

CÔNG TÁC LẬP ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG NGHỊ QUYẾT HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH: MỘT SỐ HẠN CHẾ VÀ KIẾN NGHỊ

● NGUYỄN HOÀNG LINH CHI

TÓM TẮT:

Bài viết phân tích một số hạn chế trong công tác lập đề nghị xây dựng Nghị quyết của Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh, từ đó đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về quy trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Từ khóa: hội đồng nhân dân, nghị quyết, xây dựng nghị quyết, cấp tỉnh.

1. Đặt vấn đề

Xây dựng, đánh giá chính sách pháp luật là một hoạt động có vai trò rất quan trọng thể hiện đường lối, quyết tâm chính trị của Đảng, Nhà nước, nguyện vọng của nhân dân, của các đối tượng thi hành đối với vấn đề mà các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh. Khi một chính sách được đề ra, cần xem xét, đánh giá sự cần thiết, mức độ tác động về các mặt kinh tế - xã hội, tính khả thi, điều kiện bảo đảm thực hiện của chính sách đó. Từ đó, cơ quan tổ chức có cơ sở, căn cứ để thiết kế soạn thảo các quy phạm pháp luật cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật. Theo quy định của Luật, giai đoạn xây dựng, phê duyệt

chính sách được quy định trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Tương ứng với mỗi loại hình văn bản quy phạm pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Luật năm 2015) quy định cụ thể về trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có văn bản Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh.

HĐND cùng với UBND là hai cơ quan có nhiệm vụ tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương, quyết định các vấn đề của địa phương theo quy định của pháp luật. Trong quá trình hoạt động và quản lý, đây là hai cơ quan trực tiếp đưa các chính sách pháp luật

đến nhân dân và tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách của các cơ quan trung ương. Theo Hiến pháp năm 2013, quy định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho nhân dân địa phương, được ra nghị quyết để quyết định những chính sách, biện pháp thi hành pháp luật nhằm khai thác tiềm năng, thế mạnh ở địa phương không trái pháp luật của Nhà nước. Ngoài ra, Luật năm 2015 cũng quy định Nghị quyết của HĐND được ban hành để bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương. Như vậy, hoạt động lập quy của HĐND được xem là một chức năng quan trọng và việc xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh có ảnh hưởng không nhỏ đến vai trò quản lý nhà nước của chính quyền địa phương.

Theo Luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, việc xây dựng, đánh giá tác động, thẩm định chính sách là quy định mới đối với địa phương. Đặc biệt, đối với việc xác định loại Nghị quyết, cần thực hiện quy trình 2 bước gồm: một là, lập đề nghị xây dựng chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh (bao gồm: xây dựng nội dung chính sách, đánh giá tác động chính sách, thẩm định và thông qua chính sách); hai là, soạn thảo Nghị quyết. Bên cạnh đó, việc đánh giá tác động phải đảm bảo các nội dung về kinh tế, xã hội, giới, thủ tục hành chính, với hệ thống pháp luật và đánh giá bằng phương pháp định lượng, định tính trong khi chưa xây dựng các điều luật cụ thể sẽ là không đơn giản, có yêu cầu cao về chuyên môn, kỹ thuật và đòi hỏi nguồn lực vật chất, tài chính, con người lớn. Do vậy, trong thời gian qua, để đáp ứng được tính chặt chẽ về thủ tục, yêu cầu cao về hồ sơ, chất lượng, một số địa phương vẫn còn gặp nhiều lúng túng, hạn chế trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là lập đề nghị, xây dựng nội dung chính sách, đánh giá tác động, thẩm định và thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

2. Một số hạn chế trong công tác lập đề nghị xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

2.1. Về quy trình lập đề nghị xây dựng chính sách

Lập đề nghị xây dựng là giai đoạn chỉ áp dụng đối với nghị quyết mang tính quy phạm của HĐND cấp tỉnh, mà không áp dụng đối với nghị quyết mang tính quy phạm của HĐND cấp huyện và cấp xã. Bên cạnh đó, không phải nghị quyết nào do HĐND cấp tỉnh ban hành cũng phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết. Tuy nhiên, việc lập đề nghị xây dựng văn bản nói chung và lập đề nghị xây dựng chính sách nói riêng còn có nhiều bất cập trong thực tế. Bởi vì, sau khi có đề nghị của các cơ quan, đơn vị gửi lên, Thường trực HĐND tỉnh sẽ tổ chức cuộc họp để thông qua việc đề nghị xây dựng văn bản. Như vậy, sau khi Thường trực HĐND tỉnh thông qua và phân công cho các cơ quan soạn thảo để trình kỳ họp gần nhất lại không đảm bảo về thời gian, đặc biệt là những cơ chế, chính sách đặc thù. Trên thực tế, các cơ quan, đơn vị phải thực hiện song song 2 quy trình lập đề nghị xây dựng văn bản và xây dựng dự thảo văn bản. Bên cạnh đó, vẫn còn tồn tại việc cơ quan soạn thảo chưa tuân thủ nghiêm quy định lập đề nghị xây dựng, các văn bản đều thực hiện các bước soạn thảo, lấy ý kiến góp ý, gửi thẩm định khi chưa thực hiện việc lập đề nghị.

2.2. Về đánh giá tác động của chính sách

Các nội dung liên quan đến đánh giá tác động chính sách mặc dù được quy định trong Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, tuy nhiên nội dung trong văn bản chỉ mang tính nguyên tắc, quy định chung, chưa cụ thể, khiến việc xác định phương pháp đánh giá tác động chính sách; phương pháp, công cụ thu thập số liệu, thông tin phục vụ đánh giá tác động; so sánh giữa chi phí, lợi ích, đặc biệt so sánh tác động tích cực, tác động tiêu cực khi không thể định lượng được,... gặp nhiều khó khăn, hạn chế, khó thực hiện và mất nhiều thời gian, nguồn lực.

2.3. Về việc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp

Theo quy định, cơ quan có thẩm quyền xây dựng đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra VBQPPL thu thập ý kiến từ công chúng, các cơ quan, tổ chức có liên quan. Luật năm 2015 nêu rõ toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết phải được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn 30 ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến. Tuy nhiên, việc đăng tải toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết trên Cổng thông tin điện tử hiện nay vẫn còn mang tính hình thức, chưa thực sự được chú trọng. Người dân cũng như các cơ quan, tổ chức vẫn chưa quan tâm đến việc góp ý trên Cổng thông tin điện tử, đồng thời việc lấy ý kiến góp ý chưa thực sự rộng rãi đối với các cá nhân là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách. Ngoài ra, trong việc lấy ý kiến này, cơ quan lập đề nghị mới chỉ xây dựng đề cương dự thảo nghị quyết, chưa soạn thảo dự thảo nghị quyết theo khoản 5 Điều 114 Luật năm 2015. Do đó, yêu cầu các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo nghị quyết phải góp ý kiến là không phù hợp, bởi ở giai đoạn lập đề nghị, cơ quan lập đề nghị xây dựng nghị quyết không soạn thảo dự thảo nghị quyết mà mới chỉ lập đề cương sơ bộ¹.

2.4. Về hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết

Đánh giá tác động của chính sách có vai trò đặc biệt quan trọng trong công tác lập đề nghị xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh với chức năng tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan lập đề nghị xây dựng chính sách, định hướng việc quy định thủ tục hành chính theo hướng tối ưu nhằm nâng cao chất lượng các quy định và bảo đảm tính khả thi trong thực tế cho văn bản. Tuy nhiên, hiện nay, các hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết vẫn chưa hoàn toàn tuân thủ quy định của Luật năm 2015 và Nghị định 34, chất lượng hồ sơ chưa đáp ứng yêu cầu của Luật, nhất là báo cáo đánh giá tác động của chính sách.

3. Một số kiến nghị

3.1. Điều chỉnh quy trình ban hành chính sách trong Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh

Luật Ban hành VBQPPL và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP bổ sung một quy trình mới, mang tính kỹ thuật cao, đó là quy trình đánh giá chính sách trong lập đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh (các nghị quyết theo quy định tại Khoản 2, 3, 4 Điều 27 của Luật), như: Đề xuất chính sách, xây dựng nội dung chính sách, quy trình xây dựng chính sách; báo cáo đánh giá tác động của chính sách, thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh. Tuy nhiên, các nội dung về báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, như: phương pháp đánh giá tác động chính sách trong dự thảo văn bản QPPL; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; so sánh các chi phí về lợi ích... chỉ mang tính nguyên tắc, quy định chung, chưa cụ thể, nên rất khó thực hiện và mất nhiều thời gian, nguồn lực. Hơn nữa, nguồn nhân lực và kinh phí của địa phương khó đảm bảo để thực hiện quy trình này. Mặt khác, các chính sách quy định của địa phương cơ bản dựa trên cơ sở các chính sách của Trung ương đã được ban hành (đã được trung ương đánh giá tác động). Vì vậy, đề nghị cần điều chỉnh quy trình ban hành chính sách trong nghị quyết của HĐND cấp tỉnh theo hướng tinh gọn, để thực hiện và phù hợp với điều kiện của địa phương.

3.2. Cụ thể hóa các nội dung liên quan đến đánh giá tác động chính sách

Chính sách là định hướng, giải pháp của Nhà nước để giải quyết vấn đề của thực tiễn nhằm đạt được những mục tiêu nhất định. Vì vậy, đầu tiên phải nhận diện đúng vấn đề thực tiễn cần giải quyết, nhằm đánh giá tác động một cách cụ thể, chính xác. Từ đó, xây dựng các tiêu chí đánh giá đầy đủ và đúng đắn, tùy theo lĩnh vực sẽ có các tiêu chí đánh giá chính sách khác nhau. Cần hoàn thiện quy định của pháp luật đối với hoạt động đánh giá tác động của chính sách trong Luật Ban

hành VBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành về quy trình thực hiện đánh giá nội dung hay lĩnh vực đánh giá.

Ngoài ra, yếu tố về con người cũng là yếu tố quan trọng, cần quan tâm hơn về đội ngũ tiến hành đánh giá tác động chính sách, tiến hành tập huấn, nâng cao chuyên môn, tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng. Xây dựng cơ chế để thu hút cán bộ có năng lực tham gia công tác xây dựng pháp luật, đặc biệt là cán bộ hoạch định chính sách của các cơ quan quản lý nhà nước. Đồng thời, cần nghiên cứu cơ chế để một cơ quan khác, khách quan và chuyên nghiệp đánh giá chính sách thay vì cơ chế chính cơ quan lập đề nghị hoặc cơ quan chủ trì soạn thảo nghị quyết đánh giá như hiện nay, để phát huy hết ý nghĩa của việc đánh giá chính sách, góp phần nâng cao chất lượng nghị quyết.

3.3. Cần quy định trách nhiệm của các thành phần bắt buộc lấy ý kiến góp ý

Theo quy định của Luật năm 2015, đề nghị

xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh phải được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn 30 ngày để tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến. Tuy nhiên, việc đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh chỉ mang tính hình thức, thủ tục bắt buộc, vì không có cá nhân, tổ chức nào tham gia đóng góp ý kiến trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh. Vì vậy, để có thể đảm bảo được việc lấy ý kiến góp ý, cần quy định cụ thể trách nhiệm của các thành phần lấy ý kiến, cũng như kết quả của quá trình tổ chức lấy ý kiến. Trường hợp vi phạm về việc lấy ý kiến như không đúng thủ tục, thiếu ý kiến các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, thì có thể xem xét là vi phạm thủ tục và cần phải tiến hành lại. Bên cạnh đó, cũng cần xem xét lại về quy định lấy ý kiến dựa trên hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết, cần đăng tải nội dung dự thảo hoặc bổ sung các tài liệu cụ thể được quy định ở Khoản 6 Điều 114 Luật năm 2015 thay vì đề cương dự thảo nhằm nhận được những ý kiến từ các thành phần tham gia góp ý một cách thiết thực hơn ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN VÀ THAM KHẢO:

1. 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 4/2019.
2. Lê Tuấn Phong (2020). Đánh giá tác động của chính sách trong xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 11 (411), tháng 6/2020.
3. Đoàn Giám sát - Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2017). *Báo cáo số 237/BC-ĐGS ngày 05/12/2017: Báo cáo kết quả giám sát việc ban hành nghị quyết và hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*

Ngày nhận bài: 11/2/2021

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 11/3/2021

Ngày chấp nhận đăng bài: 27/3/2021

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN HOÀNG LINH CHI

Khoa Luật Hành chính

Trường Đại học Luật, Đại học Huế

**MAKING RESOLUTION
OF THE PROVINCIAL-LEVEL PEOPLE'S COUNCIL:
SOME SHORTCOMINGS AND RECOMMENDATIONS**

● Master. **NGUYEN HOANG LINH CHI**
Faculty of Administrative Law,
University of Law, Hue University

ABSTRACT:

This paper analyzes some shortcomings in the work of making resolution of the provincial-level People's Council. Based on the paper's findings, some recommendations are proposed to improve regulations on the process of making proposals for resolutions of the provincial-level People's Council.

Keywords: People's Councils, resolutions, making resolution, provincial level.