Đại học Luật Hà Nội với đề tài “*Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính*”(2008) TS. Bùi Thị Đào đã đi sâu phân tích các tiêu chí về tính hợp pháp và hợp lý của quyết định hành chính để từ đó khẳng định tính hợp pháp và hợp lý luôn có mối quan hệ biện chứng với nhau, làm tiền đề cho nhau. Tác giả đã tiếp cận khái niệm quyết định hành chính bao gồm hai loại quyết định hành chính quy phạm pháp luật và quyết định hành chính áp dụng pháp luật (cá biệt). Vì vậy khi đưa ra những tiêu chuẩn về tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính ngoài những điểm chung giống nhau, mỗi nhóm quyết định hành chính lại có tiêu chuẩn đặc thù về tính hợp pháp và tính hợp lý (với quyết định hành chính cá biệt phải được ban hành đúng thời hạn...)

Trước khi tiến hành xây dựng, ban hành VBQPPL cần xác định rõ khái niệm VBQPPL. Về vấn đề này tác giả Nguyễn Cửu Việt có 03 bài viết, đó là: bài *Khái niệm về VBQPPL* đăng trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 11 năm 1998; bài *Khái niệm VBQPPL (tiếp theo) và hệ thống VBQPPL* đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 51 năm 2005 và bài *Trở lại khái niệm VBQPPL* đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 4 năm 2007. Trong các bài viết này, tác giả đưa ra quan điểm không đồng tình với cách diễn đạt chưa chuẩn trong định nghĩa VBQPPL mà Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành VBQPPL năm 2002 đưa ra, đồng thời tác giả cũng cho rằng VBQPPL cần phải được hiểu là “*hình thức chủ yếu của quyết định quy phạm pháp luật*”. Tác giả Nguyễn Minh Đoàn với bài viết “*VBQPPL và quy định của pháp luật thực định Việt Nam về VBQPPL*” đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 7 năm 2010 thì lại cho rằng VBQPPL chỉ cần có hai dấu hiệu đặc trưng cơ bản đó là “*do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện*” và “*có chứa quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung*”; còn các dấu hiệu khác không quan trọng và không bắt buộc như hình thức, trình tự, thủ tục ban hành.

Gần đây cũng có nhiều tác giả qua các bài báo trên các tạp chí chuyên ngành thể hiện quan điểm của mình về khái niệm VBQPPL. Nổi bật trong số đó là 03 bài viết của tác giả Đoàn Thị Tố Uyên: bài *Bàn về khái niệm VBQPPL* đăng trên Tạp chí Luật học số 2 năm 2004; bài *Khái niệm VBQPPL nhìn từ góc độ lý luận và thực tiễn* đăng trên tạp chí Tạp chí Luật học số 11 năm 2009; bài *Yêu cầu cần có khái niệm mới về VBQPPL* trong kỷ yếu “*Luật mới về VBQPPL*” tại Hội thảo về Dự án Luật ban hành VBQPPL do Bộ Tư pháp tổ chức tại Hà Nội vào tháng 3 năm 2014. Trong các bài viết này, tác giả phân tích, làm rõ khái niệm VBQPPL dưới góc độ lý luận phải hội tụ đủ dấu hiệu: Do các chủ thể có thẩm quyền ban hành; tuân theo thủ tục, trình tự và hình thức Luật định; có nội dung là quy phạm pháp luật; có tính bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện; được áp dụng nhiều lần trong thực tiễn. Tuy nhiên, dưới góc độ thực tiễn các chủ thể ban hành văn bản có sự nhầm lẫn giữa VBQPPL và văn bản quản lý nhà nước khác, từ đó tác giả đưa ra đề xuất khái niệm VBQPPL mới cả ở góc độ lý luận và thực tiễn. Cũng đề cập tới khái niệm VBQPPL, trên Tạp chí nghiên cứu lập pháp số 8 năm 2015 có bài viết *Tiếp tục trao đổi về khái niệm VBQPPL* của tác giả Nguyễn Đăng Phương Truyền. Trong bài viết

này, tác giả đã phân tích các quan điểm của các tác giả khác nhau khi đề cập đến khái niệm VBQPPL và cho rằng khái niệm VBQPPL hiện nay chưa thực sự đáp ứng yêu cầu tốt nhất do mang nặng tính học thuật, trên cơ sở đó tác giả cho rằng vấn đề này cần được tiếp tục quan tâm trong thời gian tới.

Nhìn chung, qua những công trình nghiên cứu khoa học nêu trên, các tác giả cũng đã đưa ra các quan điểm riêng thể hiện mối trăn trở đối với khái niệm và tiêu chí xác định VBQPPL; những quan điểm này tuy không trực tiếp đề cập tới khái niệm VBQPPL của HĐND cấp tỉnh thể nhưng có giá trị tham khảo đặc biệt quan trọng làm nền tảng, cơ sở giúp tác giả luận án xây dựng được khái niệm riêng đối với VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

Bàn về tiêu chí đánh giá tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản pháp luật nói chung và VBQPPL nói riêng, PGS.TS.Vũ Thu đã luận trong bài viết “*Tính hợp pháp và hợp lý của văn bản pháp luật và các biện pháp xử lý khiếm khuyết của nó*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1 năm 2003 rất sâu sắc. Tác giả đã phân tích một cách cụ thể về các biểu hiện tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản pháp luật để từ đó thấy được giữa tính hợp pháp và tính hợp lý luôn có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, trong hợp pháp đã có hợp lý và ngược lại. Đồng thời bài viết còn bình luận khá logic, rõ ràng về từng biện pháp xử lý đối với văn bản pháp luật khiếm khuyết. Ngoài ra còn có nhiều bài viết khác liên quan tới vấn đề này như bài viết *Tính hợp pháp và tính hợp lý trong quyết định quản lý nhà nước của uỷ ban nhân dân* của tác giả Cao Vũ Minh đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7/2010; bài *Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước* của hai tác giả Nguyễn Cảnh Hợp và Cao Vũ Minh đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 11/2011...

Liên quan đến đánh giá chất lượng của hoạt động ban hành văn bản, có thể kể đến bài viết của tác giả Nguyễn Minh Đoan “*Các tiêu chí đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*”², theo đó, tác giả bàn về việc đánh giá tác động của văn bản (bao gồm: đánh giá khả năng tác động của dự thảo văn bản QPPL còn gọi là RIA (đánh giá có tính chất dự báo về khả năng tác động của dự thảo văn bản QPPL) và đánh giá hiệu quả của VBQPPL (đánh giá kết quả tác động thực tế của VBQPPL trong đời sống xã hội). Từ đó, tác giả đề cập đến các tiêu chí cơ bản để

² <https://luatminhkhue.vn/kien-thuc-luat-hinh-su/cac-tieu-chi-danh-gia-tac-dong-cua-van-ban-quy-pham-phap-luat.aspx>

đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật (Chất lượng của VBQPPL; Những mục đích, yêu cầu và định hướng của VBQPPL; Trạng thái của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh; Những kết quả đạt được do sự tác động của pháp luật mang lại; Mức chi phí để đạt được các kết quả trong thực tế). Cùng về chủ đề liên quan đến chất lượng của văn bản, bài viết của TS. Trần Thị Thu Phương trên Tạp chí Dân chủ và Pháp luật³ đưa ra ý kiến trao đổi về vấn đề hiệu quả của văn bản QPPL. Trong đó, tác giả phân tích các yếu tố tạo nên hiệu quả của VBQPPL và đưa ra các giải pháp để nâng cao hiệu quả của VBQPPL.

Cũng ảnh hưởng tới chất lượng hoạt động ban hành văn bản có bài viết “*Bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật - Yêu cầu quan trọng trong xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật*” của tác giả Nguyễn Văn Cường đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18/2018. Bài viết cho rằng tính ổn định của pháp luật nói riêng và hệ thống pháp luật nói chung là một yêu cầu quan trọng trong các tiêu chuẩn của pháp luật và hệ thống pháp luật trong nhà nước pháp quyền. Không nhất thiết tính ổn định là bất biến không có sự thay đổi theo thời gian mà phải hiểu ở đây chỉ mang tính tương đối, vì nếu tuyệt đối hóa tính ổn định của hệ thống pháp luật chúng ta sẽ có một hệ thống văn bản xơ cứng, lạc hậu quá xa so với sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội; từ đó làm suy giảm vai trò tích cực của pháp luật (vai trò mở đường, thúc đẩy phát triển) và tính khả thi của chính các quy định trong hệ thống pháp luật. Trên cơ sở đó, bài viết đã có sự đánh giá tính ổn định đối với hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay và đưa ra những giải pháp nâng cao tính ổn định của hệ thống pháp luật. Mặc dù bài viết đặt ra yêu cầu hướng tới hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung nhưng có giá trị tham khảo tốt khi đi vào nghiên cứu cụ thể đối với việc xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

Nhóm các công trình khoa học nói trên đã tập trung nghiên cứu nội hàm những vấn đề lý luận về xây dựng, ban hành VBQPPL. Đó là những vấn đề khái niệm, đặc điểm VBQPPL; thẩm quyền, quy trình và các yếu tố ảnh hưởng tới chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, chủ yếu các nghiên cứu tiếp cận dưới góc độ hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung, trong phạm vi chính quyền địa phương nhất là đối với HĐND cấp tỉnh chưa được quan

³ <http://tedcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx>

tâm nghiên cứu chuyên sâu, nhưng đây là những tài liệu tham khảo có giá trị trong quá trình nghiên cứu đề tài.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu những vấn đề thực tiễn liên quan đến đề tài luận án

Tác giả Nguyễn Văn Thâm là người có nhiều công trình nghiên cứu về thực tiễn soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước. Trong cuốn sách “*Soạn thảo và xử lý văn bản quản lý nhà nước*”(2001) do Nxb Chính trị Quốc gia phát hành tác giả đã trình bày tổng quát về lịch sử văn bản hành chính nhà nước ở Việt Nam và một số vấn đề kỹ thuật soạn thảo văn bản quản lý nhà nước như yêu cầu cơ bản của việc soạn thảo, quy trình chung của việc soạn thảo, thu thập và xử lý thông tin trong quá trình soạn thảo, thể thức văn bản, kỹ thuật biên tập văn bản quản lý nhà nước; soạn thảo một số văn bản thông dụng trong các cơ quan quản lý nhà nước; đánh giá và sử dụng các văn bản hình thành trong hoạt động của các cơ quan... Cuốn sách đã đề cập khá phong phú, toàn diện, có ý nghĩa trong thực tiễn có thể vận dụng tốt cho hoạt động xây dựng, đánh giá, quản lý văn bản trong hoạt động quản lý nhà nước. Tuy nhiên, tác giả mới đề cập các nội dung chung về văn bản quản lý nhà nước, chưa đi sâu và đề cập cụ thể các văn bản của các cơ quan chính quyền địa phương.

Được sự hỗ trợ của Văn phòng UNDP tại Hà Nội, Dự án VIE 02/015 hỗ trợ thực thi Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật đến năm 2010, cuốn sách “*Bình luận Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*” do TS. Ưông Chu Lưu chủ biên đã được NXB Tư pháp xuất bản và phát hành năm 2005. Cuốn sách đi sâu vào bình luận các quy định của Luật Sửa đổi bổ sung một số điều Luật năm 2002 để làm rõ ý tưởng, tinh thần của các nhà làm luật, từ đó, giúp cho việc triển khai, thực thi Luật này đúng đắn, có hiệu quả trên thực tiễn. Cuốn sách còn nêu những ưu điểm, nhược điểm, những vấn đề còn tồn tại, bất cập trong các quy định của Luật, trên cơ sở đó, đề xuất các biện pháp giải quyết cụ thể, đồng thời, chú trọng đến những vấn đề, điều, khoản của Luật còn có nhiều tranh luận hoặc đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện. Đặc biệt, cuốn sách đã bình luận sâu sắc nhiều vấn đề liên quan mật thiết đến các nghiên cứu lý luận của Đề tài luận án như: Khái niệm VBQPPL, hệ thống VBQPPL, thẩm quyền ban hành VBQPPL, vấn đề về rà soát, hệ thống hóa, giám sát, kiểm tra VBQPPL...

Cuốn sách “*Quy trình xây dựng, ban hành và kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật*”(2007) của tác giả Dương Bạch Long do NXB CTQG ấn hành năm 2007 đã đề cập đến các nội dung như: những quy định chung về văn bản quy phạm pháp luật, chủ thể có thẩm quyền ban hành và hình thức văn bản quy phạm pháp luật, còn đưa ra quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật cụ thể của từng cơ quan nhà nước, trong đó có các cơ quan nhà nước ở địa phương. Ngoài ra cuốn sách còn đề cập đến hiệu lực văn bản, hoạt động giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật. Do đó, đây cũng là một cuốn sách có giá trị tham khảo tốt.

Cuốn sách “*Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*”(2011) do PGS.TS Hoàng Thế Liên (chủ biên) do Bộ Tư pháp tổ chức biên soạn dưới sự hỗ trợ của Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) dành cho các cán bộ, công chức tham gia vào công tác lập dự kiến chương trình xây dựng pháp luật, soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của VBQPPL. Cuốn sách đã đề cập đến nhiều vấn đề tương đối trừu tượng, cập nhật nhiều kiến thức, kinh nghiệm quốc tế mới về xây dựng chính sách – quy trình quan trọng trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL.

Luận án tiến sỹ chuyên ngành Quản lý hành chính công với đề tài “*Hoàn thiện quy trình ban hành và thực hiện văn bản của chính quyền địa phương cấp tỉnh*”(2008) - Học viện Hành chính Quốc gia của tác giả Hà Quang Thanh cũng là một công trình nghiên cứu một số vấn đề lý luận về việc ban hành thực hiện văn bản của chính quyền địa phương cấp tỉnh trong đó có nhấn mạnh tới việc ban hành văn bản quy phạm; khảo sát, đánh giá thực trạng tình hình ban hành văn bản tại một số địa phương trên cả nước. Mặc dù luận án chủ yếu nghiên cứu hoạt động ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước nhưng đây cũng là tài liệu tham khảo tốt cho tác giả bởi nó mang lại góc nhìn toàn diện về mối quan hệ giữa hoạt động ban hành văn bản của hai hệ thống cơ quan khác nhau trong cùng một cấp chính quyền.

Năm 2015, tác giả Ngô Hồng Thủy đã bảo vệ thành công Luận án tiến sỹ Luật học tại Học viện Khoa học xã hội với đề tài “*Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam*”. Về nội dung, Luận án đã đi vào nghiên cứu, phân tích khá sâu sắc các vấn đề về ban hành và kiểm tra văn bản QPPL, thực trạng cũng như các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng kiểm tra văn

bản của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam. Mặc dù phạm vi luận án chủ yếu tập trung vào công tác kiểm tra VBQPPL tuy nhiên thực hiện tốt hoạt động này trên thực tiễn sẽ phát hiện ra các khiếm khuyết, hạn chế trong xây dựng, ban hành VBQPPL.

Tác giả Nguyễn Thị Ngọc Mai với 02 bài “*Hoàn thiện pháp luật về quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 4/2019 và “*Hoàn thiện quy định của pháp luật về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh*”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 13 (389), Kỳ 1- Tháng 7/2019. Đây là những nghiên cứu chuyên sâu đề cập tới thủ tục lập đề nghị và thẩm định đối với dự thảo VBQPPL của HĐND cấp tỉnh có liên quan trực tiếp tới đề tài. Trong bài viết tác giả đã đề cập tới thực trạng khâu lập đề nghị và thẩm định dự thảo hiện nay đang còn nhiều vấn đề ảnh hưởng tới toàn bộ quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh; trên cơ sở đó đã đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao chất lượng đối với hai hoạt động này có giá trị tham khảo rất lớn. Ngoài những công trình nghiên cứu tiêu biểu trên đây, còn một số những công trình, bài viết khác có liên quan như bài viết *Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh - thực trạng và giải pháp* của tác giả Trần Thu Nga đăng trên Tạp chí Quản lý nhà nước, số 7/2012; bài *Tổ chức hợp lý CQDP và điều chỉnh thẩm quyền ban hành VBQPPL* của tác giả Hoàng Thị Ngân đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20, năm 2010; bài *Hoàn thiện thẩm quyền ban hành VBQPPL của HĐND và UBND các cấp* của tác giả Đoàn Thị Tố Uyên đăng trên Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề tháng 7/2013; bài *Hoàn thiện các quy định về việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương* của tác giả Cao Vũ Minh trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 11/2013...

Hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL là một hoạt động đòi hỏi các yêu cầu khắt khe về tính hợp pháp, tính hợp lý, tính ổn định, tính xã hội... thế nhưng rất nhiều địa phương vì những lý do khác nhau mà không đáp ứng được các yêu cầu này, kết quả là những văn bản không đạt yêu cầu vẫn được ban hành trên thực tế. Chính vì vậy, cần phải có những biện pháp chế tài pháp lý mang tính răn đe áp dụng đối với các cá nhân, tổ chức có thẩm quyền vi phạm trong hoạt động xây dựng, ban

hành VBQPPL. Liên quan tới vấn đề này có bài viết *Văn bản quy phạm trái pháp luật và xử lý văn bản quy phạm trái pháp luật* của tác giả Bùi Thị Đào đăng trên tạp chí Luật học số 10/2007. Trong bài viết này, tác giả cho rằng văn bản quy phạm trái luật là văn bản bất hợp pháp khi được ban hành không đúng thẩm quyền, không đúng hình thức, thủ tục pháp luật quy định và có nội dung trái pháp luật. Để hạn chế tình trạng này, Nhà nước cần phải quy định hậu quả pháp lý cụ thể đồng thời thiết lập cơ vận hành cơ chế hữu hiệu bảo đảm tính hợp pháp của các VBQPPL, giảm bớt sự chênh lệch giữa lí luận với thực tiễn. Hoặc nghiên cứu hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện nay về xử lý văn bản quy phạm sai trái, khiếm khuyết không thể không nhắc tới hàng loạt công trình khoa học có giá trị tham khảo quý giá của tác giả Đoàn Thị Tố Uyên như 2 bài viết *Hoàn thiện quy định pháp luật về xử lý văn bản quy phạm pháp luật sai trái* và *Pháp luật về kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay* đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6/2008 và số 10/2011; bài viết *Hoàn thiện quy định pháp luật về xử lý văn bản quy phạm pháp luật khiếm khuyết* đăng trên Tạp chí Nghề Luật, Số 4/2008; Luận án tiến sĩ với đề tài *Kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay* được Tác giả bảo vệ thành công năm 2012 tại Trường Đại học Luật Hà Nội và gần đây nhất là bài viết với tiêu đề *Thực trạng hoạt động xử lý văn bản quy phạm pháp luật hiện nay* đăng trên Tạp chí Dân chủ và pháp luật, Số 7/2018. Qua những công trình nghiên cứu của mình, Tác giả Đoàn Thị Tố Uyên nhấn mạnh hoạt động xử lý văn bản pháp luật hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế nhất là việc xử lý còn chưa kịp thời, chưa thực sự “mạnh tay” dẫn tới nguy cơ gây ra những hậu quả xấu cho xã hội, làm giảm lòng tin của người dân vào Nhà nước. Tác giả cũng đề xuất nhiều giải pháp trong đó quan trọng nhất là việc hoàn thiện thể chế về xây dựng, ban hành, kiểm tra, xử lý văn bản trong thời gian tới.

Thiếu biện pháp chế tài cũng là nguyên nhân ảnh hưởng tới hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL. Nghiên cứu vấn đề này có bài viết đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 6/2005 với đề tài *VBQPPL: hủy bỏ hoặc bãi bỏ* của tác giả Hoàng Thị Ngân với nhận định quyền “hủy bỏ” khác với quyền “bãi bỏ” chỉ áp dụng đối với các văn bản đã không có hiệu lực từ lúc ban hành; còn đối với tác giả Nguyễn Cửu Việt lại cho rằng “*hủy bỏ*” là coi như văn bản bị hủy bỏ chưa từng tồn

tại, còn “bãi bỏ” là văn bản đã từng tồn tại và có hiệu lực” (Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9/2005, tr.8). Biện pháp xử lý “đình chỉ” quy định trong Nghị định số 40/2010/NĐ-CP ngày 12/04/2010 về kiểm tra và xử lý VBQPPL cũng cần được lưu tâm thông qua bài viết *Đình chỉ VBQPPL - Biện pháp xử lý khiếm khuyết hay sự lạm quyền?* của tác giả Cao Vũ Minh đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 12/2012. Còn khi nghiên cứu về biện pháp “đình chỉ” có thể nghiên cứu quan điểm của tác giả Nguyễn Thế Quyền trong bài viết *Hoàn thiện các quy định về xây dựng pháp luật* trong Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 15/2009.

VBQPPL của HĐND cấp tỉnh được ban hành có thể tác động lớn đến quyền, lợi ích hợp pháp của các đối tượng chịu sự tác động của văn bản đó tại địa phương. Chính vì vậy, cần phải đặt ra vấn đề trách nhiệm đối với các chủ thể ban hành hoặc trực tiếp tham gia vào quá trình xây dựng VBQPPL. Bài tỏ quan điểm cá nhân với bài viết trên tạp chí Nhà nước và pháp luật số 5/2003 có tiêu đề *Trách nhiệm về ban hành VBQPPL sai trái đã khẳng định “Cơ quan ban hành cũng như cơ quan tham mưu, soạn thảo, thẩm định VBQPPL sai trái phải chịu trách nhiệm kỷ luật, thậm chí là trách nhiệm hình sự nếu gây ra hậu quả nghiêm trọng”*. Cũng đồng nhất với quan điểm nêu trên có tác giả Lê Thị Uyên qua bài viết *Xử lý trách nhiệm đối với người, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật, vi phạm trong hoạt động kiểm tra văn bản và việc khắc phục hậu quả* đăng trên tạp chí Tòa án nhân dân điện tử số ngày 11/8/2018. Tác giả cho rằng việc xem xét, truy cứu trách nhiệm pháp lý của cán bộ, công chức, của cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản đã ban hành VBQPPL trái pháp luật là việc làm cần thiết tuy nhiên cũng cần xem xét tính chất và mức độ vi phạm của văn bản trái pháp luật, hậu quả của nội dung trái pháp luật gây ra đối với xã hội và tính chất, mức độ lỗi mà cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật để đưa ra hình thức xử lý phù hợp.

Ngoài ra những bài viết của các tác giả đăng trên cổng thông tin hoặc website của các địa phương với nội dung tổng kết công tác xây dựng, ban hành VBQPPL thực hiện theo yêu cầu hằng năm của Bộ Tư pháp đều đề cập đến thực trạng công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, những kết quả và hạn chế của công tác này tại địa phương mình, có thể kể đến một vài bài viết tiêu biểu như: “*Nâng cao chất lượng công tác xây dựng, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật*” của

Nguyễn Thị Quỳnh Hoa tỉnh Sơn La⁴, “*Vai trò của công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật trong việc bảo đảm tính thống nhất, hiệu lực của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn tỉnh*” của tác giả Hoàng Trọng Hùng đề cập đến vấn đề của Đăklăk⁵, “*Căn cứ pháp lý - Cơ sở để xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật*” của Nguyễn Thị Vân Anh tỉnh Nam Định⁶... Đó là các nghiên cứu trực tiếp về thực trạng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của các tỉnh – là những nghiên cứu rất ý nghĩa giúp cho nghiên cứu sinh có nhiều thông tin thực tiễn về vấn đề xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

Như vậy, qua phân tích, tổng hợp các tác giả đã khái quát được thực trạng xây dựng, ban hành VBQPPL trong thời gian qua; cùng với yêu cầu xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hoá hiện nay hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL ở các địa phương bộc lộ nhiều hạn chế; cơ chế, chính sách, hệ thống VBPL còn thiếu và bất cập. Đây là nguồn tư liệu quý giá để tác giả kế thừa, phát huy, làm sáng tỏ những vấn đề mới của đề tài luận án.

1.1.3. Tình hình nghiên cứu về quan điểm, giải pháp liên quan đến đề tài luận án

Thứ nhất, đối với việc tìm hiểu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới

Năm 2015, Luận án tiến sĩ chuyên ngành quản lý hành chính công với đề tài “*Xây dựng và ban hành VBQPPL của cơ quan hành chính nhà nước ở nước CHDCND Lào*” được tác giả Somnith SY LI BOUN LIENG bảo vệ thành công tại Học viện Hành chính – Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh đã tập trung nghiên cứu hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của cơ quan hành chính ở Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào, giải quyết được những vấn đề cơ bản về khái niệm, đặc điểm, thẩm quyền, nguyên tắc, quy trình... cũng như thực trạng xây

⁴ <https://dpi.sonla.gov.vn/4/469/61795/586387/thong-tin-hoat-dong-chi-dao-dieu-hanh/nang-cao-chat-luong-cong-tac-xay-dung-hoan-thien-he-thong-phap-luat-va-tang-cuong-hieu-qua-thi-hanh> (truy cập ngày 15/6/2020)

⁵ <https://sotuphap.daklak.gov.vn/vai-tro-cua-cong-tac-kiem-tra-ra-soat-he-thong-hoa-van-ban-qppl-trong-viec-bao-dam-tinh-thong-nhat-hieu-luc-cua-he-thong-van-ban-qppl-tren-dia-ban-tinh-1775.html> (truy cập ngày 20/6/2020)

⁶ <https://sotuphap.namdingh.gov.vn/can-cu-phap-ly-co-so-de-xay-dung-ban-hanh-van-ban-quy-pham-phap-luat.html> (truy cập ngày 25/6/2020)

dựng, ban hành VBQPPL của cơ quan hành chính nhà nước ở CHDCND Lào hiện nay. Mặc dù, đề tài nghiên cứu không đề cập tới hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương ở CHDCND Lào thế nhưng đây vẫn là một tài liệu tham khảo có giá trị tốt cho tác giả đặc biệt đối với một quốc gia láng giềng có hệ thống chính trị tương đồng với nước ta.

Theo tác giả Nguyễn Phước Thọ trong bài viết “*Một số kinh nghiệm của Cộng hòa liên bang Đức về xây dựng ban hành VBQPPL*”, bài viết Hội thảo khoa học Bộ Tư pháp “*Thi hành Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004*”, Hà Nội năm 2013 thì mô hình nhà nước và trình độ lập pháp của Cộng hòa Liên bang Đức rất khác với Việt Nam, nhưng những kinh nghiệm của quốc gia này trong xây dựng, ban hành VBQPPL có thể gợi mở cho chúng ta những ý tưởng trong việc tiếp tục đổi mới quy trình lập pháp của HĐND cấp tỉnh phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và chủ động, tích cực hội nhập quốc tế.

Đối với vấn đề sáng kiến lập pháp và Chương trình xây dựng luật, trong các nền dân chủ hiện đại, việc xây dựng luật là một quá trình hợp tác chặt chẽ giữa các chủ thể, các bên có liên quan, nhất là giữa Chính phủ với Quốc hội. Vì vậy, cần phân chia quyền lực một cách rành mạch và dứt khoát trong xây dựng, ban hành luật cũng như trong thi hành luật. Ở Đức, Chính phủ liên bang có quyền đề xuất với Quốc hội một dự án luật mà không cần sự đồng ý trước đó của Quốc hội. Bộ trưởng hoàn toàn có quyền chủ động trong đề xuất sáng kiến lập pháp và chủ động trao đổi với nhóm nghị sĩ của Đảng mình trong Quốc hội để tham khảo ý kiến về sáng kiến này, sau đó chủ động trong việc soạn thảo dự luật, tất nhiên dự án luật do Bộ soạn thảo phải tuân thủ nghiêm túc các định hướng chính sách của Thủ tướng Liên bang. Do sự chi phối rất mạnh của nguyên tắc bộ ngành mà không có vấn đề Thủ tướng Liên bang thực hiện sự chỉ đạo đối với quá trình soạn thảo dự án luật của một bộ ngành nào, tuy nhiên, trong quá trình soạn thảo, nếu có vướng mắc lớn về chính sách liên quan, Bộ trưởng có thể đề nghị Thủ tướng có ý kiến chỉ đạo.

Mặc dù có sự phân quyền tương đối mạnh giữa các quyền hành pháp và lập pháp nhưng ở Đức không có vấn đề Chính phủ rút dự án luật ra khỏi chương trình nghị sự của Quốc hội, vì trước khi trình Quốc hội, Bộ trưởng đã làm việc với các

nhóm nghị sĩ Quốc hội để thăm dò khả năng chấp nhận của Quốc hội. Mặt khác, trong quá trình soạn thảo, Bộ chủ trì soạn thảo luôn có sự phối hợp dưới các hình thức khác nhau với các nhóm nghị sĩ Quốc hội để tham khảo ý kiến đối với nội dung dự án luật.

Trong điều kiện tổ chức quyền lực nhà nước Việt Nam theo nguyên tắc thống nhất có phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, thì kinh nghiệm trên của Đức rất đáng được tham khảo để xây dựng và hoàn thiện hơn nữa cơ chế phối hợp chủ động, linh hoạt ngay từ khi có sáng kiến lập pháp, xây dựng chương trình cho đến các giai đoạn tiếp theo của quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết giữa cơ quan chủ trì soạn thảo với các cơ quan của HĐND cấp tỉnh.

Bài viết “*VBQPPL của CQDP ở Pháp và Hoa Kỳ*” của tác giả Nguyễn Hoàng Anh đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 22/2013 khẳng định việc áp dụng triệt để nguyên tắc phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước chính là “căn cốt” để xác định thẩm quyền xây dựng, ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương ở Pháp và Hoa Kỳ. Trên cơ sở đó, tác giả phân tích khá cụ thể thẩm quyền ban hành VBQPPL giữa trung ương với địa phương hay giữa cấp Liên Bang với cấp Bang; ngoài ra vấn đề hình thức, kiểm soát VBQPPL của chính quyền địa phương... cũng là những tài liệu có giá trị tham khảo tốt trong quá trình nghiên cứu, đánh giá hoạt động xây dựng VBQPPL của chính quyền địa phương nói chung và của HĐND cấp tỉnh nói riêng ở Việt Nam hiện nay.

Bài viết *Phân cấp cho chính quyền địa phương trong ban hành văn bản pháp luật* đăng trên trang thông tin điện tử của tạp chí Tổ chức nhà nước ngày 30/11/2014⁷, tác giả bài viết đã khẳng định rằng “*Hầu như quốc gia nào cũng phân cấp cho chính quyền địa phương ban hành văn bản pháp luật để quản lý, điều hành và thực thi pháp luật trong phạm vi địa phương*”. Qua thực tiễn hết sức cụ thể của một số quốc gia ví dụ như ở Trung Quốc thì HĐND và Thường trực của HĐND cấp tỉnh, khu vực tự trị và các thành phố lớn của tỉnh có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật, trong quá trình soạn thảo sẽ phải thu thập ý kiến đóng góp của các đối tượng khác nhau với nhiều hình thức như thảo luận hội đồng, họp đánh giá tính khả

⁷<https://tcnn.vn/news/detail/7572/Phan-cap-cho-chinh-quyen-dia-phuong-trong-ban-hanh-van-ban-phap-luatall.html> (truy cập ngày 30/7/2020)

thi, tham vấn, cuối cùng văn bản ban hành sẽ được Đoàn Chủ tịch HĐND công bố dưới hình thức thông báo. Còn đối với Canada, quy trình ban hành được thực hiện theo các bước nghiên cứu chính sách, báo cáo hội đồng và ban hành văn bản, Hội đồng địa phương trước khi thông qua văn bản cũng phải tham vấn ý kiến, nếu không nhất trí thì sẽ không thông qua văn bản...

Tác giả Nguyễn Văn Cương (Viện Khoa học pháp lý – Bộ Tư pháp) với một loạt bài viết về *Quy trình xây dựng luật* ở một số quốc gia trên thế giới như Canada, Hoa Kỳ, Pháp, Trung Quốc... đăng trên cổng thông tin điện tử của Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, các bài viết này có giá trị tham khảo tốt mang lại cái nhìn bao quát về thực tiễn quy trình ban hành luật ở một số nước có hệ thống pháp luật phát triển trên thế giới.

Thứ hai, đối với việc đề xuất quan điểm, giải pháp liên quan đến đề tài luận án

Bài viết “*Nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong tiến trình cải cách hành chính ở nước ta hiện nay*” của Th.S Nguyễn Đức Quyền đăng trên Tạp chí Tổ chức nhà nước số 9/2014 đã bắt đầu bằng một câu hỏi lớn “chất lượng soạn thảo VBQPPL ở các cơ quan hành chính nhà nước đã đạt đến mức nào và đáp ứng được yêu cầu đề ra hay chưa?”, trên cơ sở phân tích một số kết quả khảo sát về thực trạng công tác ban hành VBQPPL và kết luận “không chỉ ở số lượng văn bản, mà chất lượng của văn bản cũng chưa đáp ứng yêu cầu”. Khi tìm kiếm nguyên nhân lý giải cho tình trạng nói trên, tác giả chỉ rõ một trong những nguyên nhân chính là công tác kiểm tra, xử lý văn bản chưa được chú trọng và chưa có chất lượng. Từ đó, bài viết đưa ra một số giải pháp nâng cao chất lượng ban hành VBQPPL mà một trong số đó là tăng cường chất lượng kiểm tra, xử lý văn bản.

Nghiên cứu kỹ lưỡng chính sách trước khi quyết định xây dựng VBQPPL là giải pháp đáng chú ý trong bài viết “*Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật, chính sách pháp luật với chính sách công*”⁸ của PGS.TS. Đinh Dũng Sỹ. Tác giả viết bài này trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, nên đã đưa ra đề xuất về Đề án chính sách, hay nói cụ thể hơn là chỉ xây dựng luật khi đã có những nghiên cứu đầy đủ, kỹ lưỡng về mặt chính sách trước khi quyết định xây

⁸ Đinh Dũng Sỹ, “Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp”, Cổng thông tin điện tử Chính phủ, link: <http://xaydungphapluat.chinhphu.vn>. (truy cập ngày 20/10/2020)

dựng một dự án luật và bảo vệ đề án đó trước các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội. Đề án chính sách phải được nghiên cứu, xây dựng công phu với đầy đủ các nội dung sau đây: Báo cáo, đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật thuộc lĩnh vực dự kiến; Chứng minh được sự cần thiết phải xây dựng mới hoặc sửa đổi, bổ sung một đạo luật; Đưa ra được những nội dung dự kiến điều chỉnh cụ thể - tức là nội dung chính sách của đề án và thuyết minh rõ về sự cần thiết và mục đích điều chỉnh của từng nội dung; Dự báo những tác động kinh tế - xã hội của dự án luật, đặc biệt là đến đối tượng tác động, điều chỉnh trực tiếp của luật; Thuyết minh rõ về tính khả thi của dự án luật, các điều kiện kinh tế - xã hội, các cơ chế, luật pháp có liên quan và các nguồn lực bảo đảm khả năng thực thi của đạo luật khi được ban hành.

Sau khi đã có Đề án chính sách được xây dựng hoàn chỉnh với đầy đủ các nội dung nói trên, dự án luật được Quốc hội chấp nhận đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm thì hệ quả của vấn đề này là Ban soạn thảo dự án luật không phải mất nhiều thời gian, công sức và tiền bạc để đầu tư cho những hoạt động đánh giá và nghiên cứu hoạch định chính sách, như tổng kết thực tiễn; đánh giá pháp luật; nghiên cứu kinh nghiệm, đánh giá thông tin; hoạch định ra những nguyên tắc, những định hướng về mặt chính sách... để dành thời gian cho Ban soạn thảo xây dựng dự thảo luật có điều kiện để nghiên cứu, đánh giá và lựa chọn thông tin; lựa chọn chính sách điều chỉnh phù hợp; tham khảo kinh nghiệm và so sánh pháp luật các nước cũng như quốc tế... thiết kế điều luật và cuối cùng là đưa ra được một dự thảo luật khả thi và đem lại hiệu quả điều chỉnh cao.

TS. Nguyễn Thị Ngọc Mai với bài viết "*Hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương*" trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 01/2022 cho rằng để VBQPPL của chính quyền địa phương ban hành đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ và thống nhất của hệ thống VBQPPL cũng như tình hình kinh tế xã hội của đất nước nói chung và của từng địa phương nói riêng đòi hỏi chính quyền địa phương các cấp phải tiến hành ngay các giải pháp đồng bộ về cơ sở pháp lý, thủ tục xây dựng, ban hành, vai trò và chất lượng của cơ quan, cán bộ tư pháp địa phương... Tuy nhiên, vấn đề cần quan tâm hơn cả là cần quy định hợp lý về thẩm quyền ban hành VBQPPL.

Các đề tài và bài viết tập trung vào phục vụ cho việc nêu lên các quan điểm và giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng VBQPPL nói chung và VBQPPL của

chính quyền địa phương cấp tỉnh nói riêng, nhưng những luận cứ khoa học, định hướng, giải pháp và các đề xuất được nêu trong đề tài và bài viết cũng là những gợi mở để luận án đưa ra những quan điểm, giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Qua việc khảo cứu các công trình khoa học có liên quan tới đề tài nghiên cứu, có thể đưa ra một số nhận xét, đánh giá sau:

1.2.1. Những kết quả nghiên cứu mà Luận án sẽ tiếp tục kế thừa

Thứ nhất, các công trình nghiên cứu nói trên đã làm rõ được những vấn đề cơ bản về lý luận liên quan đến VBQPPL như: khái niệm VBQPPL; vai trò của VBQPPL; tiêu chí đánh giá chất lượng của VBQPPL; vấn đề xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong nhà nước pháp quyền.

Thứ hai, luận án sẽ kế thừa, tiếp thu có chọn lọc kết quả nghiên cứu về thực trạng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay; trong đó tập trung vào các yêu cầu cơ bản của việc soạn thảo, quy trình chung của việc soạn thảo, thu thập và xử lý thông tin trong quá trình soạn thảo VBQPPL... Thông qua đó, nghiên cứu sinh củng cố thêm nền tảng lý luận về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh nói riêng.

Thứ ba, các công trình nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài cũng đã cung cấp cho tác giả những tri thức về phân cấp - phân quyền, mô hình tổ chức CQĐP cũng như về kinh nghiệm về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong đó bao gồm nguyên tắc, quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản pháp luật có ý nghĩa lớn đối với nghiên cứu sinh.

Luận án tiếp thu kết quả nghiên cứu của các công trình trước về một số giải pháp góp phần nâng cao chất lượng xây dựng VBQPPL của HĐND cấp tỉnh ban hành.

1.2.2. Những vấn đề luận án cần phải tiếp tục nghiên cứu làm rõ

Qua nghiên cứu tổng thể các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài, dưới góc độ quản lý nhà nước và khoa học pháp lý, tác giả nhận thấy có một số khoảng trống cần làm rõ hơn về mặt lý luận và thực tiễn, đó là:

Một là, về mặt lý luận, luận án làm sáng tỏ hơn khái niệm VBQPPL của HĐND cấp tỉnh; xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh (phân biệt với các khái niệm dưới góc độ thuật ngữ thông thường); xây dựng các nguyên tắc,

quy trình, các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

Hai là, về mặt thực tiễn, luận án sẽ nghiên cứu đánh giá thực trạng về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội tập trung vào giai đoạn sau khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có hiệu lực, chỉ ra những kết quả, hạn chế và nguyên nhân của những kết quả, hạn chế trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội.

Trên cơ sở đó luận án sẽ đề ra các giải pháp có tính tổng thể, toàn diện nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội. Bên cạnh giải pháp chung mang tính phổ quát, luận án gợi mở những giải pháp mang tính đột phá của thành phố Hà Nội làm hình mẫu để các địa phương khác trên cả nước vận dụng linh hoạt phù hợp với điều kiện, đặc thù của từng địa phương.

1.3. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu của luận án

1.3.1. Giả thuyết nghiên cứu

Trong hoạt động thực hiện chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương, thực hiện quyền giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn tỉnh, HĐND cấp tỉnh sử dụng rộng rãi hình thức ban hành các VBQPPL để thông qua quyết định của mình. Vì vậy, có thể nói rằng, việc xây dựng và ban hành VBQPPL đóng vai trò quan trọng đối với hoạt động của HĐND cấp tỉnh.

1.3.2. Câu hỏi nghiên cứu

Thứ nhất, từ thực tiễn xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội, có thể phát hiện ra những bất cập và vướng mắc gì trong quy định và thực tiễn thi hành pháp luật hiện nay?

Thứ hai, cần có những giải pháp nào để nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội hiện nay?

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh đóng vai trò quan trọng để HĐND cấp tỉnh thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định, góp phần xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, trên thực tiễn hoạt động này còn nhiều hạn chế, bất cập đòi hỏi phải có nghiên cứu sâu sắc, tổng thể cả về lý luận cũng như thực tiễn nhằm đưa ra các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động này trong thời gian tới. Để đạt được mục tiêu này, cần có nghiên cứu, đánh giá tổng quan về tình hình nghiên cứu và các vấn đề có liên quan đến hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh.

Các nghiên cứu trực tiếp liên quan tới hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh tính đến nay không nhiều và không mang tính hệ thống. Các công trình nghiên cứu về xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung thường ở phạm vi hẹp hoặc quá rộng. Riêng nghiên cứu về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh lại rất hiếm hoi, hầu như chỉ được nhắc đến “ẩn” trong nghiên cứu chung về xây dựng, ban hành VBQPPL hoặc hầu như không được nhắc đến.

Ở nước ngoài, ngoại trừ một số ít các nước theo định hướng XHCN trước đây thì hiện nay hầu hết các quốc gia trên thế giới đều không có Luật Ban hành VBQPPL để quy định về quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL như ở nước ta và cơ chế về xây dựng, ban hành VBQPPL của các nước cũng không giống Việt Nam. Chính vì vậy, những nghiên cứu ở nước ngoài có liên quan tới Luận án rất ít, gần như không có. Tuy nhiên, về cơ bản các công trình nghiên cứu đều thừa nhận hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL là một giải pháp quan trọng nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam thống nhất, đồng bộ, công khai, minh bạch, khả thi cũng như sự cần thiết, tầm quan trọng của xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung và của HĐND cấp tỉnh nói riêng.

CHƯƠNG 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH

2.1. Khái quát về vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

2.1.1. Vị trí, tính chất pháp lý của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp nói chung và HĐND cấp tỉnh nói riêng ở nước ta đều mang hai tính chất có mối liên hệ thống nhất và biện chứng với nhau là *tính chất đại diện* và *tính chất quyền lực nhà nước*. Triết lý của nhận định này nằm ở chỗ: Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (Khoản 2 Điều 2 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, nguồn gốc tạo nên tính chất đại diện và tính chất quyền lực nhà nước của HĐND là nhân dân. Nhân dân địa phương (cụ thể là cử tri) bầu thành lập HĐND các cấp, nhờ đó mà HĐND các cấp mới có thể đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, đồng thời, cũng do HĐND là cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương, được nhân dân địa phương uỷ quyền thực thi quyền lực nhà nước, cho nên HĐND mới mang quyền lực nhà nước, trở thành cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Tuy vậy, chỉ khi nào tính chất đại diện và tính chất quyền lực nhà nước được pháp luật (mà trước hết và chủ yếu là Hiến pháp) ghi nhận và bảo đảm thì hai tính chất ấy mới được thể hiện đúng đắn, đầy đủ trên thực tế và phù hợp với ý chí và đáp ứng được nguyện vọng của nhân dân.

Thứ nhất, tính đại diện. Hiến pháp năm 1946 đặt viên gạch đầu tiên xây dựng nên “tính đại diện” của HĐND. Mặc dù chưa quy định thẳng, trực tiếp HĐND đại diện cho cái gì, của ai, nhưng qua quy định của Hiến pháp năm 1946 về con đường hình thành HĐND thông qua bầu cử thì chúng ta cũng có thể hiểu được rằng HĐND đại diện ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. Hiến pháp năm 1946 quy định: “Ở tỉnh, thành phố, thị xã và xã có HĐND do đầu phiếu phổ thông và trực tiếp bầu ra” (Điều 58) và HĐND thay mặt cho nhân dân địa phương “quyết nghị những vấn đề thuộc địa phương mình” (Điều 59).

Hiến pháp 1959 có bước tiến mới trong việc thể hiện tính chất đại diện của HĐND khi quy định: “HĐND các cấp do nhân dân địa phương bầu ra và chịu trách

nhệm trước nhân dân địa phương” (Điều 80); HĐND thay mặt nhân dân địa phương “bảo đảm sự tôn trọng và chấp hành pháp luật của Nhà nước ở địa phương; đặt kế hoạch xây dựng kinh tế, văn hoá và những sự nghiệp lợi ích công cộng ở địa phương” (Điều 82).

Hiến pháp 1980 tiếp tục kế thừa các quy định của Hiến pháp năm 1959 và có bổ sung quan trọng. Hiến pháp tiếp tục khẳng định HĐND do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, thay mặt nhân dân địa phương “quyết định và thực hiện các biện pháp xây dựng địa phương về mọi mặt...”; đồng thời bổ sung HĐND còn chịu trách nhiệm trước “chính quyền cấp trên” và sử dụng cụm từ có tính thuyết phục hơn là “quyết định và thực hiện các biện pháp...”. Cũng lần đầu tiên, Hiến pháp 1980 đã dành 2 điều quy định về đại biểu HĐND, qua đó cũng thấy được tính đại diện của HĐND nói chung, đại biểu HĐND nói riêng.

Kế thừa các quy định và phát triển những quy định của các bản Hiến pháp trước đây, Hiến pháp 1992 quy định: “HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên” (Điều 119). Điểm mới và khác biệt căn bản giữa Hiến pháp năm 1992 với các bản Hiến pháp trước là: Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp 1992 quy định thẳng, trực tiếp và rõ ràng rằng HĐND là cơ quan đại diện cho ba yếu tố quan trọng nhất của nhân dân là ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ. Cả ba yếu tố quan trọng này là nguồn gốc tạo quyền lực cho HĐND, là điều kiện bảo đảm cho HĐND thực thi có hiệu quả, hiệu lực quyền lực của mình.⁹

Đến Hiến pháp 2013 một lần nữa khẳng định: “HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân địa phương, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên” (Điều 113). Đồng thời quy định “Đại biểu HĐND là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân địa phương” (Điều 115).

Nếu đặt trong tương quan về tính đại diện cao nhất của Quốc hội và tính đại diện của HĐND cấp dưới (huyện, xã) thì HĐND cấp tỉnh nằm ở vị trí trung gian có

⁹ Tính chất đại diện của HĐND cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương còn được ghi tại Điều 1 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, được sửa đổi, bổ sung năm 2010.

phạm vi đại diện cho nhân dân địa phương của tỉnh bầu ra, đồng thời phải chịu trách nhiệm trước nhân dân trên địa bàn tỉnh đó và các cơ quan nhà nước ở trung ương.

Thứ hai, tính quyền lực. Tính quyền lực nhà nước được thể hiện chủ yếu trong chức năng và nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp tỉnh. Theo đó, HĐND cấp tỉnh được ghi nhận là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, có quyền quyết định các vấn đề quan trọng về kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn tỉnh và việc thực hiện nghị quyết của HĐND. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước và đứng đầu các cơ quan nhà nước trong bộ máy chính quyền cấp tỉnh, HĐND cấp tỉnh tham gia tích cực vào việc thực hiện quyền hành pháp ở tỉnh nhằm vừa bảo đảm tính thống nhất của nền hành chính quốc gia vừa bảo đảm tính tự chủ, tự quyết và tự chịu trách nhiệm trước lợi ích nhân dân tỉnh. Tính quyền lực nhà nước của HĐND cấp tỉnh còn được thể hiện ở quyền giám sát theo quy định của pháp luật đối với tổ chức và hoạt động của UBND tỉnh và các cơ quan nhà nước khác trên địa bàn tỉnh.

Tóm lại, trong tổ chức và hoạt động của HĐND cấp tỉnh phải thể hiện đầy đủ tính đại diện và tính quyền lực nhà nước, bởi lẽ nếu có sự chênh lệch giữa hai thuộc tính này thì sẽ đều không tốt. Nếu nghiêng về tính quyền lực mà coi nhẹ tính đại diện thì sẽ biến HĐND cấp tỉnh trở thành một cơ quan quan liêu, xa rời nhân dân; ngược lại nếu thiên về tính đại diện thì vai trò của HĐND cấp tỉnh sẽ chỉ mang tính hình thức giống như một tổ chức xã hội hiện nay. Chỉ có sự kết hợp hài hoà hai thuộc tính trên trong tổ chức và hoạt động của mình thì HĐND cấp tỉnh mới có thể trở thành cơ quan nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

2.1.2. Vai trò của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

HĐND cấp tỉnh ngày càng có vai trò quan trọng trong việc tiếp nhận sự phân cấp quản lý từ trung ương, thể hiện trong việc ban hành văn bản pháp luật để quản lý ở địa phương [126; tr.4]. Cấp tỉnh là cấp tiếp nối quan trọng nhất giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, là đầu mối đầu tiên cho việc triển khai thực hiện tất cả các chính sách, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong phạm vi cộng đồng dân cư của tỉnh, vì vậy, quản lý nhà nước có phát huy hiệu lực, hiệu quả hay không phụ thuộc chủ yếu vào năng lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh. Bộ máy chính quyền cấp tỉnh luôn giữ vị trí trung tâm và chi phối hoạt động của chính quyền địa phương, đặc biệt là trong điều kiện hội nhập

quốc tế, cấp tỉnh ngày càng thể hiện là cấp có vị trí chiến lược, có tầm quan trọng đặc biệt trên nhiều phương diện của đời sống xã hội.

Với vị trí có tầm quan trọng trong bộ máy nhà nước, điểm nút cho việc thực hiện các chủ trương, đường lối, chính sách pháp luật tại địa phương, vai trò của bộ máy chính quyền cấp tỉnh thể hiện qua chính vai trò của HĐND và UBND cấp tỉnh. Cụ thể, theo Luật TCCQĐP năm 2015, HĐND cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định gần 30 nhóm vấn đề thuộc 9 nhóm nội dung và lĩnh vực¹⁰. Trong đó, có những nhóm nội dung vô cùng quan trọng như tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật; quyết định về xây dựng chính quyền; quyết định trong lĩnh vực kinh tế, tài nguyên, môi trường; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; chủ trương đầu tư, chương trình dự án của tỉnh... nhằm phát huy tối đa tiềm năng của tỉnh không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân tỉnh, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước.

Rõ ràng, với vai trò quan trọng đã được khẳng định thông qua việc pháp luật quy định thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh thế nhưng trên thực tiễn giữa việc quy định thẩm quyền và khả năng thực thi vẫn còn một khoảng cách khá lớn. HĐND cấp tỉnh còn mang nặng tính hình thức, cũng bởi xuất phát từ mô hình theo kiểu “Xô – viết” trước đây mặc dù có ưu điểm đảm bảo được tính thống nhất của quyền lực nhà nước và chịu sự kiểm tra, giám sát của Đảng và của Nhân dân đối với hoạt động của chính quyền nhưng cũng vì thế mà làm giảm đi “tính tự chủ” của HĐND cấp tỉnh với tính cách là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân ở địa phương. Khi đó, CQĐP chỉ được coi là “cánh tay nối dài” của chính quyền trung ương trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, tâm lý trông chờ và ỷ lại vào các cơ quan cấp trên dẫn đến chậm trễ trong việc giải quyết nhiều vấn đề cấp bách dân sinh ở địa phương. Hơn nữa, HĐND cấp tỉnh hiện nay hoàn toàn không có bộ máy riêng để tự mình tổ chức thực hiện các hoạt động nhằm thi hành các quyết định được ban hành mà vẫn phải “nhờ” vào UBND cấp tỉnh – cơ quan chấp hành của HĐND thường được coi có “thực quyền” ở địa phương. Thực tế, vai trò của HĐND cấp tỉnh chỉ được xác lập qua các kỳ họp thông thường một năm 02 lần và các VBQPPL được thông qua tại kỳ họp đó mà thôi. Thậm chí, những nội dung VBQPPL của HĐND cấp tỉnh chủ yếu do UBND cấp tỉnh đề xuất, chuẩn bị,

¹⁰ Xem Điều 19 Luật TCCQĐP năm 2015

trình bày rồi lại trực tiếp tổ chức thực hiện trên thực tế nên có thể thấy rằng việc ban hành VBQPPL rất bị động, chỉ có ý nghĩa về mặt thủ tục, không thực chất. UBND cấp tỉnh càng tích cực, chủ động bao nhiêu thì vai trò của HĐND cấp tỉnh càng bị “lu mờ” bấy nhiêu, biến cơ quan này trở thành hình thức “có tiếng nhưng không có miếng”. Sự ra đời của Quốc hội và HĐND được coi là hình mẫu lý tưởng của chế độ dân chủ - tập quyền nhưng trên phương diện khách quan phải thừa nhận rằng chúng ta còn đứng rất xa so với lý tưởng, mặc dù cố gắng rất nhiều nhưng vị trí vai trò của HĐND vẫn cứ mờ nhạt, đồng thời “thì không thể chối cãi được rằng suốt 50 năm nay, thực quyền công việc quản lý đất nước ở trung ương là ở trong tay Chính phủ còn ở địa phương là ở trong tay Ủy ban”[84; tr. 199-200]. UBND “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, vừa là chủ thể đề xuất ban hành, vừa là chủ thể thực thi quyết định đó. Cho nên, nhiều ý kiến cho rằng hiện nay không cần thiết phải tổ chức HĐND và thực tế một số địa phương đã thí điểm mô hình này¹¹, nếu có HĐND phải hoạt động hiệu quả, xứng đáng là tổ chức quyền lực đại diện cho nhân dân ở địa phương. Một khi tiếng nói của cơ quan đại diện không hoặc ít “trọng lượng” thì quyền làm chủ của người dân sẽ chỉ mang tính hình thức.

2.1.3. Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật – hình thức hoạt động mang tính pháp lý của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

HĐND cấp tỉnh là thiết chế đại diện của nhân dân địa phương, bộ phận quan trọng cấu thành của chính quyền nhà nước thống nhất, thực hiện chức năng giám sát và thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương. Để thực hiện chức năng của mình, HĐND cấp tỉnh sẽ tác động tới các quan hệ xã hội ở địa phương thông qua những hình thức, hoạt động cụ thể để hướng các quan hệ xã hội phát triển theo một trật tự, định hướng nhất định. Bên cạnh đó, Nhà nước thông qua pháp luật đã trao những nhiệm vụ, quyền hạn rất lớn cho HĐND cấp tỉnh, trong đó có quyền ban hành VBQPPL. Tất cả các quyền khác chỉ có thể được thực hiện thông qua quyền này và tất cả các hoạt động khác đều trực tiếp hoặc gián tiếp phục vụ cho việc ban hành hoặc thực hiện các VBQPPL đã ban hành. Đây chính là hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước của HĐND cấp tỉnh.

¹¹ <http://baochinhphu.vn/Hoat-dong-dia-phuong/Thi-diem-khong-to-chuc-HDND-phuong-tai-TP-Ha-Noi-nhiem-ky-2021-2026/378065.vgp> (truy cập ngày 20/5/2020)

Sở dĩ, HĐND cấp tỉnh có quyền ban hành các VBQPPL là bởi vì:

Thứ nhất, nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh ở địa phương là rất cấp thiết trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế hiện nay. Điều này đòi hỏi bộ máy nhà nước ở địa phương đứng đầu là HĐND cấp tỉnh phải chủ động phát huy vai trò quản lý, điều hành thông qua việc ban hành hệ thống VBQPPL nhằm kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội đa dạng, sinh động của địa phương.

Thứ hai, với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND cấp tỉnh cần phải có phương thức để thực thi quyền lực nhà nước, do đó HĐND cấp tỉnh được trao thẩm quyền ban hành VBQPPL là cần thiết để chủ động điều chỉnh các quan hệ xã hội trên địa bàn nhằm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật giao. Quan điểm này cũng đã được đề cập tới trong một số nghiên cứu hiện nay khi khẳng định rằng “khi một cơ quan có thẩm quyền được chuyển giao thì đồng thời phải có các công cụ và nguồn lực tương ứng để thực thi các thẩm quyền đó. Đây chính là cội rễ của việc ban hành VBQPPL” [104; tr.55]

Thứ ba, hệ thống văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành dù chi tiết, cụ thể đến mấy cũng không thể phù hợp với yêu cầu, đặc điểm, đặc thù của từng địa phương trên cả nước, không thể bắt “tất cả mọi người phải cùng một số đo”. Hơn nữa, các quy tắc xử sự chung được tạo ra bởi các cơ quan nhà nước ở trung ương thường mang tính chất “khung”, không thể giải quyết được những vấn đề cho mọi trường hợp cụ thể. Vì vậy, nhu cầu ban hành VBQPPL của CQĐP nói chung và HĐND cấp tỉnh nói riêng là một tất yếu khách quan trên cơ sở văn bản của trung ương để cụ thể hoá sao cho phù hợp với đặc thù của địa phương miền sao không trái với văn bản của cơ quan cấp trên.

Ở các quốc gia trên thế giới theo mô hình phân quyền thì việc ban hành VBQPPL của HĐND thực chất là ban hành quy chế, điều lệ, quy tắc tự quản của Hội đồng địa phương, Hội đồng dân cử hoặc Hội đồng đại diện tùy thuộc vào cách gọi mỗi quốc gia. Phạm vi nội dung thẩm quyền ban hành của các cấp cơ bản sẽ phụ thuộc vào thẩm quyền quản lý; vào khả năng địa phương được quyết định đến đâu. Một số quan điểm cho rằng, có nhiều nguyên nhân để trao thẩm quyền lập quy cho Hội đồng địa phương như: (i)việc trao quyền tự quyết góp phần thúc đẩy sự chủ động và sáng tạo của các thực thể và xã hội; những thực thể đó có thể tự xây dựng,

ban hành các quy định ở lĩnh vực mà họ am hiểu rõ nhất và chịu trách nhiệm trước hành động mà họ thực hiện sẽ khiến khoảng cách giữa chủ thể ban hành với người áp dụng sẽ rút ngắn lại; ngoài ra các nhà làm luật cũng được giảm tải trong quá trình tìm hiểu những sự khác biệt mang tính địa phương và khó có thể sửa đổi quy định một cách nhanh chóng; (ii) quyền tự ban hành quy định thuộc lĩnh vực cơ bản của việc bảo đảm hệ thống quản lý độc lập, là quá trình tự tổ chức cuộc sống cộng đồng tại địa phương; (iii) sự phân công công việc trong hệ thống hành chính – chính trị là giao cho các địa phương hàng loạt nhiệm vụ có tính dịch vụ và ưu thế của hành chính địa phương là các dịch vụ... Từ những lý do trên cần trao thẩm quyền ban hành pháp luật cho cả cấp chính quyền cơ sở [65; tr.74]

Hiện nay, ở nước ta để HĐND cấp tỉnh có thể ban hành VBQPPL phải thông qua các kỳ họp của HĐND, đây được coi là “là hình thức hoạt động chủ yếu và cao nhất của HĐND”[45; tr.337], bảo đảm hoạt động có hiệu quả của HĐND. Tại kỳ họp, HĐND cấp tỉnh sẽ bàn bạc, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số những vấn đề quan trọng thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Kết quả của kỳ họp thể hiện dưới hình thức là các VBQPPL được thông qua với nội dung là sự cụ thể hoá chủ trương, chính sách lớn của Đảng và pháp luật của Nhà nước phù hợp, sát với điều kiện, hoàn cảnh thực tế của địa phương. Có thể coi đây là hình thức hoạt động mang tính pháp lý được nhà nước ghi nhận trong Hiến pháp, Luật Tổ chức CQĐP, Luật Ban hành VBQPPL. Việc ghi nhận hình thức hoạt động này của HĐND cấp tỉnh thành các quy định của pháp luật thể hiện tầm quan trọng nhất định, bắt buộc các cơ quan nhà nước, HĐND cấp tỉnh khi hoạt động phải thực hiện nghiêm túc.

2.2. Khái quát về văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

2.2.1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Khái niệm VBQPPL là một vấn đề đã được nhiều nhà khoa học nghiên cứu, luận giải. Nhìn nhận một cách tổng thể có thể thấy rằng các nhà khoa học đã tiếp cận khái niệm này dưới nhiều khía cạnh riêng, với những dấu hiệu đặc trưng có nét khác nhau. Cơ bản đều cho rằng “*VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, theo trình tự, thủ tục, hình thức luật định, có nội dung là các quy tắc xử sự chung...*” nhưng tiếp cận theo cách khác, có quan điểm cho rằng

“*VBQPPL là hình thức thể hiện của các quyết định pháp luật...*”[40; tr.43], hoặc “*VBQPPL là một hình thức thể hiện của quyết định quy phạm pháp luật*” [106; tr.50]. Ngoài ra, những dấu hiệu khác của VBQPPL cũng được các nhà khoa học tiếp cận nhưng không thống nhất. Đa số các quan điểm cho rằng chủ thể ban hành VBQPPL là cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhưng có quan điểm khẳng định VBQPPL cũng được ban hành bởi các tổ chức xã hội [47; tr. 15] khi được nhà nước ủy quyền mặc dù pháp luật hiện hành chưa có quy định về vấn đề này. Dấu hiệu tiếp theo được đề cập mà mỗi định nghĩa lại có những công thức khác nhau, đó là VBQPPL được ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục, tên gọi được pháp luật quy định [127]; theo thủ tục, trình tự luật định [55; tr. 24]; ban hành theo trình tự và dưới hình thức nhất định [40; tr.43]. Đặc trưng quan trọng nhất của VBQPPL đó là nội dung của văn bản có chứa đựng quy phạm pháp luật hay không? thì đa số đều khá thống nhất nhưng các nhà khoa học lại có cách diễn đạt khác nhau, cụ thể như: VBQPPL là văn bản... “có các quy tắc xử sự chung”; “chứa đựng những quy tắc xử sự mang tính chất bắt buộc chung”; “chứa các quy định chung”. Cũng chính vì có nội dung này mà VBQPPL mới có tính bắt buộc chung và được Nhà nước bảo đảm thực hiện trên thực tế.

Điêm qua những quan điểm khoa học trên đây cho thấy khái niệm VBQPPL vẫn là vấn đề cần được bàn luận và nghiên cứu thấu đáo hơn tuy nhiên về cơ bản VBQPPL dưới góc độ lý luận là văn bản hội tụ đủ những dấu hiệu sau: Do các chủ thể có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành; tuân theo thủ tục, trình tự và hình thức Luật định; có nội dung là quy phạm pháp luật, có tính bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện; được áp dụng nhiều lần trong thực tiễn. Tất nhiên, lí luận chỉ có thể lý giải được những vấn đề mang tính phổ quát, điển hình còn thực tiễn cuộc sống thì vô cùng đa dạng, phong phú. Nhưng đó sẽ là cơ sở để các nhà làm luật nghiên cứu tham khảo thể hiện thành quy định của pháp luật. Chính vì vậy, lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp của Việt Nam, Luật Ban hành VBQPPL đã ra đời vào năm 1996 định nghĩa: “*VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có quy tắc xử sự chung, được nhà nước đảm bảo thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa*”. Tuy nhiên, sau khi Luật Ban hành VBQPPL

của HĐND và UBND năm 2004 được ban hành, thì khái niệm này đã được sửa đổi như sau: “*VBQPPL là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội*”¹². So với định nghĩa trong Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 thì khái niệm VBQPPL tại Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 đã phù hợp hơn khi bổ sung cụm từ “*phối hợp ban hành*” để khẳng định sự tồn tại của các VBQPPL được ban hành liên tịch, và bỏ cụm từ “*định hướng XHCN*” để đơn giản hơn, vì bản chất của các văn bản quản lý nhà nước đều là công cụ và phương tiện phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước theo định hướng XHCN nên không cần thiết phải nêu cụm từ “*định hướng XHCN*”. Tuy nhiên, cách định nghĩa này của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 được hiểu theo hướng việc ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền của các cơ quan trung ương thì chịu sự điều chỉnh của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, còn việc ban hành VBQPPL thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương lại chịu sự điều chỉnh của Luật năm 2004. Phải chăng đây là sự phân định giữa Luật trung ương – Luật địa phương mặc dù cùng để điều chỉnh một hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL.

Hơn nữa, về chủ thể ban hành trong định nghĩa mà Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 đưa ra cũng tồn tại điểm chưa hợp lý. Cụ thể, chủ thể ban hành chỉ thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong khi đó tại khoản 3, 5, 7, 9 Điều 2 Luật này lại liệt kê các văn bản do cá nhân có thẩm quyền ban hành như: Chủ tịch nước; Thủ tướng Chính phủ; Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Tổng Kiểm toán Nhà nước. Như vậy, định nghĩa về VBQPPL quy định tại Điều 1 chưa thực sự đầy đủ về chủ thể có thẩm quyền ban hành loại văn bản này.

Đến Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 hiện nay cũng đưa ra định nghĩa về VBQPPL theo hướng ngắn gọn, khái quát hơn bằng cách tách nội dung QPPL ra khỏi định nghĩa VBQPPL. Theo đó, VBQPPL được hiểu “là văn bản có chứa QPPL, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định

¹² Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL năm 2008

trong Luật này (Điều 2) và Điều 3 định nghĩa tiếp “QPPL là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện”. Với cách quy định này, đòi hỏi người tiếp cận phải “nghiên cứu” bằng cách ghép 2 điều luật vào mới có thể hiểu được thế nào là VBQPPL.

Thêm nữa với khái niệm mà Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đưa ra, tác giả cho rằng vẫn còn nhiều điểm chưa hợp lý. *Thứ nhất*, việc định nghĩa “VBQPPL là văn bản” là quan niệm chưa thực sự khoa học vẫn tồn tại từ Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 đến nay chính tên gọi “VBQPPL” đã xác định nó là “văn bản” rồi mà quan trọng phải xác định được VBQPPL là gì? Tác giả hoàn toàn nhất trí với quan điểm cho rằng VBQPPL là hình thức thể hiện của quyết định pháp luật [40; tr.43]. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình các cơ quan nhà nước thông thường chủ yếu thực hiện việc ban hành các quyết định pháp luật và tổ chức thực thi các quyết định này hoặc của của các cơ quan nhà nước cấp trên. Điều đó có nghĩa rằng, VBQPPL chính là một loại quyết định pháp luật trong đó có cả những quyết định cá biệt. *Thứ hai*, việc quy định “có hiệu lực bắt buộc chung” có thể dẫn tới cách hiểu quy định nào trong VBQPPL cũng bị bắt buộc phải thực hiện, nhưng thực tế có nhiều chủ thể không thuộc phạm vi điều chỉnh của VBQPPL thì không bị bắt buộc thực hiện. *Thứ ba*, không cần thiết phải sử dụng cụm từ “*được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần*” bởi về mặt logic thì quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung thì lẽ đương nhiên phải được áp dụng nhiều lần đối với nhiều người trong điều kiện hoàn cảnh nhất định. *Thứ tư*, cần sửa “hình thức” thành “thể thức” vì được ban hành đúng thẩm quyền đã bao gồm thẩm quyền về nội dung và thẩm quyền về hình thức cho nên việc quy định về hình thức đã bị trùng lặp với quy định về thẩm quyền. Bên cạnh đó, “thể thức” VBQPPL cũng là một yếu tố quan trọng cần thiết phải được thể hiện làm căn cứ đánh giá tính hợp pháp của văn bản. *Thứ năm*, về mặt từ ngữ khi quy định “*theo trình tự, thủ tục quy định trong Luật này*” là không hợp lý, bởi “*trình tự*” đã được bao hàm bởi “*thủ tục*”, “*thủ tục*” là trình tự và

phương pháp làm việc; còn “trình tự” là thứ tự nhất định khi thực hiện hành động nào đó. Do đó, chỉ cần trình bày “theo thủ tục quy định trong Luật này” là đủ.

Như vậy, qua những dấu hiệu nêu trên, tác giả cho rằng cần phải định nghĩa về VBQPPL như sau: *VBQPPL là một hình thức thể hiện quyết định pháp luật có chứa các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền ban hành hoặc phối hợp ban hành theo đúng thể thức, thủ tục do pháp luật quy định.*

2.2.2. Khái niệm, đặc điểm văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Từ những phân tích, làm rõ khái niệm VBQPPL ở trên, có thể định nghĩa về VBQPPL của HĐND cấp tỉnh như sau: *VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là một hình thức thể hiện quyết định pháp luật của tập thể HĐND cấp tỉnh, dưới tên gọi Nghị quyết có chứa các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực trên địa bàn tỉnh, được ban hành bởi các chủ thể có thẩm quyền theo thể thức, thủ tục Luật định.*

VBQPPL do HĐND cấp tỉnh ban hành có những đặc điểm như sau:

Thứ nhất, VBQPPL của HĐND cấp tỉnh mang tính dưới luật

Hệ thống pháp luật của nước ta gồm khá nhiều loại VBQPPL do các chủ thể khác nhau có thẩm quyền ban hành, với hiệu lực pháp lý cao, thấp khác nhau, trong đó, VBQPPL do cơ quan lập pháp ban hành được gọi là văn bản luật, các VBQPPL khác được gọi là văn bản dưới luật. Hiến pháp với được coi là luật “gốc” của nhà nước có hiệu lực pháp lý cao nhất, sau đó là văn bản luật, văn bản của các cơ quan nhà nước ở trung ương và cuối cùng là các VBQPPL do CQĐP ban hành. Cho nên, VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là văn bản nằm trong hệ thống văn bản của CQĐP có hiệu lực pháp lý thấp hơn Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước ở trung ương. Do đó, về nguyên tắc, nội dung VBQPPL của HĐND cấp tỉnh không được trái với các quy định của văn bản này, nếu trái sẽ bị cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền áp dụng các biện pháp chế tài pháp lý thậm chí có thể bị bãi bỏ. Chính vì vậy, nội dung điều chỉnh VBQPPL của HĐND cấp tỉnh chủ yếu ở các khía cạnh: (i) ban hành trên cơ sở hoặc nhằm cụ thể hoá thi hành luật ở địa phương; (ii) ban hành phải căn cứ vào văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nhằm thi hành

những văn bản này trên thực tế; (iii) chỉ có giá trị áp dụng trong phạm vi cấp hành chính thuộc quyền quản lý của địa phương.

Thứ hai, VBQPPL của HĐND cấp tỉnh điều chỉnh, tác động đến đối tượng quản lý trong phạm vi địa phương. Bao gồm: hành vi của cá nhân, tổ chức thuộc địa giới của cấp Tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương; hành vi của các cấp dưới thuộc hệ thống quản lý ngành dọc (cấp huyện, xã). Các VBQPPL được ban hành tạo ra các khuôn mẫu để định hướng cho hành vi của các chủ thể có liên quan. Thông qua đó, chính quyền cấp tỉnh điều chỉnh các mối quan hệ theo định hướng phát triển chung và theo định hướng của địa phương. Trên cơ sở nguyên tắc phân quyền, các địa phương được phân cấp để phát huy quyền chủ động, sáng tạo của mình phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của mỗi địa phương. Chính vì thế, hoạt động ban hành VBQPPL là hình thức để HĐND cấp tỉnh thể hiện ý chí của mình, thiết lập nền tảng pháp lý cho việc quản lý ở địa phương bên cạnh những chuẩn mực mà cấp trung ương đã ban hành. Ngoài ra, các VBQPPL do HĐND cấp tỉnh ban hành là hình thức để cụ thể hoá, chi tiết hoá văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên. Các văn bản của Chính phủ, Bộ ngành nếu quy định và áp dụng đồng loạt cho cả nước sẽ có thể không thực sự phù hợp với một địa phương đặc thù (quá lớn hoặc quá nhỏ, quá đông dân hoặc quá thưa dân; trình độ dân trí tương đối cao hoặc tương đối thấp...). Do đó, Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước ở trung ương thường giao nhiệm vụ cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cụ thể hoá, chi tiết hoá những quy định trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

Xét về tính chất, VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là loại văn bản pháp quy. Ở thời điểm trước khi thông qua Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, có nhiều phân tích về vấn đề thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương và đánh giá sự vướng mắc trong quy định pháp luật về vấn đề này. Chẳng hạn, theo quan điểm của tác giả Nguyễn Thị Hạnh, Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính - Bộ Tư pháp trong bài viết: Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương¹³, thì thẩm quyền của chính quyền địa phương là thẩm quyền lập quy, theo đó, VBQPPL của địa phương có tính chất là loại văn bản quy định chi tiết

¹³ Nguyễn Thị Hạnh, Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương, <http://tcdcp.l.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dungphap-luat.aspx?ItemID=147> (truy cập ngày 29/6/2020)

luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư... Pháp luật không ghi nhận việc địa phương được phép quy định về những gì mà luật, văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước trung ương chưa quy định và cũng không giới hạn, không hạn chế phạm vi nội dung văn bản của các cấp chính quyền địa phương có thể quy định về vấn đề gì nên làm cho công tác ban hành VBQPPL trở nên hình thức, vừa thừa, vừa thiếu. Từ đó, dẫn đến việc hiểu là địa phương không có thẩm quyền ban hành quy định riêng cho phù hợp với tình hình thực tế của địa phương. Vì thế có hiện tượng “vượt rào” và địa phương thường đề xuất cơ chế thí điểm, ban hành quy chế đặc thù cho từng địa phương, thậm chí chấp nhận “vi phạm pháp luật”.

Thứ ba, VBQPPL của HĐND cấp tỉnh ban hành được xác định dưới tên gọi là **Nghị quyết**. Theo Đại từ điển Tiếng Việt của Nguyễn Như Ý, nghị quyết là “*văn bản quyết định về những vấn đề cơ bản sau khi được hội nghị bàn bạc nhất trí thông qua*” [33, tr.1196]. Như vậy, nghị quyết bao gồm: nghị - bàn bạc để đi đến kết luận, còn quyết - nhất định được hiểu là điều đã được thông qua ở một hội nghị và cần được thi hành. Do đó, nghị quyết là một nội dung hay sự việc đã được bàn thảo thống nhất cụ thể của đa số các thành viên dự họp thông qua nó thể hiện về quan điểm, nhiệm vụ cụ thể nhất định. Điều này hoàn toàn hợp lý, phù hợp với đặc điểm tính chất cơ quan HĐND ở nước ta từ trước đến nay là làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Tuy nhiên, cũng cần phải lưu ý rằng Nghị quyết là VBQPPL do HĐND cấp tỉnh ban hành phải chứa đựng “quy tắc xử sự chung”, mang tính bắt buộc chung tác động nhiều lần, đến nhiều cá nhân, tổ chức trong phạm vi địa bàn tỉnh. Trong trường hợp, nghị quyết do HĐND cấp tỉnh ban hành chứa đựng “quy tắc xử sự riêng” tác động trực tiếp đến một, một số chủ thể thì nghị quyết đó sẽ không được coi là VBQPPL mà chỉ là VBADPL (nghị quyết cá biệt) mà thôi.

Thứ tư, VBQPPL của HĐND cấp tỉnh được ban hành để quy định: “1. Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; 2. Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; 3. Biện pháp nhằm phát triển

kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; 4. Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương”¹⁴.

2.3. Khái niệm, đặc điểm, vai trò, nguyên tắc, quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

2.3.1. Khái niệm, đặc điểm xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Theo từ điển Tiếng Việt, “*xây dựng*” là tạo ra, sáng tạo ra cái có giá trị tinh thần, có giá trị tinh thần, có ý nghĩa trừu tượng[35; tr. 1144]; còn “*ban hành*” được hiểu là chính thức thông qua và cho thi hành (nói về văn bản pháp luật, chính sách, v.v) [35; tr.29]. Như vậy, nếu như dưới góc độ giải thích thuật ngữ hai hoạt động này mang ý nghĩa tương đối tách biệt có thể đứng độc lập với nhau. Tuy nhiên, ở khía cạnh kỹ thuật pháp lý thì đây lại là hai hoạt động có mối liên hệ chặt chẽ, kết hợp với nhau hình thành nên giai đoạn đầu tiên của quá trình điều chỉnh pháp luật nhằm mục đích trật tự hoá và định hướng sự phát triển đối với các quan hệ xã hội cho phù hợp mong muốn đề ra của Nhà nước và xã hội. Thông qua hoạt động xây dựng và ban hành, ý chí của Nhà nước và ý chí của nhân dân sẽ trở thành quy định pháp luật được áp dụng trên thực tiễn đời sống. Nếu chỉ có hoạt động “xây dựng” mà không tiến hành “ban hành” thì các quy định pháp luật chỉ tồn tại dưới dạng bản “nháp” không mang giá trị pháp lý, chỉ khi được các cơ quan có thẩm quyền tiến hành việc “ban hành” thì nó mới thực sự có ý nghĩa lớn lao tác động, ảnh hưởng lớn đến đời sống kinh tế, chính trị, xã hội.

Đối với HĐND cấp tỉnh, hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL là một trong những hình thức quan trọng nhằm thực hiện chức năng của HĐND cấp tỉnh ở mỗi địa phương, nhằm xây dựng một hệ thống pháp luật làm cơ sở pháp lý cho việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội, phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh trên địa bàn tỉnh. Hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh có đặc điểm sau đây:

Thứ nhất, xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là mang tính tổ chức chặt chẽ, được tiến hành theo những trình tự và thủ tục do pháp luật quy định. Hoạt động này xuất phát từ bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật là một hiện

¹⁴ Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

tượng xã hội, một hoạt động chính trị - xã hội, đồng thời là hoạt động kỹ thuật phức tạp, mang tính tổ chức, bao gồm nhiều hoạt động nghiệp vụ nối tiếp nhau theo những trình tự nhất định mà giai đoạn này là tiền đề, cơ sở cho giai đoạn tiếp theo để cho ra đời một VBQPPL.

Thứ hai, xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là hoạt động do các cơ quan có thẩm quyền và cá nhân được trao quyền thực hiện. Dựa vào vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, HĐND cấp tỉnh có thẩm quyền theo quy định để ban hành ra các VBQPPL. Việc ban hành VBQPPL được trao cho HĐND cấp tỉnh, với tư cách là cơ quan có quyền lực nhà nước cao nhất ở địa phương.

Tóm lại, có thể định nghĩa hoạt động “xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh” như sau: *Xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là một quá trình phức hợp các hoạt động kế tiếp nhau, do nhiều tổ chức và cá nhân có vị trí, vai trò, chức năng, quyền hạn khác nhau cùng tiến hành trên cơ sở quy định của pháp luật nhằm thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng, chuyển hoá ý chí của Nhà nước thành những quy định pháp luật dựa trên những nguyên tắc nhất định và được thể hiện dưới hình thức pháp lý là các Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.*

2.3.2. Vai trò xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Xây dựng, ban hành VBQPPL là một chuỗi các hoạt động được thực hiện bởi các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan được thực hiện theo những nguyên tắc, trình tự, thủ tục nhất định mà sản phẩm cuối cùng của hoạt động này là các VBQPPL điều chỉnh các quan hệ xã hội nảy sinh từ thực tiễn của đời sống. Ở góc độ rộng hơn, hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL còn bao hàm cả các hoạt động có liên quan đến việc rà soát, kiểm tra, giám sát, xử lý những VBQPPL được ban hành nhưng còn khiếm khuyết. Bởi lẽ, suy cho cùng các hoạt động này đều hướng đến việc xây dựng, hoàn thiện các VBQPPL nhằm bảo đảm chúng có thể trở thành các công cụ hữu hiệu phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, HĐND cấp tỉnh căn cứ vào các quy định của pháp luật tiến hành hoạt động xây dựng, ban hành các nghị quyết QPPL, hoạt động này có vai trò quan trọng xét trên cả phương diện quản lý nhà nước và đời sống xã hội, cụ thể là:

Thứ nhất, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh góp phần quan trọng vào việc thể chế hoá để bảo đảm thực hiện chính sách, pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và những vấn đề thực tiễn của địa phương của mỗi tỉnh. HĐND cấp tỉnh là cơ quan quyền lực nhà nước có tính chất giống Quốc hội – cơ quan thực thi quyền lập hiến, lập pháp, vì vậy, việc ban hành VBQPPL là việc thực hiện thẩm quyền trong quản lý nhà nước. Thẩm quyền này rất rộng lớn bao gồm cả các lĩnh vực cơ bản của các hoạt động xã hội tại địa phương như quy định tại Điều 113 Hiến pháp 2013 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 tại Điều 27.

Hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước có vai trò quan trọng trong việc điều tiết can thiệp vào các quá trình điều hành xã hội thông qua việc ban hành văn bản pháp luật để thực hiện các chính sách lớn về kinh tế, văn hóa, xã hội để thực hiện những mục tiêu chính trị đề ra nhằm phát triển kinh tế - xã hội giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, an ninh quốc gia. Chính vì lẽ đó, HĐND cấp tỉnh trên cơ sở phân cấp, phân quyền sẽ ban hành các nghị quyết nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, các vấn đề nảy sinh thực tế ở cơ sở. Bên cạnh đó, hoạt động này cũng góp phần cụ thể hoá, chi tiết hoá và bổ sung vào những khoảng trống của hệ thống pháp luật đáp ứng nhu cầu đòi hỏi của cuộc sống đa dạng, phong phú, có tính đặc thù tại địa phương.

Thứ hai, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc cho quá trình phân bổ và mở rộng có hiệu quả các nguồn lực nhằm phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương của mỗi tỉnh. Pháp luật tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp cận với công nghệ thông tin, thị trường, các kỹ năng quản lý, qua đó tăng năng suất lao động và tăng thu nhập. Từ đó, pháp luật phát huy hiệu quả quản lý xã hội. Quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết, các nhà soạn thảo phải chú ý đưa các biện pháp quản lý đồng thời phát huy tối đa các nguồn lực sẵn có. Do đó, có thể thấy rõ pháp luật không chỉ góp phần ổn định trật tự xã hội mà còn tạo cơ hội quản lý tốt và phát triển. Yêu cầu phát triển bền vững đang đặt ra hiện nay¹⁵ nhất là ở các địa phương đòi hỏi phải có biện pháp quản lý phù hợp. Thông qua các nghị quyết được HĐND cấp tỉnh ban hành được coi như “kim chỉ

¹⁵ Phát triển bền vững (PTBV) đã được Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ Việt Nam xác định là một mục tiêu chiến lược, lâu dài. Quan điểm của Đảng về phát triển bền vững là cơ sở lý luận để Chính phủ ban hành “Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam” (Ban hành kèm theo Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ)

nam” giúp chính quyền địa phương có những biện pháp quản lý nhằm ổn định kinh tế - xã hội, quốc phòng – an ninh, trật tự an toàn xã hội; đồng thời chính quyền địa phương cũng đưa ra được các biện pháp thu hút đầu tư, khuyến khích sự phát triển và các cơ chế để thực thi hiệu quả.

Thứ ba, hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh góp phần tạo điều kiện để người dân địa phương được thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình. Bên cạnh vai trò là phương tiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội, là nhân tố quan trọng để đảm bảo sự ổn định của các quan hệ xã hội trên các lĩnh vực của đời sống xã hội thì các nghị quyết do HĐND cấp tỉnh xây dựng và ban hành còn cụ thể hóa các quyền tự do và lợi ích hợp pháp của công dân, đảm bảo cho quyền tự do và lợi ích đó được tôn trọng, thực hiện chứ không đơn thuần chỉ để “*thuận lợi*” cho cơ quan quản lý.

Hiện nay, nước ta đang chủ trương xây dựng mối quan hệ đồng trách nhiệm giữa giữa Nhà nước và công dân . Theo đó, thay vì mối quan hệ “cai trị, điều hành” là chủ yếu sẽ chuyển dần mối quan hệ “quản lý phục vụ”. Người dân, công dân sẽ là đối tượng được phục vụ trước hết. Vì vậy, việc xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh còn là phương tiện nhằm cụ thể hóa những quy định của Hiến pháp, luật về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân để công dân nhanh chóng tiếp cận và thực hiện các quyền chủ thể, cũng như các nghĩa vụ của mình, như các quyền về chính trị - hành chính, các quyền về dân sự, các quyền về kinh tế... Trên thực tế, nếu không có những văn bản của các cơ quan nhà nước ban hành để cụ thể hóa và hướng dẫn công dân thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình thì các quyền, nghĩa vụ đó chậm hoặc không được thực hiện trên thực tế.

2.3.3. Nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Nguyên tắc xây dựng, ban hành là những tư tưởng chỉ đạo phản ánh khái quát những sự việc khách quan liên quan tới quá trình “*nâng*” ý chí nhà nước lên thành pháp luật. Đây là những cơ sở quan trọng chi phối toàn bộ quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, đòi hỏi tất cả các chủ thể tham gia vào quá trình ban hành, sửa đổi hay bãi bỏ các QPPL phải nghiêm chỉnh tuân theo.

Hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải đảm bảo các nguyên tắc sau đây:

2.3.3.1. Nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam

Nguyên tắc này xuất phát từ vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội. Đường lối, chính sách của Đảng luôn giữ vai trò chỉ đạo đối với nội dung, phương hướng xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Sự lãnh đạo của Đảng là nguyên tắc tối cao đối với hoạt động của hệ thống chính trị, là “sợi chỉ đỏ” xuyên suốt toàn bộ hoạt động chính trị, kinh tế, quốc phòng. Đảng phải xác định những phương hướng chủ yếu, kế hoạch và nội dung chính của hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết bảo đảm tính đảng và tính khoa học đối với hoạt động này. Những Nghị quyết, văn kiện Đảng là cơ sở vững chắc cho hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, hay nói cách khác, hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải bảo đảm đúng tinh thần của các nghị quyết, văn kiện của Đảng.

Những nghị quyết, văn kiện của Đảng mặc dù không phải là pháp luật tuy nhiên nó chứa đựng đường lối, chủ trương đúng đắn trên cơ sở hoàn cảnh khách quan của đất nước trong từng giai đoạn cụ thể, từ đó chính quyền địa phương trong đó đứng đầu là HĐND cấp tỉnh sẽ cụ thể hoá thành những quy định pháp luật. Muốn vậy, Đảng phải nắm chắc quy luật khách quan của sự vận động và phát triển của xã hội, thực trạng kinh tế, chính trị, văn hoá xã hội trong nước và những quan hệ đối ngoại thì đường lối của Đảng được đề ra luôn có tính khoa học, phù hợp với quy luật phát triển xã hội và dễ được thực hiện nhất.

Đảng thông qua Nhà nước đào tạo, tuyển chọn và giới thiệu những người có đức, có tài, có năng lực vào các cơ quan của HĐND cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh và các cơ quan nhà nước quan trọng khác ở địa phương, có đủ năng lực chuyên môn, trình độ pháp lý làm công tác xây dựng VBQPPL. Những người này được Đảng giao phó và nhân dân địa phương tín nhiệm, là cầu nối giữa Đảng và chính quyền địa phương, có khả năng nắm chắc đường lối chủ trương của Đảng, biết vận dụng và thể chế hoá một cách đúng đắn đường lối, chủ trương đó thành quy định cụ thể trong các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Đảng còn lãnh đạo thông qua việc kiểm tra giám sát tình hình và đánh giá hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, góp ý kiến cho HĐND sửa chữa những lệch lạc, thiếu sót trong công tác này. Ngược lại, đây cũng là một quá trình để Đảng kiểm nghiệm sự đúng đắn của các chính sách của Đảng để có sự điều chỉnh cho phù hợp

Đảng lãnh đạo nhân dân tham gia đóng góp ý kiến vào các dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, tạo mọi điều kiện để nhân dân địa phương thực hiện quyền làm chủ của mình về mọi mặt.

2.3.3.2. Nguyên tắc khách quan

Pháp luật là hiện tượng có tính khách quan, ra đời do nhu cầu đòi hỏi của xã hội, phản ánh đúng nhu cầu khách quan của xã hội, xuất phát từ thực tế cuộc sống, phù hợp với thực tế cuộc sống. Nhà làm luật không làm ra luật, họ chỉ ghi nhận những quy luật phát triển của xã hội bằng những “*ký tự*” được gọi là QPPL. Bất luận trong khía cạnh nào, pháp luật cũng là sự nhận thức chủ quan của con người đối với thế giới khách quan, con người nhận thức tồn tại xã hội rồi đưa ra các quy tắc xử sự chung (pháp luật). Do vậy, quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết phải phản ánh những yêu cầu khách quan về sự cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật đối với các quan hệ xã hội nhất định. Nội dung các QPPL trong nghị quyết của HĐND tỉnh phải phù hợp với các quy luật khách quan, bảo đảm phát huy vai trò tích cực của pháp luật đối với đời sống xã hội.

Để bảo đảm nguyên tắc khách quan trong xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, thì trước khi bắt tay vào thực hiện cần nghiên cứu sâu sắc thực tiễn xã hội tại địa phương, đặc điểm kinh tế, chính trị, tư tưởng, tâm lý xã hội; đặc điểm dân cư, nhu cầu của các tầng lớp, các nhóm nghề nghiệp; vấn đề dân tộc, giới tính, v.v. thông tin từ nghiên cứu này sẽ là cơ sở tốt để các chủ thể có thẩm quyền xây dựng các QPPL phù hợp. Ngoài ra, còn phải nghiên cứu thực tiễn pháp lý trước đó như thực tiễn quản lý, hoạt động của các tổ chức, cá nhân trong xã hội...

Bên cạnh đó, nguyên tắc khách quan còn đòi hỏi phải luôn đặt các QPPL trong mối liên hệ với sự phát triển về mọi mặt của địa phương và làm sao để xây dựng được các QPPL phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện, thực tiễn phát triển của địa phương. Các dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải được nhiều cơ quan, tổ

chức, cá nhân tham gia xây dựng, đặc biệt cần có nhiều phương án để tập thể đại biểu HĐND cấp tỉnh lựa chọn. Nếu thực hiện tốt nguyên tắc này hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh sẽ mang lại hiệu quả cao.

2.3.3.3. Nguyên tắc khoa học

Nguyên tắc khoa học đòi hỏi các QPPL phải được xây dựng trên cơ sở những thành tựu khoa học mới nhất, về hình thức bố cục, cấu trúc, cách thức trình bày các QPPL phải mang tính khoa học. Xây dựng, ban hành trên cơ sở khoa học chính là điều kiện để bảo đảm hiệu lực và hiệu quả thực tế của các nghị quyết sau khi được ban hành.

Nguyên tắc khoa học cũng loại trừ những mâu thuẫn của pháp luật, bảo đảm tính thống nhất giữa các quy định pháp luật. Tính khoa học này đòi hỏi phải nhận thức được quy luật khách quan của xã hội, biết sử dụng những thành tựu của các ngành khoa học, đặc biệt là khoa học pháp lý, biết phân tích dự đoán đúng đắn các số liệu về kinh tế, kỹ thuật, v.v... phục vụ công tác xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Mỗi QPPL phải được sắp xếp logic, hợp lý, mang tính hệ thống trong văn bản. Nội dung văn bản phải chính xác, biểu đạt rõ ràng, dễ hiểu. Tính khoa học còn được biểu hiện ở kế hoạch xây dựng, ban hành nghị quyết chặt chẽ, có tính khả thi, các hình thức thu thập tin tức, xử lý thông tin, tiếp thu ý kiến của nhân dân địa phương, ở việc thông qua, công bố...

Xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải dựa trên những luận cứ khoa học đầy đủ, chứ không phải do ý thích chủ quan của nhà làm luật. Chẳng hạn, để ban hành Nghị quyết số 05/2015/NQ-HĐND ngày 01/12/2015 của HĐND thành phố Hà Nội về Chương trình mục tiêu Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020 thì phải dựa trên báo cáo thẩm tra của Ban Văn hoá – xã hội về thực tiễn sự phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin và tác động, hiệu quả của việc ứng dụng công nghệ thông tin tới cuộc sống con người cũng như hoạt động của các cơ quan nhà nước, số lượng sử dụng máy tính ứng dụng công nghệ thông tin...

2.3.3.4. Nguyên tắc dân chủ

Nguyên tắc này xuất phát từ nhu cầu tham gia rộng lớn của nhân dân và bảo đảm cho đông đảo các tầng lớp nhân dân địa phương tham gia vào hoạt động xây

dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh nhằm làm cho pháp luật thể hiện ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân địa phương. Mặt khác, nó cho phép phát huy được trí tuệ của đông đảo tầng lớp nhân dân trong xã hội vào hoạt động này, đồng thời, cũng góp phần nâng cao hơn ý thức pháp luật của người dân.

Nếu quần chúng, nhân dân tham gia rộng rãi và tích cực vào công việc xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thì khi ban hành càng bảo đảm đầy đủ và toàn diện lợi ích, ý nguyện của họ. Sự tham gia của người dân là điều kiện để các nghị quyết được thực hiện nghiêm minh và có hiệu quả sau này.

Nhân dân có thể tham gia hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh bằng nhiều hình thức khác nhau như bầu các đại biểu HĐND tham gia HĐND theo nhiệm kỳ, các đại biểu này sẽ là đại diện cho tiếng nói của người dân địa phương quyết định quan trọng đối với việc có thông qua dự thảo nghị quyết hay không. Bên cạnh đó, người dân địa phương còn tham gia thông qua các tổ chức xã hội thực hiện phản biện dự thảo nghị quyết, đóng góp cho ý kiến cho cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết (đóng góp bằng miệng, văn bản; phát biểu ở các buổi đại biểu HĐND tiếp xúc cử tri, viết bài gửi báo chí; gửi thư điện tử...). Để đảm bảo nguyên tắc này chính quyền địa phương phải không ngừng mở rộng dân chủ, các đại biểu HĐND phải thực sự lắng nghe ý kiến của nhân dân, tạo điều kiện cho nhân dân tham gia đông đảo và phải coi đó là quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của mình.

Nguyên tắc này phải được quán triệt từ khâu đầu đến khâu cuối của hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Tuy nhiên, ở mỗi giai đoạn, mỗi bước của quá trình thì hình thức và mức độ thể hiện sự tham gia của người dân địa phương sẽ khác nhau.

2.3.3.5. Nguyên tắc pháp quyền

Nguyên tắc pháp quyền thể hiện ở ba nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của nghị quyết trong hệ thống pháp luật.

Theo đó, tính hợp hiến được hiểu là mọi nghị quyết do HĐND cấp tỉnh ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, các nội dung quy định trong nghị quyết không được trái với các quy định cụ thể của Hiến pháp. Mặc dù các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, chủ yếu là thể chế hóa quy định của Hiến pháp, Luật, Nghị định, Thông tư

để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trên địa bàn, trong khi đó Hiến pháp là đạo luật quy định những vấn đề chung, cơ bản, quan trọng của đất nước, do đó phần lớn các nghị quyết do HĐND cấp tỉnh ban hành thường không có nội dung liên quan trực tiếp đến Hiến pháp. Tuy nhiên, một số nội dung Chương II của Hiến pháp có liên quan đến quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, vì vậy quá trình xây dựng nghị quyết cần chú ý vấn đề này, tránh trường hợp nội dung của Nghị quyết có những quy định như về các hành vi bị cấm, không được phép thực hiện là hạn chế các quyền con người, quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp.

Về nguyên tắc đảm bảo tính hợp pháp, tính thống nhất trong hệ thống pháp luật có nghĩa là nghị quyết cần phải bảo đảm tuân thủ trật tự thứ bậc hiệu lực pháp lý trong hệ thống pháp luật. Các nghị quyết do HĐND cấp tỉnh ban hành phải phù hợp với VBQPPL của các cơ quan và người có thẩm quyền ở trung ương như luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các nghị quyết liên tịch, thông tư liên tịch,... Ngoài ra, còn phải đối chiếu với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia khi ban hành các nghị quyết để đảm bảo không trái với các cam kết quốc tế đó, đồng thời nội dung của nghị quyết phải thống nhất, không mâu thuẫn, chồng chéo nhau. Do đó cần nghiên cứu kỹ các quy định của pháp luật để đảm bảo thực hiện nghiêm túc nguyên tắc này khi xây dựng nghị quyết.

Thứ hai, tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Để đảm bảo các nghị quyết có giá trị pháp lý thì chúng phải được ban hành đúng thẩm quyền về nội dung và hình thức; đúng trình tự, thủ tục đã được quy định tại Luật Ban hành VBQPPL và các Nghị định hướng dẫn thi hành. Đảm bảo được yêu cầu này sẽ tránh được tình trạng HĐND cấp tỉnh vượt quá thẩm quyền, tránh được tình trạng “*pháp luật cục bộ địa phương*”, “*pháp luật riêng của từng vùng, ngành*”.

Thứ ba, nguyên tắc pháp chế gắn chặt với thực tiễn sinh động của cuộc sống. Bảo đảm tính thống nhất trong việc tổ chức xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh phải gắn với đời sống xã hội hết sức đa dạng, phong phú. Vì vậy, đảm bảo pháp chế trong xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là các

quy định về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng ban hành phải được triển khai thực hiện phù hợp với các điều kiện thực tế của địa phương để vừa đạt được yêu cầu về tính thống nhất, vừa có hiệu quả cao nhất.

2.3.3.6. Nguyên tắc bảo đảm tính khả thi

Tính khả thi thường được đánh giá ở sự phù hợp giữa nội dung nghị quyết với các điều kiện kinh tế - xã hội hiện tại. Khi xây dựng nghị quyết, người soạn thảo cần nắm bắt tình hình kinh tế xã hội để dự liệu các nội dung cần đưa vào dự thảo, tránh trường hợp ban hành nghị quyết không thể áp dụng vào trong cuộc sống. Thực tế trong thời gian qua, nhiều chính sách của tỉnh ban hành nhưng thời gian áp dụng chỉ được 1 đến 2 năm, có những nghị quyết mới ban hành đã phải sửa đổi, hay một số nội dung mang tính chủ trương, “khẩu hiệu”, thậm chí không có đối tượng áp dụng trong thực tiễn gây khó khăn trong việc áp dụng một cách thống nhất. Điều này cũng xuất phát từ việc không đánh giá được hết tình hình thực tiễn. Do vậy, yêu cầu đặt ra là các nghị quyết phải vừa phản ánh được những quy luật chung về sự phát triển của xã hội, vừa phản ánh được những quy luật mang tính đặc thù trong từng giai đoạn, lĩnh vực phát triển của địa phương.

2.3.4. Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Thông thường, quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là hoạt động được tiến hành theo trình tự cơ bản sau:

(i) *Giai đoạn thứ nhất- lập đề nghị xây dựng nghị quyết*: là công đoạn làm rõ vấn đề cần giải quyết, luận giải và chọn lựa phương án xử lý tối ưu để giải quyết vấn đề của thực tiễn xã hội đòi hỏi ban hành nghị quyết. Đây là giai đoạn nhận thức về nhu cầu điều chỉnh quan hệ xã hội bằng pháp luật trên cơ sở hoạch định chính sách. Chính sách đi từ cấp độ cơ bản, do các tổ chức, cá nhân đề xuất đến khi hình thành rõ rệt, phức tạp hơn và được cơ quan có thẩm quyền thông qua. Nhu cầu điều chỉnh xã hội có thể cần có một quy định mới hoặc cần sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một nghị quyết nào đó nên các chủ thể có thẩm quyền đã đề xuất chính sách, các chính sách đó được trải qua khâu phân tích chính sách để xác định nhu cầu và cuối cùng chính sách được thông qua làm cơ sở cho các đề nghị xây dựng nghị quyết chuyển sang giai đoạn tiếp theo.

(ii) *Giai đoạn thứ hai – soạn thảo, ban hành nghị quyết*: là công đoạn diễn dịch chính sách thành các quy phạm pháp luật chứa đựng trong nghị quyết.

Giai đoạn này chính là quá trình “quy phạm hóa chính sách” được thực hiện bởi cơ quan chủ trì soạn thảo dự thảo nghị quyết theo một nguyên tắc chung, và chính sách liên quan tới lĩnh vực của ngành nào thì ngành đó sẽ xây dựng hoặc nếu có liên quan tới nhiều ngành thì các ngành sẽ phối hợp cùng xây dựng nên dự thảo nghị quyết. Để chính sách được chuyển hóa thành các nghị quyết đảm bảo chất lượng trong quá trình soạn thảo các cơ quan này phải chuẩn bị kỹ lưỡng, đầu tư thích đáng cho đội ngũ “dịch chính sách”, đồng thời phải tiến hành hoạt động thăm định, thăm tra và tham vấn công chúng – lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

Sau khi dự thảo nghị quyết được hoàn thiện thì khâu tiếp theo các chủ thể có thẩm quyền xem xét, cho ý kiến về dự thảo và thống nhất thông qua. Cuối cùng, khi nghị quyết đã được thông qua chủ thể có thẩm quyền sẽ tiến hành công bố văn bản và chuẩn bị mọi điều kiện để nghị quyết sẽ có hiệu lực thi hành, tác động đến các quan hệ trong đời sống xã hội nhằm phát huy hiệu lực, hiệu quả trên thực tế.

2.3.4.1. Giai đoạn lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

- Đối với trường hợp HĐND cấp tỉnh ban hành nghị quyết để quy định chi tiết, điều, khoản, điểm được giao trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; chính sách, biện pháp nhằm đảm bảo thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương, quy trình của bước này như sau:

Bước 1: UBND cấp tỉnh, các Ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh tiến hành rà soát Hiến pháp, luật, quy định trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên về việc giao cho HĐND cấp tỉnh quy định nội dung cụ thể. Đặc biệt, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh cần chủ động thường xuyên rà soát các VBQPPL do cơ quan, người có thẩm quyền ở trung ương ban hành thuộc ngành, lĩnh vực tham mưu quản lý để kịp thời phát hiện, nhận biết các điều, khoản trong VBQPPL đó có nội dung giao HĐND cấp tỉnh quy định chi tiết, cụ thể. Hay trong thực tiễn thực hiện công việc nhiệm vụ của mình phát

hiện ra các vấn đề nảy sinh, các cơ quan này có thể đề xuất đưa ra các biện pháp, chính sách nhằm đảm bảo thi hành VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên cũng như các biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương. Từ đó xác định nội dung chính của dự thảo nghị quyết.

Bước 2: Lập hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết. Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết lập hồ sơ đề nghị theo quy định gửi Thường trực HĐND tỉnh. Hồ sơ gồm: Tờ trình về đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ căn cứ ban hành nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của nghị quyết; thời gian dự kiến đề nghị HĐND xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết; tài liệu khác (nếu có).

Bước 3: Thường trực HĐND cấp tỉnh xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết. Thường trực HĐND tỉnh xem xét hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết, nếu chấp thuận thì ban hành văn bản (công văn) phân công cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết, trong đó quyết định thời hạn trình HĐND cấp tỉnh dự thảo nghị quyết;

Bước 4: Phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo dự thảo nghị quyết. Trên cơ sở văn bản chấp thuận của Thường trực HĐND cấp tỉnh, cơ quan, tổ chức trình ban hành văn bản (công văn) phân công soạn thảo. Trong đó, xác định rõ: cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo; cơ quan phối hợp soạn thảo.

- Đối với trường hợp HĐND cấp tỉnh ban hành nghị quyết quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương phải tiến hành hoạch định chính sách, quy trình của bước này như sau:

Bước 1: Xây dựng nội dung chính sách. Đây là bước đầu tiên trong quy trình chính sách. Thuật ngữ “*chính sách*” hiểu một cách chung nhất “*là sách lược và kế hoạch cụ thể nhằm đạt được một mục đích nhất định*” [38; tr. 37]. Dưới góc độ xây dựng pháp luật “*chính sách là định hướng hành động mà Nhà nước lựa chọn làm hay không làm với tính toán và chủ đích rõ ràng để giải quyết một vấn đề cụ thể mà Nhà nước có trách nhiệm phải giải quyết*”[98; tr.15]. Việc xây dựng nội dung chính sách là việc tạo ra “*linh hồn*” đi trước để định hướng, là cơ sở nền tảng quyết định, chi phối đến nội dung của nghị quyết. Tóm lại, dù có quan niệm theo hướng nào đi nữa thì một chính sách bao giờ cũng phải hàm chứa ba thành tố cơ bản là (1) Vấn đề cần giải quyết, (2) Mục tiêu chính sách và (3) Giải pháp hành động cụ thể cần thực

hiện[128;tr. 33]. Về bản chất, nội dung và phương hướng của chính sách phải tùy thuộc vào tính chất, chủ trương, đường lối của Đảng, nhiệm vụ chính trị, kinh tế - xã hội của nhà nước và địa phương. Trên cơ sở chính sách phù hợp thì nội dung của nghị quyết mới hợp pháp, hợp lý. Còn chính sách không được làm rõ trước khi soạn thảo thì nghị quyết sẽ có tính dự báo thấp, nhất là những vấn đề kinh tế - xã hội mới phát sinh ở địa phương, dẫn đến việc có những chính sách không đi vào được cuộc sống. Hệ quả là pháp luật được ban hành nhưng không được dự liệu và bảo đảm đầy đủ các điều kiện về thiết chế tổ chức thi hành, nguồn lực tài chính, tổ chức thi hành pháp luật [80; tr.124]

Xây dựng nội dung chính sách còn là hoạt động đưa ra các kiến nghị về các chính sách mới nhằm thay thế chính sách hiện hành để giải quyết các bất cập của thực tiễn. Công đoạn này thông thường do UBND cấp tỉnh thực hiện, bên cạnh đó hoạt động này cũng có thể do các Ban của HĐND tỉnh, Ủy ban mặt trận tổ quốc cấp tỉnh thực hiện. Đối với UBND tỉnh, hoạt động này của được thực hiện dựa trên các kiến nghị từ các Sở quản lý ngành, lĩnh vực. UBND cấp tỉnh sau khi xem xét, phân tích, nghiên cứu các kiến nghị này sẽ thông qua các chính sách mà Sở đề xuất (những chính sách này phải đạt được sự đồng thuận cao của các thành viên UBND tỉnh) và trình lên HĐND tỉnh. Khi đề xuất chính sách, phải bảo đảm tính tổng thể của chính sách trong mối tương quan với các chính sách khác. Việc hình thành chính sách ngoài dựa vào kết quả nghiên cứu thực tiễn, còn cần căn cứ vào định hướng chung của Nhà nước, vào đường lối phát triển đất nước mà các định hướng đã nêu ra. Bởi vậy, để các chủ thể có cơ sở chuyển đề xuất chính sách ở giai đoạn này đến chủ thể có thẩm quyền xem xét thông qua phải được cân nhắc kỹ lưỡng trên cơ sở phân tích chính sách.

Bước 2: Phân tích chính sách được coi là một công đoạn trọng yếu trong tổng thể quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh và cũng là một trong những yêu cầu công việc quan trọng trong quy trình chính sách. Phân tích chính sách là một công đoạn dựa trên các nhóm mục tiêu, các tiêu chí đánh giá, nguồn lực và công cụ bảo đảm thực hiện và dựa trên hoàn cảnh thực tế của các đối

tượng điều chỉnh của chính sách nhằm tới¹⁶. Mục tiêu của phân tích chính sách là đóng góp nâng cao chất lượng và kết quả đạt được của quá trình xây dựng chính sách, hay còn được ví là giúp làm ra những chính sách thông minh hơn. Nếu như chính sách là “*sự lựa chọn*” của Nhà nước nhằm hướng tới các mục tiêu nhất định thì phân tích chính sách là quá trình tìm kiếm, đưa ra những “*lời khuyên*” hữu ích, là cơ sở cho Nhà nước quyết định sử dụng để giải quyết mục tiêu đặt ra. Bản chất của việc phân tích chính sách thực chất là việc tìm ra những bất cập, hạn chế của chính sách hiện hành, từ đó làm căn cứ thuyết phục “*thiết kế*” tìm ra chính sách mới phù hợp hơn điều chỉnh quan hệ xã hội. Công đoạn phân tích chính sách thường được tiến hành theo các bước cơ bản sau: Xác định vấn đề bất cập, xác định mục tiêu chính sách, xác định phương án chính sách.

Bước 3: Đánh giá tác động chính sách

Đây là khâu mang tính dự báo tác động của chính sách đang được đề xuất xây dựng đối với các nhóm đối tượng khác nhau nhằm lựa chọn giải pháp tối ưu thực hiện chính sách. Khi đó, cơ quan có thẩm quyền sẽ có cái nhìn tổng thể, toàn diện về vấn đề sẽ được giải quyết trong văn bản, hạn chế được phiêu lưu và rủi ro của chính sách. Nội dung đánh giá tác động chính sách tập trung tổng thể trên các mặt cụ thể sau: (1) Đánh giá tác động về kinh tế của chính sách; (2) Đánh giá tác động về xã hội của chính sách; (3) Đánh giá tác động về giới của chính sách (nếu có); (4) Đánh giá tác động về thủ tục hành chính của chính sách (nếu có); (5) Đánh giá tác động đối với hệ thống pháp luật của chính sách. Để khâu đánh giá tác động chính sách mang lại hiệu quả, chất lượng của chính sách thì quy trình này được diễn ra theo trật tự sau:

- Lập kế hoạch đánh giá tác động của chính sách
- Thực hiện đánh giá tác động chính sách và các giải pháp thực hiện chính sách
- Tổng hợp kết quả đánh giá tác động của từng chính sách
- Lấy ý kiến về dự thảo báo cáo đánh giá tác động chính sách
- Hoàn thiện báo cáo và hồ sơ đánh giá tác động chính sách

¹⁶ Ramon Mallon, Cẩm nang thực hiện quá trình đánh giá dự báo tác động pháp luật (RIA) trong Khuôn khổ hợp tác giữa GTZ và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ, Hà Nội năm 2005.

Bước 4: Lập hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết. Sau khi hoàn thành việc đánh giá tác động chính sách, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm lập hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết. Việc lập hồ sơ căn cứ vào kết quả thực hiện hai bước trên. Hồ sơ bao gồm: Tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết; báo cáo đánh giá tác động của chính sách; Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách; Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý; dự kiến đề cương chi tiết dự thảo nghị quyết; tài liệu khác (nếu có).

Bước 5: Lấy ý kiến đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh có trách nhiệm lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Đối tượng bắt buộc phải lấy ý kiến là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết và các cơ quan, tổ chức có liên quan. Khi đó, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết phải xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất là 10 ngày để đối tượng này được góp ý kiến vào dự thảo nghị quyết. Bên cạnh đó, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết phải đăng tải toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết trên cổng thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác tham gia ý kiến. Đồng thời, phải xác định rõ những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến.

Ngoài đăng tải để lấy ý kiến, việc lấy ý kiến có thể bằng hình thức lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo đề nghị góp ý kiến, tổ chức hội thảo hoặc thông qua phương tiện thông tin đại chúng để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị góp ý kiến.

Bước 6: Thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình. Trên cơ sở nội dung, kết quả của các bước 1, 2, 3, 4, 5, đối với những nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình thì cơ quan chủ trì tham mưu đề nghị xây dựng nghị quyết hoàn chỉnh hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết gửi Sở Tư pháp thẩm định. Sở Tư

pháp chủ trì, phối hợp với Sở Tài chính, Sở Nội vụ và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết trong thời gian 15 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định. Nội dung thẩm định tương tự nội dung thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình, tập trung vào các vấn đề sau đây: (1) Sự cần thiết ban hành, đối tượng, phạm vi điều chỉnh; (2) Sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; (3) Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật và tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng nghị quyết; (4) Tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; (5) Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ thủ tục hành chính của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết nếu chính sách liên quan đến thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới nếu chính sách liên quan đến vấn đề bình đẳng giới; (6) Việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng nghị quyết.

Kết quả của hoạt động này là báo cáo thẩm định phải thể hiện rõ ý kiến của Sở Tư pháp về nội dung thẩm định và về đề nghị xây dựng nghị quyết đủ điều kiện hoặc chưa đủ điều kiện trình UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định. Sau đó, báo cáo thẩm định phải được gửi đến cơ quan lập đề nghị xây dựng nghị quyết chậm nhất là 10 ngày kể từ ngày kết thúc thẩm định. Cơ quan lập đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý đề nghị xây dựng nghị quyết và đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo đề nghị xây dựng nghị quyết đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khi trình UBND cấp tỉnh

Bước 7: Thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết và trình đề nghị xây dựng nghị quyết. Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết. Riêng đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình thì cơ quan chủ trì tham mưu lập đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh để trình UBND tỉnh quyết định. UBND tỉnh sẽ 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. Hồ sơ trình UBND tỉnh trong trường hợp này ngoài hồ

sơ đề nghị xây dựng nghị quyết phải kèm theo báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

Sau khi cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết thông qua chính sách sẽ trình Thường trực HĐND cấp tỉnh hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết xem xét, quyết định.

Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh có nội dung quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương thì hồ sơ bao gồm: Tờ trình về đề nghị xây dựng nghị quyết; Bản thuyết minh về căn cứ ban hành nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của nghị quyết; nội dung chính của nghị quyết; thời gian dự kiến đề nghị HĐND xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết.

Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh có nội dung quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương thì hồ sơ sẽ phải có thêm báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; quyết định thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của cơ quan có thẩm quyền.

2.3.4.2. Giai đoạn soạn thảo, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Giai đoạn soạn thảo, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh gồm các bước sau đây:

Bước 1: Soạn thảo nghị quyết. Thường trực HĐND cấp tỉnh xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết; nếu chấp thuận thì phân công cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết và quyết định thời hạn trình HĐND cấp tỉnh dự thảo nghị quyết; cơ quan, tổ chức trình phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo dự thảo nghị quyết. Soạn thảo là giai đoạn cốt lõi, quan trọng nhưng Việt Nam lại chưa có cơ chế thực hiện chuyên nghiệp hoá công tác soạn thảo như một số nước¹⁷. Để bảo đảm

¹⁷ Ở Anh, việc soạn thảo dự luật do những người soạn thảo luật chuyên nghiệp thực hiện. Họ là các công chức (luật sư công) làm việc cho Văn phòng soạn thảo luật trực thuộc Văn phòng Chính phủ của Anh. Văn phòng này được thành lập từ năm 1869 bao gồm các luật sư công giàu kinh nghiệm chỉ chuyên làm công tác “soạn thảo” (quy phạm hóa) các dự luật mà Chính phủ trình Nghị viện. Hiện tại, Văn phòng này có 50 chuyên gia soạn thảo cùng với 15 chuyên viên hỗ trợ. Đối với các văn bản dưới luật, công việc soạn thảo lại

việc “quy phạm hoá” đúng với tinh thần, nội dung của các chính sách đã được thông qua cơ quan soạn thảo cần phải thực hiện tốt một số công việc sau:

* Trước khi tiến hành soạn thảo

- Thu thập đầy đủ các tài liệu đã được thực hiện trong quá trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết, các tài liệu bao gồm:(i) tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết;(ii) báo cáo đánh giá tác động chính sách;(iii) báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách; (iv) bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, bản chụp ý kiến góp ý;(v) đề cương dự thảo nghị quyết; (vi) quyết định thông qua chính sách của cơ quan, tổ chức hoặc của UBND cấp tỉnh.

Trong các tài liệu trên thì tài liệu số (vi) là tài liệu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, là văn bản thể hiện chính sách đã được thông qua và đây là các chính sách mà người soạn thảo cần phải “quy phạm hoá”. Ngoài các tài liệu nêu trên người soạn thảo còn có thể thu thập thêm các tài liệu khác như các biên bản thảo luận, biên bản các cuộc họp, các báo cáo thông qua chính sách, các ý kiến chỉ đạo của người có thẩm quyền để hiểu rõ hơn mục đích, tinh thần chính sách để việc quy phạm hoá được đúng với chính sách đã được phê duyệt

- Nghiên cứu, phân tích, đánh giá kỹ các chính sách: việc làm này sẽ giúp người soạn thảo hiểu chính xác nhất về nội dung, mục đích của chính sách. Nhất là trong trường hợp chủ thể đề xuất chính sách khác với chủ thể soạn thảo thì công việc này là một yêu cầu bắt buộc trước khi soạn thảo tránh việc hiểu “sai” nội dung chính sách sẽ ảnh hưởng đến chất lượng nghị quyết sau này.

- Trao đổi với những người tham gia xây dựng chính sách: người soạn thảo cần chủ động liên hệ trao đổi với những người đã tham gia xây dựng chính sách

do các luật sư công làm việc cho các Bộ, ngành thực hiện; Ở Trung Quốc, việc soạn thảo được thực hiện bởi Ủy ban Pháp chế của Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc tại Văn phòng Pháp chế của Hội đồng Nhà nước. Trong bất kỳ trường hợp nào thì việc soạn thảo cũng do một ban đặc biệt soạn thảo, ban này được thành lập với thành phần là chuyên gia kỹ thuật, công chức chính phủ hàng đầu và chuyên gia pháp lý cho từng dự luật cụ thể; Ở Canada, Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp Canada có trách nhiệm soạn thảo tất cả các văn bản luật do Chính phủ trình. Người soạn thảo luật phải là luật sư, được đào tạo chuyên nghiệp về kỹ năng soạn thảo văn bản. Ngoài kỹ năng soạn thảo, các luật sư còn là những chuyên gia nghiên cứu theo từng lĩnh vực cụ thể như hiến pháp, hình sự, dân sự. Một người làm công tác soạn thảo được đào tạo cả về hệ thống thông luật và hệ thống dân luật. Văn phòng lập pháp thuộc Bộ Tư pháp có 250 người trong đó có 100 người chuyên soạn thảo văn bản.

trước đây về các vấn đề liên quan đến các chính sách được thông qua. Đây chính là cách thức hiệu quả nhất giúp cơ quan, người soạn thảo thống nhất về mặt quan điểm đối với những vấn đề có nhiều cách hiểu khác nhau hoặc những vấn đề đang còn phát sinh quan điểm trái chiều.

- Tổ chức họp, trao đổi thêm về chính sách: trong trường hợp cần thiết, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có thể tổ chức các cuộc họp nhằm làm rõ hơn phạm vi, mục đích, nội dung của chính sách, cuộc họp nên có sự tham gia của các chuyên gia, những người am hiểu về lĩnh vực mà chính sách đang điều chỉnh. Đặc biệt bắt buộc phải có sự tham gia của những người làm chính sách trước đây.

- Xin ý kiến chỉ đạo bằng văn bản: trong trường hợp cơ quan, người soạn thảo chưa hiểu rõ được nội dung của chính sách hoặc còn có những ý kiến khác nhau liên quan đến chính sách thì cơ quan chủ trì soạn thảo có thể báo cáo xin ý kiến lãnh đạo tỉnh bằng văn bản để có cách hiểu thống nhất.

* Trong quá trình soạn thảo

- Sau khi đã nghiên cứu, phân tích, đánh giá toàn diện và hiểu rõ được nội dung của chính sách, trên cơ sở mục đích yêu cầu của vấn đề cần giải quyết, người soạn thảo tiến hành viết dự thảo nghị quyết. Thực chất đây là quá trình diễn dịch ngôn ngữ của chính sách thành ngôn ngữ pháp lý. Trong công đoạn này, cơ quan soạn thảo cần có ý kiến giải trình về bảo đảm tính khả thi của các quy định trong dự thảo nghị quyết. Nếu nắm bắt đầy đủ, chính xác tình hình thực tiễn, người soạn thảo sẽ đưa ra được các quy định cụ thể, rõ ràng, chính xác, phù hợp với trình độ, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Đặc biệt, cũng có trường hợp cơ quan soạn thảo chỉ *sao chép, nhắc lại quy định trong văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên*. Để tránh hiện tượng này, nếu các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên đủ điều kiện để thi hành ở địa phương thì không cần thiết phải ban hành nghị quyết để “quy định lại”, gây ra sự lãng phí về thời gian, công sức, nhân lực, tiền bạc mà văn bản thì vẫn “chồng” văn bản. Ngoài ra, trong quá trình soạn thảo quy phạm hoá chính sách cũng không tránh khỏi việc lúng túng trong việc nắm và hiểu chính sách, nhất là những chính sách được thông qua chưa rõ ràng, cụ thể còn quá chung chung cho nên cũng cần phải có sự “kết nối” giữa cán bộ soạn thảo với cán bộ làm chính sách và khi hoàn thành dự thảo đầu tiên nên chuyển cho các cán bộ làm chính sách

và tất cả các bên liên quan khác để xem xét, trao đổi để việc quy phạm hoá chính sách được chính xác nhất.

Thậm chí trên thực tế, chính sách đúng đắn, nhưng chưa chắc việc quy phạm hoá chính sách đã phản ánh đúng yêu cầu của xã hội, phù hợp với thực tiễn. Giải thích cho ý tưởng này, theo các tác giả Ann và Robert Seidman¹⁸, mối quan hệ giữa chính sách và việc thực hiện một cách chi tiết chính sách này giống như việc “xây một ngôi nhà mới” mà các thành viên gia đình sẽ mang ý tưởng của mình ra thảo luận với kiến trúc sư và mô tả chi tiết nhu cầu của họ về ngôi nhà. Nếu “không có sự hỗ trợ của kiến trúc sư, các thành viên trong gia đình chỉ có thể xác định một cách mơ hồ những gì họ nghĩ về ngôi nhà”. Tương tự như vậy, trong việc “dịch” các điều khoản rộng của một chính sách ra các chi tiết của một dự luật thì người soạn thảo đã tham gia vào quá trình xác định chi tiết của chính sách đó. Giữa chính sách và luật pháp có một khoảng trống đang tồn tại...Người làm công tác soạn thảo đóng góp một cách tích cực cho việc lấp khoảng trống giữa chính sách và văn bản pháp luật với mục đích là làm cho chính sách đó trở nên có hiệu lực và khả thi.

Bước 2: Lấy ý kiến về dự thảo nghị quyết

Thuật ngữ “*lấy ý kiến*” hiểu theo nghĩa thông thường là quá trình, hoạt động tác động lên công chúng nhằm thông tin cho công chúng về quan điểm một dự thảo văn bản để công chúng nhận thức được ý chí và dự kiến của nhà làm luật trước khi văn bản được ban hành; tìm kiếm những thông tin phản hồi mang tính đồng thuận và xung đột mang tính phê phán trong chính sách pháp luật của một dự thảo văn bản. Thông qua việc lấy ý kiến để các nhà làm luật có cơ hội và điều kiện để khắc phục những yếu kém về thực tiễn và thiếu khách quan của dự thảo văn bản.

Bên cạnh đó, cần xem xét và đánh giá chính xác vai trò và vị trí của công chúng, nhân dân với tư cách vừa là chủ thể quyền lực nhà nước, vừa là chủ thể của các quan hệ pháp luật. Họ vừa là người có quyền tham gia quản lý, giám sát hoạt động của Nhà nước, quản lý xã hội; đồng thời cũng là người chịu sự điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật do Nhà nước ban hành. Chính vì vậy, công chúng có quyền tham gia góp ý kiến vào quá trình xây dựng pháp luật. Ở nhiều nước trên thế giới

¹⁸ Xem Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeysekere, “Soạn thảo Luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ”, Nxb Chính trị Quốc gia năm 2003 dịch từ bản tiếng Anh “Legislative Drafting for Democratic Social Change” năm 2001, tr. 334.

đây là một hoạt động bắt buộc trong quá trình xây dựng pháp luật, là yếu tố căn bản của học thuyết “*quản trị nhà nước tốt*”[129], theo đó, chính quyền hoạt động sẽ hiệu quả nếu việc ban hành các văn bản đúng trình tự, thủ tục được pháp luật quy định, bảo đảm quản lý nhà nước bằng pháp luật và phải có trách nhiệm giải trình sự tham gia của công chúng một cách minh bạch. Thông thường, công chúng là người hiểu rõ họ cần gì nên có thể “*đề xuất*” nhiều giải pháp tốt giúp chủ thể soạn thảo văn bản phát hiện những điểm bất hợp lý, khiếm khuyết của dự thảo, sự thiếu đầy đủ trong điều chỉnh pháp luật để khắc phục trước và sau khi văn bản được ban hành.

Khi lấy ý kiến công chúng có thể chia thành ba nhóm: (i) Nhóm đối tượng chịu sự tác động trực tiếp (ii) Nhóm đối tượng là chuyên gia, nhà khoa học am hiểu lĩnh vực thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản (iii) Nhóm đối tượng có liên quan trong việc thực hiện, phối hợp thực hiện văn bản. Mỗi nhóm đối tượng được lấy ý kiến sẽ có vị trí, cách nhìn nhận, lợi ích khác nhau đối với những vấn đề thuộc nội dung văn bản, có vai trò khác nhau khi thực hiện văn bản. Việc lấy ý kiến các đối tượng này có ý nghĩa vô cùng to lớn: *thứ nhất*, thông qua việc lấy ý kiến sẽ cung cấp thêm 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 mang tính cụ thể, sát thực tế để đi vào cuộc sống hơn tránh bị ý chí chủ quan của nhà làm luật chi phối, áp đặt; *thứ hai*, việc lấy ý kiến làm cho đối tượng bị điều chỉnh có cơ hội phản ánh ý kiến, hiểu nội dung văn bản và sự tự hiểu biết đó dẫn theo việc thực hiện đúng; *thứ ba*, 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 mỗi khi được ban hành. Niềm tin của nhân dân đối với chính quyền được củng cố tránh được sự phản ứng khi lợi ích của họ bị ảnh hưởng khi bị tác động bởi nghị quyết.

Hiện nay, việc lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là hoạt động bắt buộc do cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện. Dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải được đăng tải toàn văn trên cổng thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến. Trên cơ sở tính chất và nội dung của dự thảo nghị quyết, cơ quan chủ soạn thảo cần xác định đối tượng cần và phải lấy ý kiến. Nếu là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết, cơ quan chủ trì soạn thảo phải xác

định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất là 30 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo văn bản.

Ngược lại, cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản. Như vậy, một khi cơ quan chủ trì soạn thảo gửi dự thảo nghị quyết yêu cầu góp ý thì những chủ thể được tham vấn ý kiến bắt buộc phải có ý kiến mà không có quyền từ chối.

Bước 3: Thẩm định dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình

Theo Từ điển Luật học do Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp biên soạn thì: *“Thẩm định có nghĩa là việc xem xét, đánh giá và đưa ra kết luận mang tính pháp lý bằng văn bản về một vấn đề nào đó. Hoạt động này do tổ chức hoặc cá nhân có chuyên môn, nghiệp vụ thực hiện... Việc thẩm định có thể tiến hành với nhiều đối tượng khác nhau như thẩm định dự án, thẩm định báo cáo, thẩm định hồ sơ, thẩm định dự thảo VBQPPL”* [37; tr.233]

Dưới góc độ pháp lý, tại Điều 1 Quy chế thẩm định dự án, dự thảo VBQPPL ban hành kèm theo Quyết định số 05/2007/QĐ-TTg ngày 10/01/2007 của Thủ tướng Chính phủ quy định: *“Thẩm định dự án, dự thảo VBQPPL (sau đây gọi chung là dự án, dự thảo) là hoạt động xem xét, đánh giá về nội dung và hình thức của dự án, dự thảo nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự án, dự thảo trong hệ thống pháp luật”*. Đây có thể coi là cách tiếp cận thể hiện rõ nét nhất bản chất, đặc trưng của hoạt động thẩm định. Hoạt động thẩm định đòi hỏi các chủ thể thực hiện phải xem xét, đánh giá một cách toàn diện dự thảo văn bản từ nội dung đến hình thức, trên cơ sở đối chiếu với các quy định của pháp luật nhằm đưa ra những nhận xét và kết luận về nội dung của dự thảo văn bản đảm bảo phù hợp với Hiến pháp và pháp luật cũng như tính đồng bộ trong hệ thống pháp luật.

Thẩm định có ý nghĩa quan trọng là giai đoạn *“tiền kiểm”*, giúp cho cơ quan, người có thẩm quyền ban hành VBQPPL có cái nhìn toàn diện và sâu sắc về mặt pháp lý cũng như tính khả thi trên thực tế của VBQPPL trước khi ban hành văn bản. Nếu không có hoạt động này thì đối tượng ban hành sẽ khó tiếp nhận được những thông tin khách quan về tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi của dự thảo văn bản. Ngoài ra, hoạt động này còn có ý nghĩa làm giảm bớt sự căng thẳng giữa các ý kiến khác nhau của các cơ quan khi giải quyết những vấn đề có tính chất liên ngành bằng

cách cung cấp những thông tin cần thiết và thiết kế lại một hoặc nhiều vấn đề còn có ý kiến khác nhau, đồng thời có thể giảm bớt chi phí về thời gian và vật chất cho việc soạn thảo và hướng dẫn thi hành các văn bản khi được thông qua và có hiệu lực. Các cơ quan ban hành VBQPPL có thể cải thiện được kết quả xây dựng pháp luật nhờ một quy trình thẩm định khoa học, góp phần chỉnh lý, hoàn thiện các dự thảo văn bản. Chất lượng thẩm định dự thảo có tác động mạnh đến trình độ xây dựng pháp luật, quy mô của việc thực hiện pháp luật. Ngược lại, nếu thẩm định không chuẩn xác có thể làm “*nản lòng*” chủ thể soạn thảo, ban hành và kết quả là dự thảo đó sẽ gây thiệt hại cho xã hội. Mặt khác, nếu thẩm định hời hợt không nắm bắt, tuân thủ các quy định của pháp luật và không có nghiệp vụ sẽ làm cho các chủ thể mất tin tưởng và tốn kém nhiều sức lực, thời gian để giải quyết những mâu thuẫn, không thống nhất trong hệ thống pháp luật hiện hành.

Thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là một công đoạn bắt buộc do Sở Tư pháp thực hiện trong trường hợp dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình. Chậm nhất là 25 ngày trước ngày UBND tỉnh họp, cơ quan chủ trì soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến Sở Tư pháp để thẩm định. Đặc biệt, đối với dự thảo nghị quyết có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc do Sở Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Giám đốc Sở Tư pháp phải thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

Về nội dung thẩm định:

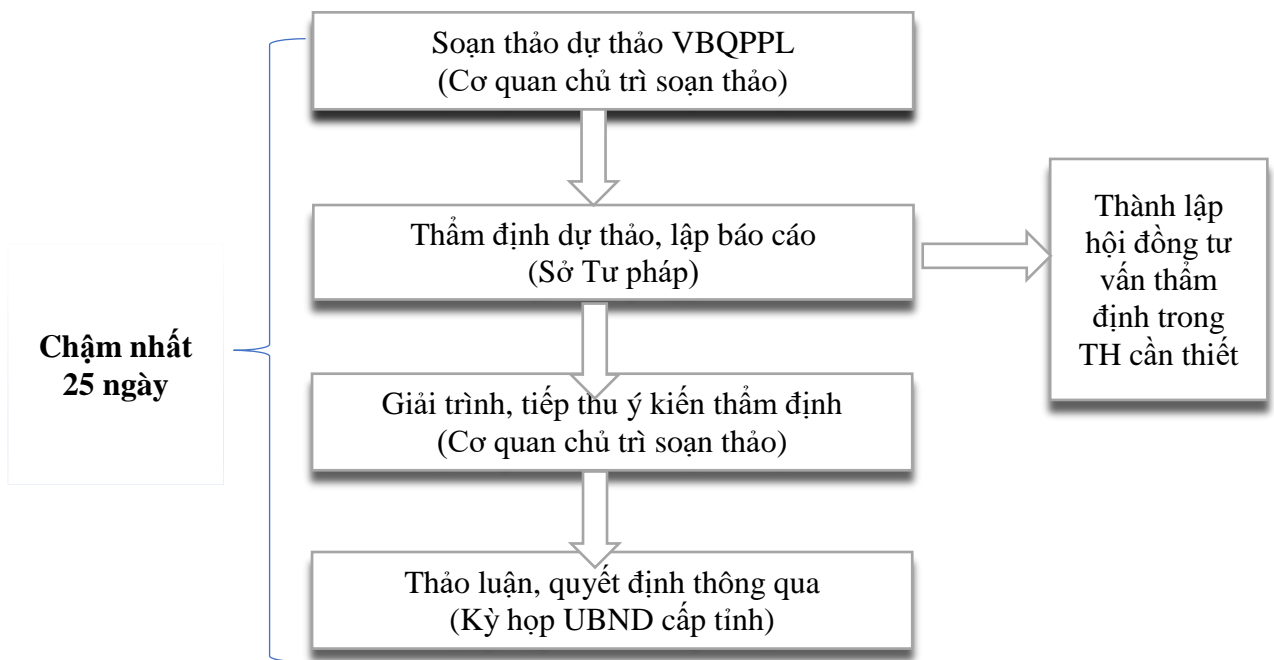
- Đối với dự thảo nghị quyết quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương thì Sở Tư pháp khi thẩm định sẽ tập trung vào 04 vấn đề sau đây: (1) đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo nghị quyết; (2) sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo với hệ thống pháp luật; (3) Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với các quy định trong văn bản đã giao cho HĐND quy định chi tiết và với các chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết đã được thông qua; (4) ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo nghị quyết.

- Đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương thì nội dung thẩm định tập trung vào các vấn đề tương tự như nội dung thẩm định nêu trên và bổ sung thêm sự cần thiết ban hành. Trong số các nội dung này thì yêu cầu thẩm định về tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật là phần đánh giá quan trọng nhất.

Ở nội dung thẩm định về tính hợp hiến, ý kiến đánh giá tập trung vào sự phù hợp các quy định của dự thảo nghị quyết với các quy định cụ thể, nguyên tắc, tinh thần của hiến pháp, về bản chất nhà nước, về chế độ kinh tế, về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND. Đối với tính hợp pháp của dự thảo nghị quyết, thẩm định tập trung vào đánh giá: (i) sự phù hợp của hình thức, nội dung văn bản với thẩm quyền của chủ thể ban hành, sự phù hợp của nội dung dự thảo với quy định của các VBQPPL có giá trị pháp lý cao hơn (bằng cách đối chiếu với Hiến pháp; đối chiếu với các VBQPPL cùng lĩnh vực của cấp trên; đối chiếu các VBQPPL liên quan khác, bao gồm các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết). Trong trường hợp phát hiện dự thảo nghị quyết có quy định không phù hợp với quy định của văn bản có giá trị pháp lý cao hơn nhưng phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc đảm bảo quyền và nghĩa vụ của công dân thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất việc xin ý kiến của cơ quan có thẩm quyền; (ii) việc tuân thủ thủ tục xây dựng nghị quyết theo quy định của pháp luật về xây dựng, ban hành VBQPPL. Trong nội dung thẩm định về tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật phải nêu rõ ý kiến đánh giá sự thống nhất giữa quy định của dự thảo với các quy định của hiến pháp luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên cũng như chính nghị quyết của HĐND đã ban hành. Trong trường hợp phát hiện quy định của dự thảo không thống nhất với các văn bản nêu trên về cùng một vấn đề thì báo cáo thẩm định phải phân tích được lý do, ưu điểm, hạn chế của quy định của dự thảo và đề xuất phương án xử lý. Cuối cùng, cơ quan thẩm định cũng phải đánh giá về tính hợp lý, khoa học trong bố cục của dự thảo nghị quyết; việc sử dụng nhất quán các thuật ngữ chuyên môn trong hệ thống pháp luật. Trường hợp

trong dự thảo nghị quyết sử dụng thuật ngữ chuyên ngành hay thuật ngữ giới hạn trong phạm vi điều chỉnh của dự thảo thì các thuật ngữ này cần phải được giải thích rõ ràng. Ngôn ngữ được sử dụng trong văn bản phải rõ ràng, đơn giản, dễ hiểu, tuân thủ thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản theo quy định của pháp luật.

Kết quả của hoạt động thẩm định là báo cáo thẩm định phải thể hiện rõ ý kiến của Sở Tư pháp về nội dung thẩm định và ý kiến về việc dự thảo đủ điều kiện hoặc chưa đủ điều kiện trình UBND cấp tỉnh và phải được gửi đến cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày Sở tư pháp nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo nghị quyết, đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khi trình UBND dự thảo nghị quyết



Quy trình thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

Bước 4: UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định trình HĐND cấp tỉnh dự thảo nghị quyết. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến UBND để chuyển đến các thành viên UBND chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày UBND họp. Hồ sơ gồm: Tờ trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về dự thảo nghị quyết; Dự thảo nghị quyết; Báo cáo thẩm định; báo cáo giải trình, tiếp thu ý

kiến thẩm định; Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; Tài liệu khác (nếu có).

Việc xem xét quyết định trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cấp tỉnh được tiến hành như sau: đối với dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình thì UBND có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để quyết định việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cấp tỉnh; đối với dự thảo nghị quyết do cơ quan, tổ chức khác trình thì UBND có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản. Chậm nhất là 25 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Hội đồng nhân dân, cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết phải gửi tờ trình, dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan đến UBND cấp tỉnh để UBND tham gia ý kiến. Ngược lại, chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, Ủy ban nhân dân phải gửi ý kiến bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết.

Bước 5: Thẩm tra dự thảo nghị quyết

Theo *Từ điển Luật học*, thì thẩm tra là “việc kiểm tra, xem xét các nội dung cơ bản của một vấn đề nào đó để đi đến kết luận về tính đúng đắn, tính hợp pháp và tính khả thi”[37; tr.702]. Như vậy, tương tự với thẩm định, thẩm tra cũng là hoạt động xem xét, đánh giá góp phần hoàn thiện nội dung, hình thức dự thảo trước khi trình HĐND cấp tỉnh. Mặc dù đều là những hoạt động được tiến hành với mục đích kiểm tra trước văn bản, song có thể phân biệt thẩm định, thẩm tra qua những đặc trưng về: chủ thể, đối tượng, nội dung, tính chất và vị trí, vai trò của hai hoạt động này trong quá trình xây dựng nghị quyết. Điểm chung lớn nhất của thẩm định, thẩm tra là xem xét, đánh giá những quy định mang tính chủ quan do một cơ quan có thẩm quyền ban hành trên cơ sở những yếu tố khách quan như: quy luật của sự vận động xã hội, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, cơ chế điều chỉnh pháp luật... Nếu các quy định đó là tiến bộ, phù hợp với yêu cầu thực tiễn sẽ thúc đẩy phát triển của địa phương. Ngược lại, nếu các quy định đó không dựa trên thực tiễn sẽ trở thành lực cản, thậm chí đẩy lùi sự phát triển xã hội và quản lý nhà nước.

Thẩm tra là công đoạn bắt buộc do các Ban của HĐND cấp tỉnh thực hiện trước khi trình HĐND. Chậm nhất là 15 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, cơ quan trình dự thảo nghị quyết phải gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến Ban của HĐND được phân công thẩm tra để thẩm tra. Hồ sơ gửi thẩm tra bao gồm: Tờ trình HĐND về dự thảo nghị quyết; Dự thảo nghị quyết; Báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định đối với dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình; ý kiến của Ủy ban nhân dân và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến của UBND đối với dự thảo do Ban của HĐND, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh trình; Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý; báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết quy định chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; Tài liệu khác (nếu có).

Kết quả của hoạt động thẩm tra là báo cáo thẩm tra thể hiện rõ quan điểm của cơ quan thẩm tra về những vấn đề thuộc nội dung thẩm tra; đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung, phương án xử lý của cơ quan chủ trì thẩm tra đối với những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và phải được gửi đến Thường trực HĐND chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND.

Bước 6: Thảo luận và thông qua dự thảo nghị quyết

Theo từ điển Tiếng Việt thì thảo luận là “*trao đổi ý kiến về một vấn đề, có phân tích lý lẽ*”[38; tr.1628]. Điều này có nghĩa dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh sẽ được đánh giá, xem xét ở nhiều khía cạnh khác nhau để tìm ra “*lỗi*” và cách khắc phục trên cơ sở phát huy trí tuệ tập thể HĐND cấp tỉnh. Dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trước khi ban hành cần phải được thảo luận thực sự dân chủ trong kỳ họp của HĐND. Trong toàn bộ quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thì đây là khâu vô cùng quan trọng, bước rà soát cuối cùng trước khi dự thảo được ban hành và có hiệu lực pháp lý. Hoạt động này được tiến hành theo trình tự sau:

- Trước khi kỳ họp HĐND diễn ra, Thường trực HĐND cấp tỉnh chỉ đạo việc chuẩn bị hồ sơ dự thảo nghị quyết để gửi đến đại biểu HĐND chậm nhất 07 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND. Hồ sơ gồm: Hồ sơ thẩm tra; Báo cáo thẩm tra;

Ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với dự thảo nghị quyết do cơ quan, tổ chức khác trình; Tài liệu khác (nếu có).

- Tại kỳ họp HĐND, đại diện cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết thuyết trình dự thảo nghị quyết¹⁹; Đại diện Ban của HĐND được phân công thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra²⁰. Sau đó, HĐND cấp tỉnh tiến hành thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết.

- Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành. Chủ tịch HĐND cấp tỉnh có trách nhiệm ký chứng thực nghị quyết.

Bước 7: Đăng công báo. Toàn văn nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải được đăng Công báo tỉnh chậm nhất 07 ngày kể từ ngày thông qua và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương.

2.4. Các yếu tố ảnh hưởng chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là hoạt động của các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền thực hiện theo trình tự, thủ tục theo quy định. Theo đó, sản phẩm của quá trình này là các nghị quyết, góp phần tạo hành lang pháp lý điều chỉnh hiệu quả các quan hệ xã hội phát sinh trên tất cả các lĩnh vực của đời sống trên địa bàn tỉnh. Để bảo đảm chất lượng xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh cần có các yếu tố sau đây:

2.4.1. Yếu tố chính trị

Xây dựng pháp luật trong đó hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được xác định là hoạt động nhằm thể chế hoá, đưa chủ trương, đường lối của Đảng thực sự đi vào thực tiễn cuộc sống tại địa phương. Việc thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng là cơ chế bảo đảm mang tính chính trị - pháp lý, bảo đảm cho Đảng xác lập và thực hiện được sự lãnh đạo của mình đối với Nhà nước và xã hội. Tại Đại hội XII cũng đã nhấn mạnh: “Thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng thành chính sách, pháp luật phù hợp với thực tiễn và đáp ứng lợi ích, nguyện vọng chính đáng của nhân dân” [6, tr.210]. Do đó, yêu cầu đặt ra phải bảo đảm đồng thời tính đúng đắn và tính phù hợp của đường lối, chủ trương với yêu

¹⁹ Xem Điểm a, Khoản 1, Điều 126 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

²⁰ Xem Điểm b, Khoản 1, Điều 126 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

câu đòi hỏi khách quan từ thực tiễn quản lý của chính quyền địa phương. Đường lối, chủ trương dù đúng song không phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, truyền thống lịch sử, với mong muốn và tâm lý xã hội; với thực trạng và yêu cầu quản lý từng lĩnh vực xã hội của quản lý nhà nước, trình độ và năng lực thực tế của đội ngũ công chức; với yêu cầu của thời đại, hội nhập... thì cũng rất khó thực hiện, cho dù đã được thể chế hóa.

Mặt khác, yếu tố chính trị tác động còn là nhận thức của Đảng đối với vấn đề phân cấp, phân quyền trong hoạt động quản lý nhà nước. Nhân tố ảnh hưởng lớn tới hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Nhìn từ phương diện chủ trương, qua các văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII, VIII, IX, X, XI, XII của Đảng đã đề ra yêu cầu đổi mới tổ chức hoạt động của chính quyền địa phương; nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND các cấp. Đặc biệt Đại hội XI đã nhấn mạnh chủ trương “bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc quyết định và tổ chức thực hiện những chính sách trong phạm vi được phân cấp”. Việc thực hiện phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực một cách khoa học, hợp lý có ý nghĩa quan trọng đối với việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, phát huy năng lực, vị trí, vai trò của các cấp chính quyền. Các cơ quan trung ương (Chính phủ, bộ, ngành) tập trung hơn vào hoạch định chính sách vĩ mô; các cơ quan chính quyền địa phương, nhất là HĐND cấp tỉnh, được phân cấp nhiều hơn trong việc quản lý nhà nước trên địa bàn, từ đó hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thực chất, hiệu quả hơn.

2.4.2. Yếu tố pháp lý

Ở mỗi giai đoạn lịch sử nhất định, yếu tố pháp lý được hiểu là tổng thể các yếu tố tạo nên đời sống pháp luật của mỗi quốc gia, đó là hệ thống pháp luật, các quan hệ pháp luật, ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật, v.v... Trong xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, sự ảnh hưởng của yếu tố pháp lý đến chất lượng xây dựng nghị quyết thể hiện ở các khía cạnh sau:

- Hệ thống quy định pháp luật đầy đủ, toàn diện và chặt chẽ về xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, như các quy định về nội dung, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước, trách nhiệm cá nhân có thẩm quyền tham gia sẽ giúp cho các chủ thể có thẩm quyền có

thể thực hiện được một cách đúng pháp luật và hiệu quả hoạt động của mình. Nếu quy định pháp luật không đầy đủ, thiếu chặt chẽ hoặc có mâu thuẫn giữa các cơ quan thực hiện nhiệm vụ với nhau, không đảm bảo sự đồng bộ với các quy định về chức năng, thẩm quyền quản lý chuyên môn, sẽ cản trở và làm ảnh hưởng đến quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Ở Việt Nam, hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải căn cứ các quy định tại Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật TCCP và Luật TCCQDP năm 2019; Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 và các Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành. Trường hợp các văn bản này quy định khoa học, logic, chặt chẽ, hợp lý sẽ làm cho quy trình xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được bảo đảm, các quy phạm pháp luật ra đời có tính khả thi, hợp hiến, hợp pháp..., ngược lại sẽ làm cản trở, ảnh hưởng tới quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết.

- Sự ảnh hưởng của văn hóa pháp luật đối với xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thể hiện thông qua hành vi pháp luật, sự tuân thủ pháp luật của từng chủ thể có thẩm quyền trong quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết, đó là sự nghiêm chỉnh thực hiện đúng, đủ, kịp thời các quy định về nội dung, thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Bên cạnh đó, các yếu tố cổ hủ lạc hậu, sự tồn tại tư tưởng thờ ơ hoặc coi thường pháp luật ở một số nơi, một số người sẽ có tác động tiêu cực tới hoạt động xây dựng nghị quyết trong giai đoạn hiện nay. Ngoài ra, ý thức, niềm tin của người dân đối với pháp luật, đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền cũng có ảnh hưởng quan trọng đối với hoạt động xây dựng pháp luật nói chung và chất lượng xây dựng ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh nói riêng.

2.4.3. Yếu tố nguồn nhân lực

Hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chịu ảnh hưởng lớn bởi nguồn nhân lực thực hiện. Nguồn nhân lực thể hiện dưới hai góc độ: một là, bộ máy đủ khả năng (có cơ quan chuyên trách, có bộ phận chuyên môn, có đủ số lượng người thực hiện nhiệm vụ xây dựng nghị quyết) và hai là, năng lực chuyên môn của người có thẩm quyền hoặc của đội ngũ tham mưu, tư vấn về xây dựng nghị quyết. Hiện nay, các Sở Tư pháp địa phương đều thường đăng tải các báo cáo về tình hình xây dựng VBQPPL do HĐND và UBND tỉnh ban hành theo từng

năm hoặc giai đoạn. Qua các con số thống kê cho thấy luôn có một yếu tố ảnh hưởng không tốt đến chất lượng của công tác xây dựng nghị quyết đó là đội ngũ công chức chuyên môn còn thiếu và yếu. Bên cạnh đó, vấn đề năng lực của cán bộ soạn thảo nghị quyết là yếu tố quan trọng chi phối, tác động trực tiếp đến chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Nếu cán bộ có năng lực chuyên môn tốt, sẽ giúp việc xây dựng, ban hành nhanh chóng, kịp thời, đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý. Ngược lại, sẽ không giúp “hoàn thiện” cho hệ thống văn bản mà có khi lại làm phức tạp hoá, nảy sinh vấn đề, vì khi việc “diễn dịch” chính sách không đúng, hệ lụy kéo theo sẽ khó giải quyết hơn. Năng lực đội ngũ cán bộ thể hiện trên các khía cạnh: yêu cầu về trình độ chuyên môn (được đào tạo chuyên ngành luật, ngành quản lý nhà nước, được bồi dưỡng chuyên môn thường xuyên về nghiệp vụ văn bản, có kiến thức xã hội toàn diện...) và có phẩm chất đạo đức chuẩn mực (không vụ lợi, không tham nhũng chính sách). Người có trình độ chuyên môn tốt, nếu lợi dụng chuyên môn để làm lợi từ những câu chữ trong văn bản thì rất khó xử lý mà hệ quả mang đến cho xã hội lại khôn lường.

Chính vì vậy, bên cạnh chuyên môn giỏi đội ngũ cán bộ, công chức phải có tâm trong sáng và tinh thần phục vụ. Điều này cũng đòi hỏi chế độ đãi ngộ cần phải tương xứng với yêu cầu về thời gian, trí tuệ, khi đó sự tâm huyết nghề nghiệp và tinh thần phục vụ mới có thể được đảm bảo.

2.4.4. Yếu tố kinh tế - xã hội

Thứ nhất, về yếu tố kinh tế. Bất kỳ hoạt động xã hội nói chung, hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước nói riêng, đều gắn với điều kiện kinh tế. Xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh không nằm ngoài nguyên lý ấy. Điều kiện kinh tế là nền tảng cơ sở trên đó ý thức xã hội (ý thức chính trị, ý thức pháp luật...) được hình thành và phát triển. Kinh tế chi phối, tác động, ảnh hưởng trực tiếp đến trình độ hiểu biết của con người. Thực tế phát triển của xã hội loài người đã chứng minh rằng, nếu điều kiện kinh tế phát triển, văn hoá xã hội tiên tiến, sẽ đẩy trình độ pháp lý của dân cư cao lên. Trong đó, có thể một bộ phận hoặc không loại trừ là số đông dân chúng có hiểu biết pháp luật và hành xử theo pháp luật.

Khi nói đến chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết, là nói đến quá trình xây dựng, số lượng nghị quyết được ban hành và hiệu quả tác động tích

cực sau khi triển khai thực hiện trên thực tế. Nếu kinh tế phát triển, trình độ hiểu biết pháp luật của công chức cao thì việc xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh sẽ có chất lượng hơn, điều đó cũng gắn với việc vi phạm trong hoạt động ban hành nghị quyết có thể giảm xuống. Kinh tế phát triển sẽ giúp cho việc ứng dụng công nghệ thông tin vào quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết như quá trình chuyển tải, lấy ý kiến dự thảo nghị quyết... và cũng góp phần giảm bớt áp lực về nhân sự cho các cơ quan chuyên môn, tăng hiệu quả công việc, góp phần đảm bảo chất lượng công tác xây dựng, ban hành nghị quyết. Kinh nghiệm cho thấy, nếu địa phương nào chưa tin học hoá công tác văn phòng, tiến độ giải quyết công việc sẽ chậm hơn, có thể ảnh hưởng đến thời hạn giải quyết công việc. Những tỉnh thành có khả năng thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao và có điều kiện kinh tế tốt, cộng với sự quan tâm đầu tư của cơ quan chính quyền cho công tác văn bản, sẽ là những địa phương có hoạt động ban hành văn bản được nề nếp hơn, quy củ hơn. Mặc dù trình độ phát triển kinh tế cao không đồng nghĩa với chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết được đảm bảo, nhưng điều đó sẽ hạn chế được tối đa những vi phạm đơn giản, thô sơ. Bên cạnh đó, để xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh có chất lượng, việc đầu tư kinh phí là điều kiện bắt buộc. Thông thường, kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng, ban hành nghị quyết được thực hiện theo nguyên tắc: Kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng, ban hành và người làm công tác xây dựng, ban hành nghị quyết của cơ quan, tổ chức thuộc cấp nào do ngân sách nhà nước cấp đó bảo đảm và được tổng hợp vào dự toán ngân sách hằng năm của đơn vị. Vì thế, ở những địa phương có điều kiện kinh tế eo hẹp, việc bố trí kinh phí cho công tác này cũng là một thách thức trong khi các khoản chi cho các lĩnh vực khác còn đang thiếu thốn.

Thứ hai, về yếu tố xã hội. Có thể coi “nhận thức” là yếu tố quan trọng quyết định đến chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Trước hết, cần phải nhận thức đúng đắn về vị trí, vai trò của HĐND cấp tỉnh và mối quan hệ với UBND cấp tỉnh. Trước khi ban hành Hiến pháp 2013, HĐND và UBND cấp tỉnh được xem như hai cơ quan tương đối độc lập với nhau. PGS.TS Bùi Xuân Đức Việt: “UBND bên cạnh tính chất chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, trực thuộc hai chiều, vừa chịu trách nhiệm trước

HĐND vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Chính tính chất này của UBND đã làm cho UBND có tính độc lập, không còn lệ thuộc vào HĐND như lý luận đã nêu ra”[50, tr. 184-185]. Chính bởi quan niệm này mặc dù xét về mặt pháp lý UBND là cơ quan chấp hành của HĐND nhưng được xem là cơ quan có “thực quyền” quản lý mọi mặt đời sống xã hội của địa phương, hiệu quả hoạt động của nó lại không được gắn với hiệu quả hoạt động của HĐND. Theo chúng tôi, UBND và HĐND tỉnh là hai cơ quan hợp thành chính quyền địa phương, có mối quan hệ mật thiết, thống nhất với nhau trong đó HĐND tỉnh là cơ quan quyết định các vấn đề của địa phương thông qua hoạt động ban hành nghị quyết còn UBND tỉnh là cơ quan chấp hành các quyết định của HĐND tỉnh, chịu sự giám sát toàn diện của HĐND tỉnh. Đồng thời, mọi sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên là phải theo kênh của HĐND. Điều này hoàn toàn phù hợp với quan điểm chế độ HĐND làm cho hoạt động của HĐND tỉnh trở nên hiệu quả, thực chất hơn.

Và như vậy, khi có sự nhận thức đúng đắn về vị trí, vai trò của HĐND cấp tỉnh cần phải thấy rằng HĐND cấp tỉnh là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương với vai trò quan trọng là cơ quan nhà nước đại diện cho toàn thể nhân dân địa phương một thể chế thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động cơ bản là ban hành nghị quyết. Khi đã nhận thức được tầm quan trọng của hoạt động này sẽ làm gia tăng mức độ quan tâm của lãnh đạo các Sở, ban, ngành; người đứng đầu tổ chức pháp chế của tỉnh như trong việc kiện toàn về tổ chức, biên chế, trong việc tạo điều kiện tổ chức các lớp tập huấn nghiệp vụ hoặc cử cán bộ, công chức tham gia các lớp tập huấn nghiệp vụ, các đoàn công tác về xây dựng, soạn thảo VBQPPL; trong việc cấp kinh phí hỗ trợ cho xây dựng, soạn thảo VBQPPL tại Sở, ban, ngành của địa phương mình hay trong việc ban hành các văn bản pháp luật làm cơ sở để triển khai hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL tại địa phương mình được tốt hơn... Tất cả các vấn đề trên nếu được quan tâm thực hiện tốt thì góp phần tác động tích cực đến chất lượng, hiệu quả của xây dựng nghị quyết do HĐND cấp tỉnh ban hành.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước ta, HĐND cấp tỉnh có vị trí, vai trò vô cùng quan trọng trong hệ thống chính quyền địa phương. Thế nhưng HĐND cấp tỉnh hoạt động không thường xuyên, hoạt động của của HĐND cấp tỉnh chủ yếu được tiến hành tại các phiên họp thường kỳ và chuyên đề để thực hiện các chức năng của HĐND cấp tỉnh như thực hiện quyền lập quy, quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước ở địa phương. Để thực hiện tốt các chức năng trên, quyền lực của HĐND cấp tỉnh chỉ được thể hiện đầy đủ khi toàn thể đại biểu HĐND tham gia thảo luận và bỏ phiếu, biểu quyết để quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương. Qua đó, HĐND cấp tỉnh thực hiện thẩm quyền của mình thông qua việc ban hành VBQPPL dưới hình thức nghị quyết. Vì thế, nghị quyết có vai trò to lớn trong hoạt động của HĐND cấp tỉnh.

Nghiên cứu làm rõ những vấn đề cơ bản về lý luận liên quan đến nghị quyết và công tác xây dựng, ban hành nghị quyết có ý nghĩa cần thiết và quan trọng trong giai đoạn hiện nay. Chương 2 của luận án tập trung nghiên cứu để giải quyết các nội dung trên. Trước hết, luận án tiếp cận theo hướng phân tích làm rõ khái niệm VBQPPL và VBQPPL của HĐND cấp tỉnh; Từ đó xác định và phân tích những vấn đề lý luận của công tác xây dựng, ban hành nghị quyết trong hoạt động của HĐND cấp tỉnh. Trong đó chú trọng nghiên cứu những vấn đề về lý luận như vai trò, nguyên tắc, quy trình ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh; phân tích các yếu tố ảnh hưởng tới chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Toàn bộ những vấn đề mang tính lý luận ở chương 2 sẽ làm cơ sở cho việc nghiên cứu các chương tiếp theo của luận án.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH VÀ THỰC TIỄN XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

3.1. Thực trạng pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

3.1.1. Quy định pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh giai đoạn trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Trong thực tiễn lịch sử hoạt động lập pháp của Việt Nam, hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL đã được nhìn nhận và thể hiện dưới những khía cạnh khác nhau. Đầu tiên, hoạt động này được đề cập đến một cách ngắn gọn trong Nghị quyết số 91/NQ/HĐNN, ngày 06/8/1988 của Hội đồng Nhà nước về việc ban hành Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh. Trong Lời nói đầu của Quy chế đã quy định: “*Để kịp thời thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng, phục vụ ngày càng tốt hơn yêu cầu quản lý xã hội theo pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa; Để bảo đảm phát huy tác dụng của công tác xây dựng pháp luật, từng bước đưa công tác này vào nề nếp, xác định rõ phạm vi, quyền hạn nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước có trách nhiệm xây dựng luật, pháp lệnh... Quy chế này xác định trình tự, thủ tục xây dựng luật và pháp lệnh...*”²¹

Tuy nhiên, phải chờ đến sự ra đời của Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2002 ra đời thì việc luật hóa hoạt động xây dựng văn bản pháp luật mới được quy định chính thức. Tiếp đến, việc xây dựng VBQPPL được tách bạch giữa đối tượng là VBQPPL của địa phương theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 và đối tượng là VBQPPL của cơ quan trung ương theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2008. Trong các đạo luật này, lần lượt những nội

²¹ Nghị quyết số 91/NQ/HĐNN, ngày 06/8/1988 của Hội đồng Nhà nước về việc ban hành Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh

dung có liên quan đến hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh đã được quy định ngày càng rõ ràng hơn.

Ưu điểm của pháp luật về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh trong giai đoạn trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Các đạo luật về ban hành VBQPPL lần lượt được ra đời, thay thế qua các giai đoạn khác nhau với mục đích nâng cao hiệu quả của công tác xây dựng, ban hành VBQPPL đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước. Các luật đã sửa đổi một cách toàn diện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ khâu lập chương trình đến soạn thảo, thẩm định, thẩm tra và trình xem xét, thông qua dự thảo VBQPPL.

Đối với Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004: quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh được quy định theo hướng lồng ghép hoạt động hoạch định chính sách thực hiện xuyên suốt quá trình hình thành nghị quyết từ giai đoạn lập chương trình đến soạn thảo, cụ thể:

(i) Về lập chương trình xây dựng nghị quyết là giai đoạn đầu tiên của quy trình với mục đích tạo lập kế hoạch cho HĐND cấp tỉnh có thể chủ động xem xét, thông qua nhằm hạn chế đến mức thấp nhất việc hình thành văn bản một cách tùy tiện, ngẫu hứng, duy ý chí. Thời kỳ này Chương trình xây dựng nghị quyết được HĐND cấp tỉnh quyết định tại kỳ họp cuối năm trước chuẩn bị cho năm sau. Cơ sở xây dựng Chương trình xây dựng nghị quyết hằng năm là “dựa vào đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương, bảo đảm thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, bảo đảm các quyền và nghĩa vụ của công dân ở địa phương.”²² Các chủ thể có thẩm quyền gửi đề nghị xây dựng nghị quyết theo quy định tại Khoản 1 Điều 13 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP “Đề nghị xây dựng nghị quyết phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, tên văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản, những nội dung chính của văn bản, dự báo tác động kinh tế

²² Khoản 1 Điều 21 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004

- xã hội, nguồn lực tài chính, nhân lực bảo đảm thi hành văn bản, thời điểm ban hành văn bản”²³.

Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh đề xuất sẽ phải gửi tới Văn phòng UBND cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với Sở Tư pháp, Sở Nội vụ, Sở Tài chính lập dự thảo Dự kiến chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND và trình UBND cấp tỉnh quyết định. Dự kiến chương trình này sau khi được UBND cấp tỉnh thông qua sẽ được gửi tới Văn phòng HĐND cấp tỉnh trước ngày 30 tháng 10 hằng năm.

Văn phòng HĐND tổng hợp các đề nghị xây dựng chương trình; phối hợp với Văn phòng UBND, Sở Tư pháp và các Ban có liên quan của HĐND xây dựng dự kiến chương trình. Dự kiến chương trình phải nêu rõ tên văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản, những nội dung chính của văn bản, cơ quan trình văn bản, cơ quan thẩm tra văn bản và thời điểm ban hành văn bản sau đó được gửi tới Thường trực HĐND và các đại biểu HĐND xem xét trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND. HĐND cấp tỉnh thông qua Chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND tại kỳ họp cuối năm của HĐND. Trong trường hợp cần điều chỉnh chương trình thì Thường trực HĐND phối hợp với UBND điều chỉnh và báo cáo HĐND tại kỳ họp gần nhất.

(ii) Về việc soạn thảo dự thảo nghị quyết: Sau khi được phân công cơ quan soạn thảo có nhiệm vụ tại Điều 22 của Luật quy định “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 nghị quyết; xác định văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản dự kiến sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ; tổng hợp, nghiên cứu tiếp thu ý kiến và chỉnh lý dự thảo nghị quyết”; Về nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo tại Khoản 1 Điều 17 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP “a) 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; b) Tổ chức nghiên cứu thông tin,

²³ Khoản 1 Điều 13 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004

tư liệu có liên quan đến dự thảo; c) Chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; xác định văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản dự kiến sửa đổi, bổ sung, thay thế, huỷ bỏ, bãi bỏ; d) Tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản trong phạm vi và với hình thức quy định tại khoản 3 Điều 23 Nghị định này tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo; tập hợp và nghiên cứu tiếp thu ý kiến để chỉnh lý dự thảo; đ) Chuẩn bị Tờ trình và tài liệu liên quan đến dự thảo. Tờ trình phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, quá trình xây dựng dự thảo, nội dung chính của dự thảo, những vấn đề cần xin ý kiến chỉ đạo và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; e) Giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định trong trường hợp văn bản phải được thẩm định theo quy định”. Trong trường hợp soạn thảo văn bản có nội dung phức tạp hoặc liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, điều chỉnh những vấn đề mới, Thủ trưởng cơ quan chủ trì soạn thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh có thể thành lập Tổ soạn thảo. Tổ soạn thảo thực hiện các nhiệm vụ sau đây: Đánh giá các VBQPPL hiện hành có liên quan đến dự thảo; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự thảo; nghiên cứu thông tin, tư liệu có liên quan đến dự thảo; xây dựng đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; chuẩn bị tờ trình và tài liệu liên quan đến dự thảo²⁴.

(iii) Về việc lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết: theo quy định tại Điều 23 của Luật căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo nghị quyết, 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 nghị quyết; Cơ quan, tổ chức hữu quan được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn năm ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo nghị quyết.

Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết 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 nghị quyết. Hình thức lấy ý kiến tương đối linh hoạt với nhiều hình thức khác nhau bao gồm lấy ý kiến trực tiếp thông qua cuộc họp, hội nghị, hội thảo; lấy ý kiến thông qua các phương tiện thông

²⁴ Khoản 4 Điều 17 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP

tin đại chúng, trang thông tin điện tử của địa phương; lấy ý kiến qua khảo sát, phát phiếu thăm dò tới các đối tượng và các hình thức khác²⁵.

(iv) Về việc thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND do UBND cấp tỉnh trình. Sở Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị quyết trước khi trình UBND cấp tỉnh với phạm vi tại Khoản 3 Điều 24 của Luật quy định: “a) Sự cần thiết ban hành nghị quyết; b) Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo nghị quyết; c) Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật; d) Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản”. Kết quả của hoạt động thẩm định là báo cáo thẩm định được gửi tới cơ quan soạn thảo. Cơ quan soạn thảo tiến hành nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý dự thảo nghị quyết trước khi trình ra phiên họp của UBND. UBND cấp tỉnh có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để quyết định việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cấp tỉnh. Đối với dự thảo nghị quyết do cơ quan, tổ chức khác trình thì UBND có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản.

(v) Về việc thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh: Các Ban của HĐND có nhiệm vụ thẩm tra dự thảo nghị quyết về các nội dung tại khoản 3 Điều 27 của Luật như sau: “a) Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; b) Sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với tình hình, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; c) Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật”. Báo cáo thẩm tra phải được gửi đến Thường trực HĐND chậm nhất là bảy ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND cấp tỉnh.

(vi) Về việc xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết: Hồ sơ dự thảo nghị quyết được gửi đến các đại biểu HĐND chậm nhất là năm ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND cấp tỉnh. Tại kỳ họp, sau khi nghe trình bày của cơ quan trình dự thảo, báo thẩm tra của cơ quan thẩm tra, HĐND sẽ thảo luận và biểu quyết. Dự thảo nghị quyết chỉ được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành.

Có thể thấy, đây là một quy trình có tính logic rất cao, với nhiều công đoạn và nhiều chủ thể tham gia. Trong các chủ thể ấy, đối với các dự thảo nghị quyết do

²⁵ Khoản 3 Điều 23 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP

UBND cấp tỉnh trình, chủ thể quan trọng nhất chính là các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND tỉnh. Đây thường là chủ thể khởi xướng cho việc đề nghị xây dựng nghị quyết và cũng là chủ thể bảo trợ toàn bộ quá trình xây dựng dự thảo nghị quyết khi được UBND và HĐND cấp tỉnh chấp thuận cho phép tiến hành việc xây dựng dự thảo nghị quyết. Khi được giao chủ trì soạn thảo một dự thảo nghị quyết, cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND tỉnh cũng là chủ thể có trách nhiệm tiến hành các hoạt động tổng kết thi hành pháp luật, khảo sát thực tiễn, đánh giá tác động kinh tế-xã hội của các chính sách dự kiến đưa vào nội dung dự thảo nghị quyết để tìm kiếm, củng cố các bằng chứng, lập luận luận giải cho phương án xây dựng các nội dung cụ thể của dự thảo. Tuy nhiên, trong quy trình xây dựng các dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình, không thể thiếu vai trò của cơ quan thẩm định dự thảo nghị quyết (Sở Tư pháp), cơ quan thẩm tra dự thảo nghị quyết (thường là một ban của HĐND cấp tỉnh), cùng sự tham gia của các tổ chức, cá nhân khác, bao gồm cả công chúng. Công đoạn thẩm định, thẩm tra và tham vấn ý kiến công chúng được xem là những công cụ quan trọng góp phần bảo đảm chất lượng của dự thảo nghị quyết. Tất nhiên, các hoạt động kể trên không thể thay thế cho vai trò mang tính quyết định của UBND và HĐND cấp tỉnh trong quy trình xây dựng nghị quyết. Với các dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình, UBND cấp tỉnh là cơ quan trình dự thảo nghị quyết có trách nhiệm chuẩn bị dự thảo với chất lượng cao nhất để thuyết phục HĐND cấp tỉnh chấp thuận. HĐND cấp tỉnh là cơ quan xem xét, thảo luận, cho ý kiến và có tiếng nói tối cao về việc thông qua hay không thông qua dự thảo nghị quyết. Thương trực HĐND và các Ban của HĐND cấp tỉnh có trách nhiệm thực hiện các công việc trong phạm vi thẩm quyền của mình và giúp HĐND cấp tỉnh làm tốt chức năng lập pháp của mình.

Cũng theo quy trình này, ngay từ công đoạn đề nghị xây dựng nghị quyết phục vụ xây dựng chương trình xây dựng nghị quyết, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết đã phải chuẩn bị các tài liệu cần thiết để luận giải về sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản và đặc biệt, cơ quan trình đã phải chuẩn bị “nội dung chính của văn bản”, “dự báo tác động kinh tế - xã hội”²⁶.

²⁶ Khoản 1 Điều 13 Nghị định số 91/2006/NĐ-CP

Tuy nhiên, mức độ chi tiết của đề nghị xây dựng nghị quyết chưa được Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 quy định rõ.

Qua đó, có thể thấy Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 mặc dù đã có những quy định cụ thể tuy nhiên chưa phân định hoạch định chính sách trong xây dựng VBQPPL của HĐND cấp tỉnh thành một quy trình độc lập nhưng ít nhất đã giành một số điều luật để quy định về nội dung này. Đây là những quy định mang tính tiền đề, tạo hành lang pháp lý cho hoạt động xây dựng ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh ở giai đoạn sau được luật hóa ngày càng hoàn thiện hơn.

Hạn chế của quy định pháp luật về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh trong giai đoạn trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

Pháp luật về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh thời kỳ này theo mô hình xây dựng VBQPPL “vừa thiết kế vừa thi công” chính là vừa làm luật vừa hoàn thiện chính sách. Bởi vậy, hoạch định chính sách trong quy trình xây dựng nghị quyết hầu như chưa được quan tâm đúng mức, không tách bạch quy trình chính sách mà lồng ghép trong các giai đoạn lập chương trình xây dựng nghị quyết mặc dù đây chính là hoạt động tạo nên “sức sống” cho các dự thảo sau khi được ban hành.

Pháp luật trong thời điểm này mới chỉ chú trọng đến quy trình đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình mà chưa quan tâm đến quy trình đề nghị xây dựng nghị quyết của các chủ thể khác trong đó có đại biểu HĐND cấp tỉnh vì Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004, Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06 tháng 09 năm 2006 cũng chỉ quy định chi tiết về quy trình xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh do UBND cấp tỉnh trình; mà không đề cập cụ thể về cách thức trình dự thảo nghị quyết; kiến nghị về xây dựng nghị quyết của đại biểu HĐND cấp tỉnh và các chủ thể khác. Trong luật chưa có một quy định cụ thể về trách nhiệm của các chủ thể đề nghị xây dựng nghị quyết dẫn đến các đề nghị này phần lớn rất cảm tính, xuất phát từ nhận thức chủ quan cá nhân. Chính quy định của pháp luật còn bỏ ngỏ này đã giảm bớt độ phong phú, đa dạng của nguồn hình thành sáng kiến xây dựng nghị quyết.

3.1.2. Quy định pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đánh dấu bước tiến quan trọng trong hoạt động lập pháp khi đã đổi mới về cơ bản, toàn diện từ thẩm quyền ban hành, hình thức VBQPPL... đặc biệt là quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh khi phân định giai đoạn hoạch định chính sách trước khi soạn thảo nghị quyết là bước đột phá được ghi nhận trong Luật này.

Ưu điểm của pháp luật về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Ở nước ta, bước đầu đã phân biệt rõ giai đoạn hoạch định chính sách và soạn thảo văn bản trong tổng thể quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh chỉ mới được ghi nhận kể từ khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, ngày 16/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL. Vấn đề này được coi là việc đổi mới mang tính cải cách trong tư duy làm luật theo hướng “*thiết kế trước, rồi mới tiến hành thi công sau*” nhằm khắc phục những hạn chế của quy định pháp luật trước đây về xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Hoạch định chính sách trong xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được luật định theo hướng đưa nội dung này thành một giai đoạn bắt buộc được thực hiện theo một trật tự khá logic, với các bước cụ thể được lồng ghép vào trong khâu lập đề nghị xây dựng nghị quyết. Điều này có nghĩa chính sách của nghị quyết sẽ phải được hoàn thành ngay từ khâu đề xuất được quy định văn bản phải tiến hành hoạch định chính sách, trong đó chủ thể thực hiện xây dựng nội dung chính sách, phân tích chính sách, đánh giá tác động chính sách, chuẩn bị hồ sơ và lấy ý kiến đối với chính sách.

Chính sách của nghị quyết sau khi được HĐND cấp tỉnh thông qua, sẽ làm cơ sở cho cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện việc quy phạm hóa chính sách một cách có hiệu quả nhất.

Nhận xét chung cho thấy: Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 bước đầu phân định tương đối rạch ròi hai giai đoạn hoạch định chính sách và soạn thảo dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, cùng với việc bỏ Chương trình xây dựng nghị quyết hằng năm nhằm khắc phục tình trạng theo lối mòn “vừa thiết kế vừa thi công” của

Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004. Đồng thời sẽ rút ngắn được rất nhiều thời gian cho giai đoạn soạn thảo và sẽ giảm bớt được gánh nặng cho các cơ quan chủ trì soạn thảo, cho cơ quan có thẩm quyền thông qua, giảm bớt áp lực về chương trình. Mặc dù xây dựng chính sách, xây dựng pháp luật là một quá trình tư duy (có thể có thay đổi trong quá trình soạn thảo) nhưng việc chuẩn bị tốt các chính sách trên cơ sở được nghiên cứu và xây dựng công phu, đúng quy định hy vọng sẽ đem lại tính khả thi cao, tính hữu hiệu thực sự cho các VBQPPL, sẽ hạn chế được tình trạng “luật khung”, xóa bỏ được tính cục bộ lợi ích vẫn thường tồn tại hiện nay trong ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương nói chung và của HĐND cấp tỉnh nói riêng.

Hạn chế của quy định pháp luật về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 là sản phẩm mà cơ quan chủ trì soạn thảo luật này luôn “trăn trở” cố gắng để đổi mới thể hiện qua các điều luật nhằm nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL. Tuy nhiên về cấu trúc của các điều, khoản quy định về quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh vẫn được thiết kế theo lối mòn của các Luật Ban hành VBQPPL trước đó theo từng khâu, từng bước của quy trình, thay vì phải được thiết kế theo chế định, quy trình đối với toàn bộ quy trình làm luật. Chính bởi lẽ đó mặc dù Luật Ban hành VBQPPL mới được sửa đổi năm 2020 nhưng vẫn còn tồn tại những điểm hạn chế nhất cần phải khắc phục đó là:

Một là, quy định của pháp luật đối với việc đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Về hoạt động hoạch định chính sách

Như đã khẳng định trong phần cơ sở lý luận về quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết về vai trò sự cần thiết của hoạch định chính sách trong xây dựng VBQPPL là một giai đoạn rất quan trọng làm căn cứ đề nghị xây dựng nghị quyết. Tuy nhiên các quy định về việc hoạch định chính sách từ khâu xây dựng nội dung chính sách, phân tích chính sách, đến thông qua chính sách trong đó có cả hoạt động thẩm định, tham vấn chính sách đều không rõ ràng về mặt quy trình, cũng như về trách nhiệm cụ thể của cơ quan có liên quan tại mỗi khâu, công đoạn. Chẳng hạn

như đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình các chính sách sẽ do Sở quản lý ngành, lĩnh vực kiến nghị đề xuất. Khi đó, UBND cấp tỉnh xem xét, phân tích, nghiên cứu và thông qua các chính sách (những chính sách này phải đạt được sự đồng thuận cao của các thành viên UBND tỉnh) để trình lên HĐND tỉnh²⁷. Tuy nhiên, đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do các Ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban mặt trận tổ quốc cấp tỉnh trình thì việc thông qua chính sách chỉ quy định chung chung “*có trách nhiệm thông qua chính sách*”²⁸ còn thông qua thế nào lại không có hướng dẫn cụ thể.

Hoạch định chính sách là một bước khởi phát quan trọng và phải tiến hành quy trình tương đối phức tạp. Thậm chí, ở một số quốc gia đây là giai đoạn tốn nhiều công sức nhất, quan trọng nhất và có vai trò quyết định chất lượng của VBQPPL sau này do nhiều chủ thể thực hiện chủ yếu từ các bộ quản lý ngành²⁹. Ở nước ta, mặc dù pháp luật đã “trao” quyền này khi xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh cho một số chủ thể nhất định thế nhưng lại bỏ ngỏ không có sự hướng dẫn cụ thể nhất là khâu đánh giá tác động của chính sách. Luật và Nghị định quy định 05 tiêu chí đánh giá như tác động về kinh tế, tác động về xã hội, tác động về giới (nếu có), tác động của thủ tục hành chính (nếu có) và tác động đối với hệ thống pháp luật; đồng thời quy định 02 phương pháp đánh giá tác động theo phương pháp định tính, định lượng. Tuy nhiên, việc đánh giá tác động chính sách của mỗi tiêu chí này như thế nào? Những nội dung nào mang tính chất bắt buộc? Những nội dung nào có thể không cần thiết đánh giá? Trường hợp nào đánh giá bằng phương pháp định lượng, trường hợp nào đánh giá bằng phương pháp định tính?... Chính điều này đã dẫn tới một thực tế qua khảo sát ở nhiều tỉnh thành việc đề nghị xây dựng nghị quyết là khâu gây ra nhiều khó khăn, vướng mắc nhất chủ yếu đều do UBND cấp tỉnh thực hiện, còn các chủ thể khác thì rất ít, dường như các chủ thể này đã “cố tình” quên đi nhiệm vụ mà pháp luật đã trao cho. Chẳng hạn như, từ ngày 1/7/2016 đến ngày 30/6/2018, số lượng nghị quyết được ban hành trên cơ sở đề xuất, kiến nghị bởi các chủ thể ở một số tỉnh đồng bằng sông Cửu Long như sau:

²⁷ Khoản 33 Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi 2020

²⁸ Khoản 2 Điều 116 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

²⁹ Ví dụ ở Canada có thể bắt nguồn từ các nhánh công vụ, bộ quản lý ngành, từ các hiệp hội, trường học, viện nghiên cứu...; ở Anh do các bộ quản lý ngành; ở Pháp do Thủ tướng và các nghị sỹ đề xuất...

Tỉnh/thành phố	UBND cấp tỉnh	Ban của HĐND cấp tỉnh	Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp tỉnh
Bạc Liêu	35	00	00
Tiền Giang	37	01 ³⁰	00
Hậu Giang	42	00	00
Bình Dương	48	01 ³¹	00
Đồng Nai	62	00	00

Điều này cũng hoàn toàn dễ hiểu bởi lẽ nhìn thẳng vào những nhiệm vụ mà chủ thể phải thực hiện theo quy định thì có quá nhiều việc cần phải làm, nhiều vấn đề cần phải giải quyết và trong số đó có nhiều yêu cầu có thể nói là “đánh đố” vượt quá khả năng, chưa phù hợp với thực tế. Đơn cử như việc cơ quan đề xuất chính sách bắt buộc phải thực hiện việc tổ chức nghiên cứu điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên³². Cho đến nay, Việt Nam đã tham gia hơn 2.000 điều ước quốc tế, việc tìm kiếm các điều ước quốc tế để rà soát tương đối khó khăn. Mặc dù, nội dung này là cần thiết, nhưng cơ sở dữ liệu cũng như nguồn lực chưa đảm bảo để có thể thực hiện được hoạt động này. Trong bối cảnh, chỉ có UBND cấp tỉnh có đủ khả năng để thực hiện theo yêu cầu đặt ra thì việc các cơ quan có thẩm quyền khác tỏ ra “thiếu” trách nhiệm cũng là điều dễ hiểu.

- Về trách nhiệm lấy ý kiến và phản hồi ý kiến đối với đề nghị xây dựng nghị quyết

Theo quy định, trách nhiệm lấy ý kiến hiện nay chỉ thuộc về các cơ quan còn đối với tổ chức như Mặt trận tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh thì thực hiện ra sao? Bên cạnh đó, cũng chỉ có cơ quan, tổ chức có trách nhiệm trả lời bằng văn bản khi được lấy ý kiến còn đối với chủ thể là cá nhân đặc biệt là đối tượng chịu sự tác động của chính sách thì lại không có quy định? Trong trường hợp, cơ quan tổ chức không thực hiện trách nhiệm phản hồi ý kiến trong thời gian cho phép thì cần phải có chế tài răn đe nhằm đảm bảo tính tôn nghiêm của pháp luật thì cũng chưa được đề cập đến.

³⁰ Nghị quyết số 13/2016/NQ –HĐND ngày 5/8/2016 của HĐND tỉnh Tiền Giang quy định về chế độ chính sách và điều kiện bảo đảm hoạt động của đại biểu HĐND các cấp trên địa bàn tỉnh Tiền Giang

³¹ Nghị quyết số 60/2016/NQ –HĐND ngày 16/12/2016 của HĐND tỉnh Bình Dương ban hành một số chế độ chi phục vụ hoạt động HĐND các cấp tỉnh Bình Dương

³² Xem khoản 2 Điều 112 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

- Về việc thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết

Các quy định hiện nay về vấn đề này chưa rõ ràng trong một số trường hợp:

(1) Trường hợp thứ nhất: việc thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết chỉ trong trường hợp UBND cấp tỉnh trình còn đối với các chủ thể khác thì thực hiện thế nào?
(2) Trường hợp thứ hai: khi phát sinh những chính sách mới cần bổ sung vào dự thảo nghị quyết trong quá trình soạn thảo có phải tiến hành thủ tục thẩm định hay không?
(3) Trường hợp thứ 3: nội dung thẩm định còn viển vông chưa rõ ràng, phù hợp. Chính những quy định không rõ ràng như thế này sẽ dẫn đến sự lúng túng trong quá trình triển khai thực hiện thẩm định.

Hai là, quy định của pháp luật về việc soạn thảo dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

Theo đó, sau khi HĐND cấp tỉnh thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết sẽ giao cho chính cơ quan đề xuất trình dự thảo nghị quyết và ấn định thời gian trình; cơ quan trình dự thảo nghị quyết có trách nhiệm phân công cơ quan, tổ chức chủ trì và phối hợp soạn thảo dự thảo nghị quyết. Với quy định như vậy, cơ quan nào sẽ có trách nhiệm chính về nội dung dự thảo? Hay cả cơ quan soạn thảo và cơ quan phối hợp sẽ chịu trách nhiệm liên đới trong trường hợp dự thảo nghị quyết không đảm bảo chất lượng? Soạn thảo nghị quyết là công việc phức tạp đòi hỏi chuyên môn cao do đó cần phải có người đủ “khả năng” chịu trách nhiệm đối với hoạt động này.

Qua khảo sát ở các địa phương, hầu hết các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thường do UBND cấp tỉnh đề xuất và trình dự thảo bởi lẽ: *thứ nhất*, UBND cấp tỉnh là cơ quan chấp hành của HĐND cấp tỉnh, do HĐND cấp tỉnh bầu ra có trách nhiệm bảo đảm hoạt động của HĐND cấp tỉnh trong đó có việc xây dựng, ban hành nghị quyết; *thứ hai*, UBND cấp tỉnh khi thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước sẽ nắm bắt, hiểu rõ nhất những vấn đề thực tế phát sinh tại địa phương và nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với những vấn đề đó. Khi đó, những đề xuất mới có sức thuyết phục đối với các cơ quan ban hành và bảo đảm được tính khả thi của nghị quyết. Tuy nhiên, nếu UBND cấp tỉnh là cơ quan trình dự thảo thì việc soạn thảo nghị quyết sẽ được UBND cấp tỉnh giao cho cơ quan chuyên môn của UBND trên cơ sở cơ quan chuyên môn quản lý nhà nước về lĩnh vực nào thì thực hiện soạn thảo văn bản ở lĩnh vực đó. Việc lựa chọn cơ quan phụ trách về ngành, lĩnh vực có

ưu điểm là bảo đảm chất lượng nghị quyết dưới góc độ chuyên môn, tuy nhiên điều này dễ xảy ra tình trạng văn bản thiếu tính khách quan, có dấu hiệu cục bộ.

Đối với các nghị quyết do các Ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban mặt trận tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh đề xuất và trình dự thảo thì các chủ thể này có thể tự tổ chức việc soạn thảo nghị quyết thế nhưng quy định như vậy sẽ vượt quá khả năng của chủ thể trên thực tế. Đơn cử như đối với các Ban của HĐND cấp tỉnh có số lượng thành viên mỗi Ban thường chỉ từ 5 - 7 người, chủ yếu là hoạt động kiêm nhiệm (có nhiều nhất 1 đại biểu chuyên trách); mặt khác, do đảm bảo cơ cấu thành phần giai cấp, lứa tuổi, tôn giáo... nên mặt bằng trình độ không đều, kiến thức về chuyên môn không sâu, thậm chí hầu hết chưa được học các chương trình quản lý nhà nước, kiến thức pháp luật... Vì vậy, thực tế hoạt động các Ban của HĐND cấp tỉnh còn nhiều bất cập, mang nặng tính hình thức cho nên khó có thể bảo đảm những quy định chặt chẽ, khắt khe của hoạt động soạn thảo dự thảo nghị quyết. Hay đối với Ủy ban mặt trận tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh là một tổ chức chính trị xã hội được biết đến với chức năng cơ bản là tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội... trên địa bàn tỉnh không có chức năng liên quan tới hoạt động soạn thảo VBQPPL cho nên việc tự tổ chức soạn thảo dự thảo nghị quyết đối với tổ chức này cũng khó có thể thực hiện được do không bảo đảm được những yêu cầu về nguồn lực thực hiện.

Ba là, quy định của pháp luật về việc lấy ý kiến đóng góp đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Lấy ý kiến là hoạt động bắt buộc thể hiện nguyên tắc dân chủ trong việc xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Tuy nhiên, quy định hiện hành chỉ cho phép việc đăng tải dự thảo nghị quyết trên cổng thông tin điện tử của Tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương để lấy ý kiến mà không có thêm hình thức khác. Qua thực tiễn những năm gần đây của HĐND cấp tỉnh khi tham gia dự án 00049114 của Văn phòng Quốc hội và UNDP³³ cho thấy việc đa dạng hình thức lấy ý kiến sẽ mang lại hiệu quả cao, giúp cơ quan soạn thảo phát hiện được các “lỗi” trong quá trình quy phạm hoá chính sách. Tham khảo một số cách thức thực hiện từ

³³ Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam giai đoạn III, hợp phần thí điểm tham vấn ý kiến công chúng trong quá trình ban hành chính sách của Hội đồng nhân dân.

trực tiếp đến gián tiếp như: Hội nghị tham vấn tại địa bàn rộng; thảo luận nhóm nhỏ theo trọng tâm; họp các hộ dân một khu dân cư; khảo sát thực địa, thị sát; phỏng vấn sâu từng cá nhân; tiếp nhận ý kiến qua báo chí, Internet, các phương tiện liên lạc; tọa đàm với các nhóm đối tượng hẹp; điều tra dư luận xã hội; phát phiếu hỏi; điều trần (Hội nghị các bên liên quan)... Bất kể hình thức nào cũng đều có ưu nhược điểm riêng tuy nhiên cần quy định linh hoạt để các địa phương dễ dàng trong việc thực hiện.

Đối với việc lấy ý kiến đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của nghị quyết theo quy định hiện hành không bắt buộc lấy ý kiến đối với đối tượng này mà cho cơ quan soạn thảo “tùy ý” lựa chọn. Điều này vô hình khiến cho việc lấy ý kiến trở nên hình thức, thiếu thực chất bởi các cơ quan soạn thảo sẽ không “ôm” thêm việc nếu như không có sự bắt buộc.

Bốn là, quy định của pháp luật về hoạt động thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Về nội dung, phạm vi thẩm định. Trước đây, tại Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 quy định “Cơ quan tư pháp có thể đưa ra ý kiến về tính khả thi của dự thảo nghị quyết”³⁴, điều này có nghĩa Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 đã đặt ra việc xem xét tính hợp lý của dự thảo nghị quyết để cơ quan tư pháp tùy nghi “lựa chọn” thì đến Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi 2020 hoàn toàn không đặt ra vấn đề này. Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 quy định chỉ có dự thảo VBQPPL của các chủ thể có thẩm quyền ở trung ương như như Luật, pháp lệnh, nghị quyết do Chính phủ trình hay nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ...mới bắt buộc phải thẩm định về tính hợp lý còn đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh hoạt động thẩm định tập trung chủ yếu ở khía cạnh pháp lý và thể thức, kỹ thuật xây dựng văn bản.

Thực tiễn chỉ ra rằng sự yếu kém trong quản lý xã hội có nguyên nhân từ thể chế không phải vì các VBQPPL bất hợp pháp mà phần nhiều lại do những văn bản bất hợp lý gây ra. Một VBQPPL không chỉ đòi hỏi sự phù hợp với các yêu cầu của Nhà nước mà còn cần phải phù hợp với các yêu cầu xã hội. Chính vì vậy, nhiều nhà

³⁴ Khoản 3 Điều 24 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004

nghiên cứu cho rằng “tính khả thi là một trong nhiều dấu hiệu mang lại hiệu lực thực tế cho VBQPPL” [113; tr.14]. Việc Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 vẫn bỏ qua nội dung thẩm định tính hợp lý, khả thi của dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được coi là “bước lùi” về thể chế.

Bên cạnh đó, qua đánh giá của Bộ Tư pháp về công tác thẩm định hiện nay cũng cho thấy “chất lượng thẩm định tuy từng bước đã được nâng cao, nhưng chưa đồng đều, đôi khi chưa chú trọng đúng mức đến tính khả thi, tính hợp lý của các chính sách và quy định trong dự thảo văn bản” [99; tr.8]. Hơn nữa, việc yêu cầu cơ quan thẩm định đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nhưng lại không đưa ra được hướng dẫn về tiêu chí đánh giá cụ thể vì vậy nhiều báo cáo thẩm định thường chỉ đánh giá chung chung là “phù hợp”, kết quả là mặc dù đã được thẩm định nhưng vẫn có văn bản sai sót, khiếm khuyết được ban hành.

Mặc dù, hiện nay thẩm định là khâu bắt buộc phải thực hiện trong quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh nhưng Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 mới chỉ đặt ra đối với dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình mà thôi còn đối với dự thảo nghị quyết do các cơ quan, tổ chức khác trình thì pháp luật không quy định bắt buộc phải thẩm định mà chỉ quy định các cơ quan, tổ chức trình dự thảo phải gửi tờ trình, dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan đến UBND cấp tỉnh để cơ quan này có ý kiến; còn UBND cho ý kiến về vấn đề gì thì pháp luật cũng không quy định rõ.

- Về thời gian thẩm định. Việc quy định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được cơ quan chủ trì soạn thảo gửi tới Sở Tư pháp chậm nhất là 25 ngày trước ngày UBND cấp tỉnh họp và thời hạn để Sở Tư pháp gửi lại báo cáo thẩm định cho cơ quan chủ trì soạn thảo là 15 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ là không hợp lý và khả thi. Thực tiễn triển khai công tác này ở một số tỉnh cho thấy, quy định về thời gian thẩm định như vậy chỉ phù hợp với các dự thảo nghị quyết có nội dung đơn giản còn đối với các dự thảo nghị quyết có nội dung phức tạp, phạm vi điều chỉnh rộng bắt buộc phải thành lập hội đồng tư vấn thẩm định thì khoảng thời gian này là chưa đủ để chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho việc tổ chức cuộc họp, chưa đủ thời gian cho các chuyên gia, nhà khoa học nghiên cứu hồ sơ, tài liệu và chuẩn bị ý kiến phát biểu có chất lượng tại cuộc họp.

- Về kinh phí chi cho công tác thẩm định. Theo quy định hiện hành thì nguồn kinh phí do ngân sách nhà nước cấp chưa đáp ứng được yêu cầu của công tác xây dựng pháp luật, còn quá thấp so với yêu cầu của công việc [102; tr.30]. Hơn nữa, trong tổng kinh phí cho việc ban hành VBQPPL ở địa phương thì hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL chỉ chiếm chưa đầy 15% so với các hoạt động khác thì chi phí cho công tác này là rất ít. Theo đó, định mức chi cho việc xây dựng báo cáo thẩm định đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là 500.000 đồng/báo cáo. Nhìn chung, việc quy định mức chi như vậy là chưa hợp lý khi so sánh với mức chi hỗ trợ cho công tác khác có cùng tính chất, mức độ phức tạp không đáp ứng được yêu cầu cũng như tương xứng với tầm quan trọng của hoạt động thẩm định trong quy trình xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Kết quả khảo sát ở một số tỉnh, thành như Tuyên Quang, Đà Nẵng, Quảng Ngãi, Đồng Nai và TP. Hồ Chí Minh cho thấy chỉ có từ 23%- 32% cán bộ được khảo sát cho rằng kinh phí thẩm định đã đáp ứng được các công việc cần thiết của công tác thẩm định [78; tr.79]. Hơn nữa, định mức chi này cũng được áp dụng như nhau với tất cả các tỉnh, thành phố, điều này là bất hợp lý bởi nhu cầu điều chỉnh và điều kiện kinh tế - xã hội ở mỗi địa phương là không giống nhau. Do đó, vấn đề này cũng ảnh hưởng lớn tới chất lượng của báo cáo thẩm định.

Thứ năm, quy định của pháp luật về hoạt động thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Về hồ sơ gửi thẩm tra và nội dung thẩm tra

Hồ sơ gửi thẩm tra bao giờ cũng cần phải có tờ trình, dự thảo nghị quyết; báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định đối với dự thảo nghị quyết do UBND trình; ý kiến của UBND và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến của UBND đối với dự thảo do Ban của HĐND, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh trình. Đây là những tài liệu bắt buộc phải nộp bản giấy, còn những tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử. Tuy nhiên, pháp luật lại không có hướng dẫn cụ thể việc nộp dưới hình thức “bản điện tử” thì được thực hiện như thế nào và địa chỉ nộp ra sao? Việc quy định không thống nhất trong trường hợp này có thể dẫn đến việc các Ban HĐND sẽ không nhận được đầy đủ hồ sơ, tài liệu cần thiết ảnh hưởng tới chất lượng, hiệu quả thẩm tra.

Nội dung thẩm tra ngoài những nội dung bắt buộc như tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất... nhưng không quy định về tính hợp lý là sự thiếu sót nghiêm trọng. Bên cạnh đó, khi nhận xét về công tác chuẩn bị hồ sơ dự thảo nghị quyết để các Ban của HĐND thẩm tra trong thời gian qua, UBND tỉnh khẳng định: “Việc gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết để các Ban HĐND thẩm tra còn chậm, hoặc chưa đầy đủ các tài liệu yêu cầu, thể thức, kỹ thuật trình bày dự thảo nghị quyết chưa đảm bảo theo quy định do đó ảnh hưởng đến chất lượng thẩm tra và chất lượng nghị quyết được ban hành” [87; tr.40]. Như vậy, có thể khẳng định hoạt động thẩm tra sẽ thuận lợi hơn nếu hồ sơ trình dự thảo nghị quyết đáp ứng được yêu cầu về hình thức, nội dung. Nếu một dự thảo không tốt về mặt nội dung chủ yếu “sao chép” lại quy định của cơ quan nhà nước cấp trên thì nhìn chung sẽ biến việc thẩm tra trở nên hình thức cơ quan thẩm tra sẽ không tiến hành các biện pháp khảo sát rộng rãi đối với các quy định “đã rồi”. Ngược lại, nếu một dự thảo tốt về nội dung nhưng kỹ thuật soạn thảo không bảo đảm cũng làm cơ quan thẩm tra mất thời gian góp ý những vấn đề có tính chất kỹ thuật thay vì tập trung vào nội dung thẩm tra chính.

- Về thời gian thẩm tra

Theo quy định chậm nhất là 15 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, cơ quan trình dự thảo nghị quyết phải gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến Ban của HĐND được phân công thẩm tra để thẩm tra. Báo cáo thẩm tra phải được gửi đến Thường trực HĐND chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND. Như vậy, trong trường hợp muộn nhất các Ban của HĐND sẽ chỉ có 5 ngày để tiến hành thẩm tra thực hiện tất cả các khâu: xử lý hồ sơ, nghiên cứu hồ sơ, tổng hợp cơ sở pháp lý, lấy ý kiến chuyên gia, nhà khoa học... khoảng thời gian trên quá ít, không đủ đặc biệt đối với dự thảo nghị quyết phức tạp, có liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc còn có nhiều ý kiến khác nhau. Việc quy định thời hạn thẩm tra là cần thiết nhằm nâng cao trách nhiệm của chủ thể thực hiện qua đó nâng cao được hiệu quả công việc. Tuy nhiên, với khoảng thời gian hạn hẹp như vậy không khác gì “đánh đố” các chủ thể thực hiện, dễ dẫn đến tình trạng “làm cho xong”, “làm vội”, “làm bừa”. Chưa kể có trường hợp cơ quan trình dự thảo nghị quyết gửi hồ sơ muộn cơ quan thẩm tra buộc phải thẩm tra cho kịp thời gian gửi Thường trực HĐND mà không có phương án lựa chọn.

Bên cạnh đó, Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 vẫn xác định các Ban của HĐND có trách nhiệm chủ trì chính lý dự thảo sau khi có ý kiến thẩm tra, còn cơ quan chủ trì soạn thảo cùng với Sở Tư pháp chỉ giữ vai trò tham gia. Có thể thấy, việc quy định như vậy sẽ dẫn đến một số bất cập: *thứ nhất*, cơ cấu các Ban của HĐND hiện nay khá mỏng chủ yếu là kiêm nhiệm, thực tiễn nhiều địa phương bị “quá tải” khi có nhiều dự thảo cần phải thẩm tra trong một kỳ họp cho nên việc “ôm” thêm việc chính lý dự thảo sẽ không khả thi; *thứ hai*, quy định này không bảo đảm tính liên tục trong suốt quá trình xây dựng dự thảo từ lập đề nghị, soạn thảo, trình cho đến giai đoạn chính lý dự thảo. Đặc biệt là hạn chế tính chịu trách nhiệm đến cùng của cơ quan trình dự thảo đối với chính sách do mình khởi xướng, bởi lẽ sau khi dự thảo được thông qua, cơ quan soạn thảo cũng sẽ là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc thực thi các quy định đó; *thứ ba*, quy định này sẽ khiến cơ quan trình dự thảo nghị quyết không thể kiểm soát được nội dung sau khi tiếp thu, chính lý dự thảo. Nhiều trường hợp các chính sách, quy định được sửa đổi, bổ sung nhiều so với dự thảo do UBND trình, gây khó khăn cho việc thi hành văn bản sau khi được ban hành.

Thứ sáu, quy định của pháp luật về việc thảo luận, thông qua nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành. Tuy nhiên, quy định này của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có thể gây “nhầm lẫn” khi không xác định rõ ràng là quá nửa số đại biểu ở đây là trên tổng số đại biểu có mặt tại kỳ họp hay quá nửa trên tổng số đại biểu theo danh sách được bầu. Có trường hợp, đại biểu HĐND có mặt khi HĐND thảo luận lần 1 nhưng khi HĐND biểu quyết thì lại vắng mặt có lý do.

Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 quy định Chủ tịch HĐND cấp tỉnh có trách nhiệm ký chứng thực nghị quyết sau khi nghị quyết được thông qua. Thời điểm nghị quyết có hiệu lực được quy định tại nghị quyết những không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày Chủ tịch HĐND ký chứng thực. Tuy nhiên, theo khoản 1 Điều 86 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật TCCP và Luật TCCQPĐP năm 2019 quy định nghị quyết của HĐND do Chủ tịch HĐND hoặc Chủ toạ kỳ họp ký chứng thực. Trong hợp này có sự không tương thích giữa quy định của Luật Ban

hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật TCCP và Luật TCCQĐP năm 2019 trong trường hợp Chủ tọa kỳ họp không phải Chủ tịch HĐND.

3.2. Thực tiễn xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội

3.2.1. Khái quát đặc điểm tự nhiên, kinh tế xã hội của thành phố Hà Nội

Thành phố Hà Nội là thủ đô của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nằm chéch về phía tây bắc của trung tâm vùng đồng bằng châu thổ sông Hồng có diện tích tự nhiên 3348,5 km², tiếp giáp với 8 tỉnh: Thái Nguyên, Vĩnh Phúc ở phía Bắc; Hà Nam, Hoà Bình phía Nam; Bắc Giang, Bắc Ninh và Hưng Yên phía Đông; Hoà Bình cùng Phú Thọ phía Tây. Hà Nội cách cảng Hải Phòng 120 km, cách thành phố Nam Định 87 km tạo thành 3 cực chính của Đồng Bằng sông Hồng.

Năm 2008, thực hiện Nghị quyết số 15/2008/NQ-QH12 của Quốc hội về điều chỉnh địa giới hành chính Thủ đô Hà Nội, đã hợp nhất toàn bộ tỉnh Hà Tây và chuyển toàn bộ huyện Mê Linh của tỉnh Vĩnh Phúc và 4 xã Đông Xuân, Tiến Xuân, Yên Bình và Yên Trung của huyện Lương Sơn Hoà Bình vào Thành phố Hà Nội. Tính đến 01/4/2014, Thành phố Hà Nội có 30 quận/huyện/thị xã. Trong đó nội thành gồm 12 quận, ngoại thành gồm thị xã Sơn Tây và 17 huyện với 584 đơn vị hành chính cấp xã/phường/thị trấn, bao gồm: 177 phường, 386 xã và 21 thị trấn với dân số khoảng 6450 nghìn người³⁵.

Hà Nội cũng là nơi tập trung các cơ quan cao nhất của Đảng, Quốc hội, Chính phủ; nhiều văn phòng của các tổ chức quốc tế, các văn phòng đại diện nước ngoài. Từ Hà Nội đi các tỉnh, thành phố của miền Bắc cũng như của cả nước dễ dàng bằng đường bộ, đường sắt, đường thuỷ và đường hàng không. Hà Nội có hai sân bay dân dụng, là đầu mối giao thông của 5 tuyến đường sắt: Hà Nội đi TP Hồ Chí Minh, Lạng Sơn, Lào Cai, Hải Phòng, Thái Nguyên. Các tuyến đường bộ như quốc lộ 1A, quốc lộ 5, quốc lộ 18... Đường hàng không được nối với nhiều quốc gia và tỉnh, thành trong cả nước. Đây là các điều kiện thuận lợi để Hà Nội phát triển mạnh giao lưu buôn bán với các tỉnh, thành và với các nước trên thế giới. Hà Nội còn có vị trí

³⁵ <https://hanoi.gov.vn/diachihanoi/-/hn/RtLibd2X8kEn/1001/124742/gioi-thieu-tong-quan-va-khai-quat-ve-ia-li-thanh-pho-ha-noi.html> (truy cập ngày 20/1/2021)

quan trọng trên hai hành lang kinh tế Việt Nam - Trung Quốc: Côn Minh - Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng và Nam Ninh - Lạng Sơn - Hà Nội - Hải Phòng.

Hà Nội là trái tim của cả nước, đầu não chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế. Với vị trí địa - chính trị quan trọng, trong những năm qua, trước bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư với sự ra đời của một loạt các công nghệ mới, bên cạnh những thời cơ, thuận lợi, tình hình trong nước nói chung và của Thành phố Hà Nội nói riêng còn nhiều khó khăn do tác động bất lợi từ những diễn biến phức tạp của thế giới và khu vực, sự xuất hiện của đại dịch COVID-19, khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, chiến tranh thương mại, thiên tai, biến đổi khí hậu... Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Thành phố Hà Nội luôn đạt tăng trưởng cao³⁶, đời sống vật chất và tinh thần của người dân không ngừng được nâng lên. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực. Kết cấu hạ tầng, đặc biệt là kết cấu hạ tầng then chốt được chú trọng đầu tư đã tạo tính lan toả trong thu hút đầu tư, phát triển kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội. Các lĩnh vực văn hoá, xã hội có nhiều khởi sắc, bảo tồn và phát huy tốt các giá trị văn hoá vùng đất Thăng Long 1000 năm văn hiến. Chỉ số cải cách hành chính Par Index của Thành phố Hà Nội luôn nằm tốp đầu nhóm A trong nhiều năm. Năm 2017, 2018, 2019 thành phố Hà Nội đều xếp thứ 02/63 tỉnh, thành phố. Trong đó chỉ số thành phần về “xây dựng và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật” được đánh giá cao. Đặc biệt trong năm 2016 khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 chính thức có hiệu lực(01/7/2016) thành phố Hà Nội là một trong 37 tỉnh, thành phố đạt điểm tối đa tiêu chí đánh giá về xây dựng và ban hành VBQPPL theo danh mục được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt (hoàn thành 100%) (Năm 2016 đứng thứ 3 với 10 điểm; Năm 2017 đứng thứ 35 với 8,38 điểm; Năm 2018 đứng thứ 10 với 8,84 điểm; Năm 2019 đứng thứ 8 với 9,05 điểm)³⁷. Để có kết quả như trên, thành phố Hà Nội

³⁶ Theo báo cáo thống kê trong giai đoạn 2016 – 2020 tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDP) của thành phố tăng 7,39%, đạt mục tiêu đề ra (từ 7,3% đến 7,8%), cao hơn giai đoạn 2010-2015 (6,93%). Năm 2020, quy mô GRDP của Hà Nội đạt 1,06 triệu tỷ đồng, tương đương 45 tỷ USD; GRDP bình quân đầu người ước đạt 5.420 USD/người/năm, tăng 1,5 lần so với năm 2015, gấp 1,8 lần bình quân cả nước. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch tích cực, theo hướng hiện đại, tỷ trọng khu vực công nghiệp và dịch vụ tăng mạnh; khu vực nông nghiệp giảm còn 2,09%. Tăng trưởng khu vực dịch vụ bình quân đạt 7,12%/năm. Tổng kim ngạch xuất, nhập khẩu năm 2020 đạt 48,47 tỷ USD, tăng 1,34 lần so với năm 2015 (<https://www.gso.gov.vn/> truy cập ngày 25/3/2021)

³⁷ Báo cáo chỉ số cải cách hành chính Pax Index năm 2016, 2017, 2018, 2019 ban hành kèm theo Quyết định số 1868/QĐ-BNV ngày 26/5/2017 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ; Quyết định số 716/QĐ-BNV ngày 24/4/2017 của Bộ trưởng

luôn quan tâm, chủ đạo sát sao đến công tác xây dựng, ban hành VBQPPL đặc biệt là các nghị quyết của HĐND Thành phố nhằm thể chế kịp thời các đường lối chủ trương của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước phát huy thế mạnh và nguồn lực đặc thù của Thành phố Hà Nội.

3.2.2. Kết quả, ưu điểm xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội

Giai đoạn 1: Giai đoạn trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Sự đổi mới qua các thời kỳ của các đạo Luật về Ban hành VBQPPL, đặc biệt là sự cải tiến về quy trình xây dựng nghị quyết theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 từ khâu lập dự kiến chương trình, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, trình và thông qua văn bản theo hướng tăng cường trách nhiệm của các cơ quan với mục đích nhằm hoàn thiện và bảo đảm hệ thống pháp luật có chất lượng, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận và có tính khả thi cao. Với sự cải tiến theo hướng tích cực đó đã đem lại nhưng kết quả nhất định về số lượng và chất lượng của các nghị quyết đã được HĐND thành phố Hà Nội ban hành, đó là:

Một là, về số lượng nghị quyết đã được ban hành

Trong giai đoạn này, hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội đã cho ra đời số lượng nghị quyết rất lớn, điều này phản ánh nỗ lực của Thành phố trong việc quy phạm hóa chính sách để giải quyết các vấn đề phát sinh trên địa bàn. Theo số liệu thống kê trong nhiệm kỳ Khóa XIV (từ năm 2011 đến 2016) HĐND thành phố Hà Nội đã tổ chức 16 kỳ họp, ban hành được 143 nghị quyết. Trong đó: Về lĩnh vực kinh tế: 69 nghị quyết; lĩnh vực khoa học-công nghệ, tài nguyên và môi trường: 15 nghị quyết; lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá xã hội, thông tin, thể dục thể thao: 18 nghị quyết; lĩnh vực tư pháp, lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương: 40 nghị quyết; lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội: 01 nghị quyết. Trung bình thời kỳ này mỗi kỳ họp HĐND thành phố Hà Nội thông qua được “gần 09 nghị quyết”.

Bộ Nội vụ; Quyết định số 326/QĐ-BNV ngày 19/4/2019 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ; Quyết định số 330/QĐ-BNV ngày 13/5/2020 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc phê duyệt và công bố Chỉ số cải cách hành chính năm 2016, 2017, 2018, 2019 của các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

Nét nổi bật trong nhiệm kỳ này là HĐND Thành phố đã ban hành 17 nghị quyết về công tác quy hoạch ngành, lĩnh vực và 13 nghị quyết cụ thể hoá Luật thủ đô. Số còn lại là các nghị quyết thường kỳ 6 tháng, hằng năm về tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, thu chi ngân sách, về chương trình xây dựng nghị quyết, chương trình giám sát hằng năm của HĐND, về phân bổ biên chế hành chính, sự nghiệp...; các nghị quyết chuyên đề về các vấn đề kinh tế, văn hoá – xã hội, an ninh, quốc phòng và các nghị quyết về công tác nhân sự³⁸.

Thông thường việc đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội thường xuất phát từ các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND Thành phố. Các cơ quan này đã thực hiện các bước như tổng kết việc thi hành pháp luật có liên quan đến đề nghị xây dựng nghị quyết; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến đề nghị xây dựng nghị quyết; tổ chức nghiên cứu khoa học về các vấn đề liên quan và đã tiến hành đánh giá tác động kinh tế - xã hội... Sau đó, Văn phòng UBND Thành phố tiếp nhận đề nghị và tổ chức các phiên họp để xây dựng dự thảo Dự kiến chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND trình UBND Thành phố quyết định. Tiếp đến Văn phòng UBND gửi Dự kiến chương trình đã được UBND Thành phố thông qua đến Văn phòng HĐND Thành phố. Văn phòng HĐND tổng hợp các đề nghị xây dựng chương trình; phối hợp với Văn phòng UBND, Sở Tư pháp và các Ban có liên quan của HĐND xây dựng Dự kiến chương trình và trình Thường trực HĐND Thành phố xem xét. Cuối cùng chương trình xây dựng nghị quyết được HĐND Thành phố thông qua bằng chính nghị quyết về chương trình xây dựng nghị quyết hằng năm. Trên cơ sở Chương trình xây dựng nghị quyết, Thường trực HĐND, các ban HĐND, UBND và các cơ quan chủ trì soạn thảo đã phối hợp chặt chẽ trong việc xây dựng dự thảo nghị quyết. Đối với những nghị quyết có nhiều nội dung quan trọng hoặc những nghị quyết chuyên đề ngoài việc yêu cầu cơ quan chủ trì báo cáo cụ thể và đề nghị Ủy ban mặt trận tổ quốc có ý kiến phản biện, Thường trực HĐND, các Ban HĐND tổ chức các cuộc giám sát, khảo sát thực tế hoặc tiếp xúc cử tri chuyên đề để lắng nghe, tiếp thu ý kiến góp ý của các nhà khoa học, nhà quản lý để hiểu rõ hơn tình hình thực tế, đồng thời tổ chức thảo luận, trao đổi một cách sâu sắc, toàn diện trước khi quyết định. Những vấn đề lớn,

³⁸ Báo cáo tổng kết tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp thành phố Hà Nội nhiệm kỳ 2011-2016

nhạy cảm, còn có ý kiến khác nhau, liên quan đến nhiều đối tượng, tầng lớp nhân dân, Thường trực HĐND báo cáo xin ý kiến chỉ đạo của cấp uỷ theo tinh thần nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất của Đảng và sự đồng thuận khi tiến hành xem xét, quyết định. Do vậy, các nghị quyết được ban hành đều có tính thực tiễn, tính khả thi cao, hướng đến đúng đối tượng và mục đích, phát huy hiệu quả rõ rệt, được nhân dân thành phố Hà Nội đồng tình ủng hộ.

Hai là, về chất lượng nghị quyết đã được ban hành

Từ số lượng lớn các nghị quyết đã được ban hành trong giai đoạn này cho thấy các nghị quyết đã cụ thể hoá những chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước các cơ chế, chính sách đặc thù được Luật Thủ đô quy định và các biện pháp triển khai thực hiện nhiệm vụ chính trị của Thành phố Hà Nội theo thẩm quyền, đúng quy định của pháp luật; là những vấn đề lớn, quan trọng, có ảnh hưởng trực tiếp, cả trước mắt cũng như lâu dài tới quá trình phát triển kinh tế - xã hội của Thủ đô; là cơ sở pháp lý quan trọng, điều kiện thuận lợi để các cấp, các ngành tăng cường quản lý đầu tư, mở ra hướng đi mới nhằm khơi dậy, phát huy tiềm năng, thế mạnh, xây dựng, phát triển toàn diện các lĩnh vực công nghiệp, thương mại, nông nghiệp, giáo dục và đào tạo, y tế, không ngừng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân Thủ đô, góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội chung của đất nước. Như vậy, bên cạnh việc tăng cường số lượng nghị quyết được thông qua tại một kì họp, trong một nhiệm kỳ của HĐND thành phố Hà Nội thì chất lượng nghị quyết cũng có những bước chuyển biến đáng kể.

Hơn nữa, chất lượng của các nghị quyết này ngày càng được nâng cao chính là nhờ khâu đề nghị xây dựng đã được triển khai thực hiện tốt trong chương trình xây dựng nghị quyết phù hợp với yêu cầu trọng tâm hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và xây dựng Nhà nước pháp quyền. Cách làm chương trình, kế hoạch xây dựng nghị quyết của HĐND và UBND thành phố Hà Nội, từng bước khắc phục tính hình thức trong việc đề xuất các dự thảo nghị quyết; góp phần làm cho chương trình, kế hoạch lập pháp trở nên khoa học, thực tiễn hơn. Ngay từ khi làm chương trình các chính sách đã được làm rõ thông qua dự báo sơ bộ tác động kinh tế, đánh giá tác động xã hội bởi tính nhất quán về mục tiêu điều chỉnh của văn bản phụ thuộc vào mức độ rành mạch và rõ ràng của chính sách sẽ

được thể hiện qua các quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, cùng với việc làm rõ chính sách và xác định ngay từ đầu lộ trình ban hành, cũng như cơ quan soạn thảo và các điều kiện bảo đảm cho việc xây dựng nghị quyết.... đã đem đến cho hoạt động lập pháp hiệu quả hơn.

Theo đánh giá, “Chương trình xây dựng nghị quyết trong nhiệm kỳ và hằng năm của HĐND thành phố Hà Nội đã chuẩn bị trên cơ sở quán triệt và thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, các nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương và Bộ Chính trị về cải cách hành chính, cải cách tư pháp, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nhất là Nghị quyết số 48-NQ/TW góp phần quan trọng để các nghị quyết được ban hành kịp thời, có chất lượng”³⁹. Quy trình xây dựng nghị quyết được thực hiện một cách nghiêm túc và hiệu quả đã trực tiếp góp phần xác lập trật tự, kỷ cương trong hoạt động ban hành VBQPPL, đưa công tác lập pháp đi vào nề nếp và phát huy giá trị trong thời gian qua.

Như vậy, đánh giá chung về công tác xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội thực hiện theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 đã có những chuyển biến tích cực, bảo đảm chất lượng hơn, nhất là đối với công tác lập và thực hiện chương trình xây dựng nghị quyết. UBND thành phố Hà Nội đã thực hiện hiệu quả giải pháp lựa chọn lĩnh vực trọng điểm cần đầu tư, xây dựng và hoàn thiện pháp luật, trong đó xác định thứ tự ưu tiên đối với lĩnh vực then chốt, tạo sức bứt phá trong phát triển kinh tế - xã hội của Thủ đô ở từng giai đoạn. Trong nhiệm kỳ HĐND thành phố khóa XIV (2011-2016), chương trình xây dựng nghị quyết đã có sự ưu tiên vào việc hoàn thiện thể chế đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đặc biệt trong bối cảnh quá trình hội nhập quốc tế diễn ra mạnh mẽ. Bên cạnh đó, UBND thành phố Hà Nội cũng đã kịp thời đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng nghị quyết để trình HĐND, Thường trực HĐND Thành phố xem xét, thông qua cho phù hợp với đòi hỏi, yêu cầu của thực tiễn và yêu cầu triển khai Hiến pháp năm 2013. Đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND thành phố Hà Nội trình đã được các cơ quan chuyên môn của UBND chuẩn bị kỹ hơn, từng bước khắc phục tính hình thức “ghi danh” vào chương trình, bảo đảm xác định rõ thứ tự ưu tiên, bám sát nội dung định hướng xây

³⁹ Báo cáo tổng kết tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp thành phố Hà Nội nhiệm kỳ 2011-2016

dựng và hoàn thiện pháp luật đề ra theo Nghị quyết số 48-NQ/TW. Tính cả giai đoạn, có đến hơn 90% đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND thành phố Hà Nội trình đã được HĐND và Thường trực HĐND Thành phố chấp thuận đưa vào chương trình xây dựng nghị quyết nhiệm kỳ và hằng năm. Công tác triển khai thực hiện chương trình xây dựng nghị quyết cũng linh hoạt, kịp thời hơn, giảm tối đa tình trạng xin lùi, rút ra khỏi chương trình, bảo đảm tiến độ, chất lượng. Nhìn chung các nghị quyết do UBND Thành phố chủ trì soạn thảo và được HĐND Thành phố ban hành, về cơ bản đã đáp ứng được yêu cầu bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai và minh bạch; từng bước giảm luật khung, luật ống; hạn chế việc ủy quyền lập pháp, thể hiện tư duy lập pháp mới, đảm bảo được sự phát triển cân đối, đồng bộ giữa thể chế về kinh tế, chính trị, xã hội, môi trường, bảo vệ quyền con người, phù hợp hơn với yêu cầu phát triển bền vững của Thành phố⁴⁰. Rõ ràng, Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 đã giúp các giai đoạn, quy trình xây dựng nghị quyết được chi tiết, cụ thể, hợp lý có sự gắn kết chặt chẽ trong toàn bộ quy trình. Các giai đoạn này đã và đang tạo nên thể chủ động cho các chủ thể trong việc xây dựng ban hành nghị quyết, nhất là chủ động lựa chọn ưu tiên ban hành văn bản nào trước để đáp ứng yêu cầu điều chỉnh quan hệ xã hội phù hợp đặc thù phát triển Thủ đô.

Giai đoạn 2: Giai đoạn sau khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Kể từ khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 ra đời hợp nhất hai luật về ban hành VBQPPL là Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004, công tác xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội đã dần được hoàn thiện từng bước và được coi trọng hơn, đặc biệt quy trình hoạch định chính sách trở thành khâu bắt buộc trong toàn bộ quy trình xây dựng thu được những kết quả quan trọng, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý Nhà nước của chính quyền Thành phố, tạo môi trường và hành lang pháp lý đảm bảo cho phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng - an ninh, trật tự, an toàn xã hội, nâng cao đời sống tinh thần, vật chất cho người dân. Cụ thể:

Một là, về số lượng các nghị quyết được ban hành

⁴⁰Báo cáo tổng kết tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp thành phố Hà Nội nhiệm kỳ 2011-2016

Mặc dù Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016 nhưng các nghị quyết thực hiện theo quy định này phần nào đã đem lại kết quả bước đầu, phản ánh thông qua số lượng nghị quyết được ban hành hằng năm của HĐND thành phố Hà Nội đó là: Chỉ tính riêng từ tháng 8 năm 2016 đến tháng 12/2020, HĐND thành phố Hà Nội đã ban hành 56 nghị quyết QPPL⁴¹ trong đó trong đó có 20 Nghị quyết quy định chính sách đặc thù của Thành phố⁴².

Trong năm 2017, theo danh mục dự kiến trong Chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội thì có 18 dự án nghị quyết kỳ trước chuyển sang và thông qua, ban hành 11 nghị quyết trong đó có 05 nghị quyết về lĩnh vực tài chính, thuế - phí; 01 nghị quyết về lĩnh vực giáo dục đào tạo; 01 nghị quyết về lĩnh vực khoa học công nghệ; 02 nghị quyết về lĩnh vực y tế; 01 nghị quyết về lĩnh vực môi trường; 01 nghị quyết về lĩnh vực xây dựng.

Đối với dự kiến Chương trình xây dựng nghị quyết năm 2018 đã có 27 dự án nghị quyết kỳ trước chuyển sang và thông qua, ban hành 12 nghị quyết trong đó có 07 nghị quyết lĩnh vực tài chính, thuế - phí; 01 nghị quyết về lĩnh vực giáo dục đào tạo; 01 nghị quyết về lĩnh vực nội vụ; 01 nghị quyết về lĩnh vực kế hoạch đầu tư; 01 nghị quyết về lĩnh vực nông nghiệp và 01 nghị quyết về lĩnh vực giao thông vận tải.

Gần đây, ngày 05/12/2018, HĐND thành phố Hà Nội khoá XV đã cho ý kiến về Chương trình xây dựng nghị quyết năm 2019. UBND thành phố Hà Nội đề nghị đưa vào 18 đề nghị xây dựng nghị quyết trong năm 2019. Tại kỳ họp thứ 9 và thứ 10, HĐND Thành phố Hà Nội thông qua lần lượt 09 và 06 nghị quyết. Trong đó nhiều nghị quyết điển hình, đặc thù của Thành phố được UBND đề xuất gồm có: Nghị quyết quy định giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh không thuộc phạm vi thanh toán của Quỹ bảo hiểm y tế đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh của Nhà nước thuộc thành phố Hà Nội; Nghị quyết về mức hỗ trợ giá vé đối với người sử dụng dịch vụ vận tải hành khách công cộng trên tuyến đường sắt đô thị 2A Cát Linh - Hà

⁴¹ Từ tháng 8 năm 2016 ban hành 10 nghị quyết QPPL; năm 2017 ban hành 11 nghị quyết QPPL; năm 2018 ban hành 12 nghị quyết QPPL; năm 2019 ban hành 15 nghị quyết QPPL; năm 2020 ban hành 08 nghị quyết QPPL

⁴² Trích báo cáo số 60/BC-UBND của UBND thành phố Hà Nội về kết quả xây dựng Nghị quyết quy phạm pháp luật của HĐND Thành phố nhiệm kỳ 2016 – 2021 và xây dựng chương trình ban hành nghị quyết QPPL năm 2021 và những năm tiếp theo

Đông; Nghị quyết về việc quy định một số nội dung, mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố; Nghị quyết thông qua chủ trương ban hành Đề án hỗ trợ khởi nghiệp sáng tạo trên địa bàn thành phố Hà Nội giai đoạn 2019-2025 và các chính sách hỗ trợ khởi nghiệp sáng tạo thuộc Đề án; Nghị quyết quy định mức thu học phí đối với giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông công lập của thành phố Hà Nội và mức thu học phí đối với Trường Trung cấp Kinh tế kỹ thuật Bắc Thăng Long, Trường Trung cấp Kỹ thuật Tin học Hà Nội năm học 2019-2020; Nghị quyết về việc quy định một số chính sách đặc thù hỗ trợ các đối tượng thuộc hộ gia đình không có khả năng thoát nghèo và hộ gia đình sau khi thoát nghèo ổn định cuộc sống của thành phố Hà Nội; Nghị quyết về mức phụ cấp đối với Phó Trưởng Công an xã, Công an viên thường trực ở xã (nơi chưa bố trí Công an chính quy) trên địa bàn thành phố Hà Nội; Nghị quyết về việc ưu tiên phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng khối lượng lớn; khuyến khích đầu tư xây dựng, khai thác bến xe, bãi đỗ xe ô tô và các phương tiện cơ giới khác; áp dụng công nghệ cao trong quản lý, điều hành hệ thống giao thông vận tải; Nghị quyết về số lượng, chức danh đối với người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã; mức phụ cấp, mức phụ cấp kiêm nhiệm đối với người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố; mức bồi dưỡng đối với người trực tiếp tham gia công việc của thôn, tổ dân phố; chế độ hỗ trợ người hoạt động không chuyên trách cấp xã không tiếp tục bố trí công tác trên địa bàn thành phố Hà Nội; Nghị quyết về một số chính sách khuyến khích phát triển ngành nghề nông thôn và làng nghề thành phố Hà Nội; Nghị quyết về nội dung chi, mức chi xây dựng, quản lý, chuyên môn đối với dự án phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020 trên địa bàn 14 xã khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc miền núi trên địa bàn thành phố Hà Nội; Nghị quyết quy định chính sách hỗ trợ đối với người cai nghiện ma túy tự nguyện tại gia đình, cộng đồng và chính sách hỗ trợ, chế độ đóng góp đối với người cai nghiện ma túy tự nguyện tại các cơ sở cai nghiện ma túy trên địa bàn Thành phố Hà Nội theo quy định tại Thông tư số 124/2018/TT-BTC; Nghị quyết quy định giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh không thuộc phạm vi thanh toán của Quỹ bảo hiểm y tế đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh của Nhà nước thuộc thành phố Hà Nội; Nghị

quyết quy định mức trần học phí đối với cơ sở giáo dục công lập chất lượng cao trên địa bàn Thủ đô năm 2020-2021; Nghị quyết về việc quy định một số nội dung, mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố; Nghị quyết về việc thông qua bảng giá các loại đất trên địa bàn thành phố Hà Nội áp dụng từ ngày 1/1/2020 đến ngày 31/12/2024.

Đặc biệt, trước diễn biến phức tạp của dịch Covid-19, năm 2020, HĐND Thành phố Hà Nội đã rất khẩn trương, kịp thời ban hành nghị quyết có nội dung liên quan đến chế độ chi trả, hỗ trợ cho các đối tượng bị ảnh hưởng bởi dịch Covid-19, qua đó, tạo động lực để nhân dân tăng cường các biện pháp chống dịch, khắc phục khó khăn do dịch bệnh, cùng với chính quyền tập trung ổn định và phục hồi kinh tế⁴³. Tất cả các dự thảo nghị quyết được HĐND thành phố Hà Nội thông qua đều được xây dựng tuân thủ quy định của pháp luật. Đặc biệt trong giai đoạn hoạch định chính sách là một quy trình mới nhưng cũng được thực hiện nghiêm túc và hiệu quả thể hiện tại báo cáo đánh giá tác động chính sách. Đơn cử đối với Nghị quyết 01/2020/NQ-HĐND ngày 15/5/2020 về việc quy định một số cơ chế, nội dung, mức chi đặc thù trong phòng, chống dịch Covid-19 của thành phố Hà Nội, UBND trình HĐND Thành phố 05 chính sách trong Tờ trình số 68/TTr-UBND ngày 12/5/2020; trong đó, báo cáo đánh giá tác động đã đánh giá 05 chính sách hỗ trợ cấp thiết đối với cá nhân, tổ chức chịu ảnh hưởng bởi dịch Covid-19, UBND đã trình HĐND Thành phố nhằm để quy định: (1) Nội dung và mức chi đặc thù trong phòng, chống dịch Covid-19 trên địa bàn Thành phố; (2) Mức hỗ trợ tiền thuê nhà đối với sinh viên, công nhân, các hộ gia đình, cá nhân thuê nhà thuộc sở hữu Nhà nước; (3) Hỗ trợ từ ngân sách cho giáo viên thực hiện dạy học trên truyền hình; (4) Hỗ trợ trả kết quả cho doanh nghiệp thực hiện thủ tục hành chính về đăng ký doanh nghiệp trên địa bàn thành phố Hà Nội năm 2020 ứng phó với dịch Covid-19; (5) Hỗ trợ các đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên bị suy giảm nguồn thu, không đảm bảo tự chủ chi thường xuyên do ảnh hưởng của dịch Covid-19. Trong báo cáo đánh giá tác động chính sách đối với nội dung (4) có 3 vấn đề lớn bao gồm: *Thứ nhất*, chính sách ban hành sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá

⁴³ Nghị quyết số 01/2020/NQ-HĐND ngày 15/5/2020 về việc quy định một số cơ chế, nội dung, mức chi đặc thù trong phòng, chống dịch Covid-19 của thành phố Hà Nội

nhân thực hiện các thủ tục hành chính về đăng ký doanh nghiệp tại Cơ quan đăng ký kinh doanh. Sở Kế hoạch và Đầu tư sẽ thực hiện tích hợp các nội dung đăng ký doanh nghiệp để tạo thuận lợi cho doanh nghiệp trong quá trình khởi sự doanh nghiệp như: thủ tục đăng ký doanh nghiệp, đăng ký trước số tài khoản ngân hàng, hỗ trợ thủ tục liên quan đến con dấu của doanh nghiệp và chuyển trả kết quả tại nhà cho doanh nghiệp sẽ tạo điều kiện thuận lợi về các thủ tục hành chính trong khâu trả kết quả đăng ký doanh nghiệp, hỗ trợ doanh nghiệp ổn định sản xuất kinh doanh, ứng phó với dịch bệnh Covid-19, góp phần thúc đẩy doanh nghiệp khởi nghiệp trên địa bàn Thành phố. *Thứ hai*, việc trả kết quả tại nhà hoặc trụ sở doanh nghiệp làm giảm chi phí, thời gian đi lại cho doanh nghiệp, giảm ùn tắc giao thông, giảm ô nhiễm môi trường; góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội của Thủ đô, tạo việc làm, đóng góp ngân sách nhà nước, nâng cao thu nhập cho người dân và đóng góp vào an sinh xã hội của Thủ đô. *Thứ ba*, trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 đang diễn biến phức tạp như hiện nay thì việc ban hành chính sách sẽ làm giúp người dân, doanh nghiệp, cán bộ công chức, viên chức hạn chế tiếp xúc trực tiếp và tập trung đông người, góp phần hạn chế sự lây lan của dịch bệnh Covid-19, thúc đẩy phát triển doanh nghiệp, không bị gián đoạn hoạt động sản xuất kinh doanh trên địa bàn Thành phố. Đồng thời thực hiện đúng chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và Thành phố về dân cách xã hội.

Từ số lượng lớn các Nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội được ban hành và dự kiến chương trình xây dựng nghị quyết các năm 2017, 2018, 2019, có thể thấy những nỗ lực của HĐND Thành phố trong việc giải quyết các vấn đề từ thực tiễn đặt ra trên địa bàn Thủ đô lựa chọn ưu tiên ban hành VBQPPL đáp ứng yêu cầu điều chỉnh của xã hội.

Hai là, về chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết

Thực tế sau khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có hiệu lực, do có nhiều quy định mới nên trong quá trình triển khai thực hiện có những vướng mắc, gây lúng túng ở một số Sở, ngành Thành phố, nhất là trong khâu đề nghị xây dựng nghị quyết phải tiến hành quy trình hoạch định chính sách theo quy định tại các điều từ Điều 112 đến Điều 116 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Nhằm khắc phục tình trạng này, UBND Thành phố Hà Nội đã giao Sở Tư pháp thực hiện việc hướng dẫn

các Sở, ban, ngành cụ thể các bước trong trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2015/NĐ-CP. Theo đó, ngày 21/9/2017, Sở Tư pháp có văn bản số 2148/STP-VBPQ về việc hướng dẫn, thống nhất quy trình xây dựng Nghị quyết, quyết định quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của HĐND, UBND Thành phố gửi các sở, ngành nghiên cứu thực hiện. Đồng thời, UBND Thành phố cũng đã tổ chức tập huấn nội dung của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP cho 300 cán bộ, công chức là lãnh đạo và cán bộ làm công tác xây dựng VBQPPL tại các Sở, Ban, ngành. Hằng năm, Sở Tư pháp đều xây dựng kế hoạch và tổ chức tập huấn chuyên sâu về công tác xây dựng và kiểm tra VBQPPL cho đội ngũ cán bộ pháp chế sở, ngành, cán bộ làm công tác xây dựng văn bản trên địa bàn Thành phố. Theo đánh giá khách quan của các cơ quan có thẩm quyền khi tiến hành hoạt động kiểm tra, rà soát, hệ thống hoá VBQPPL của Thành phố Hà Nội có kết quả như sau:

Thứ nhất, về việc chấp hành thẩm quyền ban hành văn bản. Trong giai đoạn từ năm 2015 đến 30/6/2018, HĐND, UBND Thành phố Hà Nội đã ban hành 216 VBQPPL (53 Nghị quyết; 163 Quyết định), 100% văn bản được ban hành đúng thẩm quyền. Cụ thể, sau khi ban hành VBQPPL của Thành phố được gửi đến Cục kiểm tra văn bản – Bộ Tư pháp để thực hiện kiểm tra theo thẩm quyền. Qua kiểm tra, đến nay chưa có văn bản nào của Thành phố được Cục Kiểm tra kết luận vi phạm về thẩm quyền ban hành. Việc xây dựng, ban hành văn bản đảm bảo đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục ban hành. Các văn bản trước khi trình được thẩm định, thẩm tra theo quy định⁴⁴.

Thứ hai, về việc chấp hành các quy định về trình tự thủ tục ban hành. Công tác xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND Thành phố đã được các chủ thể có thẩm quyền thực hiện đi vào nề nếp. Các cơ quan được giao chủ trì xây dựng văn bản đã thực hiện theo trình tự, thủ tục ban hành về thời gian, cơ quan chủ trì, phối hợp soạn thảo và lấy ý kiến hoàn thiện dự thảo, thẩm định, thẩm tra văn bản trước khi trình ban hành. Đặc biệt, theo đánh giá khách quan từ thực tế lập đề nghị xây dựng nghị quyết phải thực hiện quy trình xây dựng hoạch định chính sách đối với

⁴⁴ Báo cáo 45/BC-UBND của UBND thành phố Hà Nội ngày 14/12/2018 về việc thực hiện pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn thành phố Hà Nội giai đoạn 2015-2018

ng nghị quyết có nội dung quy định tại khoản 2, 3 và 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 thì các cơ quan tiến hành tuân thủ các bước của quy trình từ tổng kết việc thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; tổ chức nghiên cứu khoa học về các vấn đề liên quan để hỗ trợ cho việc lập đề nghị; nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; xây dựng nội dung của chính sách trong đề nghị; đánh giá tác động của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết sau khi được HĐND thông qua. Ngoài ra, các cơ quan đã lập hồ sơ đề nghị, gửi lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, đặc biệt là ý kiến của Sở Tài chính, Sở Tư pháp, Sở Nội vụ cũng như sự phối hợp chặt chẽ với nhau giữa các cơ quan có liên quan đến quy trình xây dựng hoạch định chính sách. Để nâng cao chất lượng các dự thảo Nghị quyết, các cơ quan chuyên môn của UBND Thành phố trong quá trình xây dựng văn bản có trách nhiệm phối hợp với các Ban của HĐND Thành phố. Qua đó có thể thấy, quy trình xây dựng nghị quyết trong giai đoạn này đã được làm rất kỹ, ngay từ khâu đề nghị xây dựng với các bước tương đối phức tạp bao gồm chuẩn bị, tổng kết thực tiễn; đánh giá tác động chính sách; thẩm định chính sách; thông qua chính sách; thẩm tra đề nghị... cho tới khâu soạn thảo, thẩm định, thẩm tra tạo nên các bộ hồ sơ của các dự thảo nghị quyết được chuẩn bị công phu, đúng pháp luật để HĐND Thành phố đủ căn cứ quyết nghị sớm cho ra đời những nghị quyết chất lượng, phù hợp với đặc thù phát triển của thành phố Hà Nội.

Tổng thể, mặc dù thời gian đầu thực hiện các quy định mới của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, nhưng hoạt động xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội, đặc biệt là giai đoạn hoạch định chính sách bước đầu đã được cải tiến trong tất cả các khâu. Công tác lập đề nghị xây dựng nghị quyết lệnh đã được các cơ quan chức năng quan tâm, tích cực và chủ động hơn. Các Sở, ban ngành Thành phố đã tích cực triển khai nhiệm vụ, chuẩn bị tốt một số lượng lớn đề xuất trình UBND xem xét, cho ý kiến đề trình HĐND, Thường trực HĐND, đồng thời nghiên cứu, lập đề nghị xây dựng các nghị quyết để đề xuất đưa vào Chương trình xây dựng nghị quyết hằng năm.

3.2.3. Hạn chế và nguyên nhân trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội

Giai đoạn 1: Giai đoạn trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội trong giai đoạn này thực hiện theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 mặc dù đã đem lại những kết quả nhất định nhưng theo đánh giá chung vẫn còn một số bất cập, đó là:

Một là, chương trình xây dựng nghị quyết còn thiếu tính ổn định và khả thi

Tính ổn định là một yêu cầu bắt buộc bảo đảm chất lượng ban hành nghị quyết nhưng giai đoạn này cho thấy chương trình xây dựng nghị quyết của Thành phố Hà Nội chưa giúp chủ thể có thẩm quyền khi tiến hành các bước của quy trình chủ động kế hoạch, đảm bảo dự thảo nghị quyết được soạn thảo, ban hành đúng tiến độ đáp ứng nhu cầu điều chỉnh kịp thời quan hệ xã hội mà thực tiễn đặt ra. Một số chương trình xây dựng nghị quyết vừa mới được thông qua đã ngay lập tức có sự thay đổi, xáo trộn như: Điều chỉnh, phải kể đến theo Nghị quyết số 11/2004/NQ-HĐND ngày 21/11/2004 của HĐND thành phố Hà Nội về chương trình xây dựng nghị quyết nhiệm kỳ khóa XIII (2004 – 2011) thì trong ba năm 2009, 2010, 2011, “HĐND thành phố Hà Nội điều chỉnh Chương trình 03 lần trong các Nghị quyết về Chương trình xây dựng nghị quyết của năm tiếp theo”. Hay Chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội khóa XIV “gồm 165 đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó có 130 đề nghị thuộc Chương trình chính thức và 35 đề nghị thuộc Chương trình chuẩn bị nhưng cũng phải điều chỉnh 5 lần, bổ sung 15 đề nghị.

Bên cạnh đó, thực tế cho thấy nhiều đề xuất xây dựng nghị quyết mặc dù đã được ghi trong chương trình nhưng sau đó không thể soạn thảo hoặc chưa kịp soạn thảo, cơ quan được giao chủ trì soạn thảo phải xin hoãn, xin rút dự án đó ra khỏi chương trình. Đơn cử, chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội nhiệm kỳ khóa XIII mục tiêu đặt ra gồm 165 đề nghị nhưng mới chỉ 143/165 đề nghị được thông qua. Gần đây nhất, trong chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội khóa XIV gồm 21 nghị quyết năm 2015 và đã điều chỉnh vào năm 2017 là 32 nghị quyết như Nghị quyết quy định mức tiền phạt đối với một số hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai theo Luật Đất đai năm

2013 (theo quy định tại khoản 2, điều 20, Luật Thủ đô) và xử phạt trong lĩnh vực môi trường và an ninh trật tự; Nghị quyết về chia tách, thành lập thôn, tổ dân phố mới ở một số quận, huyện trên địa bàn thành phố Hà Nội; Nghị quyết quy định một số chính sách khuyến khích đầu tư phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao thành phố Hà Nội giai đoạn 2015 - 2020... Điều này gây rất nhiều bức xúc cho chính các đại biểu HĐND thành phố Hà Nội “đề nghị xây dựng nghị quyết đưa vào chương trình và rút ra khỏi chương trình quá dễ khi đưa vào chương trình thì nói là hết sức cần thiết, nhưng khi rút ra thì cũng tìm mọi lý lẽ chứng minh bằng được. Điều đó cho thấy tính không khoa học, thiếu sự thận trọng và chấp hành không nghiêm, tính kỷ luật trong Chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội”.

Hai là, chính sách chưa được làm rõ thể hiện được tính dự báo trong các đề nghị xây dựng nghị quyết.

Hoạch định chính sách hầu như không được chú ý đến trong quá trình làm xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội thời kỳ này. Cách thức làm chính sách chủ yếu vẫn mang tính định tính, chủ quan, xuất phát từ các kết quả nghiên cứu đơn lẻ, thiếu khảo sát thực tiễn, chưa có sự phân tích, đánh giá chính sách một cách thực sự toàn diện, khoa học đối với toàn bộ dự kiến chương trình cũng như từng đề nghị cụ thể; Nhiều đề nghị chính sách quá sơ sài, đơn giản chỉ mang tính khái quát, không rõ nội dung, chưa thể hiện được sự cần thiết ban hành văn bản, chưa rõ đối tượng, phạm vi điều chỉnh và nhiều chính sách không được đưa vào từ giai đoạn đề xuất. Chẳng hạn, trong Tờ trình UBND thành phố Hà Nội về việc ban hành nghị quyết của HĐND thành phố quy định diện tích bình quân đối với nhà thuê ở nội thành để công dân được đăng ký thường trú ở nội thành thành phố Hà Nội (theo quy định tại điểm b khoản 4 Điều 19 Luật Thủ đô) không có nội dung bắt buộc phải thực hiện là báo cáo đánh giá tác động kinh tế - xã hội. Khi đề cập tới sự cần thiết phải ban hành Nghị quyết được trình bày khái quát, ngắn gọn “*Thủ đô Hà Nội với nhiều lợi thế về tự nhiên và kinh tế xã hội đã thu hút nhiều lao động từ các nơi khác đến sinh sống và làm việc. Tuy nhiên, việc di dân cơ học đã phát sinh nhiều vấn đề: quá tải về hạ tầng cơ sở, an sinh xã hội, an ninh trật tự. Nhằm quản lý dân cư, đặc biệt trong khu vực nội thành Hà Nội bao gồm*

10 quận Hoàn Kiếm, Ba Đình, Đống Đa, Hai Bà Trưng, Tây Hồ, Cầu Giấy, Thanh Xuân, Hà Đông, Long Biên, Hoàng Mai, tại Điều 19, Luật Thủ đô đã quy định dân cư trên địa bàn Thủ đô. Trong đó, tại điểm b khoản 4 Điều 19 Luật Thủ đô đã đưa ra điều kiện về diện tích ở bình quân đối với nhà thuê ở nội thành để công dân được đăng ký thường trú ở nội thành và giao HĐND thành phố Hà Nội quy định cụ thể nội dung này”⁴⁵.

Báo cáo đánh giá tác động kinh tế – xã hội của VBQPPL (RIA), trong đó RIA sơ bộ chỉ chủ yếu mới dừng lại ở việc thuyết trình cho sự cần thiết xây dựng VBQPPL đó, việc đánh giá quá chung chung, nhiều khi mang tính chủ quan, thiếu các thông tin, dữ liệu làm cơ sở cho các lập luận. Còn RIA trong giai đoạn soạn thảo được làm bài bản, công phu hơn song hoạt động này gần như được xây dựng cùng với quá trình soạn thảo, thậm chí chỉ được xây dựng khi việc soạn thảo văn bản đã đi được phân nửa quãng đường nên không phát huy được vai trò là công cụ của hoạch định chính sách; Có những dự án nếu so với lúc trình sang HĐND, Thường trực HĐND Thành phố thì đã có những thay đổi đáng kể so với thời điểm xem xét thông qua, vì báo cáo đánh giá tác động của chính sách được thực hiện ở giai đoạn trước đã trở lên “lạc hậu” quá xa so với dự thảo nghị quyết đang soạn thảo. Hơn nữa, trong khi trình dự thảo vẫn nảy sinh những vấn đề mới về mặt chính sách mà ở giai đoạn hoạch định chính sách đã thực hiện trước đó chưa dự liệu, đánh giá được các nguồn lực bảo đảm cũng như tránh được khả năng xuất hiện những tác động bất lợi của văn bản khi thực thi trong thực tiễn để bảo đảm rằng VBQPPL khả thi trong tương lai. Nhìn chung việc thực hiện chủ trương đổi mới xây dựng pháp luật vẫn còn nhiều bất cập, đó là “*công tác nghiên cứu lý luận trong lĩnh vực pháp luật và đổi mới tư duy lập pháp chưa theo kịp với yêu cầu của thực tiễn, chưa có sự gắn kết chặt chẽ với việc phục vụ nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việc nghiên cứu xây dựng và định hướng chính sách, pháp luật so với yêu cầu, định hướng được nêu trong Nghị quyết số 48-NQ/TW còn có một số hạn chế. Tính dự báo trong xây dựng pháp luật còn thấp nhất là về những vấn đề kinh tế - xã hội mới phát sinh trong quá*

⁴⁵ Tờ trình số 49/TTr-UBND ngày 11/6/2013 của UBND thành phố Hà Nội

*trình chuyên đổi dẫn đến việc có những chính sách không phát huy tác dụng trong thực tiễn*⁴⁶.

Ba là, hoạt động xây dựng nghị quyết chưa có sự thống nhất, cân đối và còn chênh lệch sáng kiến giữa các chủ thể trong xây dựng nghị quyết.

Tính thống nhất cân đối của hoạt động xây dựng nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội cũng là vấn đề tồn tại của thời kỳ này. Bởi, trong một số trường hợp việc lập dự kiến chương trình xây dựng nghị quyết còn thiếu sự cân đối của chương trình giữa các lĩnh vực như tỷ lệ các đề nghị xây dựng nghị quyết về lĩnh vực Tài chính – thuế phí luôn chiếm một tỷ lệ cao mà phần nào coi nhẹ các dự án liên quan đến các lĩnh vực khác như quy hoạch kiến trúc, giáo dục đào tạo, xây dựng, môi trường, gia đình, trẻ em, lao động và chính sách xã hội...

Bên cạnh đó, còn có sự chênh lệch giữa sáng kiến xây dựng nghị quyết của UBND Thành phố Hà Nội so với các chủ thể khác. Vì ở nước ta hằng năm đề nghị của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh trình chiếm tỷ lệ khoảng hơn 90% trong tổng số các đề nghị xây dựng nghị quyết được đề xuất, trong khi đó tỉ lệ đại biểu HĐND tỉnh kiến nghị xây dựng nghị quyết lại gần như cá biệt.

Bốn là, khoảng cách từ thời điểm dự kiến chương trình xây dựng nghị quyết từ đầu nhiệm kỳ đến khi tổ chức kỳ họp để thông qua rất dài, tình hình thực tế đã có sự thay đổi dẫn đến nội dung nghị quyết không còn hoàn toàn phù hợp dẫn đến tác động của chính sách tới xây dựng nghị quyết không còn hiệu quả. Điều đáng lưu ý là có trường hợp vừa làm chính sách, vừa soạn thảo nghị quyết kéo dài từ lúc khởi thảo đến khi thông qua mất tới 3 năm như dự thảo Nghị quyết về Quy hoạch giao thông vận tải trên địa bàn thành phố Hà Nội. Còn có các nghị quyết không ít các quy định mang tính nguyên tắc chung, chưa cụ thể để áp dụng thi hành mà phải chờ văn bản hướng dẫn của UBND Thành phố, thậm chí nhanh chóng phải sửa đổi, bổ sung hoặc dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp, mâu thuẫn. Ngoài ra, hàng loạt chính sách, văn bản có hiệu lực thi hành, song việc chính sách đó không được thực hiện trong thực tiễn chẳng hạn như cụ thể hoá Luật Thủ đô, Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư..., điều này chẳng những không giải quyết được vấn đề đặt ra, mà còn gây ra những hiệu ứng phụ làm phức tạp thêm vấn đề dẫn đến chất lượng

⁴⁶ Báo cáo sơ kết việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW

VBQPPL thấp, xây dựng, ban hành chậm tiến độ do không rõ chính sách, quan điểm, tư tưởng chỉ đạo nên phải trình nhiều lần, lãng phí thời gian, nguồn lực, nhất là không kịp thời ban hành để điều chỉnh các vấn đề phát sinh ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động xây dựng pháp luật.

Qua đó cho thấy hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội vẫn xem nhẹ giai đoạn hoạch định chính sách dẫn đến chất lượng nghị quyết chưa cao, gây nên sự lãng phí thời gian, tiền bạc và công sức mà khiến cho hoạt động xây dựng pháp luật nói chung, hoạt động lập pháp nói riêng thiếu hiệu quả dẫn đến hoạt động áp dụng pháp luật rơi vào vòng luẩn quẩn, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản gặp rất nhiều khó khăn, lúng túng.

Sở dĩ, còn tồn tại những bất cập trong quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết chủ yếu xuất phát từ giai đoạn lập chương trình đề nghị xây dựng là do hầu như giai đoạn này chưa được quan tâm đúng mức mặc dù đây chính là hoạt động tạo nên “sức sống” cho các nghị quyết sau khi được ban hành.

Trước hết phải kể đến sự thiếu sự thận trọng và không chấp hành nghiêm túc kỷ luật trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của các chủ thể. Khi cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết thường thiếu sự phân tích sâu về chính sách, báo cáo đánh giá tác động chuẩn bị sơ sài, không có sự so sánh giữa các lựa chọn, thậm chí thiếu thông tin, thiếu căn cứ cần thiết để có thể kiến nghị việc đưa hay không đưa dự thảo vào Chương trình. Khi đề nghị xây dựng nghị quyết chưa thực sự được nghiên cứu nghiêm túc và quy trình xem xét đề xuất của Sở, ban ngành Thành phố còn nhiều bất cập. Bên cạnh đó, năng lực của cán bộ, công chức thực hiện xây dựng nghị quyết còn hạn chế khi các đề xuất lại rất đa dạng, thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau mà họ chỉ có kiến thức chuyên sâu về một số ngành, lĩnh vực. Thậm chí hoạt động này vẫn chưa thu hút được sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, sự tham gia của nhân dân, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết sau này.

Một điều quan trọng phải kể đến nữa đó là do hiệu quả của hoạt động soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự thảo nghị quyết chưa cao khi hồ sơ được gửi đến chậm, chưa đảm bảo thời gian theo quy định tạo áp lực đối với cơ quan thẩm định, thẩm tra nghị quyết, phần nào ảnh hưởng đến chất lượng thẩm định, thẩm tra dự thảo nghị

quyết. Do đó, đánh giá của cơ quan thẩm tra về việc lập Chương trình xây dựng nghị quyết có trường hợp chưa sát thực tế, dẫn đến thiếu tính khả thi, phải điều chỉnh.

Giai đoạn 2: Giai đoạn sau khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

Mặc dù quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh đã được đổi mới theo của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đặc biệt tập trung trọng tâm vào hoạt động hoạch định chính sách. Do vậy, thời gian gần đây đã đạt được những kết quả bước đầu về số lượng và chất lượng, nhưng các chủ thể tiến hành thực hiện hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội vẫn còn gặp khó khăn nhất định dẫn đến một số tồn tại, hạn chế trong khâu tổ chức thực hiện như:

Thứ nhất, tiến độ xây dựng, ban hành nghị quyết vẫn còn chậm chưa đáp ứng được thời hạn theo quy định

Năm 2017 là năm đầu tiên thực hiện việc xây dựng nghị quyết theo quy trình hoạch định chính sách nhưng đã gặp phải sự lúng túng của UBND thành phố Hà Nội, của các cơ quan, tổ chức có liên quan khi triển khai hoạt động này theo quy trình mới mặc dù đã được chuẩn bị ngay từ khi Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có hiệu lực. Do đó, tính ổn định của danh mục chương trình xây dựng nghị quyết hằng năm không cao, phải điều chỉnh nhiều ảnh hưởng lớn tới tiến độ xây dựng nghị quyết. Chẳng hạn, qua quá trình lập danh mục đề nghị xây dựng nghị quyết năm 2018, điều chỉnh danh mục năm 2017 và danh mục đề nghị xây dựng nghị quyết năm 2019, điều chỉnh danh mục năm 2018. Thậm chí, theo danh mục năm 2021, HĐND thành phố Hà Nội ban hành 19 nghị quyết QPPL gồm 36 nội dung theo đề nghị của UBND Thành phố. Tuy nhiên, có 8 nội dung các sở, ngành xin hoãn, lùi thời gian, hoặc chuyển sang xây dựng quyết định; 5 nội dung chưa trình HĐND theo tiến độ, nên so với danh mục, mới ban hành được 23 nội dung⁴⁷.

Thứ hai, chưa thực sự tuân thủ quy định pháp luật về trình tự, thủ tục và điều kiện xây dựng, ban hành nghị quyết

Việc ban hành nghị quyết có giá trị pháp lý cao, tác động trong phạm vi rộng trên địa bàn thành phố Hà Nội nhưng tính bao quát chưa cao, việc thực hiện một số

⁴⁷ <http://www.hanoimoi.com.vn/tin-tuc/Chinh-tri/1025591/trien-khai-ke-hoach-xay-dung-nghi-quyet-quy-pham-phap-luat-cua-hdnd-thanh-pho-nam-2022> (truy cập ngày 28/3/2022)

bước trong trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành nghị quyết vẫn còn tồn tại như: thành phần tài liệu trong hồ sơ chưa đầy đủ, chất lượng một số tài liệu trong hồ sơ còn sơ sài như việc tổng kết thi hành pháp luật có liên quan đến đề nghị chỉ để đáp ứng yêu cầu về hồ sơ, thủ tục mà chưa bảo đảm tính khách quan và chưa căn cứ vào kết quả tổng kết thực tiễn các cơ quan liên quan. Việc xây dựng nội dung chính sách, đánh giá tác động chính sách còn mang tính hình thức, các cơ quan chưa quan tâm đúng mức và chưa chú trọng đến chất lượng của vấn đề này. Nhiều trường hợp nội dung chính sách xác định chưa rõ; đánh giá tác động chính sách không đầy đủ các khía cạnh kinh tế, xã hội, thủ tục hành chính, giới và hệ thống pháp luật đối với từng nhóm đối tượng; nội dung đánh giá tác động còn chung chung, các dự báo đánh giá tác động nhiều khi còn chưa thuyết phục hoặc phiến diện, thiếu chiều sâu.

Một số dự thảo nghị quyết chuẩn bị chưa kỹ lưỡng, quy trình xây dựng gấp, việc lấy ý kiến tham vấn đối với các dự thảo và đăng tải các dự thảo xây dựng nghị quyết trên Cổng Thông tin điện tử của thành phố Hà Nội để lấy ý kiến còn chưa đáp ứng yêu cầu về thời hạn theo quy định của Luật và còn hạn chế khi các chủ thể chỉ chú trọng đến việc lấy ý kiến các cơ quan chuyên môn của UBND Thành phố như của Sở Tài chính, Sở Ngoại vụ, Sở Tư pháp và Sở Nội vụ mà chưa chú trọng đến việc lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách hay ý kiến của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thành phố Hà Nội, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam...

Việc tổ chức thẩm tra dự thảo trong thời gian qua chưa đáp ứng được yêu cầu. Mặc dù Luật quy định phạm vi thẩm tra bao gồm: Sự cần thiết ban hành nghị quyết; nội dung của dự thảo nghị quyết và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; sự phù hợp của nội dung dự thảo nghị quyết với tình hình, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, nhiều báo cáo thẩm tra do các Ban HĐND Thành phố thực hiện chỉ mang tính đánh giá chung chung, khái quát mà chưa có sự lý giải cụ thể cho ý kiến thẩm tra của mình. Chẳng hạn: Nói dự thảo ban hành là cần thiết nhưng không lý giải đầy đủ tại sao cần thiết và cần thiết như thế nào; hay đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp mà

không chỉ ra được là dự thảo đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp với điều, khoản nào của Hiến pháp, với các VBQPPL nào của cấp trên.

Thứ ba, quy trình hoạch định chính sách chưa đảm bảo được việc lựa chọn được những chính sách tốt. Hầu hết các báo cáo đánh giá tác động chính sách còn sơ sài chưa thực sự đề cập đầy đủ các vấn đề bất cập trên thực tế. Chất lượng của hoạch định chính sách trong xây dựng nghị quyết chưa cao, nhiều báo cáo đánh giá tác động của chính sách còn sơ sài, chưa thực sự thuyết phục. Ví dụ như trường hợp hoạch định chính sách của đề nghị xây dựng Nghị quyết về một số chính sách khuyến khích phát triển ngành nghề nông thôn và làng nghề thành phố Hà Nội. Trong báo cáo đánh giá tác động khi xác định vấn đề bất cập tổng quan chưa thực sự làm nổi bật những vấn đề hạn chế trong 06 năm thực hiện Nghị quyết số 25/2013/NQ-HĐND ngày 04/12/2013 của HĐND thành phố Hà Nội về chính sách khuyến khích phát triển làng nghề thành phố Hà Nội, đã thực hiện giai đoạn 2014-2019, chưa chỉ rõ các quy định thiếu đồng bộ của nghị quyết hiện hành với các chính sách khác. Báo cáo đánh giá tác động chưa chỉ rõ nhu cầu bức thiết trong bối cảnh những làng nghề truyền thống trước nguy cơ mai một. Đối với mục tiêu xây dựng chính sách của đề xuất này còn sơ sài, chung chung thiếu tính thuyết phục như: trách nhiệm của Thành phố đối với việc bảo tồn làng nghề truyền thống hay chính sách hỗ trợ của xã hội đối với phát triển làng nghề trong tương lai... Trong Báo cáo này chưa thể hiện rõ phương pháp giải quyết vấn đề cấp thiết của các chính sách được đề xuất. Số lượng các phương án của chính sách còn ít chủ yếu những phương án này thường giữ nguyên quy định như hiện hành. Các nội dung đánh giá tác động về kinh tế hầu như chưa đưa ra được những nội dung chịu tác động tiêu cực; nội dung tác động về thủ tục hành chính chưa chỉ rõ kiến nghị thêm hoặc bớt hoặc thay đổi thủ tục hành chính cụ thể nào. Báo cáo này chưa có đánh giá, nhận định về nội dung tác động về giới, về xã hội.

Qua đó, có thể thấy rằng hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội thời gian qua chưa thực sự hiệu quả, việc dẫn đến những hạn chế nhất định trên xuất phát từ những nguyên nhân cơ bản sau đây:

Một là, quy định của pháp luật về xây dựng, ban hành nghị quyết chưa thực sự rõ ràng.

Trước hết, pháp luật về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh hiện hành mới chỉ dừng lại ở quy trình xây dựng nghị quyết đối với đề nghị xây dựng do UBND cấp tỉnh đề xuất mà chưa quan tâm đến quy trình xây dựng nghị quyết theo đề nghị của các chủ thể khác. Trong luật chưa có một quy định cụ thể về trách nhiệm của các chủ thể đề xuất xây dựng nghị quyết dẫn đến các đề nghị, kiến nghị xây dựng này phần lớn rất cảm tính, xuất phát từ nhận thức chủ quan cá nhân. Chính quy định của pháp luật còn bỏ ngỏ này đã giảm bớt độ phong phú, đa dạng của nguồn hình thành sáng kiến xây dựng nghị quyết.

Hai là, chưa xác định chính xác thứ tự ưu tiên của các vấn đề cần ban hành nghị quyết để điều chỉnh để đưa vào danh mục chương trình

Danh mục đề xuất xây dựng nghị quyết thiếu tính khả thi chủ yếu do khi đề xuất, các cơ quan, tổ chức thường xem nhẹ việc thuyết minh sự cần thiết của việc ban hành, thiếu các luận cứ khoa học, những đánh giá tác động sơ bộ, những dự kiến ban đầu của nghị quyết; chưa thực sự sắp xếp thứ tự ưu tiên của danh mục phù hợp khi những yêu cầu bức xúc của đời sống xã hội thì lại không có trong nội dung đề xuất. Ngược lại, có những đề xuất xây dựng nghị quyết chưa cần thiết phải đưa vào danh mục mặc dù không bức thiết đối với đời sống xã hội. Xây dựng hoạch định chính sách ở giai đoạn lập đề nghị xây dựng nghị quyết hầu như chưa được quan tâm đúng mức, không tách bạch quy trình chính sách mà lồng ghép trong các giai đoạn của quy trình xây dựng nghị quyết mặc dù đây chính là hoạt động tạo nên “sức sống” cho các dự thảo sau khi được ban hành.

Ba là, sự phối hợp giữa các chủ thể thực hiện công tác xây dựng, ban hành VBQPPL còn rời rạc, chưa chặt chẽ.

Về mặt thực tiễn, việc phối hợp giữa Thường trực HĐND, các ban HĐND với UBND và các cơ quan chuyên môn của UBND Thành phố trong quá trình chuẩn hồ sơ dự thảo nghị quyết trình HĐND Thành phố còn mờ nhạt; chưa có sự vào cuộc sớm của Thường trực và các Ban HĐND ngay từ đầu và trong suốt quá trình chuẩn bị tài liệu trình của các cơ quan chuyên môn và UBND, cũng như việc đảm bảo thời gian, tiến độ gửi tài liệu đến các cơ quan thẩm tra trước khi khai mạc kỳ họp HĐND theo quy định pháp luật. Hơn nữa, từ cơ sở pháp lý là Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 hiện hành dẫn đến tình trạng cán bộ trực tiếp thực hiện hầu như

vẫn coi nhẹ và chủ quan, thiếu tính kỷ luật. Hồ sơ cho việc hình thành một dự thảo nghị quyết nhiều khi mới chỉ là cảm tính, thậm chí có trường hợp mới chỉ được thuyết minh trong vắn vện một vài trang giấy.

Sự quan tâm và đầu tư nguồn lực của một số Sở, ngành đối với công tác xây dựng nghị quyết của HĐND Thành phố chưa tương xứng với đòi hỏi thực tế của công tác phức tạp này. Đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện hoạt động xây dựng nghị quyết còn yếu và thiếu, chưa có đủ năng lực thực tế. Thực tế hiện nay, nguồn nhân lực để thực hiện hoạt động xây dựng pháp luật nói chung, xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh nói riêng còn thiếu về số lượng và hạn chế về trình độ. Theo báo cáo thống kê số liệu về tình hình tổ chức và đội ngũ người làm công tác pháp chế tại các cơ quan chuyên môn và cơ quan, tổ chức khác thuộc UBND thành phố Hà Nội như sau:

Tên cơ quan	Công chức, viên chức làm công tác pháp chế (Người)								
	Tổng số	Chia theo tính chất		Chia theo trình độ chuyên môn			Chia theo thâm niên		
		Chuyên trách	Kiểm nhiệm	Chuyên môn luật			Chuyên môn khác	Từ 5 năm trở lên	Dưới 5 năm
			TC	Đại học	Sau đại học				
Tổng số	112	27	85	0	70	3	39	74	38
Sở Tài chính	3	0	3	0	0	0	3	1	2
Sở Nông nghiệp PTNT	1	0	1	0	1	0	0	1	0
Sở Xây dựng	5	5	0	0	1	0	4	4	1
Sở Thông tin truyền thông	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Sở khoa học công nghệ	1	0	1	0	1	0	0	1	0
Sở Tài nguyên môi trường	17	0	17	0	17	0	0	14	3
Sở Giáo dục – Đào tạo	11	0	11	0	1	0	10	8	3
Sở Giao thông vận tải	1	0	1	0	1	0	0	1	0
Sở Nội vụ	1	0	1	0	1	0	0	1	0
Thanh tra TP	1	0	1	0	1	0	0	1	0
Sở Công thương	6	0	6	0	6	0	0	5	1
Sở Văn hoá, thể thao	3	2	1	0	2	0	1	1	2
Sở Kế hoạch và đầu tư	1	0	1	0	1	0	0	1	0
Sở Lao động,	1	0	1	0	1	0	0	0	1

thương binh và xã hội									
Sở Y tế	3	1	2	0	1	0	2	0	3
Sở Quy hoạch – Kiến trúc	1	0	1	0	1	0	0	0	1
Sở Du lịch	1	0	1	0	1	0	0	1	0
Sở Ngoại vụ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sở Tư pháp	5	0	5	0	2	3	0	5	0
Công an TP	20	20	0	0	20	0	0	8	12
Cục thuế	29	0	29	0	11	0	18	21	8

Nguồn: Bộ Tư pháp (tính đến ngày 31/12/2020)

Đa số cán bộ pháp chế đều có trình độ chuyên môn từ Đại học trở lên, có bằng cử nhân luật chiếm 65,2% (73/112 người) nhưng kiến thức chuyên ngành lại hạn chế hoặc có kiến thức chuyên ngành nhưng lại chưa có trình độ chuyên sâu về pháp luật. Trong khi đó, việc thực hiện hàng loạt các hoạt động trong quy trình xây dựng nghị quyết đòi hỏi các cán bộ có liên quan phải có hiểu biết kiến thức pháp luật, năng lực chuyên môn sâu và kỹ năng thực hành thuần thục. Vì “*Cho tới hiện nay, tỷ lệ cán bộ, công chức tham gia thành thạo những kỹ năng, kiến thức về làm luật, xây dựng luật chưa nhiều. Bản thân các chuyên gia tham gia vào quá trình xây dựng các đạo luật cũng cho biết rằng những kiến thức, kỹ năng mà họ có được chủ yếu được hình thành từ quá trình tự tích lũy, tự đúc rút kinh nghiệm, tự học hỏi chứ chưa trải qua những khóa đào tạo bài bản về phương diện phương pháp luận và thực tiễn*”. Ngoài ra, một số dự thảo nghị quyết có nội dung mới, phức tạp liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau, cần tiếp tục nghiên cứu, đánh giá toàn diện.

Bốn là, việc bố trí kinh phí cho hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội, đặc biệt là khâu hoạch định chính sách còn chưa hợp lý, chậm so với yêu cầu, gây khó khăn hơn nữa cho các công đoạn xây dựng nghị quyết. “*Với cơ chế tài chính hiện tại, lượng kinh phí từ ngân sách nhà nước chỉ cho các hoạt động xây dựng một dự án Luật có khi chỉ đáp ứng khoảng 20% nhu cầu thực tế cho hoạt động xây dựng Luật. Phần thiếu hụt được không ít cơ quan chủ trì soạn thảo kỳ vọng vào việc huy động nguồn hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế. Thực tế ấy làm cho các chuyên gia nòng cốt trong việc xây dựng các dự án luật (nhất là tổ trưởng hoặc tổ phó thường trực của Tổ biên tập, thường là người đứng đầu đơn vị chủ trì soạn thảo) vừa phải lo các công việc bảo đảm chất lượng chuyên môn của hoạt động xây dựng*

Luật vừa phải mất thời gian vào việc tìm nguồn tài trợ, giải quyết các công việc thuần túy hành chính, kỹ thuật của quá trình xây dựng dự án Luật.”⁴⁸.

Như vậy, trong giai đoạn sau khi thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có số lượng lớn nghị quyết QPPL được ban hành, số lượng nghị quyết QPPL ban hành hằng năm để giải quyết các vấn đề bất cập của xã hội trên địa bàn Thành phố Hà Nội thuộc các lĩnh vực khác nhau: kinh tế, chính trị, xã hội, môi trường, an ninh quốc phòng, y tế, giáo dục... là tương đối đầy đủ. Trung bình mỗi năm có khoảng 14 nghị quyết QPPL được ban hành, trong đó năm ban hành nhiều nhất là 16 nghị quyết (2019), năm ban hành ít nhất là 07 nghị quyết (2020) (Xem phụ lục 3.1).

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Công tác xây dựng, ban hành VBQPPL là công cụ quan trọng để các cơ quan nhà nước trong đó có HĐND cấp tỉnh thực hiện thẩm quyền của mình. Trên cơ sở vận dụng các phương pháp nghiên cứu thực tế, khảo sát, thu thập số liệu và kết quả được tổng hợp một cách có hệ thống, nội dung Chương 3 của luận án đã phân tích toàn diện thực trạng quy định pháp luật về xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh hiện nay qua đó liên hệ thực tiễn hoạt động này tại thành phố Hà Nội tập trung chủ yếu trong hai giai đoạn trước và sau năm 2015 thời điểm Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 ra đời đã đạt được những kết quả tương đối khả quan, đã có một hệ thống nghị quyết được ban hành trên nhiều lĩnh vực đảm bảo chất lượng, kịp thời, phù hợp với chức năng nhiệm vụ của Thành phố làm nền tảng triển khai trên thực tiễn; các cơ quan, tổ chức pháp chế thực hiện xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội đã được kiện toàn, củng cố; các điều kiện bảo đảm cho hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết cơ bản được Thành phố quan tâm, bố trí... Tuy nhiên, hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội còn nhiều bất cập, hạn chế, như quy định pháp luật còn thiếu, chưa hợp lý; việc thực hiện quy trình còn rời rạc, hình thức, chưa tuân thủ đúng quy định của pháp luật... Có một số nguyên nhân dẫn đến các hạn chế trên, như nhận thức về xây dựng pháp luật nói chung và xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh nói riêng chưa đầy đủ; vẫn còn tâm lý “né nang”, “né tránh”, ngại

⁴⁸ Báo cáo nghiên cứu đã dẫn chiếu

“va chạm” của các chủ thể có thẩm quyền khi thực hiện; quy định pháp luật hiện hành liên quan tới trách nhiệm pháp lý trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL còn thiếu, chưa đảm bảo tính nghiêm khắc chưa kể đến việc thực hiện những quy định này trên thực tế vẫn còn một khoảng trống lớn; việc sắp xếp tổ chức, biên chế, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ còn nhiều bất cập; sự phối hợp giữa các cơ quan trong xây dựng, ban hành nghị quyết chưa thật sự nhuần nhuyễn, chặt chẽ...

Để nâng cao hiệu quả công tác xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND Thành phố Hà Nội và nhân rộng ra ở các tỉnh thành khác trên cả nước, trong thời gian tới, cần phải có sự nghiên cứu thấu đáo để tìm ra các giải pháp đồng bộ để làm thay đổi tích cực, nâng cao chất lượng hiệu quả hoạt động này trong thực tiễn.

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HÀ NỘI

4.1. Quan điểm nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội

4.1.1. Nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải bảo đảm tăng cường sự lãnh đạo của Đảng

Văn kiện Đảng lần thứ VII, Đảng ta đã chỉ rõ: *“khi Đảng của giai cấp công nhân bị mất quyền lãnh đạo nhà nước, thì chính quyền cũng không còn ở trong tay nhân dân và chế độ sẽ bị thay đổi”* [2, tr.123]. Đảng ta cũng thẳng thắn nhìn nhận *“sự lãnh đạo của Đảng chưa đáp ứng được yêu cầu của quá trình đổi mới tổ chức, hoạt động của nhà nước,...”* [7, tr.39]. Thực hiện quan điểm này, thể hiện hoạt động lập pháp nói chung và hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh nói riêng phải chứa đựng quan điểm, đường lối của Đảng. Một nguyên tắc quan trọng phải bảo đảm sự thống nhất trong chỉ đạo của Đảng đối với quyết định của HĐND cấp tỉnh. Ở thành phố Hà Nội, để đảm bảo nguyên tắc này trước khi thực hiện quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND Thành phố các chủ thể có thẩm quyền đã nghiên cứu, nắm vững các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước; các nghị quyết, chỉ thị của Thành ủy. Đồng thời là sự chủ động xin ý kiến chỉ đạo của Thành ủy đối với những vấn đề lớn, phức tạp liên quan tới nhiều đối tượng khác nhau. Việc xác định nội dung cốt lõi trong quan điểm của Đảng đối với từng bước, từng khâu trong quy trình, thủ tục ban hành cũng là yếu tố quan trọng tạo nên kết quả trong hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND Thành phố Hà Nội.

Từ thực tiễn có thể khái quát quan điểm tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thông qua những biểu hiện sau:

- Tổ chức Đảng và các Đảng viên tham gia vào hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, đặc biệt là đại biểu HĐND và các cơ quan của HĐND cần nắm bắt và thực hiện nghiêm túc chủ trương quan điểm của Đảng.

- Đảng chủ động và kịp thời đề ra chủ trương, đường lối phù hợp với cơ chế đặc thù của từng địa phương; HĐND cấp tỉnh nghiêm chỉnh thực hiện trách nhiệm của mình thông qua việc thể chế hoá quan điểm của Đảng thành các nghị quyết của HĐND.

- Tăng cường tính chủ động, dân chủ, minh bạch trong hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

4.1.2. Nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân

Báo cáo chính trị trình Đại hội XII xác định: “Xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa, xã hội. Hoàn thiện thể chế, chức năng, nhiệm vụ, phương thức và cơ chế vận hành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước pháp quyền XHCN. Đẩy mạnh hoàn thiện và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Xác định rõ cơ chế phân công, phối hợp thực thi quyền lực nhà nước, nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất, xác định rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của mỗi quyền” [6; tr.39-40]

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là nhà nước mà mọi tổ chức và hoạt động của nó đều phải dựa trên cơ sở của pháp luật. Chính vì thế, nói tới nhà nước pháp quyền, không thể không nói tới pháp luật và lại càng không thể không đề cao vai trò của pháp luật. Hơn nữa, Hiến pháp năm 2013 quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải gắn với tăng cường pháp chế XHCN. Trong

đó, cần tập trung xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là một nguồn của pháp luật, là một loại văn bản pháp luật được quy định trong Luật Ban hành VBQPPL của nước ta. Hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết được đặt ra đồng thời trong tổng thể mục tiêu, nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung. Đồng thời, hoạt động này không tách rời quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN; đảm bảo nguyên tắc pháp quyền XHCN và phát huy quyền dân chủ của Nhân dân.

Thực tiễn áp dụng nguyên tắc pháp quyền trong hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội trước hết phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; không trái với quy định của Hiến pháp và pháp luật. Do vậy, cần có đầy đủ cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh khi HĐND cấp tỉnh thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Tính pháp quyền trong đổi mới hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết còn đặt ra vấn đề quyết định của HĐND được ban hành phải bảo vệ được đa số quyền lợi của người dân địa phương, quyền lợi của các đối tượng được nghị quyết điều chỉnh, đặc biệt phải đảm bảo được lợi ích của nhóm người yếu thế cần được bảo vệ.

Nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết gắn với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN đòi hỏi đảm bảo sự phân công, phối hợp và kiểm soát trong mối quan hệ giữa HĐND và UBND – cơ quan giữ vai trò chủ yếu trong đề xuất, xây dựng chính sách và tổ chức thi hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Đảm bảo nguyên tắc HĐND là cơ quan ban hành nghị quyết nhưng trách nhiệm của UBND là rất lớn bao trùm lên nhiều giai đoạn của quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết. Hoạt động ban hành nghị quyết đều có sự tham gia của UBND thành phố Hà Nội bắt đầu từ quy trình đầu tiên đến khi trình Thường trực HĐND và HĐND Thành phố xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết.

Thể chế hoá quan điểm của Đảng, Hiến pháp năm 2013 và Luật TCCQPĐP năm 2015 là cơ sở pháp lý quan trọng ghi nhận địa vị pháp lý của HĐND cấp tỉnh. Vì vậy, trong quá trình ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội là sự truyền tải được ý chí của Nhân dân địa phương thành ý chí của nhà nước. Nội dung

quy định của pháp luật phải thể hiện rõ tính Nhân dân, quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân.

Từ đây, nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh bảo đảm quan điểm tính Nhân dân thể hiện ở chỗ:

- Nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội phải thể hiện đầy đủ ý chí, nguyện vọng và lợi ích chung của người dân địa phương;

- Hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết phải phát huy tính dân chủ dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Đại biểu HĐND không chỉ là những chuyên gia lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương một cách độc lập mà còn là người đại diện chính thức của người dân địa phương. Ý kiến của đại biểu HĐND phải đủ sức thuyết phục Nhân dân địa phương; quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết mà HĐND đang xem xét thông qua phải khoa học và phù hợp với ý chí của Nhân dân địa phương.

- Hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải đảm bảo tốt nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước: tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân. Đòi hỏi không chỉ dừng lại ở quy định của pháp luật là Nhân dân có quyền mà trách nhiệm, nghĩa vụ của nhà nước phải tạo điều kiện và đảm bảo cho Nhân dân được thực hiện quyền. Cụ thể phải đảm bảo cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia đóng góp ý kiến dự thảo nghị quyết một cách thực chất. Tạo cơ chế tốt cho Nhân dân chủ động tham gia ý kiến trực tiếp hoặc thông qua cơ quan đại diện, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức đoàn thể của mình vào dự thảo nghị quyết. Nhân dân phải được biết thông tin về sự tiếp thu những đóng góp ý kiến trước khi trình HĐND cấp tỉnh thông qua dự thảo.

4.1.3. Nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cần được tiến hành đồng thời với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân

Hiến pháp năm 2013 khẳng định HĐND cấp tỉnh có vị trí rất quan trọng trong bộ máy chính quyền địa phương. Mọi quyết định của HĐND cấp tỉnh tập trung vào những quan hệ cơ bản, các vấn đề quan trọng và có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển ở địa phương. Để đảm bảo các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh đạt chất lượng tốt, đòi hỏi phải tuân theo những quy trình, thủ tục chặt chẽ, rõ ràng về mặt

pháp lý và cơ chế đảm bảo; bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân địa phương tham gia vào công việc của HĐND cấp tỉnh.

Nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh được đặt ra trong bối cảnh đất nước có nhiều thay đổi sau hơn 30 năm đổi mới với nhiều thách thức đối với công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, đòi hỏi công tác này vừa đảm bảo tính dự báo của hệ thống pháp luật, vừa bảo đảm tính phù hợp, khả thi với điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước. Chính vì vậy, Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh với vai trò là nguồn của pháp luật, là sản phẩm của hoạt động lập pháp, làm cơ sở cho hoạt động lập quy của hệ thống hành pháp địa phương sẽ không thể phát huy được hiệu lực, hiệu quả đạt chất lượng tốt nếu không có sự đổi mới về tổ chức và hoạt động của HĐND cấp tỉnh. Từ khi Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 ra đời cho đến nay, HĐND thành phố Hà Nội đã có nhiều thay đổi về cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động; nâng cao tính hiệu quả. Trước đây, đại biểu chuyên trách của HĐND Thành phố chiếm tỉ lệ khá thấp là 14%⁴⁹, hiện nay tỉ lệ đại biểu chuyên trách được chú trọng và tăng lên lần lượt là 17%⁵⁰ và 20%⁵¹; số lượng thành viên của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND Thành phố Hà Nội cũng tăng dần theo hướng chuyên môn hóa rõ rệt. Như vậy, tăng số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách, tăng thành viên trong các Ban của HĐND sẽ tác động tích cực đến năng lực làm việc của HĐND cấp tỉnh. Thời gian dành cho các giai đoạn trong hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết tập trung nhiều vào một số hoạt động trọng điểm như thẩm tra, thảo luận tại phiên họp. Nếu được chuẩn bị tốt ngay từ quy trình đầu tiên, dự thảo nghị quyết sẽ có chất lượng tốt hơn.

Đổi mới, nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết phải được tiến hành trong tổng thể đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND. Tại thành phố Hà Nội cũng đã xây dựng đề án “Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp thành phố Hà Nội giai đoạn 2021-2026 gắn với thực hiện thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và củng cố chính quyền nông thôn tại thành phố

⁴⁹ HĐND thành phố Hà Nội nhiệm kỳ XIV (2011-2016)

⁵⁰ HĐND thành phố Hà Nội nhiệm kỳ XV (2016-2021)

⁵¹ HĐND thành phố Hà Nội nhiệm kỳ XVI (2021-2026)

Hà Nội”⁵². Theo đó, để có chất lượng văn bản tốt thì quy trình, thủ tục ban hành văn bản phải tốt. Chất lượng và hiệu quả của văn bản phụ thuộc vào quy trình, thủ tục làm việc của HĐND. Do đó từ thực tiễn này, nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phụ thuộc rất nhiều vào hoạt động trong các cơ quan của HĐND và các đại biểu HĐND. Quá trình hoạt động của HĐND cấp tỉnh khi ban hành nghị quyết phải được tiến hành dân chủ, đóng góp ý kiến trao đổi thẳng thắn, mang tính xây dựng vì lợi ích chung thì các nghị quyết của HĐND mới chính xác và có chất lượng cao. Đổi mới hoạt động HĐND xuất phát từ đổi mới hoạt động các cơ quan HĐND quan trọng nhất là Thường trực HĐND, các Ban của HĐND và nâng cao chất lượng đại biểu HĐND. Tại các kỳ họp thảo luận, thông qua nghị quyết của HĐND phải thực sự trở thành những đợt sinh hoạt chính trị rộng khắp để đại biểu HĐND đại diện cho ý chí nguyện vọng của người dân được thảo luận sôi nổi, tập trung vào trọng tâm trọng điểm những vấn đề quan trọng mang tính chiến lược trong sự phát triển của địa phương.

Hiện nay, nhiều nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội được ban hành chứng tỏ giá trị to lớn cần thiết cho cuộc sống mà nghị quyết đem lại. Do đó, để nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội nói riêng và các địa phương trên cả nước tăng cả số lượng và chất lượng quy trình, thủ tục ban hành phải đầy đủ, rõ ràng, khoa học, chặt chẽ ngay từ khâu đầu tiên. Cá nhân được tham gia vào các quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết phải có trình độ chuyên môn sâu, thuần thực công việc. Hơn hết, nâng cao chất lượng nghị quyết gắn với đổi mới toàn diện tổ chức và hoạt động của HĐND cấp tỉnh là một trong những nhiệm vụ quan trọng.

4.1.4. Nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và phù hợp với xu thế phát triển của đất nước

Hàng năm, HĐND thành phố Hà Nội đều thực hiện nhiều nhiệm vụ quyền hạn thông qua việc quyết định biện pháp đặc thù nhằm phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Lĩnh vực về kinh tế - xã hội do HĐND Thành phố quyết định rất rộng và đa dạng như: quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm, hằng năm;

⁵² <http://hanoimoi.com.vn/tin-tuc/Chinh-tri/1028316/nang-cao-hieu-qua-hoat-dong-viec-giam-sat-giai-quyet-cac-kien-nghi-cua-cu-tri-thu-do> (truy cập ngày 20/3/2022)

quyết định kế hoạch tài chính 5 năm, hằng năm; dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách cấp tỉnh 5 năm, hằng năm; phê chuẩn tổng quyết toán ngân sách; phê duyệt chủ trương đầu tư công trung hạn, hằng năm; quyết định chủ trương đầu tư chương trình mục tiêu, dự án quan trọng của tỉnh... Điều này cho thấy thông qua việc ban hành nghị quyết có tác động rất lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, nhất là trong giai đoạn hội nhập, đổi mới hiện nay. Do đó, trên cơ sở nghị quyết của HĐND, UBND cấp tỉnh tổ chức thực hiện nghị quyết thông qua việc chỉ đạo, điều hành các vấn đề kinh tế - xã hội. Chất lượng và tính khả thi của nghị quyết sẽ tác động và ảnh hưởng lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Kinh tế sẽ phát triển nếu nghị quyết và hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết phù hợp với kinh tế, xã hội và điều kiện cơ chế đặc thù của từng địa phương. Hoàn thiện hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là góp phần hoàn thiện hoạt động lập pháp của địa phương. Hoàn thiện quy trình lập pháp phải gắn với yêu cầu phát triển kinh tế xã hội của địa phương, thúc đẩy việc hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia. Tính khả thi của nghị quyết sẽ quyết định sự phát triển bền vững về kinh tế - xã hội. Do vậy, hoàn thiện hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh đòi hỏi là một chu trình khép kín nhằm bảo đảm tính khả thi của nghị quyết từ nội dung; quy trình xây dựng nghị quyết đến việc tổ chức thực hiện nghị quyết và đảm bảo tính khách quan trong đánh giá kết quả thực hiện nghị quyết.

4.2. Giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội

4.2.1. *Đổi mới tư duy trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh*

Thứ nhất, thay đổi tư duy quản lý sang tư duy kiến tạo phát triển. Trong những năm gần đây, Chính phủ luôn xác định “*phải chuyển mạnh từ nhà nước điều hành nền kinh tế sang nhà nước kiến tạo phát triển*”⁵³ trong đó nhân tố đóng vai trò cơ bản và quan trọng nhất chính là nhân tố pháp luật. Nói cách khác, muốn xây

⁵³ TS. Ngô Huy Đức, TS. Nguyễn Thị Thanh Dung - Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Nhà nước kiến tạo phát triển: Khái niệm và thực tế, Tạp chí Tài chính điện tử đăng ngày 27/6/2017 <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/nha-nuoc-kien-tao-phat-trien-khai-niem-va-thuc-te-126548.html> (truy cập ngày 08/12/2020)

dựng nhà nước kiến tạo phát triển thì việc trước nhất và cơ bản nhất mà nhà nước cần làm là phải xây dựng được một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, đáp ứng yêu cầu phát triển của hiện tại cũng như phải phù hợp với xu thế phát triển của tương lai. Hệ thống pháp luật đó cần phải được xây dựng và hoàn thiện bằng một tư duy mới, đó là làm luật vì mục tiêu tạo dựng cho phát triển chứ không phải là để quản lý, giám sát theo nghĩa cai trị. Cần phải xác định làm luật không phải chỉ để quản lý, để bảo đảm an toàn xã hội một cách thuần túy và cứng nhắc theo kiểu tư duy cũ mà phải hướng đến việc tạo dựng một môi trường, một hành lang pháp lý an toàn, thuận lợi cho sự phát triển của xã hội. Trong hơn 30 năm đổi mới ở nước ta, mặc dù không ngừng thay đổi tư duy làm luật, với mục tiêu xây dựng một hệ thống pháp luật định hướng cho phát triển, nhưng do ảnh hưởng của tư duy cũ, trong xây dựng pháp luật vẫn còn tồn tại đâu đó tư duy làm luật là để quản lý, là để bảo đảm sự an toàn, thậm chí là để bảo đảm sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước hơn là tạo dựng một môi trường, một hành lang pháp lý thuận lợi cho phát triển. Đây là vấn đề không dễ xóa bỏ trong một sớm một chiều, nhất là trong cơ chế và quy trình làm luật hiện nay, ở cả giai đoạn đề xuất chính sách đến giai đoạn soạn thảo vẫn chủ yếu được thực hiện bởi các cơ quan quản lý lĩnh vực chuyên ngành. Thực tiễn tại thành phố Hà Nội cho thấy, đôi khi công tác xây dựng VBQPPL bị chi phối khá nhiều bởi lợi ích cục bộ, bởi tâm lý muốn có quyền và không loại trừ khả năng muốn có quyền để có cơ hội lợi dụng để trục lợi. Và nếu không được kiểm soát chặt chẽ thì rất có thể các đạo luật được ban hành không đáp ứng được yêu cầu kiến tạo hành lang phát triển mà chỉ nhằm mục đích kiểm soát, quản lý thuần túy, trở nên kìm hãm sự phát triển. Do đó, chúng tôi cho rằng cần tiếp tục đổi mới tư duy xây dựng pháp luật theo quan điểm: pháp luật không chỉ thiết lập sự an toàn cho quản lý mà điều quan trọng hơn là kiến tạo một môi trường, một hành lang thuận lợi, dẫn dắt và thúc đẩy phát triển. Mục tiêu của quản lý nhà nước cuối cùng phải là phục vụ nhân dân và kiến tạo phát triển, không phải chỉ đơn thuần là sự an toàn cứng nhắc của xã hội.

Thứ hai, hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải dựa trên cơ sở bằng chứng. Theo đó cần phải nhất quán quan điểm: mọi đề xuất xây dựng nghị quyết phải xuất phát từ thực tiễn cấp bách của địa phương, từ yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn và nghị quyết được ban hành phải đáp ứng được những đòi hỏi của

thực tiễn. Điều này đúng và cũng không phải là vấn đề hoàn toàn mới. Tuy nhiên, trong thực tiễn xây dựng nghị quyết tại thành phố Hà Nội, một nghị quyết được thông qua, được ban hành có giải quyết được vấn đề của thực tiễn hay không, có đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn hay không lại là một vấn đề không đơn giản. Chúng ta thường nói là “cần đưa pháp luật vào cuộc sống” nhưng ít ai để ý đến việc “cần đưa cuộc sống vào luật”. Chúng tôi quan niệm rằng, muốn đưa luật vào cuộc sống thì trước hết cần phải đưa cuộc sống vào luật. Và nếu một nghị quyết không được xây dựng dựa trên những đòi hỏi của thực tiễn, không phúc đáp được các yêu cầu của thực tiễn với những bằng chứng thuyết phục, nói một cách hình tượng là không đưa được cuộc sống vào luật thì đạo luật đó sẽ trở nên không khả thi và lẽ tất nhiên, nó cũng khó có thể đi vào cuộc sống. Có quan điểm cho rằng, nghị quyết của chúng ta được tạo ra trong “phòng lạnh”, điều này không phải không có cơ sở khi những nhà làm luật, đại biểu HĐND hầu như ít được va đập, ít đi hay nói đúng hơn là ít có điều kiện đi tìm hiểu, khảo sát đời sống thực; chưa hiểu hết, hiểu rõ bản chất bên trong cũng như sự biểu hiện đa dạng trong vận động và phát triển không ngừng của các mối quan hệ xã hội, các sự vật, hiện tượng. Vì vậy thiếu thông tin, xa rời thực tiễn, dẫn đến các ý tưởng chính sách được sáng tạo một cách chủ quan, không được kiểm chứng hay nói cách khác là không có đủ bằng chứng, một thứ “chính sách phòng lạnh”. Với thực tiễn nói trên, việc xem xét, thông qua một đề nghị xây dựng nghị quyết và sau nữa là thông qua một dự thảo nghị quyết cần phải hết sức chú ý đến các hoạt động, các báo cáo, tài liệu của cả quá trình chuẩn bị đề nghị xây dựng cũng như soạn thảo theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL. Đó là:

- Hoạt động tổng kết, đánh giá thực tiễn thi hành luật phải thực chất và sát đúng với thực tiễn, tránh tình trạng các báo cáo tổng kết thực tiễn mang tính đối phó, hình thức, thiếu số liệu thực tế được kiểm chứng;

- Việc đề ra các giải pháp, các định hướng chính sách để khắc phục các vấn đề đặt ra của thực tiễn cần phải được phân tích, đánh giá một cách thấu đáo trên mọi phương diện để đưa ra những lựa chọn đúng. Việc phân tích, đánh giá tác động của chính sách phải thực chất, nhiều chiều, tránh tình trạng đối phó, hình thức. Lâu nay việc phân tích, đánh giá tác động của chính sách ở các địa phương mang nặng tính một chiều. Mọi giả thiết cũng như giải pháp đưa ra đều nhằm đến mục tiêu là ban

hành một nghị quyết cụ thể đã được dự kiến. Nói cách khác là cơ quan đề xuất chính sách đều tìm kiếm bằng chứng để thuyết minh cho sự cần thiết phải xây dựng luật mà hầu như chưa ai đưa ra kết luận rằng cần lựa chọn giải pháp khác tốt hơn, hiệu quả hơn là ban hành nghị quyết đó. Chúng ta đã nhận thức sai về Báo cáo đánh giá tác động chính sách. Để khắc phục tình trạng này, Báo cáo đánh giá tác động của chính sách phải được xây dựng một cách thực chất, bài bản, khách quan hoặc song song với đánh giá tác động chính sách của cơ quan đề xuất chính sách, có thể cần một báo cáo độc lập với cơ quan đề xuất chính sách, tương tự như báo cáo RIA ở các nước phát triển. Kết quả của RIA cần phải đưa ra một trong hai sự lựa chọn: hoặc là cần phải xây dựng mới hay sửa đổi, bổ sung một đạo luật như đã dự kiến hoặc là lựa chọn một giải pháp khác ít tốn kém hơn, hiệu quả cao hơn. Đó mới đích thực là đánh giá tác động chính sách.

- Việc dự báo tính khả thi của chính sách phải dựa trên cơ sở của sự bảo đảm chắc chắn các nguồn lực cho thực thi chính sách khi luật được ban hành, tránh tình trạng chính sách nhiều, nghị quyết nhiều nhưng không có điều kiện nguồn lực, nhất là nguồn lực về tài chính để thực hiện hoặc thiếu sự đồng bộ trong chính sách nên tính khả thi không cao, nghị quyết không đi vào cuộc sống.

Thứ ba, chuyển trọng tâm vào giai đoạn đề xuất định hướng chính sách. Trước đây khi chưa có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, quy trình xây dựng nghị quyết hầu như ít quan tâm đến vấn đề nghiên cứu chính sách. Nói đúng hơn chúng ta chưa rõ những định hướng chính sách, thậm chí chưa có những đánh giá tác động của chính sách đã bắt tay vào soạn thảo nghị quyết để kịp tiến độ đã định. Điều đó thể hiện sự thiếu chuyên nghiệp “vừa chạy vừa xếp hàng” trong hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Mặc dù Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã có sự thay đổi căn bản nhưng việc hình thành các đề nghị xây dựng luật hiện nay vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu và mong muốn của nhà làm luật. Thực tiễn nhiều đề nghị xây dựng nghị quyết của thành phố Hà Nội được làm một cách hình thức, đối phó, đánh giá tác động hời hợt, một chiều do ảnh hưởng bởi thói quen cũ. Do đó, cần phải đổi mới tư duy theo hướng tập trung sự quan tâm vào việc xây dựng các định hướng chính sách đòi hỏi tất cả các hoạt động như: tổng kết, khảo sát thực tiễn, nghiên cứu kinh nghiệm, thu thập thông tin, phân tích và lựa

chọn chính sách, đánh giá tác động của chính sách cần phải làm kỹ lưỡng. Đề án chính sách cần phải được xây dựng và thông qua một cách bài bản và nghiêm túc mới đưa đề nghị xây dựng nghị quyết vào chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh hằng năm. Khi đó, việc soạn thảo nghị quyết (quy phạm hóa chính sách) không còn là vấn đề khó, không còn bị áp lực về mặt thời gian, phải vừa chạy vừa xếp hàng; việc soạn thảo nghị quyết không nhất thiết phải giao cho cơ quan đã đề xuất chính sách (thường là cơ quan QLNN) mà có thể có một Ban soạn thảo độc lập, gồm những chuyên gia xây dựng pháp luật chuyên nghiệp đảm nhiệm, thậm chí có thể thuê một công ty luật soạn thảo, tránh được những tư tưởng cục bộ, lợi ích ngành, lĩnh vực từng tồn tại.

Thứ tư, tăng cường tính chuyên nghiệp, tìm kiếm sự đồng thuận trong đề xuất và xây dựng nghị quyết. Để tiến tới sự chuyên nghiệp trong hoạt động xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh cần có nhiều giải pháp đồng bộ cả về thể chế, về nguồn lực và về cách thức tổ chức thực hiện, trong đó, mấu chốt là sự phân công hợp lý trong từng giai đoạn của quy trình xây dựng nghị quyết hiện nay. Theo đó, một số giải pháp có thể được thực hiện như sau:

- Trong giai đoạn nghiên cứu, đề xuất chính sách, tức là giai đoạn lập đề nghị xây dựng nghị quyết, các đơn vị chuyên môn của UBND là người chủ trì chính, đơn vị pháp chế là người phối hợp. Các đơn vị chuyên môn, nghiệp vụ của UBND hơn ai hết là người hiểu rõ về thực trạng và kết quả tổ chức thi hành pháp luật, am hiểu thực tiễn, biết được những hạn chế, bất cập của các quy định pháp luật cũng như những giải pháp có thể để khắc phục những nhược điểm đó. Do vậy, giai đoạn đề nghị xây dựng nghị quyết cần phải giao cho các đơn vị này chủ trì nghiên cứu và đề xuất chính sách.

- Sau khi đề nghị xây dựng nghị quyết đã được phê duyệt, giai đoạn soạn thảo nghị quyết cần phải được giao cho đơn vị pháp chế chủ trì, các đơn vị chuyên môn là người phối hợp; bởi ưu thế trong xây dựng văn bản, thiết kế các điều, khoản chắc chắn thuộc về những người chuyên làm công tác pháp chế, pháp luật.

- Một vấn đề hết sức quan trọng trong hoạt động xây dựng nghị quyết là phải tìm kiếm sự đồng thuận. Trong hoạt động xây dựng nghị quyết không thể không có những ý kiến trái chiều, thậm chí là những mâu thuẫn về quan điểm, về lợi ích,

nhưng cần xây dựng một nguyên tắc là: *không có mâu thuẫn nào lại không thể được giải quyết*. Và khi mâu thuẫn xuất hiện, các bên phải cùng nhau thảo luận, tranh luận, thậm chí là đấu tranh gay gắt nhưng với một tinh thần trách nhiệm, khách quan và công tâm, vì lợi ích của địa phương là trên hết để tìm kiếm sự đồng thuận - đó là yêu cầu bắt buộc. Chúng ta không cần thành lập một Ban soạn thảo, một Tổ biên tập “hoành tráng” gồm các thành viên đến từ đủ các cơ quan khác nhau nhưng làm việc hình thức và không rõ người chịu trách nhiệm, mà cần là một cơ chế tham vấn, tìm kiếm sự đồng thuận một cách trách nhiệm. Tham vấn ý kiến và tiếp thu ý kiến, tìm kiếm sự đồng thuận trong quá trình soạn thảo nghị quyết cần trở thành một quy trình bắt buộc của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với các cơ quan có liên quan. Thiết nghĩ, cần cân nhắc học tập các mô hình tham vấn chính sách một cách độc lập từ các nhà chuyên môn, giới khoa học bằng nhiều hình thức khác nhau. Ví dụ, mô hình “thinktank” (tạm gọi là các viện chính sách) như ở các nước phát triển, vừa để tham vấn, vừa tạo nên sự đồng thuận xã hội. Nên chăng, nếu một dự thảo nghị quyết còn có những bất đồng lớn về quan điểm, về những chính sách cơ bản thì không nên trình ra HĐND để thông qua hoặc ban hành, vì như vậy là làm khó cho các cơ quan này. Vậy nên, cần phải tìm kiếm sự đồng thuận của các cơ quan chuyên môn có liên quan trong xây dựng nghị quyết, dựa trên nguyên tắc là: không có sự khác biệt nào lại không có giải pháp để xử lý.

Thứ năm, xây dựng nghị quyết không được quá nóng vội. Tại thành phố Hà Nội, thường có xu hướng nóng vội trong việc ban hành nghị quyết của HĐND Thành phố. Việc ấn định thời gian ban hành nghị quyết tại các kỳ họp trên cơ sở chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND Thành phố hằng năm vô hình chung đã tạo ra sức ép cho các chủ thể thực hiện trong khi chưa nghiên cứu và lựa chọn chính sách một cách kỹ lưỡng (đặc biệt là trước khi có Luật Ban hành VBQPPL năm 2015). Thường là khi bắt tay vào xây dựng nghị quyết, chúng ta còn thiếu rất nhiều điều: thiếu thực tiễn (thiếu bằng chứng), thiếu định hướng chính sách một cách rõ ràng, thiếu nguồn lực về con người cũng như tài chính, thiếu một quy trình làm luật hợp lý, thiếu cả kỷ cương, kỷ luật trong tổ chức và phối hợp công việc... Tất cả những sự thiếu đó đã dẫn đến thực trạng nhiều khi phải xin lùi, xin rút hoặc buộc phải trình xem xét, thông qua những dự thảo nghị quyết chưa bảo đảm chất

lượng. Tất nhiên, có những trường hợp chậm trễ do lỗi chủ quan của cơ quan soạn thảo thể nhưng cần phải thực sự chú trọng tới thời gian vật chất cần thiết cho việc nghiên cứu và xây dựng một dự thảo nghị quyết.

Một vấn đề cần phải nghiên cứu và cân nhắc lại là từ trước đến nay, chúng ta thường quá nặng nề về chương trình xây dựng nghị quyết hằng năm. Một nghị quyết đã được đưa vào chương trình xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thì “đến hẹn là phải lên”, phải được soạn thảo xong và đệ trình để xem xét, cho ý kiến hoặc ban hành. Và nếu cơ quan trình dự thảo nghị quyết xin hoãn hoặc xin rút thì sẽ bị phê bình. Có thể nói, một nghị quyết được thông qua có tác động chính trị, kinh tế cũng như xã hội to lớn và lâu dài ở địa phương. Vì vậy, nó cần phải được xây dựng một cách bài bản, chắc chắn và không được phép nóng vội. Chương trình xây dựng nghị quyết hằng năm không nên quan niệm như những chỉ tiêu pháp lệnh mà là một kế hoạch để chúng ta phấn đấu thực hiện. Một nghị quyết trong chương trình nhưng nếu chưa được chuẩn bị tốt, chất lượng chưa bảo đảm thì tốt nhất là chưa nên trình và nếu có tình trạng xin lùi, xin rút vì dự thảo chưa bảo đảm chất lượng thì cũng không nên coi đó là vấn đề đáng để “bức xúc”, mà nên chờ đến khi nào bảo đảm chất lượng thì mới trình ban hành. Đối với cơ quan soạn thảo, vì lý do nào đó mà không thể trình dự thảo nghị quyết đúng thời hạn theo chương trình lại là vấn đề khác, nếu là lỗi chủ quan, trách nhiệm đó tất nhiên sẽ phải được giải trình, xem xét và xử lý. Tuy nhiên, không nên vì tiến độ mà thúc ép phải trình những dự thảo nghị quyết chưa đủ độ chín, cần phải bình tĩnh và chắc chắn trong xây dựng pháp luật.

4.2.2. Hoàn thiện pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Qua thực tiễn triển khai Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP đối với hoạt động xây dựng, ban hành Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trên địa bàn thành phố Hà Nội xuất hiện nhiều vướng mắc, bất cập xuất phát từ các quy định pháp luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành. Tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội Khoá XIV đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2021. Những quy định mới đã xác định lại cho hợp lý, phù hợp với thực tế của các địa phương. Theo đó, điểm mới quan trọng trong Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 là việc

bỏ yêu cầu lập đề nghị xây dựng nghị quyết theo quy trình chính sách đối với nghị quyết có nội dung quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Bên cạnh đó, để phù hợp với việc thu hẹp phạm vi loại nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải thực hiện quy trình chính sách, Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung các Điều 111, 117, 119, 121 và Điều 122 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 để quy định cụ thể trình tự, thủ tục đề nghị xây dựng và soạn thảo nghị quyết tại khoản 2, khoản 3 Điều 27 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Mặc dù, Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 đã có nhiều sự thay đổi đáng kể tuy nhiên để hoàn thiện hơn nữa từ thực tiễn thành phố Hà Nội cần phải sửa đổi, bổ sung một số quy định như sau:

4.2.2.1. Về nội dung văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Thứ nhất, theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 thì cả HĐND và UBND cấp tỉnh đều có quyền ban hành VBQPPL để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong các VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Điều đáng tiếc là Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 lại đều không có sự phân biệt giữa tính chất quy định chi tiết điều, khoản, điểm trong nghị quyết của HĐND với quyết định của UBND vì thế sẽ dẫn đến tình trạng các văn bản quy định chi tiết của các cơ quan này không đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, trong nhiều trường hợp nội dung quyết định của UBND tỉnh có thể trùng lặp với nghị quyết của HĐND tỉnh⁵⁴. Do đó, pháp luật cần phải bổ sung nội dung này.

Thứ hai, cần có quy định làm rõ thế nào là “biện pháp có tính chất đặc thù”; “biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên”; “biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương”; nội dung “được giao” trong VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên trong nội dung nghị quyết của HĐND cấp tỉnh làm cơ sở cho các địa phương trên cả nước thực hiện thống nhất và hiệu quả, tránh tình trạng mỗi nơi một cách hiểu khác nhau ảnh hưởng tới tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

⁵⁴ Ví dụ, toàn bộ Quyết định số 43/2007/QĐ- UBND ngày 8/11/2007 của UBND tỉnh Đắk Lắk về hỗ trợ kinh phí từ nguồn ngân sách tỉnh đầu tư bổ sung một số hạng mục công trình bên trong hàng rào cụm công nghiệp là lập lại hoàn toàn Nghị quyết số 14/2007/NQ- HĐND ngày 13/7/2007 của HĐND tỉnh về hỗ trợ kinh phí từ nguồn ngân sách tỉnh đầu tư bổ sung một số hạng mục công trình bên trong hàng rào cụm công nghiệp trên địa bàn tỉnh.

4.2.2.2. Về quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Thứ nhất, về việc đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Kế thừa quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 vẫn giữ nguyên thẩm quyền đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, do đó cần bổ sung quy định trao thẩm quyền này cho đại biểu HĐND cấp tỉnh chủ thể đại diện cho tiếng nói của nhân dân địa phương như trước đây theo Luật Ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004. Đồng thời, quy định cụ thể cách thức thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của các Ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban mặt trận tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh. Việc không xác định rõ cách thức thông qua chính sách như đối với UBND cấp tỉnh (phải thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số) vô hình chung tạo điều kiện cho các cơ quan này “làm ầu”, “làm qua quýt” chưa thực sự nhận thức được tầm quan trọng của các chính sách. Do đó, tác giả kiến nghị, các chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của các chủ thể này cũng cần phải được thông qua bằng cách thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Việc thông qua phải được xác nhận bằng văn bản có chữ ký của thủ trưởng đơn vị. Ví dụ, đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do các Ban của HĐND cấp tỉnh đề xuất thì việc thông qua chính sách phải được ít nhất 2/3 tổng số thành viên của Ban tán thành.

- Việc chủ thể có trách nhiệm lấy ý kiến đối với đối tượng chịu sự tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh tại khoản 1 Điều 113 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 cũng đều quy định chỉ có “cơ quan” mà không bao gồm “tổ chức” là thiếu sót cần phải bổ sung kịp thời. Bên cạnh đó, việc quy định lấy ý kiến đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách còn chưa rõ ràng, mơ hồ dẫn tới tình trạng các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm lấy ý kiến sẽ chủ động lựa chọn những đối tượng là các cơ quan nhà nước, cán bộ quản lý bởi các đối tượng này thường đưa ra ý kiến như “nhất trí cao” hoặc “hoàn toàn tán thành” thuận lợi hơn đối với việc thông qua chính sách. Tuy nhiên, điều này sẽ “bó hẹp” phạm vi lấy ý kiến đối với các đối tượng quan trọng, cần thiết khác như các chuyên gia, nhà khoa học, các doanh nghiệp.v.v. Vì vậy, để đảm bảo việc lấy ý kiến thực chất, có chất lượng cần quy định cơ quan, tổ

chức có trách nhiệm lấy ý kiến phải xây dựng danh sách những đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và ý kiến cụ thể của các đối tượng này, nếu “bỏ sót” hoặc thực hiện không đúng thì phải được tiến hành lại.

- Cần quy định trách nhiệm trả lời bằng văn bản đối với đối tượng được lấy ý kiến là cá nhân chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Hiện nay luật chỉ đặt ra trách nhiệm này đối với các cơ quan, tổ chức có liên quan là chưa đầy đủ khi mà ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách thường sẽ thực chất hơn. Hơn nữa, đối với các cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến nếu như “không trả lời” trong thời hạn quy định (10 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị góp ý) thì có bị áp dụng biện pháp chế tài nào không? Hiện nay, chưa có quy định cụ thể về vấn đề này, do đó cần xem xét bổ sung biện pháp “chế tài” phù hợp để từ đó nâng cao trách nhiệm của các chủ thể cũng như chất lượng và tiến độ của các công đoạn khác trong quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

- Bổ sung quy định về thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 chỉ quy định Sở Tư pháp có trách nhiệm thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình còn đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do các cơ quan khác trình như các Ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban mặt trận tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh thì cũng phải được gửi tới Sở Tư pháp thẩm định nhưng lại theo hướng dẫn của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Như vậy, có sự không thống nhất giữa các văn bản mặc dù về nguyên tắc đây là quy định phù hợp với thực tiễn. Do đó, tác giả kiến nghị cần phải bổ sung thêm quy định các đề nghị xây dựng nghị quyết do các Ban của HĐND hoặc Ủy ban mặt trận tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh đều phải gửi đến Sở Tư pháp thẩm định.

- Cần quy định cụ thể nội dung thẩm định đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh tại khoản 3 Điều 115 không nên viện dẫn đến nội dung thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh như hiện nay⁵⁵ bởi lẽ đây là hai thủ tục do hai loại chủ thể khác nhau tiến hành. Việc ban hành chính sách, biện pháp có tính chất đặc thù của địa phương không thể tương đồng với trung ương về tính chất,

⁵⁵ Xem khoản 3 Điều 39 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

phạm vi ảnh hưởng nên nếu cứ “rập khuôn” theo mô hình của trung ương là không hợp lý. Hơn nữa, với nguồn lực hạn chế của địa phương đặc biệt về trình độ, năng lực cán bộ thực hiện thì để đáp ứng được đầy đủ yêu cầu nội dung đặt ra sẽ mất nhiều thời gian để có thể ban hành, như vậy nhiều chính sách, biện pháp đặc thù của địa phương khó có thể kịp thời được triển khai thực hiện trên thực tế ảnh hưởng tới yêu cầu quản lý, phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Do đó, phải quy định cụ thể, rõ ràng, phù hợp sẽ đảm bảo tính thống nhất, đơn giản cho các địa phương khi thực hiện.

- Mặc dù Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 đã thu hẹp phạm vi nội dung nghị quyết phải lập đề nghị theo quy trình chính sách chỉ đối với các nghị quyết quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương (Khoản 4 Điều 27 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015) thế nhưng thực tế cho thấy quy trình hoạch định chính sách tương đối phức tạp đã phát sinh những bất cập nhất định. Vậy nên, tác giả đề xuất lần sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL thời gian tới nên loại bỏ hoàn toàn việc thực hiện quy trình hoạch định chính sách đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh vì bản chất những nghị quyết của HĐND cấp tỉnh thường dùng để quy định các biện pháp để tổ chức hoặc thi hành quy định cụ thể nội dung của các VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên để phù hợp với tình hình thực tiễn của trung ương và đặc biệt là tình hình thực tiễn của địa phương. Do đó, nếu thực sự chúng ta làm tốt quy trình hoạch định chính sách đối với VBQPPL của các cơ quan nhà nước cấp trên thì không nhất thiết phải tiến hành quy trình này cho tất cả những văn bản còn lại như quy định của pháp luật hiện hành.

Thứ hai, về việc soạn thảo dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Để bảo đảm phân định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo với cơ quan phối hợp soạn thảo, cần sửa đổi, bổ sung Điều 118, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 theo hướng xác định rõ cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo là chủ thể chịu trách nhiệm chính về nội dung của dự thảo nghị quyết; cơ quan phối hợp soạn thảo có trách nhiệm hỗ trợ, giúp đỡ những vấn đề liên quan đến hoạt động soạn thảo dự thảo Nghị quyết.

- Theo quy định Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 vẫn quy định chưa rõ ràng về thành phần tham gia soạn thảo dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Cần phải bổ sung theo hướng xác định cụ thể thành phần Ban soạn thảo là ai? Tiêu chuẩn như thế nào? Tránh tình trạng Ban soạn thảo thì rất “hoành tráng” với đầy đủ đại diện của các cơ quan, ban, ngành có liên quan cùng những người có trách nhiệm, quyền hạn song thực tế những người trong Ban soạn thảo tham gia trực tiếp soạn thảo là không nhiều, hầu hết chỉ để cho “đẹp đội hình” mà công việc chủ yếu đều do tổ biên tập thực hiện, chưa kể là đôi khi Ban soạn thảo còn bị chi phối (sức ép) của một số ý kiến chỉ đạo có tính chất chủ quan của một số cá nhân có địa vị trong xã hội gây ra không ít khó khăn cho những người trực tiếp soạn thảo. Do đó, nên quy định linh hoạt theo hướng thành phần tham gia soạn thảo dự thảo Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh bao gồm đại diện cơ quan chủ trì, đại diện cơ quan tư pháp, cơ quan chuyên môn có liên quan và trong trường hợp cần thiết có thể mời thêm các chuyên gia, nhà khoa học (là người am hiểu các vấn đề chuyên môn có liên quan đến dự thảo nghị quyết và có điều kiện tham gia đầy đủ các hoạt động của Ban soạn thảo), đại diện các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội có liên quan. Đồng thời để hoạt động của Ban soạn thảo đạt hiệu quả, đảm bảo tiến độ cần quy định về quy chế làm việc trong đó xác định rõ chế độ hoạt động, quyền hạn và trách nhiệm của từng thành viên, đặc biệt là trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo.

Xa hơn nữa, tác giả cho rằng cần phải giao công tác soạn thảo dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh một cơ quan đầu mối chuyên soạn thảo văn bản độc lập hợp lý nhất là Ban pháp chế của HĐND cấp tỉnh. Bởi lẽ đây là cơ quan chuyên môn về pháp luật sẽ tổ chức “đấu thầu dự thảo nghị quyết” nhằm lựa chọn ra cơ quan, tổ chức soạn thảo hiệu quả nhất. Mô hình này sẽ khắc phục được tình trạng “lợi ích cục bộ” của ngành cũng như tính chịu trách nhiệm khi đối với các dự thảo nghị quyết liên quan đến nhiều chủ thể khác nhau. Ngược lại, nếu vẫn giữ nguyên như cách làm như hiện nay thì Ban pháp chế phải được tăng cường bổ sung thêm các chuyên gia về soạn thảo văn bản pháp luật.

- Cần nâng cao chất lượng và hiệu quả của các tài liệu kèm theo dự thảo nghị quyết như tờ trình, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý,... Đặc biệt, cần luật hoá

các nội dung trong Tờ trình đảm bảo sự thống nhất giữa đơn vị, địa phương nâng cao tầm quan trọng của văn bản này. Những nội dung Tờ trình bắt buộc phải có chẳng hạn như sự cần thiết phải ban hành nghị quyết, quá trình soạn thảo, những nội dung cơ bản của dự thảo, những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau, phương án xử lý theo đề xuất của cơ quan chủ trì soạn thảo. Nếu các tài liệu kèm theo được chuẩn bị tốt sẽ tiết kiệm thời gian cho các giai đoạn sau, góp phần nâng cao chất lượng công tác thẩm định, thẩm tra và góp ý kiến của các cơ quan, tổ chức và cá nhân.

Thứ ba, về công tác lấy ý kiến góp ý đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Các cơ quan được phân công chủ trì soạn thảo phải chuẩn bị chu đáo hồ sơ dự thảo nghị quyết cần xin ý kiến khi đăng tải trên Cổng Thông tin điện tử của tỉnh. Trong đó, phải nêu rõ những nội dung cần xin ý kiến. Điều này giúp cho người đọc, nhất là những người không có thời gian nghiên cứu hoặc không hiểu sâu về lĩnh vực đờ thấy “ngợp” và khó trước rất nhiều nội dung đăng tải. Đối với những dự thảo nghị quyết có tác động đến nhiều đối tượng nên đa dạng các hình thức lấy ý kiến như tổ chức hội thảo, tổ chức tham vấn ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp tại cơ sở.

- Sửa đổi quy định bắt buộc phải lấy ý kiến đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 đã quy định về việc lấy ý kiến đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp nhưng việc lấy ý kiến này có phải là bắt buộc hay không và tỷ lệ tối thiểu là bao nhiêu phần trăm (%) để đảm bảo tính đại diện thì pháp luật cũng chưa quy định rõ. Do đó, cần sửa đổi khoản 2 Điều 120 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 theo hướng cơ quan chủ trì soạn thảo phải bắt buộc phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết và quy định về “chế tài” trong việc lấy ý kiến và góp ý kiến, tránh tình trạng góp ý có cũng như không “nhất trí với dự thảo nghị quyết” phổ biến hiện nay.

- Các cơ quan, tổ chức có liên quan như Sở Tư pháp, Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài nguyên và Môi trường, ...cũng cần nêu cao trách nhiệm khi nhận được hồ sơ xin ý kiến đối với dự thảo. Cần giao cho phòng ban chuyên môn, các cán bộ có trình độ, năng lực nghiên cứu hồ sơ để tham mưu. Đối với những

chính sách có tác động đến nhiều đối tượng cần thiết tổ chức hội nghị, tham vấn ý kiến để đánh giá tác động trực tiếp của dự thảo chính sách đối với tình hình thực tế ở ngành, địa phương, tránh tình trạng hời hợt, thiếu ý kiến đóng góp một cách hời hợt, xuôi chiều. Ngoài ra, cần mở rộng, phát huy trí tuệ toàn dân, đặc biệt là lấy ý kiến của đội ngũ các chuyên gia, các nhà khoa học đối với dự thảo nghị quyết.

- Xây dựng cơ chế phản hồi ý kiến của các cơ quan soạn thảo nghị quyết. Phản hồi là thủ tục quan trọng thể hiện mối quan hệ thông tin hai chiều giữa người hỏi và người góp ý. Phản hồi không chỉ là việc thông tin lại hoặc phúc đáp cho các đối tượng được lấy ý kiến về việc tập hợp, tổng hợp và tiếp thu, chỉnh lý dự thảo sau khi kết thúc đợt lấy ý kiến, mà quan trọng hơn là giải thích lý do của việc tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến đó. Tình trạng hiện nay việc phản hồi phụ thuộc hoàn toàn vào quyết định của các cơ quan soạn thảo do đó tác giả kiến nghị cần thiết lập cơ chế phản hồi ý kiến tại Luật Ban hành VBQPPL bảo đảm người dân thực sự “được biết, được bàn” một cách thấu đáo, có như vậy các chính sách mới phát huy hiệu quả khi đi vào cuộc sống.

Thứ tư, về công tác thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Cần bổ sung quy định về thẩm định đối với tất cả các dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Quy định hiện hành chỉ yêu cầu Sở Tư pháp thẩm định đối với các dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình HĐND, như vậy sẽ vô hình tạo ra lỗ hổng về kiểm soát chất lượng các dự thảo nghị quyết không phải do UBND cấp tỉnh trình. Điều này có thể tác động tiêu cực tới hiệu quả điều chỉnh sau này của nghị quyết.

- Về nội dung thẩm định. Pháp luật cần bổ sung nội dung thẩm định tại khoản 3 Điều 121 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 không chỉ các vấn đề như quy định của pháp luật hiện hành mà cần phải xem xét bổ sung nội dung thẩm định “tính khả thi” của dự thảo. Việc cơ quan thẩm định xem xét tính khả thi của dự thảo nghị quyết là yêu cầu rất quan trọng, tránh bỏ lọt những nghị quyết không khả thi bởi lẽ một nghị quyết không khả thi được ban hành không chỉ làm ảnh hưởng đến hiệu quả điều chỉnh của nó mà còn ảnh hưởng đến niềm tin của Nhân dân vào năng lực của chính quyền cũng như sự nghiêm minh của pháp luật. Mặc dù đây là một yêu cầu khó nhưng khó không có nghĩa là không làm được khi nhà nước chú trọng đầu tư về “chất lượng con người”, nâng cao năng lực của các chủ thể thực hiện.

- Về thời gian thẩm định. Cần xem xét quy định tăng thời gian thẩm định tối thiểu 20 ngày để cơ quan thẩm định có đủ thời gian cần thiết tiến hành công tác thẩm định đảm bảo chất lượng. Bên cạnh đó, cần thống nhất việc tính thời gian thẩm định theo ngày làm việc không kể ngày nghỉ, lễ, tết theo quy định của pháp luật tránh việc thời gian thẩm định bị rút ngắn hơn nếu tính theo ngày lịch thông thường.

Thứ năm, về công tác thẩm tra đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Cần quy định thống nhất việc bắt buộc nộp hồ sơ thẩm tra dưới hình thức bản giấy kết hợp bản điện tử đăng tải trên trang thông tin điện tử của tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương. Hơn nữa, do dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh có nhiều chủ thể trình nên hồ sơ thẩm tra cũng có sự khác nhau, cho nên tác giả cho rằng không nên quy định gói gọn trong một khoản của Điều 124 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 mà cần có sự tách biệt rõ ràng thành 2 mục riêng: Hồ sơ gửi thẩm tra dự thảo nghị quyết do UBND cấp tỉnh trình và do các chủ thể khác trình. Như vậy sẽ hợp lý hơn.

- Cần bổ sung nội dung thẩm tra về tính hợp lý của dự thảo nghị quyết đối với hệ thống pháp luật cũng như điều kiện kinh tế - xã hội đặc thù của địa phương khi đó nghị quyết mới có “sức sống” khi được triển khai thực hiện trên thực tế.

- Cần nâng cao tinh thần trách nhiệm đối với việc gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến Ban của HĐND cấp tỉnh được phân công thẩm tra để thẩm tra. Việc gửi hồ sơ đầy đủ, đúng hạn có tác động rất lớn tới chất lượng của báo cáo thẩm tra. Hiện nay, mặc dù Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 không có quy định nhưng Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020 bổ sung việc cơ quan thẩm tra có quyền không tiến hành thẩm tra dự thảo nghị quyết khi chưa đủ các tài liệu trong hồ sơ hoặc hồ sơ gửi không đúng thời hạn theo quy định⁵⁶. Như vậy, theo tác giả vẫn chưa đủ sức “răn đe” mà cần phải có chế tài cụ thể hơn với những cơ quan, tổ chức vi phạm. Hơn nữa, hồ sơ thẩm tra chỉ phải được gửi “chậm nhất 15 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND”⁵⁷, cần phải quy định tăng thêm thời gian chậm nhất 30 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND khi đó các Ban của HĐND mới có đủ thời

⁵⁶ Xem Khoản 2a Điều 124 Luật Ban hành VBQPPL sửa đổi năm 2020

⁵⁷ Xem Khoản 2 Điều 124 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

gian thực hiện đảm bảo chất lượng trong bối cảnh số lượng nghị quyết được ban hành trong một kỳ họp ngày một nhiều hơn.

- Cần sửa đổi quy định về việc chỉnh lý dự thảo nghị quyết sau khi thẩm tra theo hướng giao cho cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện thay vì các Ban của HĐND như hiện nay bởi chính cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ có đủ nguồn lực để thực hiện cũng như kiểm soát được nội dung của dự thảo sau khi được chỉnh lý.

Thứ sáu, về công tác thảo luận và thông qua nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

- Cần quy định cụ thể về việc thông qua dự thảo nghị quyết theo hướng dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND có mặt tại kỳ họp biểu quyết tán thành. Như vậy, tránh được tình trạng các địa phương thực hiện “*tùy tiện*” thông qua khi không có đầy đủ đại biểu HĐND.

- Cần sửa đổi quy định về ký chứng thực nghị quyết của HĐND cấp tỉnh theo hướng thẩm quyền ký chứng thực đối với nghị quyết của HĐND phải do Chủ tịch HĐND cấp tỉnh ký tại kỳ họp HĐND.

4.2.3. Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

4.2.3.1. Thường trực Hội đồng nhân dân

Hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là hoạt động mang tính đặc thù chỉ được thực hiện tại các kỳ họp của HĐND. Do đó, tổ chức tốt các kỳ họp là điều kiện cơ bản để nâng cao chất lượng ban hành các nghị quyết của HĐND. Để tổ chức tốt kỳ họp HĐND, Thường trực HĐND đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng được chương trình kỳ họp khoa học, chi tiết và hợp lý, đảm bảo thời gian hợp lý cho việc bàn thảo và thông qua mỗi nghị quyết. Nghiên cứu đổi mới cách thức tổ chức kỳ họp theo hướng giảm thời gian đọc tài liệu và nghe báo cáo tại hội trường để tăng cường thời gian thảo luận. Bên cạnh đó, Thường trực HĐND cũng phải phân công chủ tọa điều hành các phiên họp khoa học và huy động trí tuệ của các đại biểu để thảo luận sâu và quyết đúng. Những nội dung còn có ý kiến khác nhau được tách ra trao đổi làm rõ đến khi đạt thống nhất cao. Người đứng đầu cơ quan được phân công trình dự thảo nghị quyết, có thể trình bày thêm những vấn đề liên quan mà HĐND quan tâm, để các đại biểu quyết nghị...Ngoài ra Thường trực HĐND chỉ đạo tổ chức tốt việc tiếp xúc cử tri trước kỳ họp (kể cả việc

tiếp xúc cử tri theo chuyên đề), vì đây cũng là kênh thông tin quan trọng để thảo luận về các nghị quyết dự kiến ban hành.

Do đó, để đảm bảo hiệu quả hoạt động của Thường trực HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội hiện nay trong cơ cấu Thường trực HĐND thì Chủ tịch HĐND do Phó Bí thư Thành ủy kiêm nhiệm nhằm đảm bảo sự lãnh đạo, chỉ đạo xuyên suốt của Đảng đối với hoạt động của HĐND. Bên cạnh đó, cần bỏ chức danh Ủy viên thường trực và bổ sung thêm ít nhất 01 Phó Chủ tịch HĐND, trong đó cơ cấu 01 Phó Chủ tịch là Ủy viên Thường vụ Thành ủy; các Phó Chủ tịch HĐND còn lại là Thành ủy viên. Bố trí các Trưởng ban và Chánh Văn phòng là thành viên của Thường trực HĐND. Cần quy định Thường trực HĐND là cấp trên của các Ban của HĐND, có nhiệm vụ chỉ đạo hoạt động của các Ban. Có như vậy, trong thực hiện các nhiệm vụ, thẩm quyền của Thường trực HĐND mới có thực quyền và điều kiện thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

4.2.3.2. Các Ban Hội đồng nhân dân

Với nhiệm vụ thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND trước khi trình HĐND ban hành, các Ban của HĐND phải thực hiện nhiều công việc phức tạp khác nhau từ thu thập thông tin, nghiên cứu, tìm hiểu sâu tình hình kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh, việc chấp hành, thực thi pháp luật ở địa phương... do đó để đảm bảo chất lượng hoạt động của các Ban HĐND cấp tỉnh cần quy định số lượng tối thiểu thành viên các Ban, hạn chế thành viên là cán bộ cơ quan hành chính, tiến tới không bố trí cán bộ trong cơ quan hành chính làm thành viên của Ban. Chú trọng chất lượng các thành viên của Ban, lựa chọn, bố trí những đại biểu có trình độ, năng lực, am hiểu lĩnh vực chuyên môn làm nòng cốt, tăng cường thành viên là trí thức, những người có trình độ chuyên môn ở các cơ quan Đảng, đoàn thể.

Tăng cường số lượng thành viên các Ban của HĐND cấp tỉnh theo mô hình thành phố Hà Nội hiện nay mỗi Ban đều có Trưởng ban, 02 Phó trưởng Ban và 02 Ủy viên hoạt động chuyên trách. Số lượng thành viên của Ban cũng cần phải tăng thêm, từ đó bố trí tăng thêm thành viên của Ban hoạt động chuyên trách. Cần cơ cấu Trưởng ban của HĐND tham gia Ban chấp hành tỉnh ủy.

Thành lập thêm các Ban của HĐND theo đặc thù của địa phương như tại thành phố Hà Nội hiện nay ngoài Ban Văn hóa – Xã hội, Ban Kinh tế - ngân sách, Ban pháp chế còn có Ban đô thị được thành lập theo đặc thù Thành phố. Có thể quy định “mở”, căn cứ đặc thù tình hình của các địa phương để cho phép HĐND thành lập thêm các Ban của HĐND nhằm đảm bảo thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của HĐND. Bên cạnh đó, cần có quy hoạch nguồn chuyên trách ở các Ban của HĐND để có thể bổ sung kịp thời trong các trường hợp nghỉ hưu, chuyển công tác thì có thể bổ sung. Ngoài ra, cần có các cơ chế ưu đãi và các điều kiện thuận lợi để thành viên các Ban của HĐND cấp tỉnh hoạt động chuyên trách yên tâm công tác.

4.2.3.3. Đại biểu Hội đồng nhân dân

Chất lượng đại biểu HĐND là yếu tố quyết định trong việc ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Trên cơ sở các hoạt động tại kỳ họp, các đại biểu HĐND hiểu chính xác, nắm rõ vấn đề để thông qua các nghị quyết đúng đắn, khả năng thực thi cao trên thực tế. Do đó, để nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết cần nâng cao chất lượng đại biểu HĐND cấp tỉnh theo hướng kết hợp tốt giữa yêu cầu về tiêu chuẩn và cơ cấu đại biểu, trên cơ sở tiêu chuẩn để chọn cơ cấu, chú trọng tới chất lượng đại biểu, đảm bảo tính đại diện thực sự, đại biểu phải là những người tiêu biểu cho lĩnh vực hoạt động, ngành, giới, tầng lớp nhân dân. Lựa chọn được đại biểu đủ tiêu chuẩn, trình độ, năng lực, uy tín, có đạo đức và tâm huyết với công tác HĐND. Trong đó, tăng cường cơ cấu đại biểu là cán bộ khoa học, trí thức, cán bộ quản lý kinh tế, pháp lý; tăng số đại biểu có trình độ đại học và trên đại học; thực hiện trẻ hoá đại biểu nhằm bảo đảm tính kế thừa và chuyên giao giữa các thế hệ cán bộ.

Giảm dần số đại biểu ở các cơ quan hành chính nhưng phải đảm bảo số đại biểu đại diện trong các ngành quan trọng và lĩnh vực trọng yếu, tăng số đại biểu ở các cơ quan Đảng, đoàn thể, đồng thời, việc đổi mới cơ cấu đại biểu cũng cần chú ý cơ cấu đại biểu ngoài Đảng, đại diện các tầng lớp dân cư có đủ tiêu chuẩn tham gia HĐND cấp tỉnh. Tăng thêm số đại biểu HĐND cấp tỉnh để có đủ số đại biểu tối thiểu đảm bảo cơ cấu và phần lớn đại biểu đáp ứng yêu cầu chất lượng, tăng thêm số lượng đại biểu HĐND chuyên trách như tại HĐND thành phố Hà Nội hiện nay

số lượng đại biểu chuyên trách chiếm 20%(19/95 đại biểu). Quan tâm, chú trọng công tác quy hoạch cán bộ để đào tạo, bồi dưỡng nhằm tạo nguồn đại biểu HĐND; có các chính sách, chế độ, điều kiện thuận lợi cho đại biểu HĐND hoạt động cũng như động viên, khen thưởng kịp thời đối với những đại biểu tâm huyết, hoạt động tích cực. Đồng thời, cũng cần có những chế tài cụ thể đối với những đại biểu HĐND hoạt động thiếu tích cực, thiếu chủ động.

4.2.3.4. Văn phòng Hội đồng nhân dân

Theo quy định tại Nghị định 48/2016/NĐ-CP ngày 27/5/2016 của Chính phủ quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và biên chế của Văn phòng HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì Văn phòng HĐND cấp tỉnh được thành lập với chức năng, nhiệm vụ là cơ quan tham mưu, giúp việc phục vụ hoạt động của HĐND, Thường trực, các ban và đại biểu HĐND. Đối với hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND thành phố Hà Nội, Văn phòng HĐND là cơ quan cầu nối để phối hợp hoạt động giữa cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định và cơ quan thẩm tra trong thực hiện quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND. Do đó, để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, văn phòng HĐND cấp tỉnh cần tổ chức thành các bộ phận chuyên môn phục vụ chuyên sâu về các lĩnh vực và duy trì và giữ mối quan hệ công tác với các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan ở Trung ương và địa phương, để tham mưu, phục vụ có chất lượng, hiệu quả các hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

4.2.4. Xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức, đơn vị tham gia vào quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Với tính chất là một hoạt động phức hợp nhiều giai đoạn nối tiếp liên quan chặt chẽ với nhau thì tăng cường mối quan hệ phối hợp công tác giữa các cơ quan, tổ chức thực hiện sẽ góp phần nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Cơ chế phối hợp này phải được thiết lập ngay từ khi đề nghị xây dựng nghị quyết đến khi nghị quyết có hiệu lực pháp lý. Tại thành phố Hà Nội, các cơ quan Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực HĐND, UBND, Ủy ban MTTQ Việt Nam thành phố Hà Nội đã xây dựng, ký kết quy chế phối hợp nhằm tổ chức và thực hiện có hiệu quả hơn nữa trong việc thực hiện công việc

chung có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong đó có nhiều nội dung liên quan đến hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND Thành phố⁵⁸. Từ đây, mỗi cơ quan đảm nhiệm một khâu nào đó trong quy trình (đề nghị, soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra,...) cần phải có trách nhiệm tuân thủ và thực hiện đúng quy định của pháp luật về nhiệm vụ của mình. Việc thực hiện không đúng, không đầy đủ ở bất kỳ khâu nào của quy trình có thể trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng tới việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan khác. Do đó, hoạt động thể hiện sự nhịp nhàng, đồng bộ và kịp thời giữa các cơ quan là phương thức hiệu quả nhất để mỗi bên hoàn thành nhiệm vụ, công việc của mình, từ đó góp phần tạo ra những nghị quyết đảm bảo chất lượng. Bên cạnh đó, mỗi cơ quan, đơn vị cần chủ động phối hợp liên hệ công tác, trao đổi thông tin với các đơn vị có liên quan nhằm làm rõ các vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau trong khi thực hiện quy trình để có phương án xử lý, giải quyết phù hợp nhằm đạt được sự thống nhất cao trước khi đưa ra thảo luận, ban hành.

Ngoài ra, có một sự phối hợp khác khá quan trọng, đó là phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền với các phương tiện thông tin đại chúng trong hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Để khai thác hiệu quả tác động của các phương tiện thông tin đại chúng với công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, các cơ quan tham gia vào quy trình phải có quy định cụ thể nhằm tăng cường hơn nữa mối quan hệ phối hợp với các phương tiện thông tin đại chúng trong: cung cấp thông tin về nhu cầu điều chỉnh pháp luật; đưa tin về tình hình, thực tiễn tại địa phương để các cơ quan có thẩm quyền xem xét, đánh giá...

4.2.5. Kiện toàn tổ chức bộ máy và tăng cường năng lực cho đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Xây dựng VBQPPL nói chung và xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh nói riêng đòi hỏi kiến thức và kỹ năng mang tính chất chuyên ngành. Đây là một hoạt động có vai trò quan trọng nên việc kiện toàn tổ chức bộ máy chuyên

⁵⁸ <https://hanoi.gov.vn/chidaodieuhanh/-/hn/t0gZB5w6V7Wh/3502/2851347/14/ky-ket-quy-che-phoi-hop-cong-tac-4-co-quan-gop-phan-vao-hieu-qua-cua-nhiem-ky.html;jsessionId=UURuFI2VSIQSGIOkUOqdTBC.undefined> (truy cập ngày 25/3/2022)

nghiệp và trang bị cho cán bộ, công chức những kiến thức và kỹ năng về xây dựng, soạn thảo VBQPPL là rất cần thiết.

Thứ nhất, kiện toàn tổ chức bộ máy cán bộ, công chức tham gia vào quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh. Trong thời gian vừa qua, mặc dù số lượng cán bộ, công chức pháp chế ở các Sở, ban, ngành địa phương đã tăng lên đáng kể nhưng vẫn chưa đủ, chưa tương xứng với khối lượng công việc mà các cơ quan này phải đảm đương, chưa kể đến một số cán bộ, công chức còn thiếu kinh nghiệm, chưa đáp ứng hoàn toàn yêu cầu về chuyên môn, nghiệp vụ cho hoạt động quan trọng này.

Do đó, cần củng cố và kiện toàn tổ chức bộ máy như tại thành phố Hà Nội theo hướng mỗi cơ quan chuyên môn của UBND phải có cơ cấu Phòng Pháp chế trực thuộc với đội ngũ chuyên môn hóa về xây dựng, soạn thảo VBQPPL từ kỹ năng xây dựng chính sách, kỹ năng đánh giá tác động chính sách đến kỹ năng soạn thảo “quy phạm hoá” chính sách một cách chuyên nghiệp. Trước hết phải nâng cao vai trò của tổ chức pháp chế, bộ phận chuyên môn, ưu tiên sử dụng nguồn nhân lực sẵn có để tiếp tục đào tạo, bồi dưỡng bố trí công tác phù hợp, xem họ là đội ngũ nòng cốt trong tất cả các Sở, ban, ngành Thành phố. Bên cạnh đó, cần quan tâm đến việc tuyển dụng đủ, ưu tiên những người có kiến thức pháp luật đa dạng chuyên môn khác nhau từ các chuyên ngành chính trị, kinh tế, xã hội và luật học và hiểu biết về các vấn đề kinh tế, xã hội liên quan đến đa dạng, với chuyên môn khác nhau về chính trị, luật và kinh tế. Để làm được điều này cần điều chỉnh một số chính sách đãi ngộ nhằm thu hút nguồn nhân lực có chuyên môn tốt, cũng như giúp cho cán bộ, công chức tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật yên tâm công tác, hoàn thành các nhiệm vụ được giao.

Thứ hai, nâng cao kỹ năng và trình độ chuyên môn đội ngũ thực hiện xây dựng, soạn thảo VBQPPL. Chất lượng nội dung của VBQPPL phụ thuộc rất nhiều vào năng lực, trình độ chuyên môn, kỹ năng và phẩm chất của đội ngũ làm công tác soạn thảo văn bản. Bởi vậy cần phải quan tâm và đồng thời tiến hành các công việc đối với các chủ thể này đó là:

Một là, đẩy mạnh hoạt động đào tạo, bồi dưỡng về kỹ năng xây dựng chính sách soạn thảo VBQPPL. Triết lý làm luật, kỹ năng làm luật không thể tự nhiên có

thể có được qua kinh nghiệm công tác mà phải thường xuyên được học tập về lý thuyết và kỹ năng lập pháp, nhất là công việc soạn thảo văn bản đòi hỏi chuyên môn cao. Do đó, địa phương các tỉnh phải thiết lập một chiến lược đào tạo, bồi dưỡng về xây dựng, soạn thảo văn bản pháp luật trong đó xác định rõ cơ quan chịu trách nhiệm đào tạo, kinh phí, chương trình đào tạo nhằm nâng cao chất lượng và tính thống nhất của công tác đào tạo.

Trước hết, cần tiếp tục đẩy mạnh hơn nữa việc tổ chức các lớp bồi dưỡng, tập huấn hay đào tạo ngắn hạn như tại thành phố Hà Nội hằng năm đều phối hợp với Bộ Tư pháp trong việc tập huấn, đào tạo cho các Sở, ban, ngành Thành phố về quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL để hoạt động này thực sự có chiều sâu và đem lại hiệu quả. Từ việc nâng cao khả năng về mặt lý luận, phương pháp và kỹ năng cho cán bộ, công chức xây dựng, soạn thảo VBQPPL bằng lộ trình đào tạo kiến thức về phân tích, đánh giá chính sách, soạn thảo chuyển hoá chính sách thành quy định cụ thể, tham vấn ý kiến đối với dự thảo văn bản... để nâng cao năng lực, giúp họ trau dồi kinh nghiệm, học hỏi các cách thức thu thập thông tin, nghiên cứu tình hình thực tiễn, chính sách pháp luật có liên quan, khả năng phân tích, đánh giá, dự báo tác động của văn bản đối với đời sống xã hội.

Về lâu dài, nên tổ chức hệ đào tạo chính quy và sau đại học đối với chuyên ngành xây dựng văn bản pháp lý tại các cơ sở đào tạo luật, đặc biệt là Trường Đại học Luật Hà Nội và Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh. Bên cạnh đó, cần có những quy định thu hút sự tham gia của các nhà khoa học, các chuyên gia đến từ các cơ sở đào tạo Luật, kinh tế và các lĩnh vực chuyên ngành cùng tham gia vào hoạt động này.

Ngoài ra, cần nâng cao năng lực về thực tiễn cho cán bộ, công chức thực hiện xây dựng, soạn thảo VBQPPL tránh việc quy định được soạn thảo trong “*phòng lạnh*” thiếu thực tế chưa phù hợp với điều kiện hoàn cảnh kinh tế xã hội của địa phương. Mặt khác, cũng cần phải nâng cao ý thức trách nhiệm, phẩm chất, đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ này để họ thực thi pháp luật một cách nghiêm minh.

Hai là, tăng cường việc đánh giá chuyên môn của các nhà khoa học đối với đội ngũ trực tiếp thực hiện xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Xu hướng chung của xã hội trong thời gian vừa qua cho thấy các vấn đề pháp luật ngày càng dựa vào khoa học kỹ thuật. Ở thành phố Hà Nội, việc tham khảo ý kiến chuyên môn của các nhà khoa học trở thành một chiến lược quan trọng để tranh thủ trí tuệ hiền tài vào công tác lập pháp nhằm bảo đảm chất lượng của VBQPPL. Các cơ quan quản lý có thể nghiên cứu cách tiếp cận từ trên xuống nhằm bảo đảm rằng hoạt động đánh giá chuyên môn của các nhà khoa học được áp dụng và các nguồn lực khoa học khan hiếm được sử dụng có hiệu quả vào công cuộc xây dựng pháp luật.

Bởi vậy, nên tổ chức các hoạt động đánh giá chuyên môn định kỳ đối với các nhà khoa học về kiến thức đối với lĩnh vực xây dựng VBQPPL. Vì thường các nhà làm luật họ không có đủ kỹ năng cần thiết để tiếp cận, hiểu nghĩa và áp dụng các kiến thức khoa học là nền tảng cơ sở cho quyết định lập pháp mà họ phải tiến hành.

4.2.6. Quy định trách nhiệm pháp lý trong hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Không chỉ đề cao trách nhiệm đạo đức, trách nhiệm chính trị mà cần quy định trách nhiệm pháp lý đến cùng đối với mỗi cơ quan, nhân viên nhà nước trong quá trình đề nghị, soạn thảo, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Nếu một cơ quan nhà nước hay một cá nhân có thẩm quyền tham gia đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra hay thông qua một dự thảo nghị quyết có lỗi do hành vi của mình dẫn đến việc ban hành nghị quyết trái pháp luật gây hậu quả nghiêm trọng cho Nhà nước và xã hội thì phải chịu trách nhiệm pháp lý đến cùng đối với dự thảo nghị quyết. Nếu có thể, nên quy định rõ trách nhiệm pháp lý đối với từng cá nhân hoặc từng bộ phận đặc biệt đối với cơ quan thẩm tra, chỉnh lý dự thảo trước khi ban hành.

4.2.7. Bảo đảm các điều kiện vật chất cho hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Một trong những vấn đề có tính chất quyết định đến chất lượng và hiệu quả của xây dựng pháp luật đó là kinh phí. Tại thành phố Hà Nội, nguồn kinh phí phục vụ cho công tác xây dựng pháp luật khó có thể đáp ứng yêu cầu đặt ra, mà chỉ góp một phần mang tính chất hỗ trợ chủ yếu như in ấn, phát hành dự thảo để lấy ý kiến. Hiện nay, tỷ lệ kinh phí ngân sách chủ yếu tập trung cho khâu soạn thảo VBQPPL mà chưa thực sự chú trọng đến nguồn kinh phí cho các hoạt động khác nhất là hoạt

động xây dựng chính sách. Đây là hoạt động mới ở nước ta trong khi đó nguồn lực dành cho việc xây dựng nghiên cứu, phân tích, đánh giá tác động chính sách đối với các quốc gia khác thực hiện lại rất tốn kém.

Do đó, cần thiết bố trí đủ kinh phí, ưu tiên thích đáng cho công đoạn phức tạp, kỹ thuật cao trong xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Việc bố trí nguồn lực tài chính cho hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL rất quan trọng bởi đây là tiền đề, cơ sở để cho ra đời những nghị quyết chất lượng trong tương lai. Các nguồn kinh phí cần phải được lập kế hoạch ngay từ giai đoạn lập đề nghị theo hướng định ra mức kinh phí khác nhau đối với từng khâu, từng bước phụ thuộc vào độ phức tạp và thời gian, công sức tiêu hao.

Cần đổi mới tư duy về đảm bảo nguồn kinh phí cho công tác xây dựng pháp luật ở địa phương, đặc biệt là kinh phí cho các hoạt động mang tính nghiên cứu như xây dựng chính sách, đánh giá tác động chính sách... Ngoài việc đảm bảo từ nguồn ngân sách nhà nước, còn cần có cơ chế để xã hội hóa nguồn kinh phí cho hoạt động này bằng cách huy động sự trợ giúp bên ngoài xã hội tham gia như tổ chức quốc tế, tổ chức nước ngoài tại Việt Nam, thậm chí là các doanh nghiệp trong và ngoài nước... để sử dụng vào các giai đoạn của hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL một cách hợp lý, hiệu quả để nâng cao năng lực lập pháp.

Ngoài ra, chính quyền thành phố Hà Nội cần tổ chức khảo sát về thực trạng trụ sở, các trang thiết bị làm việc, từ đó xây dựng kế hoạch tổng thể yêu cầu các cấp, các ngành thuộc phạm vi quản lý trang bị máy móc, trang thiết bị... phục vụ công tác xây dựng, ban hành văn bản, tiến hành tin học hóa công tác xây dựng, ban hành văn bản.

4.2.8. Xây dựng bộ tài liệu, công cụ hỗ trợ cho hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Chính quyền địa phương cấp tỉnh cần chủ động xuất bản cẩm nang về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật thay vì ban hành văn bản hướng dẫn thống nhất quy trình như hiện nay tại thành phố Hà Nội⁵⁹.

⁵⁹ Công văn số 2148/STP-VBPQ ngày 21/9/2017 của Sở Tư pháp thành phố Hà Nội về việc hướng dẫn, thống nhất quy trình xây dựng nghị quyết, quyết định quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của HĐND, UBND Thành phố.

Theo kinh nghiệm của một quốc gia có trình độ lập pháp phát triển khuyến cáo “cần phải xuất bản những cuốn cẩm nang về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật biên soạn các danh mục những đầu việc cần làm ngay và trong cả quá trình và lưu ý những việc quan trọng cần tập trung nguồn lực tối đa”[104].

Ở nước ta, nhiều địa phương đã xuất bản những cuốn cẩm nang tương tự như vậy để phổ biến trước hết cho đối tượng tham gia xây dựng, soạn thảo để họ hiểu biết về công việc này. Trước khi xuất bản cần tích hợp những cuốn sổ tay hiện có như Sổ tay phân tích chính sách và Sổ tay soạn thảo VBQPPL do Bộ Tư pháp ban hành thành một cuốn với sự phân định về từng giai đoạn của quy trình xây dựng VBQPPL. Tập trung làm rõ công đoạn xây dựng, ban hành VBQPPL theo hướng chỉ dẫn cụ thể để kể cả cán bộ, công chức, đại biểu HĐND tỉnh hay công chúng đều dễ dàng tiếp cận.

Bên cạnh đó, các địa phương cần nghiên cứu cách làm của thành phố Hà Nội khi xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu riêng về VBQPPL có sự liên kết với hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia. Cơ sở dữ liệu về VBQPPL sẽ có dữ liệu về lịch sử lập pháp; cơ sở dữ liệu về xây dựng chính sách, đánh giá tác động chính sách; cơ sở dữ liệu về soạn thảo, thẩm định, thẩm tra và thông qua VBQPPL.

Mục đích của việc xây dựng cơ sở dữ liệu nhằm tạo ra “kho thông tin” để các nhà lập pháp tìm hiểu, lựa chọn dữ liệu thích hợp, đáng tin cậy cần thu thập cho các vấn đề khi tiến hành xây dựng VBQPPL. Các dữ liệu thu thập không phải là những quyết định biệt lập trong quy trình xây dựng VBQPPL mà là toàn bộ các thông tin ảnh hưởng đến toàn bộ quy trình xây dựng văn bản trước đó để phục vụ cho công việc xây dựng văn bản của hiện tại.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Trên cơ sở quan điểm và mục tiêu xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội luận án đã đưa ra một số những biện pháp nhằm nâng cao chất lượng công tác xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh nhằm đáp ứng yêu cầu trong hoạt động quản lý nhà nước trong thời gian tới. Đây là vấn đề quan trọng và cần thiết phải thực hiện một cách triệt để, khoa học nhằm thực sự nâng cao được chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật.

Thực hiện được các giải pháp này chính là hiện thực hóa quan điểm, chủ trương của Đảng tại Nghị quyết số 48-NQ/TW về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam đến năm 2010 định hướng đến năm 2020. Nội dung của các giải pháp này đề cập tới việc đầu tiên và quan trọng nhất đó chính là hoàn thiện các quy định của pháp luật, tiếp đó là kiện toàn, đổi mới tư duy tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng văn bản. Bên cạnh đó, Luận án cũng đề cập tới các giải pháp mang tính kỹ thuật và hỗ trợ cho công tác xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh như giải pháp nhằm huy động sự tham gia của chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và nhân dân vào quá trình xây dựng và ban hành; xây dựng bộ tài liệu, công cụ hỗ trợ; bảo đảm các điều kiện vật chất cho hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh. Các giải pháp này sẽ tạo thành một hệ thống các giải pháp hoàn thiện để đảm bảo công tác xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh được đi vào nề nếp và thực hiện một cách khoa học, thống nhất.

KẾT LUẬN

Xây dựng, ban hành VBQPPL là một trong những hoạt động cơ bản, quan trọng góp phần nâng cao vị thế, vai trò của HĐND cấp tỉnh trong bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay. Bên cạnh đó, hoạt động này góp phần xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, phát huy vai trò và hiệu lực của quản lý nhà nước - xã hội tại địa phương, thúc đẩy ổn định chính trị, phát triển kinh tế, tăng cường hội nhập quốc tế của đất nước. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, mà công tác xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh vẫn còn tồn tại nhiều bất cập.

Qua đề tài nghiên cứu: “*Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội*”, Luận án đã đạt được một số kết quả cơ bản như sau:

Một là, về mặt lý luận, Luận án đã nghiên cứu, đề cập đến những vấn đề lý luận cơ bản nhất về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh. Từ vấn đề nhận thức được tầm quan trọng của hoạt động này trong tổ chức và hoạt động của HĐND cấp tỉnh, đến thẩm quyền, phạm vi, nội dung, nguyên tắc, quy trình, các yếu tố ảnh hưởng chất lượng xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh... đều được phân tích, tiếp cận khá sâu sắc, góp phần soi sáng cho các vấn đề thực tiễn.

Hai là, nghiên cứu, phân tích và đánh giá thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn tại thành phố Hà Nội – Thủ đô, trái tim của cả nước nơi hằng năm có số lượng VBQPPL được ban hành tương đối lớn. Ngoài những kết quả đạt được luận án đã chỉ ra những hạn chế, thiếu sót trong thực hiện xây dựng và ban hành VBQPPL của HĐND thành phố Hà Nội, những nguyên nhân dẫn đến sự hạn chế đó.

Ba là, luận án đã đưa ra quan điểm và các giải pháp tương đối đồng bộ, toàn diện nhằm khắc phục các hạn chế, nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh từ thực tiễn thành phố Hà Nội, như: Hoàn thiện quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh là giải pháp mang tính đột phá, trong đó chú trọng tới quy trình, thủ tục đảm bảo sự hợp pháp, hợp lý; nghiên cứu quy định trách nhiệm pháp lý đối với cá nhân, tổ chức tham gia vào xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh không đảm bảo chất lượng; đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND theo hướng chuyên trách; xây dựng cơ chế phối

hợp giữa các cơ quan, tổ chức tham gia; kiện toàn tổ chức bộ máy, tăng cường năng lực cho cán bộ, công chức làm công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh. Đồng thời, cần phải bảo đảm các điều kiện vật chất và xây dựng bộ tài liệu, công cụ hỗ trợ... được coi là những giải pháp quan trọng nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của HĐND cấp tỉnh góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật của chính quyền địa phương cũng như của đất nước trong thời gian tới, nhất là trong giai đoạn quan trọng hiện nay khi Việt Nam đang tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ

1. Hoàng Ngọc Hải, *Bàn về công tác lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh hiện nay*, Tạp chí Dân chủ pháp luật, số tháng 02 (347) năm 2021.
2. Hoàng Ngọc Hải, *Một số vấn đề về việc lấy ý kiến nhân dân đối với dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh*, Tạp chí Dân chủ pháp luật, số tháng 07(352) năm 2021.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. DANH MỤC VĂN KIẾN, VĂN BẢN PHÁP LUẬT

I. VĂN KIẾN

1. Đảng cộng sản Việt Nam (2005), Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, Hà Nội
2. Đảng Cộng Sản Việt Nam (1991), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII, Nxb Sự thật, Hà Nội.
3. Đảng cộng sản Việt Nam (2005), Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24-5-2005 Về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam đến năm 2010 định hướng đến năm 2020, Hà Nội.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng trung ương Đảng, Hà Nội.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), Văn kiện Hội Nghị lần thứ mười Ban chấp hành trung ương khóa XI, Hà Nội.
8. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), Văn kiện Hội nghị lần thứ ba, BCHTW Đảng (khoá VIII), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội
9. Ủy ban Thường vụ Quốc hội 11, Nghị quyết số 900/UBTVQH11 ngày 21/3/2007 của UBTVQH về Kế hoạch 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 Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (giai đoạn 2007-2012)

II. VĂN BẢN PHÁP LUẬT

10. Quốc hội, Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa năm 1946
11. Quốc hội, Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa năm 1959
12. Quốc hội, Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1980

13. Quốc hội, Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung 2001)
14. Quốc hội, Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013
15. Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958
16. Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1994
17. Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003
18. Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015
19. Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996
20. Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 (sửa đổi, bổ sung)
21. Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008
22. Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015
23. Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung năm 2020
24. Nghị quyết số 485/NQ-UBTVQH14, ngày 8-2-2018, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XIV "Về giám sát việc ban hành nghị quyết và hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ đầu nhiệm kỳ 2016-2021 đến hết tháng 6 năm 2017
25. Quyết định số 05/2007/QĐ-TTg ngày 10/01/2007 ban hành quy chế thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật
26. Quyết định 1048/QĐ-BTP ngày 8/4/2010 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp về thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật
27. Quốc hội, Nghị quyết số 20/2011/QH13 ngày 26/11/2011 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XIII
28. Chính phủ, Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06 tháng 09 năm 2006 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân
29. Chính phủ, Nghị định 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

30. Quốc hội, Nghị quyết số 115/2020/QH14 của Quốc hội ngày 19/6/2020 về thí điểm một số cơ chế, chính sách tài chính – ngân hàng đặc thù đối với thành phố Hà Nội
31. Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời về việc ấn định việc tổ chức cơ quan HĐND và UBHC các cấp
32. Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ngày 31/8/2017

B. DANH MỤC CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. SÁCH, GIÁO TRÌNH

33. Nguyễn Như Ý (chủ biên, 2013), Đại từ điển tiếng Việt, tái bản lần thứ 13, Nxb. Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh.
34. Vũ Cao Đàm (Chủ biên), Kỹ năng phân tích và hoạch định chính sách, Nxb Thế giới, Hà Nội, 2011.
35. Viện Ngôn ngữ học (2006), Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng- Trung tâm Từ điển học, Hà Nội- Đà Nẵng
36. Trung tâm Ngôn ngữ và văn hóa Việt Nam (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 1999), Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb. Văn hóa thông tin.
37. Bộ Tư pháp (Viện khoa học pháp lý, 2006), Từ điển Luật học, Nxb. Tư pháp
38. Hoàng Phê, Từ điển Tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, 1997.
39. Trường hành chính trung ương (1977), Giáo trình lớp bồi dưỡng cán bộ quản lý cấp huyện, Hà Nội.
40. Khoa Luật, Trường Đại học tổng hợp Hà Nội (1993), Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật, Hà Nội.
41. Nguyễn Đăng Dung (chủ biên) (2008), Hiến pháp trong nhà nước pháp quyền, Nxb. Đà Nẵng
42. Phan Trung Lý, Nguyễn Đăng Dung (1995), Bình luận khoa học Luật hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
43. Nguyễn Đăng Dung- Hoàng Trọng Phiến (1997), Hướng dẫn soạn thảo văn bản, Nxb. Thống kê,
44. Bùi Thị Đào (2015), Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính (sách tham khảo), Nxb. Chính trị Quốc gia – Sự Thật, Hà Nội.

45. Đào Trí Úc- Võ Khánh Vinh (đồng chủ biên, 2003), Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay (sách chuyên khảo), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
46. Nguyễn Văn Cương (chủ biên, 2015), Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay, Nxb. Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
47. Phan Mạnh Hân (1985), Kỹ thuật lập pháp, Nxb. Pháp lý, Hà Nội.
48. Võ Trí Hào (2004), Hoàn thiện hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
49. Đỗ Ngọc Hải (2010), Pháp chế XHCN trong hoạt động ban hành VBQPPL của HĐND và UBND các cấp ở nước ta hiện nay (sách tham khảo), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội
50. Lê Minh Thông, Nguyễn Như Phát (Đồng chủ biên) (2002), Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội
51. Lưu Kiếm Thanh (1998), Kỹ thuật lập quy, Nxb. Lao động, Hà Nội
52. Nguyễn Cửu Việt (2008), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội
53. Nguyễn Cửu Việt (2013), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội
54. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2007), Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật, Nxb. ĐHQG Hà Nội, Hà Nội.
55. Trường Đại học Luật Hà Nội (1997), Giáo trình Lý luận Nhà nước và Pháp luật, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội
56. Trường Đại học Luật Hà Nội (2004), Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, Nxb. Công an nhân dân
57. Trường Đại học Luật Hà Nội (2012), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Công an nhân dân Hà Nội
58. Học viện Hành chính (2009), Hành chính nhà nước và công nghệ hành chính, Nxb. Khoa học và kỹ thuật.

59. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (Nguyễn Cửu Việt chủ biên, 2010), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.
60. Viện Nghiên cứu nhà nước và pháp luật (1995), Những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước và pháp luật, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
61. Phạm Hồng Thái và Đinh Văn Mậu (2009), Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội
62. PGS.Đinh Văn Mậu – PGS.Phạm Hồng Thái (1997), Lịch sử các học thuyết chính trị pháp lý, Nxb.TP.Hồ Chí Minh
63. Phạm Hồng Thái - Đinh Văn Mậu (2009), Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Giao thông vận tải
64. Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái (2005), Luật Hành chính Việt Nam, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh
65. Nguyễn Thị Kim Thoa và Nguyễn Sỹ Đại (dịch) (2007), Tổ chức chính quyền địa phương Cộng hòa Liên bang Đức, Nxb.Tư pháp, Hà Nội
66. Bộ Tư pháp (2007), “Tài liệu bồi dưỡng nghiệp vụ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật”, Hà Nội
67. PGS.TS. Hoàng Thế Liên (chủ biên) (2011), Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

II. LUẬN ÁN, LUẬN VĂN, ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC, KỸ YẾU, BÁO CÁO, TỜ TRÌNH

*** Luận án, Luận văn, Đề tài nghiên cứu khoa học**

68. Hà Quang Thanh (2008), Hoàn thiện quy trình ban hành và thực hiện văn bản của chính quyền địa phương cấp tỉnh, Luận án Tiến sĩ chuyên ngành Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính.
69. Cao Vũ Minh (2000), Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường ĐH Luật TP.HCM.
70. Nguyễn Nam Hà (2000), Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (Qua kinh nghiệm hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh Khánh Hoà)”, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường ĐH Luật Hà Nội.

71. Bùi Giang Hưng(2015), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân, vì dân*”, Luận án tiến sĩ luật học, Trường ĐH Luật Hà Nội.
72. Trương Đắc Linh (2000), *Hoạt động ban hành văn bản pháp lý của chính quyền địa phương: Lý luận và thực tiễn*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật TP.HCM, 2000
73. Bùi Thị Đào (2008), *Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính*, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường ĐH Luật Hà Nội.
74. Trần Thị Quyên (2020), “*Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam*”, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
75. Hoàng Minh Hà (2004), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về VBQPPL của CQĐP ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
76. Phạm Hồng Thái, “*VBQPPL của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương*”, trong đề tài: *Một số cơ sở lý luận và thực tiễn về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành VBQPPL của các cấp CQĐP do Bộ Tư Pháp thực hiện năm 2000*.
77. Bộ Tư pháp (Viện Khoa học pháp lý, 2012), “*Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xây dựng Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thống nhất*”, Đề tài khoa học cấp Bộ, Lê Thành Long (chủ nhiệm), Hà Nội.
78. Dự án phát triển lập pháp quốc gia (National Legislative Development Project in Vietnam – NLD), Dự thảo Sổ tay xây dựng chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (Dự thảo ngày 23/7/2016)
79. Bộ Tư pháp (1998), “*Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật*”, Đề tài nghiên cứu thuộc dự án VIE/94/003.

***Kỷ yếu hội thảo:**

80. Th.S Bùi Thị Thu (2017), “Chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL”, Kỷ yếu hội thảo: Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp do Trường ĐH Luật Hà Nội tổ chức, tháng 6/2017 tại Hà Nội
81. Trương Hồng Hải (2014), “Thẩm quyền ban hành văn bản của chính quyền địa phương, Kỷ yếu hội thảo: Quyền lập pháp, lập quy và ủy quyền lập pháp do Bộ Tư pháp tổ chức, tháng 3/2014 tại Hà Nội.
82. Phạm Tuấn Khải (2010), “Về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân” trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Bộ: Xác định tiêu chí phân loại thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương”, Bộ Tư pháp, ngày 22/1/2010.
83. Nguyễn Đức Lam (2015), “Tham vấn công chúng – đánh giá thực trạng và đề xuất phương án quy định” trong Kỷ yếu Hội thảo Về Dự án Luật ban hành VBQPPL, Dự án phát triển lập pháp Quốc gia, TP.HCM, ngày 30/3/2015
84. Vũ Đình Hòe (1993), “Nội dung về một Nhà nước của dân, do dân, vì dân, theo tư tưởng Hồ Chí Minh qua bộ máy hành pháp”, trong Kỷ yếu hội thảo về Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp), 1993, Hà Nội.
85. Viện Khoa học pháp lý - Văn phòng Bộ Tư pháp, “Các giải pháp nâng cao chất lượng thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học – thực tiễn, Hà Nội, 2007

*** Báo cáo, Tờ trình**

86. Bộ Tư pháp (2018), “Tờ trình Đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật” của Bộ Tư pháp (dự thảo lần 2)
87. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Đoàn giám sát, 2017), “Báo cáo số 237/BC-ĐGS về Kết quả giám sát việc ban hành nghị quyết và hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ đầu nhiệm kỳ 2016- 2021 đến hết tháng 6/2017”, ngày 5/12/2017
88. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, “Báo cáo số 237/BC-ĐGS ngày 05/12/2017 của Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về kết quả giám sát việc ban

- hành nghị quyết và hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ đầu nhiệm kỳ 2016-2021 đến hết tháng 6 năm 2017”
89. Chính phủ (2014), “Báo cáo Tổng kết thi hành Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004”, Hà Nội
 90. Bộ Tư pháp (2018), “Báo cáo tình hình thi hành Luật Ban hành VBQPPL năm 2015”, Dự thảo, tháng 1/2018
 91. Bộ Tư pháp (2010), Thống kê công tác xây dựng, thẩm định, kiểm tra VBQPPL (Phụ lục STP 01B)
 92. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Đoàn giám sát)(2012), Báo cáo số 94/BC – ĐGS ngày 9/1/2012 Về kết quả giám sát việc thực hiện quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND
 93. Bộ Tư pháp (2013), Báo cáo Tổng kết thi hành Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004, Hà Nội, tháng 11/2013.
 94. Bộ Tư pháp (2018), “Báo cáo Công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ giải pháp năm 2018”, Bộ Tư pháp, tháng 4/2018
 95. Bộ Tư pháp (2018), “Báo cáo số 01/BC-BTP ngày 02/01/2018 của Bộ Tư pháp về Tổng kết công tác tư pháp năm 2017; phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp công tác năm 2018”, Bộ Tư pháp, tháng 1/2018.
 96. Bộ Tư pháp (2019), “Báo cáo Tổng kết công tác tư pháp năm 2018 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp công tác năm 2019”, Bộ Tư pháp, tháng 1/2019
 97. Bộ Tư pháp (2020), “Báo cáo Tổng kết công tác tư pháp năm 2019 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp công tác năm 2020”, Bộ Tư pháp, tháng 1/2020
 98. Viện Khoa học pháp lý-Bộ Tư pháp (2014), Báo cáo nghiên cứu “Thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong quy trình xây dựng Luật ở Việt Nam hiện nay”, Hà Nội.
 99. Bộ Tư pháp (2018), “Báo cáo số 60/BC-BTP ngày 12/3/2018 của Bộ Tư pháp Phục vụ hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại Phiên họp thứ 22 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội”.

100. Bộ Tư pháp (2008), “Tài liệu bồi dưỡng nghiệp vụ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật”, Hà Nội.
101. HĐND thành phố Hà Nội, Báo cáo tổng tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp thành phố Hà Nội nhiệm kỳ 2011-2016 và nhiệm kỳ 2016 -2021, Hà Nội.
102. Bộ Tư pháp, “Bản tổng hợp tiếp nhận và trả lời kiến nghị của các Bộ, ngành, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đối với công tác chỉ đạo, điều hành của Bộ Tư pháp từ đầu năm 2018 đến nay”, (tháng 7/2018)
103. Bộ Tư pháp (2018), “Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành VBQPPL năm 2015”, ngày 29/1/2018.

III. CÁC BÀI TẠP CHÍ

104. Nguyễn Hoàng Anh, (2013), “VBQPPL của chính quyền địa phương ở Pháp và Hoa Kỳ”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Viện Nghiên cứu lập pháp, số 22 (254).
105. Vũ Thu (2004), Về xu hướng phát triển của bộ máy chính quyền địa phương nước ta, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6.
106. Nguyễn Cửu Việt (1998), Về khái niệm văn bản quy phạm pháp luật, Tạp chí nhà nước và pháp luật, số 11.
107. Nguyễn Cửu Việt (2005), Khái niệm VBQPPL (tiếp theo) và hệ thống VBQPPL, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 51
108. Nguyễn Cửu Việt (2007), Trở lại khái niệm VBQPPL, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4.
109. Nguyễn Minh Đoan (2010), VBQPPL và quy định của pháp luật thực định Việt Nam về VBQPPL, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7
110. Đoàn Thị Tố Uyên (2004), Bàn về khái niệm VBQPPL, Tạp chí Luật học, số 2
111. Đoàn Thị Tố Uyên (2009), Khái niệm VBQPPL nhìn từ góc độ lý luận và thực tiễn, Tạp chí Tạp chí Luật học, số 11
112. Bùi Thị Đào (2008), “Mối quan hệ giữa tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính”, Tạp chí Luật học, số 2.
113. Hoàng Minh Hà (2011), “Luận bàn về tiêu chí thẩm định tính khả thi của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số chuyên đề tháng 5/2011

114. Hoàng Minh Hà (2008), “Luận bàn về tính hợp lý của VBQPPL”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 3.
115. Nguyễn Thị Ngọc Mai (2014), “Một số ý kiến về hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3 (82).
116. Nguyễn Thị Ngọc Mai (2019), “Hoàn thiện pháp luật về quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 4.
117. Nguyễn Thị Ngọc Mai (2019), “Hoàn thiện quy định của pháp luật về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, tháng 7/2019.
118. Vũ Thu (2003), Tính hợp pháp và hợp lý của văn bản pháp luật và các biện pháp xử lý các khiếm khuyết của nó, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 1
119. Cao Vũ Minh (2015), “Bàn về một số nội dung trong Dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2
120. Dương Hồng Thị Phi Phi (2016), “Một số điểm mới của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1
121. Lê Minh Thông (1999), “Đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND các cấp”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6
122. Đinh Công Tuấn (2009), “Hoàn thiện pháp luật về thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan tư pháp địa phương”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19 (156).
123. Đoàn Thị Tố Uyên (2013), Hoàn thiện thẩm quyền ban hành VBQPPL của HĐND và UBND các cấp, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề tháng 7/2013
124. Nguyễn Văn Cương (2018), Bảo đảm tính ổn định của hệ thống pháp luật - Yêu cầu quan trọng trong xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18
125. Lê Thị Uyên (2018), Xử lý trách nhiệm đối với người, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật, vi phạm trong hoạt động kiểm tra văn bản và việc khắc phục hậu quả, Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử số ngày 11/8/2018

126. Vũ Thu (2016), Một số vấn đề về tổ chức chính quyền địa phương theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, Số 7.
127. Bùi Xuân Phái (2014), Kiến nghị hoàn thiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Tạp chí nghiên cứu lập pháp (điện tử) ngày 01/5/2014
128. Cao Kim Oanh(2017), Sự cần thiết của hoạch định chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Từ điển số 5/ 2017
129. Phạm Thị Hồng Điệp (2017), Vận dụng mô hình “Quản trị nhà nước tốt” ở Việt Nam, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Kinh tế và Kinh doanh, Tập 33, Số 3.
130. Đoàn Thị Tố Uyên (2011), Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL do cơ quan tư pháp địa phương thực hiện, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số chuyên đề tháng 5.
131. Hoàng Thị Kim Quế, “Chế độ pháp chế thống nhất, hợp lý và áp dụng chung”, Tạp chí Dân chủ & Pháp luật, Số 9 (162) 2005, trang 11-12.

PHỤ LỤC
Phụ lục 3.1
DANH MỤC CÁC NGHỊ QUYẾT QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HĐND THÀNH PHỐ BAN HÀNH
Trong giai đoạn 2016 – 2020

STT	Số, ký hiệu	Ngày ban hành	Tên Nghị quyết
1.	09/2020/NQ-HĐND	09/12/2020	Về việc thông qua chủ trương ban hành Đề án Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa giai đoạn 2021-2025 và quy định một số chính sách, nội dung, mức chi hỗ trợ doanh nghiệp trên địa bàn thành phố Hà Nội
2.	08/2020/NQ-HĐND	08/12/2020	Về việc quy định một số nội dung và mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố
3.	06/2020/NQ-HĐND	07/07/2020	Về việc ban hành một số quy định thu phí, lệ phí trên địa bàn thành phố Hà Nội thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân Thành phố
4.	03/2020/NQ-HĐND	07/07/2020	Về việc quy định một số nội dung và mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố
5.	05/2020/NQ-HĐND	07/07/2020	Về việc quy định mức thu học phí đối với giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông công lập của thành phố Hà Nội và mức thu học phí đối với trường Trung cấp Kinh tế kỹ thuật Bắc Thăng Long, Trường Trung cấp kỹ thuật Tin học Hà Nội năm học 2020-2021
6.	02/2020/NQ-HĐND	07/07/2020	Về việc ban hành quy định khu vực không được phép chăn nuôi và chính sách hỗ trợ di dời cơ sở chăn nuôi ra khỏi khu vực không được phép chăn nuôi trên địa bàn thành phố Hà Nội
7.	01/2020/NQ-HĐND	15/05/2020	Về việc quy định một số cơ chế, nội dung, mức chi đặc thù trong phòng, chống dịch Covid-19 của thành phố Hà Nội

8.	18/2019/NQ-HĐND	26/12/2020	Về việc thông qua bảng giá các loại đất trên địa bàn thành phố Hà Nội áp dụng từ ngày 1/1/2020 đến ngày 31/12/2024
9.	10/2019/NQ-HĐND	04/12/2019	Về việc quy định một số nội dung, mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố
10.	13/2019/NQ-HĐND	04/12/2019	Nghị quyết số 13/2019/NQ-HĐND của Hội đồng nhân dân Thành phố Hà Nội quy định mức trần học phí đối với cơ sở giáo dục công lập chất lượng cao trên địa bàn Thủ đô năm 2020-2021
11.	14/2019/NQ-HĐND	04/12/2019	Quy định giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh không thuộc phạm vi thanh toán của Quỹ bảo hiểm y tế đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh của Nhà nước thuộc thành phố Hà Nội
12.	15/2019/NQ-HĐND	04/12/2019	Quy định chính sách hỗ trợ đối với người cai nghiện ma túy tự nguyện tại gia đình, cộng đồng và chính sách hỗ trợ, chế độ đóng góp đối với người cai nghiện ma túy tự nguyện tại các cơ sở cai nghiện ma túy trên địa bàn Thành phố Hà Nội theo quy định tại Thông tư số 124/2018/TT-BTC
13.	12/2019/NQ-HĐND	04/12/2019	Về nội dung chi, mức chi xây dựng, quản lý, chuyên môn đối với dự án phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020 trên địa bàn 14 xã khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc miền núi trên địa bàn thành phố Hà Nội
14.	11/2019/NQ-HĐND	04/12/2019	Về một số chính sách khuyến khích phát triển ngành nghề nông thôn và làng nghề thành phố Hà Nội
15.	08/2019/NQ-HĐND	10/07/2019	Về số lượng, chức danh đối với người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã; mức phụ cấp, mức phụ cấp kiêm nhiệm đối với người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố; mức bồi dưỡng đối với người trực tiếp tham gia công việc của thôn, tổ dân phố; chế độ hỗ trợ người hoạt động không chuyên trách cấp xã không tiếp tục bố trí công tác trên địa bàn thành phố Hà Nội
16.	07/2019/NQ-	10/07/2019	Về việc ưu tiên phát triển hệ thống vận tải hành khách công cộng khối lượng lớn; khuyến khích đầu tư

	HĐND		xây dựng, khai thác bến xe, bãi đỗ xe ô tô và các phương tiện cơ giới khác; áp dụng công nghệ cao trong quản lý, điều hành hệ thống giao thông vận tải
17.	09/2019/NQ-HĐND	10/07/2019	Về mức phụ cấp đối với Phó Trưởng Công an xã, Công an viên thường trực ở xã (nơi chưa bố trí Công an chính quy) trên địa bàn thành phố Hà Nội
18.	04/2019/NQ-HĐND	08/07/2019	Về việc quy định một số chính sách đặc thù hỗ trợ các đối tượng thuộc hộ gia đình không có khả năng thoát nghèo và hộ gia đình sau khi thoát nghèo ổn định cuộc sống của thành phố Hà Nội
19.	06/2019/NQ-HĐND	08/07/2019	Quy định mức thu học phí đối với giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông công lập của thành phố Hà Nội và mức thu học phí đối với Trường Trung cấp Kinh tế kỹ thuật Bắc Thăng Long, Trường Trung cấp Kỹ thuật Tin học Hà Nội năm học 2019-2020
20.	05/2019/NQ-HĐND	08/07/2019	Thông qua chủ trương ban hành Đề án hỗ trợ khởi nghiệp sáng tạo trên địa bàn thành phố Hà Nội giai đoạn 2019-2025 và các chính sách hỗ trợ khởi nghiệp sáng tạo thuộc Đề án
21.	03/2019/NQ-HĐND	08/07/2019	Về việc quy định một số nội dung, mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố
22.	01/2019/NQ-HĐND	09/04/2019	Về mức hỗ trợ giá vé đối với người sử dụng dịch vụ vận tải hành khách công cộng trên tuyến đường sắt đô thị 2A Cát Linh - Hà Đông
23.	02/2019/NQ-HĐND	09/04/2019	Ban hành quy định giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh không thuộc phạm vi thanh toán của Quỹ bảo hiểm y tế đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh của Nhà nước thuộc thành phố Hà Nội
24.	11/2018/NQ-HĐND	05/12/2018	Về việc quy định một số nội dung, mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố
25.	10/2018/NQ-HĐND	05/12/2018	Về một số chính sách khuyến khích phát triển sản xuất, phát triển hợp tác, liên kết trong sản xuất và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp; xây dựng hạ tầng nông thôn thành phố Hà Nội

26.	08/2018/NQ-HĐND	05/12/2018	Về việc bãi bỏ các quy định liên quan đến Thường trực HĐND Thành phố tại các nghị quyết của HĐND Thành phố đã ban hành triển khai thi hành Luật Đầu tư công năm 2014 và một số Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công
27.	09/2018/NQ-HĐND	05/12/2018	Về việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số quy định thu phí, lệ phí tại Nghị quyết số 20/2016/NQ-HĐND của HĐND Thành phố ban hành một số quy định thu phí, lệ phí trên địa bàn thành phố Hà Nội thuộc thẩm quyền của HĐND Thành phố
28.	12/2018/NQ-HĐND	05/12/2018	Về giá sản phẩm, dịch vụ công ích thủy lợi trên địa bàn thành phố Hà Nội
29.	01/2018/NQ-HĐND	05/07/2018	Về phân cấp quản lý, sử dụng tài sản công thuộc phạm vi quản lý của thành phố Hà Nội
30.	07/2018/NQ-HĐND	05/07/2018	Về quy định mức chi hỗ trợ đối với Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã và Ban công tác Mặt trận ở khu dân cư thực hiện Cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng nông thôn mới, đô thị văn minh" tại các xã, phường, thị trấn trên địa bàn thành phố Hà Nội
31.	02/2018/NQ-HĐND	05/07/2018	Về việc điều chỉnh, bổ sung một số định mức phân bổ chi ngân sách của thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020 tại Nghị quyết số 13/2016/NQ-HĐND ngày 05/12/2016 của HĐND Thành phố về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017 - 2020
32.	03/2018/NQ-HĐND	05/07/2018	Về việc quy định mức hỗ trợ bằng tiền đối với người dân trong phạm vi vùng ảnh hưởng môi trường khu vực xung quanh các khu xử lý chất thải rắn bằng phương pháp chôn lấp trên địa bàn thành phố Hà Nội
33.	04/2018/NQ-HĐND	05/07/2018	Về việc ban hành quy định nội dung, mức chi đặc thù thuộc thẩm quyền của HĐND thành phố Hà Nội
34.	06/2018/NQ-	05/07/2018	Quy định cơ chế hỗ trợ, đóng góp thực hiện Đề án Chương trình Sửa học đường cải thiện tình trạng dinh

	HĐND		đưỡng góp phần nâng cao tầm vóc trẻ em mẫu giáo và học sinh tiểu học trên địa bàn thành phố Hà Nội, giai đoạn (2018-2020)
35.	05/2018/NQ-HĐND	05/07/2018	Quy định mức thu phí đối với giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông công lập của thành phố Hà Nội và mức thu học phí đối với Trường Trung cấp Kinh tế Kỹ thuật Bắc Thăng Long, Trường Trung cấp Kỹ thuật Tin học Hà Nội năm học 2018 - 2019
36.	09/2017/QĐ-UBND	05/12/2017	Việc quy định một số nội dung, mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố.
37.	11/2017/NQ-HĐND	05/12/2017	Về việc điều chỉnh nội dung Nghị quyết số 05/2015/NQ-HĐND ngày 01/12/2015 của HĐND thành phố Hà Nội về Chương trình mục tiêu Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020.
38.	10/2017/NQ-HĐND	05/12/2017	Về việc sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 20/2016/NQ-HĐND ngày 06 tháng 12 năm 2016 của Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội ban hành một số quy định thu phí, lệ phí trên địa bàn thành phố Hà Nội thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân Thành phố.
39.	12/2017/NQ-HĐND	05/12/2017	Về việc quy định tỷ lệ phần trăm phân chia một số khoản thu giữa các cấp ngân sách thành phố Hà Nội.
40.	14/2017/NQ-HĐND	05/12/2017	Về việc Ban hành quy định một số dịch vụ điều trị nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế Methadone và chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với đối tượng chính sách được hưởng theo quy định tại các cơ sở điều trị nghiện các chất dạng thuốc phiện bằng thuốc thay thế của Nhà nước thuộc thành phố Hà Nội.
41.	04/2017/NQ-HĐND	04/07/2017	Về việc thông qua Đề án "Tăng cường quản lý phương tiện giao thông đường bộ nhằm giảm ùn tắc giao thông và ô nhiễm môi trường trên địa bàn thành phố Hà Nội, giai đoạn 2017 - 2020 tầm nhìn đến năm 2030".

42.	06/2017/NQ-HĐND	04/07/2017	Ban hành quy định giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh không thuộc phạm vi thanh toán của quỹ BHYT đối với cơ sở khám bệnh, chữa bệnh của Nhà nước thuộc thành phố Hà Nội quản lý.
43.	05/2017/NQ-HĐND	04/07/2017	Về quy định việc xử lý các cơ sở không đảm bảo yêu cầu về phòng cháy và chữa cháy trên địa bàn thành phố Hà Nội được đưa vào sử dụng trước khi Luật Phòng cháy và chữa cháy số 27/2001/QH10 có hiệu lực.
44.	01/2017/NQ-HĐND	03/07/2017	Về Quy định mức thu học phí đối với giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông công lập của thành phố Hà Nội và mức thu học phí đối với Trường Trung cấp Kinh tế Kỹ thuật Bắc Thăng Long, Trường Trung cấp Kỹ thuật Tin học Hà Nội năm học 2017 - 2018.
45.	02/2017/NQ-HĐND	03/07/2017	Ban hành một số quy định thu phí, lệ phí trên địa bàn thành phố Hà Nội thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân Thành phố.
46.	03/2017/NQ-HĐND	03/07/2017	Về việc quy định một số nội dung, mức chi thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân Thành phố.
47.	22/2016/NQ-HĐND	08/12/2016	Quy định một số chính sách, nội dung, mức chi thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân Thành phố.
48.	21/2016/NQ-HĐND	06/12/2016	Về việc kéo dài thời hạn áp dụng Nghị quyết số 11/2013/NQ-HĐND ngày 17/7/2013 của HĐND Thành phố về quy định diện tích ở bình quân đối với nhà thuê ở nội thành để công dân được đăng ký thường trú ở nội thành Thành phố Hà Nội và ủy quyền cho Thường trực HĐND Thành phố xem xét, cho ý kiến các dự án đầu tư xây dựng nhà ở thuộc thẩm quyền của HĐND Thành phố theo quy định tại khoản 5 Điều 9 Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ.
49.	15/2016/NQ-HĐND	06/12/2016	Về một số giải pháp tăng cường công tác dân số - kế hoạch hóa gia đình trên địa bàn Thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020.

50.	14/2016/NQ-HĐND	06/12/2016	Về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 15/2013/NQ-HĐND ngày 17 tháng 7 năm 2013 của Hội đồng nhân dân Thành phố về cơ chế tài chính áp dụng đối với các cơ sở giáo dục công lập chất lượng cao trên địa bàn Thủ đô (Theo khoản 4 Điều 12 Luật Thủ đô).
51.	20/2016/NQ-HĐND	06/12/2016	Về việc ban hành một số quy định thu phí, lệ phí trên địa bàn thành phố Hà Nội thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND Thành phố.
52.	13/2016/NQ-HĐND	05/12/2016	Về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020.
53.	08/2016/NQ-HĐND	03/08/2016	Về phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực hạ tầng, kinh tế xã hội trên địa bàn thành phố Hà Nội.
54.	03/2016/NQ-HĐND	01/08/2016	Về việc Quy định mức thu học phí đối với giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông công lập năm học 2016 - 2017 và mức thu học phí đối với giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp công lập từ năm học 2016 - 2017 đến năm học 2020 - 2021 của thành phố Hà Nội.
55.	04/2016/NQ-HĐND	01/08/2016	Về quy định một số chế độ, mức chi phục vụ hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp thành phố Hà Nội.
56.	02/2016/NQ-HĐND	01/08/2016	Về chế độ hỗ trợ cho giám định viên tư pháp và người giúp việc cho giám định viên tư pháp trong lĩnh vực pháp y, kỹ thuật hình sự hưởng lương ngân sách Nhà nước trên địa bàn thành phố Hà Nội.