

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CÔNG TÁC BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN ĐỨC QUYỀN (*)

Tóm tắt: Sau khi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành, Thành phố Hồ Chí Minh đã tổ chức quán triệt, phổ biến và triển khai một cách sâu rộng, từng bước làm thay đổi nhận thức và tinh thần trách nhiệm tại tất cả các cơ quan, đơn vị và những người đứng đầu đối với công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Bài viết phân tích thực tiễn và đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND Thành phố Hồ Chí Minh.

Từ khóa: Ban hành văn bản; quản lý nhà nước; quy phạm pháp luật; Thành phố Hồ Chí Minh.

Abstract: After the Law on Promulgation of Legal Documents in 2015 and Decree No. 34/2016/ND-CP dated May 14, 2016 of the Government detailing a number of articles and measures to implement the Law on Promulgation of Legal Documents, the government of Ho Chi Minh City has thoroughly organized, disseminated and deployed extensively and gradually raised the awareness and sense of responsibility among all of agencies, units, organizations, as well as their leaders for the tasks of building up and improving the legal system. This paper analyzes current practices and proposes a number of solutions to improve the quality of legal documents promulgated by Ho Chi Minh City People's Committee.

Keywords: Promulgation of legal documents; state management; legal regulations; Ho Chi Minh City.

Ngày nhận bài: 20/9/2023 Ngày biên tập: 30/11/2023 Ngày duyệt đăng: 15/12/2023

Quản lý các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội là một trong những chức năng chính của bộ máy hành chính nhà nước. Để thực hiện tốt chức năng này, cơ quan hành chính nhà nước phải sử dụng công cụ cơ bản để điều hành như: pháp luật, chính sách, kế hoạch... Trong đó, pháp luật là công cụ quan trọng và được sử dụng hết sức phổ biến theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nước ta trong giai đoạn hiện nay. Văn bản lập quy là văn bản dưới luật, do cơ quan quản lý hành chính nhà nước ban hành để triển khai và áp dụng luật. Hệ thống văn bản

lập quy do UBND cấp tỉnh ban hành có vai trò hết sức quan trọng trong quá trình quản lý nhà nước ở địa phương. Do đó, việc xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) có vai trò quan trọng nhằm quy định các giá trị cơ bản của xã hội và đưa ra các biện pháp đảm bảo thực thi pháp luật, giữ vững trật tự xã hội và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

1. Thực tiễn công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh

Thành phố Hồ Chí Minh có vị trí đặc biệt về kinh tế, văn hóa, chính trị, xã hội và pháp lý, với những đặc thù trong hoạt động điều hành phát triển kinh tế - xã hội, đòi hỏi

(*) TS; Học viện Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh

việc ban hành văn bản QPPL để điều hành các hoạt động trên các lĩnh vực quản lý nhà nước càng phải đạt chất lượng cao. Vì vậy, lãnh đạo các sở, ban, ngành và UBND quận, huyện, thành phố tại Thành phố Hồ Chí Minh đã quan tâm chỉ đạo công tác xây dựng văn bản như bố trí nhân sự có năng lực soạn thảo văn bản, tạo điều kiện để công chức nghiên cứu, cập nhật quy định của pháp luật liên quan đến lĩnh vực chuyên môn; chú trọng đến chất lượng văn bản ngay từ khi xây dựng dự thảo như: điều tra, khảo sát tình hình thực tiễn; rà soát văn bản hiện hành có liên quan; lấy ý kiến của các cơ quan có liên quan để hoàn thiện dự thảo, đồng thời xác định được tính khả thi của văn bản khi được ban hành.

Với chức năng, nhiệm vụ được giao, Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh thường xuyên rà soát, đánh giá đối với các thủ tục hành chính/nhóm thủ tục hành chính (TTHC) thuộc chức năng quản lý để đề xuất phương án đơn giản hóa. Thực hiện Quyết định số 1118/QĐ-UBND ngày 14/4/2022 của Chủ tịch UBND Thành phố, Sở Tư pháp đã phối hợp với UBND các quận, huyện, thành phố Thủ Đức thực hiện rà soát, đánh giá đối với một số TTHC liên quan đến lĩnh vực hộ tịch thuộc chức năng quản lý của Sở Tư pháp. Theo đó, đã thẩm định 70 lượt dự thảo văn bản QPPL do các sở, ban, ngành soạn thảo gửi đến, trong đó có 02 dự thảo văn bản QPPL có dấu hiệu quy định TTHC. Trong quá trình thẩm định dự thảo văn bản, luôn đảm bảo tính chặt chẽ, đúng pháp luật đối với từng nội dung cụ thể. Đối với các dự thảo có quy định TTHC, Sở Tư pháp kịp thời hướng dẫn cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện việc đánh giá tác động đối với các TTHC quy định trong dự thảo và đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo chủ động lấy ý kiến của Phòng Kiểm soát thủ tục hành chính thuộc Văn phòng UBND Thành phố về các nội dung có dấu hiệu quy định TTHC trước khi Sở Tư pháp tiến hành thẩm định theo quy định.

Sở Tư pháp đảm bảo thực hiện kịp thời việc niêm yết, công khai đầy đủ 114/114 TTHC thuộc thẩm quyền tiếp nhận của Sở Tư pháp đã được Chủ tịch UBND Thành phố

công bố tại Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả Sở Tư pháp, đồng thời đăng trên Trang thông tin điện tử <http://sotuphap.hochiminhcity.gov.vn> phù hợp với các quy định pháp luật về công khai, niêm yết TTHC. Đặc biệt, từ ngày 01/7/2021, Thành phố Hồ Chí Minh chính thức hoạt động theo hình thức chính quyền đô thị từ xây dựng hoàn thiện chính quyền điện tử chuyển dần sang chính quyền số, theo hướng hiện đại và linh hoạt. Đô thị càng lớn, khối lượng công việc giải quyết càng nhiều, mức độ phức tạp của công việc càng cao, việc tuân thủ pháp luật, quy trình, quy chuẩn, quy hoạch càng phải triệt để, chính xác, kịp thời.

Vì vậy, việc ban hành văn bản QPPL có tính chất đặc thù, bảo đảm việc quản lý nhà nước tập trung, thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy, có hiệu lực, hiệu quả cao. Do đó, các cơ quan đã quan tâm chỉ đạo, bố trí nguồn lực, xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện công tác kiểm tra, rà soát văn bản theo quy định; chú trọng công tác kiểm tra, rà soát văn bản theo chuyên đề, lĩnh vực, địa bàn để kịp thời phát hiện, tự xử lý và kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, không còn phù hợp. Việc xử lý văn bản có quy định trái pháp luật sau khi tự kiểm tra hoặc do cơ quan có thẩm quyền kiểm tra phát hiện, kết luận đã được cơ quan ban hành thực hiện nghiêm túc, hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, thời gian qua công tác ban hành văn bản QPPL của UBND Thành phố Hồ Chí Minh còn một số hạn chế, đó là: thể thức một số văn bản chưa đảm bảo theo đúng yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; chưa đáp ứng được yêu cầu về tính hiệu quả, hiệu lực, tình trạng chồng chéo, trùng lặp của các văn bản QPPL dẫn đến khả năng áp dụng vào thực tế chưa cao; tình trạng chồng chéo, trùng lặp khá phổ biến của các văn bản quy phạm pháp luật. Nhiều quy định của văn bản này mâu thuẫn với quy định của văn bản khác, thậm chí ngay trong một văn bản vẫn có sự chồng chéo. Nguyên nhân chính là do khối lượng công việc của Thành phố rất lớn và nhiều vấn đề phát sinh từ thực tiễn quản lý đô thị

đã tạo nên áp lực công việc và sự quá tải đối với lãnh đạo UBND các cấp và các sở, ban, ngành. Trong thực tiễn quản lý nhà nước đã phát sinh những vấn đề mới, các sở, ban, ngành chưa dự báo được nên không đề xuất đưa vào chương trình lập quy hoặc do các sở, ban, ngành chưa quan tâm đúng mức, từ đó số lượng văn bản được ban hành ngoài chương trình lập quy chiếm số lượng nhiều. Cơ sở pháp lý để xây dựng văn bản chưa đầy đủ do một số văn bản của Trung ương có sự thay đổi, phải chờ văn bản hướng dẫn. Ngoài ra, một số văn bản đã được các cơ quan chuyên môn soạn thảo, nhưng là văn bản chuyên ngành hoặc quy định về những vấn đề mới, phức tạp, chưa có quy định của pháp luật hoặc có nhưng chưa phù hợp, do đó đòi hỏi phải thận trọng trong việc ban hành. Thậm chí, nhiều dự thảo có quan điểm khác nhau phải gửi xin ý kiến của Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương.

2. Một số giải pháp đổi mới công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh

Để tiếp tục đổi mới công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, cần thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước.

Tiếp tục hoàn thiện cơ sở lý luận, khoa học, thực tiễn về tổ chức chính quyền địa phương theo hướng phân biệt rõ sự khác biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Khẩn trương rà soát, bổ sung, hoàn thiện các văn bản QPPL liên quan đến các vấn đề về: đất đai, quy hoạch đô thị, xây dựng, tài chính... cũng như các nghị định, thông tư của Chính phủ và các bộ, ngành Trung ương phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, thống nhất, liên thông, minh bạch. Rà soát lại toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật hiện nay có quy định về chính quyền đô thị để sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản mới nhằm hạn chế tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản, bảo đảm phù hợp với tình hình

phát triển đô thị hiện nay. Để cụ thể hóa các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, Thành phố cần chủ động ban hành các quy định, cơ chế theo thẩm quyền để thực hiện cải cách tổ chức bộ máy chính quyền thành phố tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, triển khai quản lý theo mô hình chính quyền đô thị.

Thứ hai, minh bạch, cải tiến hình thức thu thập ý kiến.

Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. Đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản QPPL sau khi được ban hành là cơ quan, tổ chức, cá nhân. Vì vậy, trước khi đề xuất chính thức việc xây dựng văn bản QPPL, ý tưởng về chính sách cần được đổi mới, trình bày rõ ràng và đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng để các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đặc biệt là những đối tượng bị ảnh hưởng trực tiếp bởi các quy định trong văn bản có thể phản biện và góp ý. Cách thu thập ý kiến từ cơ quan, tổ chức và cá nhân đối với các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật cần được đổi mới, đặc biệt với những đối tượng ảnh hưởng trực tiếp bởi các quy định trong văn bản. Nếu quần chúng nhân dân tích cực tham gia vào quy trình xây dựng các văn bản QPPL sẽ góp phần đảm bảo cho các văn bản đầy đủ, toàn diện, phù hợp và được thực hiện một cách nghiêm minh, có hiệu quả trong thực tiễn. Sự tham gia của Nhân dân vào quá trình xây dựng pháp luật sẽ là điều kiện để đảm bảo việc thực hiện pháp luật nghiêm minh và có hiệu quả sau này.

Thứ ba, tăng cường phản biện xã hội, sự tham gia của các tổ chức, chuyên gia và người dân vào quá trình xây dựng văn bản QPPL.

Các cơ quan nhà nước cần đảm bảo cung cấp đầy đủ thông tin, tạo điều kiện để cá nhân và tổ chức có thể tham gia phản biện đối với các dự thảo văn bản QPPL.

Đồng thời, cần khuyến khích các tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp, chuyên gia và nhà khoa học tích cực tham gia vào quá trình xây dựng văn bản luật. Thông qua việc các tổ chức xã hội thực hiện phản biện dự án luật, đóng góp ý kiến cho cơ quan, tổ chức để trình dự án luật (đóng góp ý kiến bằng văn bản, phát biểu ở các hội nghị, viết bài cho báo chí; gửi thư điện tử...) thể hiện tính dân chủ, do đó các cơ quan ban hành văn bản QPPL của Thành phố cần thực sự lắng nghe ý kiến của người dân, tạo điều kiện để người dân tham gia phản biện đông đảo và coi đó là quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của mình.

Thứ tư, cần quy định rõ quyền rút đề nghị xây dựng văn bản và từ chối văn bản không khả thi.

Quy định rõ ràng về quyền của chủ thể trình văn bản có quyền rút đề nghị xây dựng văn bản QPPL bất kỳ khi có sự thay đổi quan trọng trong chính sách hoặc nội dung dự thảo. Đối với các dự thảo văn bản do cơ quan ngoài UBND trình, nếu thấy các chính sách và nội dung không khả thi, UBND Thành phố cần có quyền đề nghị không thông qua văn bản.

Thứ năm, cần có quy định trách nhiệm bồi thường thiệt hại và tăng cường công tác giám sát quy trình xây dựng văn bản QPPL.

Quy định cụ thể về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của cơ quan nhà nước khi ban hành văn bản trái thẩm quyền và gây thiệt hại cho tổ chức, cá nhân. Trong quá trình xây dựng các văn bản QPPL, vai trò của Sở Tư pháp được xác định phải tham gia sớm, tích cực trong các khâu đầu, khâu cuối và áp dụng đối với tất cả các loại văn bản do HĐND và UBND xây dựng để góp phần đảm bảo các văn bản khi ban hành được thực thi hiệu quả trong thực tiễn. Một phần quan trọng trong quá trình này là cơ quan thẩm định nghiên cứu kỹ lưỡng để khẳng định giá trị của văn bản, đồng thời cung cấp ý kiến thẩm định một cách cụ thể. Các cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì soạn thảo văn bản phải bảo đảm trong văn bản phải có các phần tiếp thu và giải trình ý kiến thẩm định. Nếu Sở Tư pháp không đồng tình với các ý kiến giải trình này phải báo cáo lên Chủ tịch UBND Thành phố để xem xét và đưa ra quyết định cuối cùng.

Thực tế cho thấy, văn bản pháp luật và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có vai trò quan trọng trong việc truyền đạt các quyết định quản lý; giúp cho việc truyền đạt thông tin quản lý một cách rộng rãi, đồng bộ và có độ tin cậy cao từ hệ thống quản lý cho đến hệ thống bị quản lý. Vì vậy, trong quá trình đổi mới công tác xây dựng văn bản QPPL của UBND Thành phố Hồ Chí Minh cần phải chú ý đến việc sử dụng hợp lý các văn bản, xây dựng hệ thống chu chuyển văn bản trong cơ quan sao cho khoa học để phục vụ tốt nhất việc truyền đạt các quyết định quản lý. Việc truyền đạt quyết định quản lý và việc sử dụng văn bản như một phương tiện để truyền đạt là một khía cạnh quan trọng của việc tổ chức khoa học lao động quản lý. Tổ chức tốt thì năng suất lao động sẽ cao, tổ chức không tốt, thiếu khoa học thì năng suất làm việc của người quản lý, của cả cơ quan sẽ bị hạn chế. Văn bản có thể giúp cho các nhà quản lý tạo ra các mối quan hệ về mặt tổ chức trong các cơ quan, đơn vị trực thuộc theo yêu cầu của mình, hướng hoạt động của các thành viên thật sự hiệu quả trong thực thi công vụ./.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
2. Luật số 63/2020/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
3. Chính phủ, *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*
4. <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210210> truy cập ngày 01/6/2023.
5. Phạm Thế Quyền, “*Văn bản quản lý hành chính nhà nước*”, Tạp chí Luật học tháng 11/2022, tr.19.
6. Nguồn: website www.vi.wikipedia.org, ngày 15/6/2023.
7. Theo nguồn: www.lawsoft.thuvienphapluat.vn, ngày 30/6/2023.
8. <https://sotuphap.hochiminhcity.gov.vn/documents/10206/1874548/3127-BC-STP-VP.signed.pdf>, truy cập ngày 30/6/2023.