

NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP

TS. Phạm Thị Ninh

Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Xây dựng Văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là một trong những hoạt động quan trọng nhất của các cơ quan quản lý nhà nước nói chung và chính quyền địa phương các cấp nói riêng. Hoạt động xây dựng VBQPPL tạo ra VBQPPL không chỉ là công cụ để triển khai đưa pháp luật vào đời sống thực tế, mà còn là công cụ để tổ chức các hoạt động cụ thể của các cơ quan nhà nước.

Để thực hiện tốt hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật tại chính quyền địa phương các cấp trước hết cần phải nghiên cứu kỹ các nguyên tắc xây dựng văn bản của chính quyền địa phương. Cụ thể là các nguyên tắc sau đây.

1. Nguyên tắc bảo đảm tính hợp Hiến của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật

Tính hợp Hiến thể hiện ở các quy định trong VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương không được trái với các quy định cụ thể của Hiến pháp và phù hợp với tinh thần của Hiến pháp.

Tuy nhiên cần hiểu rõ nội dung bảo đảm tính hợp Hiến là như thế nào. Có thể thấy các quy định của Hiến pháp có thể được chia làm hai loại: những quy định có giá trị thi hành trực tiếp và những quy định có giá trị thi hành gián tiếp thông qua các đạo luật vụ thể. Ví dụ: nguyên tắc “Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật” được quy định tại Điều 16 Hiến pháp có giá trị thi hành trực tiếp và bất kỳ văn bản pháp luật nào dưới Hiến pháp đều phải bảo đảm rằng

không có sự phân biệt đối xử đối với công dân trước pháp luật, trong khi quy định khác của Hiến pháp về quyền tự do kinh doanh thì được coi là quy định có giá trị thi hành gián tiếp bởi lẽ quyền tự do kinh doanh mà Hiến pháp quy định là tự do kinh doanh theo pháp luật. Điều này có nghĩa là Hiến pháp giao cho Quốc hội và các cơ quan có thẩm quyền khác ban hành các đạo luật và các VBQPPL khác để quy định quyền tự do kinh doanh của công dân ở mức độ nào, thông qua các hình thức nào và phải tuân thủ thủ tục nào...

Trong trường hợp thứ nhất, với những quy định có giá trị thi hành trực tiếp, thì khi soạn thảo VBQPPL, cần phải cân nhắc là những quy định trong dự thảo có hạn chế quyền bình đẳng của công dân trước pháp luật hay không để trả lời câu hỏi là các quy định đó có hợp Hiến hay không? Còn trong trường hợp thứ hai thì cơ quan soạn thảo phải dẫn chiếu đến các văn bản pháp luật khác liên quan đến quy định về kinh doanh, ví dụ Luật Doanh nghiệp và các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Doanh nghiệp để xác định tính hợp hiến của các quy định trong dự thảo VBQPPL của chính quyền địa phương.

Khi soạn thảo, thẩm định tính hợp Hiến của dự thảo VBQPPL của chính quyền địa phương thì cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm định cần lưu ý một cách đặc biệt đến các quyền cơ bản của công dân mà Hiến pháp đã quy định để đảm bảo rằng các quyền đó không bị hạn chế hoặc vi phạm

trong các VBQPPL của chính quyền địa phương. Ví dụ: quyền bình đẳng trước pháp luật, quyền tự do báo chí, tự do ngôn luận, tự do hội họp... để trả lời câu hỏi: Liệu dự thảo quy định cụ thể nào đó có vi phạm hoặc làm hạn chế các quyền tự do nêu trên không? Nếu Hiến pháp có quy định các quyền đó được thực hiện theo quy định của pháp luật thì cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định phải tìm kiếm các VBQPPL khác để đối chiếu xem dự thảo của mình có phù hợp với các quy định của các VBQPPL khác quy định về lĩnh vực đó không.

2. Nguyên tắc bảo đảm tính hợp pháp

Tính hợp pháp ở đây được hiểu là VBQPPL của chính quyền địa phương các cấp cần phải bảo đảm tuân thủ thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật, hay nói cách khác là phải phù hợp với VBQPPL của cơ quan cấp trên đã ban hành. Điều đó có nghĩa là, ngoài yêu cầu phù hợp với Hiến pháp thì VBQPPL của chính quyền địa phương các cấp phải phù hợp với Bộ luật, Luật, Nghị quyết, Pháp lệnh, Lệnh, Nghị định, các Thông tư, và các văn bản của chính quyền địa phương cấp trên. Ngoài ra cũng cần lưu ý là cần phải đối chiếu các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia khi ban hành VBQPPL để bảo đảm rằng các VBQPPL của mình ban hành không trái với các cam kết quốc tế của Việt Nam đang có hiệu lực pháp luật.

Việc tuân thủ quy định về thẩm quyền ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương các cấp là yếu tố chứng minh tính hợp pháp của văn bản và là yêu cầu bắt buộc để văn bản có thể phát huy hiệu lực pháp lý. Dưới góc độ tổ chức nhà nước, việc tuân thủ quy định về thẩm quyền ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương các cấp còn là minh chứng cho kỷ luật và kỷ cương hành

chính, thể hiện tính pháp chế trong hoạt động quản lý nhà nước.

Để bảo đảm tính hợp pháp của VBQPPL sau khi chúng được ban hành, chính quyền địa phương các cấp ngay từ khi soạn thảo cần phải hệ thống hoá một cách đầy đủ các VBQPPL hiện đang có hiệu lực thi hành về lĩnh vực có liên quan để đối chiếu và kiểm tra tính hợp pháp của văn bản đang soạn thảo hoặc sắp ban hành.

3. Nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất

Trước hết tính thống nhất của VBQPPL cần được hiểu là sự phù hợp, không có sự mâu thuẫn nhau trong phạm vi một văn bản và giữa các văn bản trong cả hệ thống pháp luật. Sự phù hợp, không mâu thuẫn giữa các quy định của pháp luật được hiểu với nhiều mức độ: các quy định của VBQPPL có giá trị pháp lý thấp hơn không được trái với quy định của VBQPPL có giá trị pháp lý cao hơn trong cùng một lĩnh vực điều chỉnh; các VBQPPL của cùng một cơ quan ban hành phải thống nhất với nhau, đồng thời các VBQPPL của cấp trên và cấp dưới phải thống nhất với nhau.

Nhìn chung, cần bảo đảm tính thống nhất giữa các VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương cùng cấp với nhau về cùng một lĩnh vực. Và cần tránh tình trạng có các quy định quá khác biệt giữa các chính quyền địa phương cùng cấp với nhau trong khi pháp luật trao cho các địa phương có những thẩm quyền tương tự. VBQPPL chỉ có thể có các quy định khác biệt trong trường hợp pháp luật cho phép địa phương có những thẩm quyền quản lý có tính chất đặc thù. Về nguyên tắc, VBQPPL của địa phương này không có nghĩa vụ phải xem xét và cân nhắc VBQPPL của địa phương khác cùng cấp. Tuy nhiên, khi ban hành văn bản QPPL thì nên tham khảo kinh nghiệm

SỰ HIỆN NỔI BẬT

của chính quyền địa phương khác cùng cấp để bảo đảm tính khả thi, hợp lý của văn bản.

Đồng thời cần xem xét tính thống nhất ở đây không chỉ là thống nhất về nội dung, về các quy định mà còn thống nhất cả về hình thức, thống nhất giữa việc lựa chọn hình thức văn bản với nội dung trong văn bản đó. Mặt khác còn là sự thống nhất về sử dụng ngôn ngữ, kết cấu đoạn văn, văn bản trong một văn bản. Ví dụ, nếu trong một văn bản sử dụng thuật ngữ là “người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và địa phương” thì thuật ngữ này phải được sử dụng xuyên suốt trong cả văn bản đó, chứ không phải lúc thì dùng “người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và địa phương”, lúc khác lại dùng “người đứng đầu địa phương, cơ quan, tổ chức”, lúc lại dùng là “người đứng đầu”...

4. Nguyên tắc tuân thủ thẩm quyền, hình thức, thủ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Đây là một trong những nguyên tắc bắt buộc trong việc xây dựng, ban hành VBQPPL của cả trung ương cũng như của các cấp chính quyền địa phương, bởi lẽ tuân thủ trình tự và thủ tục ban hành chính là phương pháp cũng như cơ chế để đảm bảo chất lượng của VBQPPL, kiểm soát việc ban hành VBQPPL đảm bảo đúng thẩm quyền. Về trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương các cấp đảm bảo thực hiện theo quy định tại Luật Ban hành VBQPPL 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật Ban hành VBQPPL 2015 và Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ về Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

5. Nguyên tắc bảo đảm tính minh bạch trong quy định của văn bản quy phạm pháp luật

Đây là một trong những nguyên tắc quan trọng của hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL, theo đó, tính minh bạch cần được đảm bảo thực hiện trong trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL đến từng nội dung, quy định trong VBQPPL.

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 cụ thể hoá nguyên tắc đảm bảo tính minh bạch trong quy định của VBQPPL tại các nội dung quy định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xây dựng, ban hành VBQPPL; minh bạch trong trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL; minh bạch trong từng nội dung của VBQPPL; minh bạch qua hình thức đăng tải, niêm yết công khai các VBQPPL, tuyên truyền, phổ biến các VBQPPL...

6. Nguyên tắc bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận; bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới; bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính trong VBQPPL

Để đảm bảo quy định pháp luật phù hợp với thực tiễn, đi vào cuộc sống, điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội phát sinh trong thực tế, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 tiếp tục xác định một trong các nguyên tắc về xây dựng, ban hành VBQPPL là cần đảm bảo tính khả thi của các quy định trong VBQPPL. Bởi chỉ khi đảm bảo tính khả thi, VBQPPL mới phát huy được hiệu quả của công cụ quản lý nhà nước. Để đảm bảo tính khả thi của VBQPPL, các cơ quan xây dựng VBQPPL cần tính toán các điều kiện đảm bảo, nguồn lực để tổ chức thực hiện, cũng như cơ sở vật chất, năng lực của đối tượng thực hiện.

Bên cạnh đó, việc đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện

của VBQPPL cũng là một trong những yêu cầu của nguyên tắc này. Tiết kiệm, hiệu quả trong xây dựng, ban hành, trong tổ chức thực hiện các VBQPPL. Các VBQPPL cần được ban hành một cách kịp thời, điều chỉnh kịp thời các quan hệ xã hội phát sinh trong đời sống kinh tế - xã hội, đặc biệt trong giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng hiện nay. Đồng thời, VBQPPL cần được dễ tiếp cận thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, hệ thống cơ sở dữ liệu, tập hệ thống hoá... để thuận lợi, dễ thực hiện, áp dụng trên thực tế.

Việc đảm bảo lồng ghép vấn đề bình đẳng giới, đảm bảo yêu cầu cải cách thủ tục hành chính trong VBQPPL lần đầu tiên được đưa thành nguyên tắc trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL. Theo đó, ngay từ khâu soạn thảo, các quy định trong dự thảo VBQPPL cần được xem xét đảm bảo nguyên tắc bình đẳng giới, tránh các quy định tạo nên sự bất bình đẳng, vi phạm nguyên tắc này; đồng thời, yêu cầu cải cách thủ tục hành chính cũng được quan tâm thực hiện đảm bảo chủ trương về cải cách thủ tục hành chính của Đảng, Nhà nước ta.

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

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định việc quy định cơ chế, chính sách đảm bảo quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường là một trong những nội dung của VBQPPL do một số các chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL quy định. Việc đảm bảo quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường là một trong những điều kiện quan trọng làm tiền đề cho sự phát triển kinh tế - xã hội, do đó, đây là một trong các nguyên

tắc được quy định trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL.

Bên cạnh đó, việc thực hiện các điều ước quốc tế mà nước ta là thành viên cũng là một trong những nguyên tắc được quan tâm, không chỉ không được quy định các nội dung trái với các điều ước quốc tế này, mà các VBQPPL còn phải đảm bảo việc thực hiện các quy định trong VBQPPL đó không được làm cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế nêu trên.

8. Nguyên tắc đảm bảo công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 quy định trong quá trình lập đề nghị xây dựng VBQPPL, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự thảo VBQPPL đều đảm bảo có sự tham gia ở các mức độ khác nhau của các cơ quan, tổ chức có liên quan và đối tượng chịu tác động trực tiếp của dự thảo VBQPPL. Do đó trách nhiệm tiếp thu, phản hồi ý kiến, kiến nghị của các cơ quan có thẩm quyền phải là một nguyên tắc phải đảm bảo trong quá trình xây dựng VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương. Đồng thời Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 còn bổ sung quy định hoạt động phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, theo đó “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật này và Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Phản biện xã hội được thực hiện trong thời gian cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến về dự thảo văn bản. Đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đã được phản

SỰ HIỆN NỔI BẬT

biện xã hội thì hồ sơ dự án, dự thảo gửi thẩm định, thẩm tra, trình cơ quan có thẩm quyền phải bao gồm văn bản phản biện xã hội”.

Như vậy với tư cách là công cụ quản lý quan trọng nhất của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương để điều chỉnh các quan hệ xã hội, VBQPPL có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự ổn định và phát triển xã hội của địa phương. Do đó, đảm bảo các nguyên tắc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương chính là nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng VBQPPL của chính quyền địa

phương các cấp đáp ứng yêu cầu phát triển của địa phương cũng như yêu cầu của thời kỳ đổi mới của đất nước.

Tài liệu tham khảo

1. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015
2. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020
3. Bộ Tư pháp (2008), *Đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng ban hành VBQPPL*, Nxb Tư pháp
4. Trần Văn Duy (2015), *Một số vấn đề về hoạt động xây dựng văn bản QPPL của cơ quan hành chính nhà nước hiện nay*, Nxb Chính trị Quốc gia.

CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÙNG ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ MIỀN NÚI TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH BÌNH ĐỊNH: KẾT QUẢ VÀ KINH NGHIỆM

TS. Trần Văn Phương
Học viện Chính trị khu vực III

Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030, trong đó giai đoạn I từ năm 2021 đến năm 2025. Phạm vi của chương trình gồm các xã, thôn vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi (DTTS&MN), trước hết ưu tiên nguồn lực để đầu tư cho các xã, thôn đặc biệt khó khăn, xã an toàn khu. Đối với tỉnh Bình Định, đồng bào DTTS chiếm 2,64% dân số của tỉnh, với 11.182 hộ/42.479 nhân khẩu, sinh sống tại 33 xã, thị trấn thuộc 6 huyện: An Lão, Vân Canh, Tây Sơn, Hoài Ân, Vĩnh Thạnh, Phù Cát. Toàn tỉnh có 22 xã đặc biệt khó khăn và 116 thôn đặc biệt

khó khăn thuộc vùng đồng bào DTTS&MN.

1. Kết quả đạt được:

Thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển KT-XH vùng đồng bào DTTS&MN theo Quyết định phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ, UBND tỉnh đã thành lập Ban chỉ đạo, cụ thể hóa ban hành kế hoạch, cơ chế, chính sách, hướng dẫn để triển khai thực hiện phù hợp với điều kiện, tình hình thực tiễn của địa phương. Giai đoạn I (2021 - 2025), tỉnh Bình Định đã triển khai thực hiện đầy đủ 10 dự án, 13/14¹ tiểu dự án và 36 nội dung thành phần trên các vấn đề như: Giải quyết tình trạng thiếu đất ở, nhà ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt; Quy hoạch, sắp xếp, bố trí, ổn định dân cư

¹ Tiểu dự án 1 (thuộc Dự án 9): “Phát triển KT - XH các dân tộc còn gặp khó khăn, dân tộc có khó khăn

đặc thù”, chưa thực hiện vì Trung ương có văn bản chỉ đạo tạm dừng.