

TÍNH KHẢ THI CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

ĐOÀN THỊ TỐ UYÊN *

Tóm tắt: Hiện nay vẫn còn tình trạng một số văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhưng chưa đảm bảo tính khả thi làm ảnh hưởng lớn đến hiệu quả quản lí của nhà nước. Từ thực tế thực thi văn bản quy phạm pháp luật trong thời gian qua, bài viết tập trung phân tích sâu dưới góc độ lí luận về những biểu hiện của tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở để đánh giá thực trạng cũng như đề xuất những biện pháp bảo đảm tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật trong thời gian tới.

Từ khóa: Tính khả thi; bảo đảm tính khả thi; văn bản quy phạm pháp luật

Nhận bài: 29/7/2019

Hoàn thành biên tập: 05/02/2020

Duyệt đăng: 20/02/2020

FEASIBILITY OF LEGAL NORMATIVE DOCUMENTS

Abstract: The situation that some enacted legal normative documents are infeasible and thus significantly affect the state management efficiency still remains. Based on the recent practice of implementing legal normative documents, the paper focuses on an in-depth theoretical analysis of indications of the feasibility of legal normative documents as the foundation for assessing the status quo as well as offering proposals for ensuring the feasibility of legal normative documents in the coming time.

Keywords: Feasibility; ensuring the feasibility; legal normative document

Received: July 29th, 2019; Editing completed: Feb 5th, 2020; Accepted for publication: Feb 20th, 2020

1. Tiêu chí về tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật

Xây dựng và thực hiện pháp luật là nhiệm vụ quan trọng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cùng với những kết quả tích cực của xây dựng và hoàn thiện pháp luật trong thời gian qua, Việt Nam đang thực hiện bước chuyển hướng chiến lược từ đặt trọng tâm vào xây dựng và hoàn thiện pháp luật sang hoàn thiện và tổ chức thực hiện pháp luật, bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, tính liên thông, gắn kết mật thiết giữa công

tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật. Bởi mục đích của việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) chỉ có thể đạt được khi được các tổ chức và cá nhân trong xã hội thực hiện một cách nghiêm túc, đầy đủ. Vì vậy, vấn đề đặt ra ở đây không phải chỉ là xây dựng và ban hành nhiều VBQPPL mà quan trọng nhất là văn bản đó phải được thực hiện trên thực tế vì thực tế chính là thước đo chuẩn xác nhất về chất lượng của VBQPPL.

Dưới góc độ khoa học pháp lí, những xử sự phù hợp với quy định của pháp luật, được tiến hành bởi những chủ thể có đủ khả năng nhận thức được yêu cầu của pháp luật, có

* Giảng viên chính, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: touyenvb@hlu.edu.vn

khả năng tự mình xác lập, thực hiện những hành vi nhất định đồng thời tự mình gánh chịu những hậu quả bất lợi do hành vi của họ gây ra mới là thực hiện pháp luật.⁽¹⁾ Thực hiện pháp luật vừa có tính chất quá trình, vừa như là kết quả cuối cùng của sự điều chỉnh pháp luật đối với từng trường hợp cụ thể trong cuộc sống. Để đưa pháp luật vào cuộc sống, pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh và khả thi, về phía cơ quan nhà nước rất cần chủ động trong khâu tổ chức thực hiện pháp luật với những hoạt động:

- Công bố, công khai quy định pháp luật;
- Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật;
- Hướng dẫn, chỉ đạo thực hiện pháp luật của các cấp, các ngành;
- Theo dõi, đôn đốc quá trình thực hiện;
- Kiểm tra, thanh tra, giám sát;
- Tổng kết, đánh giá hiệu quả quá trình thực hiện pháp luật;
- Đảm bảo điều kiện nguồn lực thực hiện pháp luật.

Thực hiện có hiệu quả quy định của pháp luật trên thực tế chính là thước đo cho tính khả thi của VBQPPL.

Khả thi được hiểu là “có khả năng thực hiện”,⁽²⁾ như vậy tính khả thi của VBQPPL có nghĩa là có khả năng thực hiện được văn bản đó trên thực tế để đạt được mục tiêu điều chỉnh.

Nhà nước luôn mong muốn tạo ra hệ thống pháp luật hoàn thiện. Tuy nhiên, công

tác ban hành VBQPPL là nhiệm vụ không hề đơn giản, bởi vừa phải giải quyết được vấn đề vướng mắc của đời sống thực tế, thúc đẩy các quan hệ xã hội phát triển, vừa phải dung hoà lợi ích giữa Nhà nước và đối tượng chịu sự tác động của văn bản, trong khi điều kiện bảo đảm về nguồn lực còn nhiều khó khăn. Chính vì vậy, Luật ban hành VBQPPL năm 2015 đã quy định bảo đảm tính khả thi là một trong những nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL:

- “Bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện của VBQPPL; bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong VBQPPL; bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính”.

VBQPPL có tính khả thi mới thực sự khơi nguồn cho dòng chảy của cuộc sống, bám lấy cuộc sống, giải quyết các bài toán nhân sinh và tạo giá trị gia tăng cho cuộc đời.⁽³⁾

Tính khả thi là thước đo cho cả quá trình xây dựng và quá trình thực hiện VBQPPL. Nếu trong quá trình xây dựng, các chủ thể lấy tiêu chí tính khả thi để dự liệu mọi hoàn cảnh, điều kiện cho quy định trong dự thảo thì trong quá trình thực hiện các chủ thể lấy tiêu chí tính khả thi làm thước đo đánh giá hiệu quả của quy định đó. Dưới góc độ khoa học, VBQPPL có tính khả thi là văn bản đáp ứng những tiêu chí sau:

Thứ nhất, nội dung VBQPPL phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội. VBQPPL là bộ

(1). Khoa luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2003.

(2). Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hoá thông tin, Hà Nội, 1999, tr. 883.

(3). Nguyễn Văn Cương, *Một số giải pháp tăng cường tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật*, <http://phapchec.hcmussh.edu.vn/?ArticleId=544592e4-5845-4594-9f>

phần cấu thành của hệ thống pháp luật, là yếu tố thuộc kiến trúc thượng tầng nên luôn có mối quan hệ biện chứng với điều kiện kinh tế-xã hội đang tồn tại khách quan. Nội dung VBQPPL được coi là phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội khi được xem xét cụ thể ở những khía cạnh như phù hợp với kinh tế, văn hoá, đạo đức, phong tục và tập quán tốt đẹp của dân tộc.

Trước hết, nội dung VBQPPL phù hợp với điều kiện kinh tế thể hiện mối quan hệ biện chứng giữa pháp luật với kinh tế. Theo đó, kinh tế giữ vai trò quyết định sự ra đời, tồn tại, phát triển cũng như quyết định về nội dung và hình thức của pháp luật. Mọi sự thay đổi của nền kinh tế sớm hay muộn đều dẫn đến sự thay đổi tương ứng của pháp luật. Ngược lại, pháp luật cũng có tính độc lập tương đối trong mối quan hệ với kinh tế. Pháp luật luôn có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của kinh tế. Bằng việc xây dựng, ban hành các văn bản pháp luật để điều chỉnh mối quan hệ trong lĩnh vực kinh tế, Nhà nước quản lý và tác động làm cho kinh tế vận hành theo đúng mục đích mà Nhà nước đặt ra. Sự ảnh hưởng của pháp luật đến kinh tế biểu hiện theo hai xu hướng hoặc là thúc đẩy sự phát triển kinh tế nếu pháp luật phản ánh đúng, đầy đủ và kịp thời tình hình kinh tế của đất nước và ngược lại sẽ kìm hãm sự phát triển của kinh tế nếu pháp luật phản ánh không phù hợp.

Ngoài ra, văn bản pháp luật phải có nội dung phù hợp với các quy phạm xã hội khác.⁽⁴⁾

Tính hợp lý của văn bản pháp luật còn được biểu hiện thông qua mối quan hệ giữa nội dung văn bản pháp luật với đạo đức, phong tục, tập quán tiến bộ. Mặc dù pháp luật là công cụ quản lý xã hội không thể thiếu và có vai trò quan trọng đem lại hiệu quả quản lý cho Nhà nước nhưng lại không phải là công cụ duy nhất. Song song tồn tại với pháp luật, các quy phạm xã hội khác trong đó có đạo đức, phong tục, tập quán cũng có vai trò điều chỉnh quan hệ xã hội. Như vậy, nếu pháp luật phù hợp với chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán tiến bộ thì pháp luật dễ đi vào cuộc sống và có tính khả thi, còn ngược lại pháp luật không phù hợp với những giá trị, chuẩn mực đạo đức thì pháp luật khó được thi hành.

Thứ hai, VBQPPL phải đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước. Trong xã hội đầy biến động và các quan hệ xã hội ngày càng đa dạng, phong phú thì nhu cầu quản lý nhà nước cũng ngày càng đa dạng, phức tạp. VBQPPL chỉ có thể thực hiện được khi nội dung của chúng phù hợp với nhu cầu quản lý và đáp ứng kịp thời nhu cầu này. Nếu văn bản không đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước lập tức sẽ bị lạc hậu và không phát huy được giá trị trong thực tiễn quản lý.

Thứ ba, VBQPPL phải có tính dự báo và tính ổn định tương đối. Tính dự báo của văn bản thể hiện văn bản không chỉ có khả năng giải quyết kịp thời những vấn đề đang đặt ra cho xã hội mà còn có khả năng giải quyết được những vấn đề trong tương lai gần. Vì

(4). Nguyễn Văn Đông, *Những vấn đề cơ bản của môn học lý luận chung về nhà nước và pháp luật*,

Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2002.

xã hội luôn biến động và phát triển, do đó nếu nội dung VBQPPL không có tính dự báo thì sẽ bị lạc hậu ngay sau khi ban hành và điều đó làm cho văn bản không có tính khả thi. Việc đảm bảo tính dự báo của văn bản đồng thời sẽ đảm bảo văn bản tồn tại trong khoảng thời gian dài và có tính ổn định.

Thứ tư, phải đảm bảo sự toàn diện của các biện pháp, sự tương xứng, hợp lý của các quy định, các chế tài trong văn bản so với mục tiêu giải quyết vấn đề. Để giải quyết tốt vấn đề này thì trong xây dựng, ban hành văn bản phải định hướng được chính xác mục tiêu mà Nhà nước cần giải quyết và lựa chọn được các biện pháp mang tính toàn diện; Chủ thể xây dựng văn bản phải dự liệu được mọi vấn đề có thể phát sinh trong quá trình thực hiện và những tác động tích cực, tiêu cực của các biện pháp trên mọi khía cạnh trước khi quy phạm hoá trong văn bản. Bên cạnh đó, các quy định, chế tài phải tương xứng, hợp lý với mục tiêu giải quyết vấn đề. Mục tiêu giải quyết vấn đề ở mức độ nào thì đặt ra các quy định, chế tài ở mức độ đó, chế tài phải tương xứng với tính chất, mức độ hành vi vi phạm thì mới bảo đảm tính khả thi.

Thứ năm, VBQPPL phải quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện cho các nhóm đối tượng. VBQPPL sẽ không thể thực hiện được trên thực tế nếu trong văn bản đó đặt ra nghĩa vụ, quyền hạn mà không xác định rõ chủ thể nào thực hiện. Về nguyên tắc pháp luật điều chỉnh hành vi của cá nhân, tổ chức nên nội dung của quan hệ pháp luật luôn là quyền và nghĩa vụ của

các chủ thể. Nếu quy định không rõ sẽ dẫn đến sự đùn đẩy trách nhiệm hoặc tranh giành quyền lợi dẫn đến việc mục tiêu của pháp luật không đạt được. Ngoài ra, khi quy định về trình tự thực hiện quyền và nghĩa vụ phải bảo đảm trình tự rõ ràng, hợp lý, đơn giản và ít chi phí tuân thủ.

Thứ sáu, quy định trong VBQPPL phải rõ ràng, cụ thể, dễ hiểu để các chủ thể có thể hiểu đúng, hiểu thống nhất, thuận tiện thực hiện và ngay khi văn bản có hiệu lực thi hành. Sự cụ thể, dễ hiểu của quy định pháp luật được biểu hiện thông qua yếu tố ngôn ngữ, phương tiện biểu đạt quy định pháp luật. Ngôn ngữ sử dụng phải đảm bảo chính xác, nghiêm túc, phổ thông, dễ hiểu và thống nhất.

Thứ bảy, VBQPPL phải phù hợp với điều kiện đảm bảo để thực hiện văn bản như: bộ máy, nhân lực, nguồn tài chính, trình độ quản lý. Để văn bản có khả năng thực hiện được sau khi được ban hành thì ngay trong văn bản phải quy định cụ thể bộ máy và nhân lực thực hiện văn bản: cơ quan nào chủ trì, cơ quan nào phối hợp, có cần thiết phải thành lập tổ chức bộ máy riêng hay giao cho các tổ chức hiện có thực hiện, nhân lực thực hiện văn bản; đồng thời phải xác định bộ máy, nhân lực để kiểm tra, giám sát việc thực hiện và xử lý hành vi vi phạm. Ngay trong nội dung văn bản cũng phải đưa ra được các biện pháp để giải quyết những thay đổi, những xáo trộn về tổ chức bộ máy, nhân sự thực hiện văn bản. Văn bản cũng cần phải phù hợp với điều kiện nguồn kinh phí thực hiện. Sẽ không thể khả thi nếu văn bản đặt ra những quy định mà khả năng nguồn tài chính

không cho phép. Bởi vậy, trong quá trình xây dựng VBQPPL, các chủ thể phải trả lời được 2 câu hỏi sau đây để cân đối về nguồn lực thực hiện: 1) Để triển khai có hiệu quả VBQPPL này thì ngân sách nhà nước cần phải bỏ ra bao nhiêu tiền và nguồn ngân sách ấy sẽ lấy được từ đâu? 2) Để triển khai có hiệu quả VBQPPL này, cần bổ sung bao nhiêu biện chế và nguồn biên chế này lấy từ đâu?

Bên cạnh đó, văn bản phải phù hợp với trình độ quản lý của cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện (gồm trình độ, năng lực lãnh đạo và quản lý) cũng là yêu cầu về tính khả thi. Nếu quy định pháp luật vượt quá khả năng quản lý của cơ quan thực hiện thì việc thực hiện văn bản sẽ rất khó khăn và sẽ không bảo đảm tính khả thi.

Thứ tám, nội dung VBQPPL phải phù hợp với trình độ dân trí và khả năng thực hiện văn bản của đối tượng chịu tác động. Văn bản có tính khả thi cao khi quy định của văn bản được các đối tượng chịu tác động tự giác thi hành. Để có được điều này, nội dung văn bản trước hết phải phù hợp với trình độ dân trí, tức là người dân có thể hiểu được nội dung văn bản để có ý thức sẵn sàng tuân thủ. Bên cạnh đó, nội dung văn bản cũng phải đảm bảo các đối tượng chịu tác động có khả năng thực hiện được, nếu quy định của văn bản ban hành không phù hợp sẽ không thể thực hiện được và dẫn đến tình trạng chống đối.

Các tiêu chí này sẽ là cơ sở xuyên suốt các bước trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL từ khi lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra và xem xét thông qua, ban hành.

Từ phân tích trên đây có thể rút ra kết

luận rằng, nếu VBQPPL đáp ứng được các tiêu chí trên sẽ bảo đảm tính khả thi và sẽ là cơ sở góp phần nâng cao chất lượng hoạt động thực hiện pháp luật trên thực tế.

2. Thực trạng tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay

Trong thời gian qua, quá trình thực hiện VBQPPL đã đạt được những kết quả nhất định, ý thức tuân thủ pháp luật của người dân ngày càng được nâng cao, những bất cập của đời sống xã hội dần được khắc phục, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân được quan tâm bảo đảm; sự nghiêm minh trong thực thi nhiệm vụ của công chức phần nào được cải thiện; các điều kiện về nguồn lực bảo đảm thực hiện pháp luật bước đầu được đầu tư... từ đó làm cho pháp luật dần có tính khả thi hơn trên thực tế.

Kể từ khi Luật ban hành VBQPPL năm 2015 có hiệu lực pháp lý, các cơ quan nhà nước đã ban hành được nhiều VBQPPL có chất lượng. Nội dung của các văn bản cơ bản bảo đảm phù hợp với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước; đảm bảo tính hợp Hiến, hợp pháp, tinh thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật, bảo đảm tính khả thi, phù hợp với quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức. Riêng công tác xây dựng và ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh cũng đạt được những chuyển biến tích cực, nhất là các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đạt mục tiêu đề ra từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội Khoá XIII, số lượng văn bản nợ đọng đã giảm dần, góp phần cụ thể hoá các quy định của luật, pháp lệnh. Trong năm 2018, đối với 122 văn bản

quy định chi tiết thi hành các luật đã có hiệu lực, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ đã ban hành 118/122 văn bản (50 nghị định, 05 quyết định, 57 thông tư, 06 thông tư liên tịch), đạt 96,72%. Còn 04 văn bản (04 nghị định) nợ ban hành quy định chi tiết 03 luật chiếm 3,28%.⁽⁵⁾ Đồng thời, nhanh chóng đưa các quy định của luật, pháp lệnh đi vào cuộc sống, bảo đảm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội của đất nước được đề ra.

Bên cạnh những thành tựu kể trên, tính khả thi của các VBQPPL còn chưa đồng đều, nhiều quy định có tính khả thi thấp, chưa dựa trên các cơ sở thực tiễn vững chắc. Không ít quy định mới chỉ dừng ở việc phân ánh lợi ích cục bộ mà chưa mang lại lợi ích tốt nhất cho xã hội.⁽⁶⁾ Tính ổn định, tính minh bạch (rõ ràng), tính dễ tiên liệu của các quy định pháp luật còn hạn chế. Nhiều văn bản luật vẫn còn mang tính định khung, khái quát nên khi có hiệu lực vẫn chưa thể thi hành được ngay mà phải chờ văn bản hướng dẫn chi tiết. Một số văn bản luật chưa xuất phát từ tính đặc thù của loại quan hệ xã hội cần điều chỉnh, thiếu tính thực tiễn của cuộc sống, chưa dự báo tốt nên phải sửa đổi, bổ sung ngay sau khi ban hành (ví dụ, Luật đất đai, các luật thuế...). Nhiều văn bản ngay sau khi ban hành có những quy định đã bộc lộ

tính không khả thi, khó thực hiện, không phù hợp với thực tiễn từ đó không đem lại hiệu quả (Luật phòng chống tác hại thuốc lá, Luật phòng, chống bạo lực gia đình, phòng chống HIV...), hoặc có quy định chưa phù hợp với trình độ dân trí (nghĩa vụ tự chứng minh trong Bộ luật tố tụng dân sự...). Ngoài ra, vẫn còn những văn bản luật thiếu quy định cụ thể về cơ chế bảo đảm thực hiện (về tổ chức, nhân sự, kinh phí thực hiện và các điều kiện bảo đảm khác) nên hiệu lực thi hành thấp. Tính ổn định của nhiều văn bản còn hạn chế, có những văn bản mới thông qua đã phải sửa đổi, gây khó khăn trong việc hiểu, giải thích, áp dụng một cách thống nhất và đầy đủ, đặc biệt là trong các lĩnh vực đất đai, đầu tư, xây dựng cơ bản,... Mức chế tài được quy định nhưng còn chưa hợp lý và chưa tương xứng với hành vi vi phạm pháp luật.

Gần đây vụ việc người phụ nữ bị sàm sỡ trong thang máy nhưng chỉ bị xử phạt vì “có cử chỉ, lời nói thô bạo, khiêu khích, trêu ghẹo, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người khác” theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 5 Nghị định số 167/2013/NĐ-CP với mức phạt 200.000 đồng, đã gây phản ứng gay gắt từ phía dư luận là ví dụ điển hình về văn bản đặt ra chế tài chưa tương xứng với hành vi vi phạm nên dẫn đến tâm lý coi thường pháp luật của người dân.

Có những lĩnh vực được điều chỉnh trong nhiều văn bản QPPL nhưng quá trình thực hiện không đem lại hiệu quả bởi vấn đề bất cập chưa giải quyết được như mục tiêu đề ra. Ví dụ, trong lĩnh vực môi trường, mặc dù các quy định về tội phạm gây ô nhiễm môi

(5). Bộ tư pháp, Báo cáo số 313/2018/BC-BTP ngày 26/12/2018 tình hình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết năm 2018, nhiệm vụ năm 2019.

(6). Phan Trung Lý, *Quốc hội Việt Nam. Tổ chức, hoạt động và đổi mới*, t1dd, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2010, tr. 57 - 58.

trường đã có hơn 10 năm qua và thực tế tình trạng ô nhiễm môi trường đang ngày càng nghiêm trọng, với hàng loạt con sông đã bị chết và cuộc sống của hàng trăm ngàn người dân bị ảnh hưởng nhưng trong thực tế, hầu như rất ít vụ việc được xử lý theo hướng áp dụng trực tiếp các quy định về loại tội danh này trong Bộ luật hình sự.

Nhiều lĩnh vực, nhiều vấn đề tuy được nhiều văn bản quy định nhưng hầu như chỉ dừng lại ở tầm chính sách, chủ trương mà lại thiếu các biện pháp thực hiện hoặc một vấn đề nhưng được quy định rải rác tại nhiều văn bản, gây khó khăn cho quá trình thực hiện pháp luật.

Nguyên nhân của tình trạng một số VBQPPL thiếu tính khả thi là do:

- Việc phân tích chính sách chưa được làm tốt. Thông tin được cung cấp cho những người tham gia xây dựng, ban hành văn bản (gồm cả những người trong tổ biên tập, ban soạn thảo hoặc những người có vị trí hoặc được kì vọng là những người phản biện dự thảo VBQPPL) trong không ít trường hợp còn chưa sâu sắc, chưa là sản phẩm dựa trên những khảo cứu khoa học và khảo sát thực tiễn công phu, bài bản. VBQPPL không thể có tính khả thi nếu như không giải quyết đúng và trúng vấn đề mà xã hội đang đòi hỏi phải giải quyết.⁽⁷⁾ Quy trình phân tích chính sách trước khi lập đề nghị xây dựng VBQPPL chưa hiệu quả, mang tính hình thức, đối phó;

thiếu nguồn lực kinh tế để thực hiện; năng lực, nhận thức của người thực hiện còn theo lối tư duy cũ không mang tính khoa học, chưa chịu thay đổi theo quy định mới của Luật ban hành VBQPPL năm 2015. Vì vậy, nhiều chính sách, quy định được ban hành nhưng chưa nhận diện chính xác vấn đề bắt cập cần ưu tiên điều chỉnh, các giải pháp chính sách chưa phải là tối ưu nhất, chưa dự báo được hết những tác động tiêu cực trong quá trình thực hiện... Đây là nguyên nhân dẫn đến văn bản thiếu tính khả thi và là rào cản cho quá trình thực hiện pháp luật.

Việc kiểm soát chất lượng VBQPPL trong đó có nội dung kiểm soát tính khả thi trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL vẫn chưa chặt chẽ và thực sự khách quan. Theo quy định pháp luật hiện hành, việc ban hành một luật, thông thường phải trải qua hơn 10 bước, trong đó trực tiếp kiểm soát tính khả thi của dự án, dự thảo là khâu thẩm định và thẩm tra. Vậy tại sao các quy định thiếu tính khả thi vẫn bị bỏ "lọt"? Thực chất thẩm định, thẩm tra hiện nay vẫn còn một số hạn chế như còn tình trạng nể nang, giá trị của thẩm định, thẩm tra chưa mang tính bắt buộc, sự phối hợp giữa cơ quan thẩm định, thẩm tra với cơ quan chủ trì soạn thảo chưa thực sự chặt chẽ...

- Sự quyết tâm chính trị của lãnh đạo khi ban hành cũng như thực hiện còn chưa cao. Tính khả thi của VBQPPL đôi khi còn phụ thuộc vào quyết tâm chính trị của các cơ quan thừa hành và những điều kiện thuận lợi khác. Thực tế đã có trường hợp, VBQPPL đặt ra thời hạn nhất định để hoàn thành

(7). Nguyễn Văn Cương, *Một số giải pháp tăng cường tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật*, <http://phapche.hcmussh.edu.vn/?ArticleId=544592e4-5845-4594-9f>

công việc được giao nhưng sau đó nhiều năm, công việc, nhiệm vụ vẫn không hoàn thành. Đó là chưa kể những lĩnh vực trong đó nhà nước đã giao nhiệm vụ rất rõ cho một số cấp chính quyền địa phương nhưng các điều kiện bảo đảm đi kèm như biên chế, bộ máy, ngân sách thì nhiều năm sau đó vẫn chưa được giao kèm.

Ví dụ: Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế có quy định trách nhiệm của ủy ban nhân dân là: "*Bảo đảm biên chế, kinh phí và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động của tổ chức pháp chế*", tuy nhiên nhiều địa phương vẫn chưa bố trí đầy đủ đội ngũ làm công tác pháp chế chuyên trách như mục tiêu mà Nghị định đề ra, một phần là do nhận thức của lãnh đạo về vai trò của công tác pháp chế còn chưa đầy đủ nên chưa thực sự quyết tâm đầu tư cho lĩnh vực này.

- Năng lực và trình độ của công chức tham mưu vẫn còn những hạn chế nhất định, chưa mang tính chuyên nghiệp. Người được giao thực hiện nhiệm vụ soạn thảo, góp ý, thẩm định... đôi khi chưa được trang bị đầy đủ những kỹ năng cần thiết hoặc không có đủ thời gian, nguồn lực, sự trợ giúp về chuyên môn để hiểu và quyết định các vấn đề đang được đặt ra. Không ít trường hợp, người có không chuyên môn pháp luật thì soạn thảo pháp luật, trong khi người không có chuyên môn về phân tích chính sách lại vẫn phải tiến hành công việc phân tích, hoạch định chính sách dẫn đến chất lượng VBQPPL chưa cao.

- Nguồn lực về kinh phí bảo đảm cho

xây dựng pháp luật đã ảnh hưởng rất nhiều đến chất lượng của VBQPPL nhất là đầu tư ngân sách cho công đoạn phân tích chính sách rất hạn chế.

- Sự tham gia của đối tượng chịu sự tác động của văn bản chưa được nhiều, góp ý của họ chưa được cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu và phản hồi đầy đủ, phương thức để đối tượng chịu sự tác động trực tiếp được biết thông tin và có cơ hội thể hiện nguyện vọng, ý kiến chưa đa dạng... Vì vậy, có những văn bản sau khi được ban hành có hiệu lực pháp lý người dân mới biết nên bị động, thậm chí né tránh thực hiện.

- Chậm ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh cũng là một trong những rào cản làm ảnh hưởng đến tính khả thi của luật, pháp lệnh. Thông thường, với các đạo luật, thời điểm có hiệu lực so với thời điểm thông qua tuy đã có khoảng thời gian tương đối dài (khoảng 7 - 8 tháng) nhưng tình trạng đạo luật đã có hiệu lực song văn bản hướng dẫn chưa được ban hành vẫn còn. Từ đó dẫn đến việc các cơ quan áp dụng pháp luật phải nghị định, thông tư để thực hiện luật. Nói cách khác, luật, pháp lệnh có hiệu lực pháp lý nhưng hiệu lực thực tế thì chưa có.

3. Đề xuất các giải pháp bảo đảm tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật

Để khắc phục những hạn chế trên đây, phát huy những kết quả đã đạt được trong việc bảo đảm tính khả thi của VBQPPL, trong thời gian tới cần thực hiện đồng bộ một số kiến nghị sau:

Một là đầu tư hợp lý và làm đúng công đoạn phân tích chính sách theo quy định của

pháp luật. Tất nhiên, để thay đổi lối tư duy cũ, tiếp cận với cái mới tiến bộ, hiện đại hơn, trong khi nguồn lực con người và tài chính có hạn là cả quá trình lâu dài nên rất cần sự chung tay, quyết tâm của các cơ quan từ trung ương đến địa phương để cải thiện chất lượng ngay khâu đầu tiên trong quy trình xây dựng VBQPPL. Để khắc phục tình trạng nguồn ngân sách dành riêng cho phân tích chính sách còn hạn hẹp như hiện nay, lãnh đạo các cơ quan cần kết nối sử dụng chính kết quả nghiên cứu khoa học của bộ, ngành, địa phương mình. Hằng năm, ngân sách cho hoạt động nghiên cứu khoa học rất nhiều nhưng thực tế có những công trình nghiên cứu nghiệm thu xong không được ứng dụng. Đây là sự lãng phí rất lớn trong khi kinh phí cho nhiệm vụ phân tích chính sách lại đang hạn hẹp.

Hai là tăng cường trách nhiệm của các chủ thể trong việc kiểm soát chất lượng VBQPPL, trong đó có nội dung kiểm soát tính khả thi trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL. Nâng cao trình độ và bản lĩnh của người làm công tác thẩm định, thẩm tra, cần quy định thẩm định tính khả thi là nội dung bắt buộc tương đương như tính hợp hiến, hợp pháp. Ngoài ra, trong thẩm định, thẩm tra, cần phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan thẩm định, thẩm tra với cơ quan chủ trì soạn thảo để tháo gỡ khó khăn trong kiểm soát chất lượng nhất là tính khả thi của dự thảo.

Ba là tăng cường công tác tham vấn một cách thực chất đối tượng chịu sự tác động của chính sách và dự thảo văn bản ngay từ khâu phân tích chính sách và trong quá trình

hoàn thiện dự thảo. Tuy không chỉ đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản mới là người hiểu rõ nhất về tính khả thi của văn bản nhưng họ là một trong những chủ thể hiểu rõ nhất những loại tác động mà văn bản có thể mang đến cho mình.

Thực tế thời gian qua cho thấy công tác tham vấn công chúng và đối tượng chịu sự tác động cũng đã có những bước cải thiện đáng kể, nhất là Luật ban hành VBQPPL năm 2015 được ban hành đã quy định khá chi tiết các bước, nội dung và thời gian tham vấn. Mặc dù vậy, công tác tham vấn công chúng và đối tượng chịu sự tác động vẫn có thể được cải thiện hơn nếu thực sự muốn thực chất hoá hoạt động này.

Bốn là nâng cao nhận thức của lãnh đạo các cấp, các ngành về tầm quan trọng của công tác xây dựng thể chế và hậu quả của việc ban hành văn bản không khả thi, đồng thời tăng cường năng lực và điều kiện bảo đảm cho đội ngũ cán bộ làm công tác xây dựng pháp luật. Việc tăng cường năng lực ấy không phải chỉ dành riêng cho đội ngũ công chức pháp chế, mà phải tăng cường cho đội ngũ công chức các vụ chuyên môn ở các bộ, ngành, địa phương, nơi phải trực tiếp thực hiện những công đoạn đầu tiên, rất quan trọng trong chu trình phân tích chính sách để xây dựng pháp luật.

Ngoài ra, đối với cán bộ nói chung, cán bộ làm công tác văn bản nói riêng, cần có chế độ đãi ngộ thoả đáng đối với những cán bộ có đức, có tài, giữ cho họ niềm tin, ý nghĩa xã hội của công việc họ đang làm, đồng thời tạo môi trường làm việc thân

thiện, công bằng, cạnh tranh lành mạnh để những người có năng lực được bộc lộ và phát huy đầy đủ sở trường của mình. Đi kèm với đó, việc củng cố cơ chế quy trách nhiệm của người người chưa làm tròn trách nhiệm trong công tác tham mưu xây dựng những VBQPPL thiếu tính khả thi cũng là giải pháp mà không ít chuyên gia và nhà hoạt động thực tiễn đề cập. Hoạt động xây dựng pháp luật, muốn có được các văn bản có chất lượng tốt, tính khả thi cao, rất cần “người bạn đồng hành” là nền hành chính vận hành chuyên nghiệp.

Năm là sớm khắc phục tình trạng nọ động, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết để có đủ cơ sở pháp lí cho việc thực hiện pháp luật của các chủ thể.

Sáu là cần tăng cường nguồn lực về bộ máy, con người, kinh phí và phương tiện cho quá trình thực hiện pháp luật từ hoạt động công bố văn bản, tuyên truyền, phổ biến, tập huấn, hướng dẫn, theo dõi, đôn đốc thực hiện, kiểm tra, giám sát, đến tổng kết, đánh giá quá trình thực hiện... góp phần quan trọng để đưa pháp luật vào cuộc sống.

Bảy là cần đẩy mạnh hoạt động đánh giá hiệu quả sau khi VBQPPL được ban hành, tối thiểu sau 3 năm kể từ khi văn bản có hiệu lực. Trước đây, Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Nghị định của Chính phủ số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2019 đã có quy định về trách nhiệm đánh giá văn bản sau khi ban hành nhưng Luật ban hành VBQPPL năm 2015 lại không quy định. Việc khôi phục nhiệm vụ này sẽ giúp cải thiện nguồn thông tin về tính khả thi và nâng cao chất

lượng việc thực thi pháp luật trên thực tế.

Tóm lại, tính khả thi của VBQPPL là một trong những yêu cầu đòi hỏi được xem xét trong cả quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện. Bởi muốn thực hiện có hiệu quả quy định pháp luật thì VBQPPL phải có chất lượng tốt, trong đó từng quy định phải được xem xét, cân nhắc kĩ lưỡng về khả năng thực hiện. Ngược lại, nếu VBQPPL thực sự có chất lượng và mang tính khả thi nhưng trong quá trình tổ chức thực hiện không được coi trọng, không nghiêm chỉnh tuân thủ, không đầu tư phù hợp về nguồn lực, không triển khai các biện pháp thực hiện, các khâu mang tính hình thức, ý thức của người dân thấp thì pháp luật cũng không đi vào cuộc sống, mục đích điều chỉnh quan hệ xã hội của Nhà nước không đạt được./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Văn Cương, *Một số giải pháp tăng cường tính khả thi của VBQPPL*, <http://phapche.hcmussh.edu.vn/?ArticleId=544592e4-5845-4594-9f>
2. Nguyễn Văn Động, *Những vấn đề cơ bản của môn học lí luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2002.
3. Khoa luật, Đại học quốc gia Hà Nội, *Giáo trình lí luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2003.
4. Phan Trung Lý, *Quốc hội Việt Nam. Tổ chức, hoạt động và đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2010.
5. Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội.