

Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp bộ trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay : Luận văn ThS. Luật: 60 38 01 / Phạm Thị Anh Đào ; Nghd. : GS.TS. Phạm Hồng Thái

MO ĐAU	1
Chương 1: NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ NHỮNG YÊU CẦU CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN ĐỐI VỚI CHẤT LƯỢNG BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CẤP BỘ	7
1.1. Khái quát về nhà nước pháp quyền	7
1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của Nhà nước pháp quyền	7
1.1.2. Văn bản quy phạm pháp luật, vai trò hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong Nhà nước pháp quyền	14
1.1.3. Yêu cầu của Nhà nước pháp quyền đối với chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	17
1.2. Chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	22
1.2.1. Quan niệm về chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	22
1.2.2. Tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	29
Chương 2: THỰC TRẠNG CHẤT LƯỢNG XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CẤP BỘ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	35
2.1. Về thẩm quyền và quy trình xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ	35
2.1.1. Về thẩm quyền ban hành và trách nhiệm trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	35
2.1.2. Về thực hiện quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	40
2.2. Về chất lượng nội dung văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ	56
2.2.1. Về tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	56
2.2.2. Về tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	65
2.3. Những nguyên nhân, nhân tố ảnh hưởng tới chất lượng xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ	72
2.3.1. Sự hội nhập dẫn đến công cuộc cải cách đặt ra nhiều vấn đề khó và mới, cùng với một số lượng lớn những công việc dẫn tới tình trạng quá tải, bất cập về năng lực và điều kiện thực hiện nhiệm vụ	72

2.3.2.	Lực lượng, chất lượng và kỹ năng của cán bộ làm công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở các Bộ ngành chưa đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của quá trình hội nhập	74
2.3.3.	Việc phối hợp giữa các đơn vị, tổ chức trong góp ý và tổ chức tiếp thu ý kiến hoàn thiện dự thảo còn nhiều hạn chế, đồng thời giai đoạn thẩm định dự thảo chưa được đề cao, thiếu cơ chế giám sát, kiểm tra việc thực hiện quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	75
2.3.4.	Chưa có trách nhiệm pháp lý rõ ràng đối với cơ quan, cá nhân chịu trách nhiệm thẩm tra, thẩm định dự thảo trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	76
2.3.5.	Nguồn kinh phí cho hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ còn hạn chế	77
	Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CẤP BỘ TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	79
3.1.	Phương hướng nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp bộ	79
3.1.1.	Nâng cao hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ là yếu tố cần thiết trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam	79
3.1.2.	Phương hướng nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	81
3.2.	Các giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ ở Việt Nam hiện nay	86
3.2.1.	Giải pháp về hoàn thiện về thể chế	86
3.2.2.	Giải pháp về hoàn thiện tổ chức soạn thảo ban hành	88
3.2.3.	Giải pháp hoàn thiện thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	90
3.2.4.	Giải pháp hoàn thiện các hoạt động lấy ý kiến đóng góp, thẩm định, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	92
3.2.4.	Hoạt động lấy ý kiến đóng góp dự thảo văn bản	92
1.		
3.2.4.	Hoạt động thẩm định dự thảo văn bản	95
2.		
3.2.4.	Hoạt động kiểm tra văn bản	96
3.		

3.2.5.	Giải pháp về nâng cao năng lực trình độ và phương pháp xử lý, kinh nghiệm thực tiễn của các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ	97
3.2.6.	Giải pháp về nâng cao chất lượng cơ sở vật chất- kỹ thuật	99
	KẾT LUẬN	102
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	103

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quan điểm về cải cách tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan quản lý nhà nước nói riêng đã được đề cập nhiều trong các Văn kiện của Đảng, Hội nghị Trung ương 8 khoá VIII tháng 1 năm 1995 đã chỉ rõ: "Đổi mới quy trình lập pháp, lập quy, cải tiến sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội của Chính phủ để bảo đảm tính kịp thời và nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật" [15]. Hội nghị Trung ương 3 khoá VIII, Đại hội trung ương VIII, IX và Đại hội X của Đảng Đặc biệt là Nghị quyết số 48 ngày 24 tháng 5 năm 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, trong đó chỉ rõ phương hướng xây dựng hoàn thiện pháp luật về tổ chức, hoạt động và thẩm quyền của các cơ quan nhà nước phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền (NNPQ) xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam của dân, do dân và vì dân.

Đáp ứng yêu cầu đề ra trong công cuộc đổi mới toàn diện đất nước hiện nay Đảng đã chủ trương phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, đồng thời từng bước đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước mà một trong những trọng tâm là việc cải cách hành chính. Trong đó có việc cải cách về tổ chức và hoạt động, thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của các cơ quan nhà nước theo Luật Ban hành VBQPPL 2008 được Quốc hội thông qua ngày 03/06/2008 có hiệu lực từ ngày 01/01/2009 thay cho Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002. Thực tiễn những năm qua cho thấy hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL đã có những chuyển biến đáng kể về số lượng cũng như chất lượng, trong đó có đóng góp rất lớn của cấp Bộ. Tuy nhiên thực tế còn không ít những bất cập, hạn chế từ khung pháp lý hiện hành và trong thực tiễn ban hành VBQPPL, tình trạng các VBQPPL của cấp Bộ ở nước ta còn chồng chéo, chưa toàn diện, thiếu tính đồng bộ thống nhất, ít tính khả thi...

Do vậy đây chính là một thử thách lớn trong công cuộc xây dựng NNPQ XHCN với mục đích lấy con người làm trung tâm, nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, pháp luật phải vì con người - đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Từ những lý do trên tác giả lựa chọn đề tài "*Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay*" để nghiên cứu nhằm mục đích đáp ứng yêu cầu đặt ra cả về lý luận và thực tiễn trong hoạt động ban hành VBQPPL của Nhà nước ta.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Những năm gần đây, ở nước ta đã có nhiều những công trình khoa học, đề tài nghiên cứu cũng như các bài báo và các tác phẩm nghiên cứu về khung pháp luật về hoạt động xây dựng và ban hành cũng như việc nâng cao chất lượng ban hành VBQPPL nói chung và VBQPPL của các cơ quan nhà nước nói riêng. Đây là đề tài thu hút rất nhiều các nhà khoa học khác nhau như luật học, hành chính học, văn bản học... được tiếp cận vấn đề dưới nhiều góc độ, cách nhìn khác nhau như các công trình sau:

- "*Hoàn thiện thủ tục xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội*", của Nguyễn Công Long, Luận văn thạc sĩ hành chính công, Học viện Hành chính Quốc gia, 2004.

- "*Quá trình và phương pháp đánh giá hệ thống văn bản Quản lý hành chính Nhà nước ta*", của Vương Thanh Thủy, Luận văn thạc sĩ hành chính công, Học viện Hành chính Quốc gia, 2006.

- *"Xây dựng và ban hành văn bản hành chính của Bộ Nội vụ"*, của Nguyễn Thanh Bình, Luận văn thạc sĩ hành chính công, Học viện Hành chính Quốc gia, 2005.

- *"Vai trò của Chính phủ trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật"*, của Trần Hoài Nam, Luận văn thạc sĩ Luật học, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, 2009.

- *"Văn bản quy phạm trái luật và xử lý Văn bản quy phạm trái luật"* của Bùi Thị Đào, Tạp chí Luật học, số 10/2007

Tuy nhiên, các tác giả chủ yếu phân tích dưới góc độ quá trình xây dựng và ban hành VBQPPL của các cơ quan chính quyền địa phương, trung ương cụ thể và cũng có các tác phẩm nghiên cứu trực tiếp hoặc gián tiếp đến chất lượng của các VBQPPL nhưng ở những mức độ và phạm vi khác nhau. Chính vì vậy, cho đến nay công trình nghiên cứu về hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của cấp Bộ trong điều kiện nước ta xây dựng NNQP XHCN còn rất hạn chế nên tác giả lựa chọn vấn đề trên để làm đề tài nghiên cứu cho mình.

3. Mục đích và nhiệm vụ của luận văn

Mục đích của việc nghiên cứu là trên cơ sở lý luận về NNQP cũng như các quy định pháp luật thực định về hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung và VBQPPL của cấp Bộ nói riêng để từ đó làm rõ những quan điểm khoa học về những yêu cầu NNQP đối với việc nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành VBQPPL cấp Bộ, đồng thời chỉ ra những tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động ban hành VBQPPL cấp Bộ. Từ đó đưa ra những đánh giá thực tiễn hoạt động ban hành VBQPPL cấp Bộ ở Việt Nam hiện nay. Đồng thời đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của cấp Bộ, tiến tới xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn thiện, đồng bộ về cả hình thức lẫn nội dung tạo cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm và tăng cường pháp chế, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế phù hợp với nhiệm vụ xây dựng NNQP XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Để đạt được mục đích trên, nhiệm vụ đặt ra của việc nghiên cứu là: Đưa ra quan niệm về nhà nước pháp quyền, những yêu cầu của NNQP đối với chất lượng và hoạt động xây dựng, nâng cao chất lượng ban hành VBQPPL cấp Bộ, chỉ ra những đặc điểm của VBQPPL nói chung và VBQPPL của cấp Bộ nói riêng đồng thời khẳng định vị trí vai trò của cơ quan nhà nước cấp bộ trong hoạt động lập pháp và lập quy. Thấy được sự cần thiết trong việc xây dựng và ban hành VBQPPL của cấp Bộ, mối quan hệ của chúng trong việc bảo đảm quyền lợi ích hợp pháp của công dân thông qua các VBQPPL đó, xác định tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động ban hành VBQPPL của cấp Bộ; phân tích những thực trạng, những thành tựu và những hạn chế, tồn tại yếu kém trong công tác soạn thảo, xây dựng các VBQPPL của cấp Bộ trong thời gian qua. Từ đó tìm ra những nguyên nhân của những hạn chế tồn tại, yếu kém đó, xác lập cơ sở lý luận, đề xuất một số giải pháp để tiếp tục hoàn thiện nâng cao chất lượng VBQPPL của cấp Bộ trong điều kiện xây dựng NNQP XHCN ở Việt Nam hiện nay.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là những VBQPPL của cấp bộ ban hành dưới hình thức: Các quyết định, các chỉ thị, các thông tư và các thông tư liên bộ theo quy định pháp luật trong mối liên hệ thực tiễn với các điều kiện chính trị, kinh tế xã hội của đất nước cũng như vấn đề thực hiện VBQPPL của cấp Bộ, ngành địa phương trong cả nước. Do sự hạn chế của luận văn, trong phạm vi đề tài tập trung chủ yếu vào một nội dung đó là hoạt

động xây dựng và ban hành VBQPPL của cấp Bộ theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2002 (vẫn còn một số VBQPPL của cấp Bộ dưới hình thức quyết định, chỉ thị); Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Nghị định 24/2009 NĐ-CP. Do đó việc thể hiện trong luận văn đối tượng nghiên cứu chính là những hoạt động thực tế trong công tác xây dựng và ban hành trên cơ sở sự phân tích về chất lượng nội dung cũng như hình thức VBQPPL của cấp Bộ trong việc bảo đảm, thực hiện quyền lợi ích hợp pháp của công dân.

5. Phương pháp nghiên cứu

Cơ sở phương pháp luận nghiên cứu đề tài là chủ nghĩa duy vật biện chứng, chủ nghĩa duy vật lịch sử, những nguyên lý cơ bản của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong công cuộc xây dựng NNQP XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Các phương pháp nghiên cứu cụ thể được sử dụng gồm: Phương pháp thống kê, tổng hợp, phân tích, trên cơ sở kết hợp giữa lý luận và thực tiễn nhằm đánh giá, kết luận và đưa ra những giải pháp, phương hướng cụ thể nhằm giải quyết các vấn đề đặt ra của luận văn.

6. Ý nghĩa của luận văn

Hệ thống hóa các quan điểm về NNQP, yêu cầu của NNQP trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL.

Hệ thống hóa các vấn đề lý luận về VBQPPL của cấp Bộ; vai trò, ý nghĩa trong việc xây dựng và ban hành VBQPPL của cấp Bộ trong điều kiện xây dựng NNQP XHCN ở Việt Nam, bảo đảm quyền lợi ích chính đáng của công dân.

Khái quát hóa thực trạng chất lượng về nội dung, hình thức như tính hợp pháp, hợp lý, tính cụ thể, tính kịp thời...trong việc ban hành VBQPPL của cấp Bộ hiện nay, gắn liền với những điều kiện kinh tế, văn hóa xã hội..., xác định những thành tựu cũng như những hạn chế trong việc xây dựng và bảo đảm quyền lợi ích của công dân thông qua các VBQPPL của cấp Bộ ban hành

Đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của cấp Bộ.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Nhà nước pháp quyền và những yêu cầu của nhà nước pháp quyền đối với chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ.

Chương 2: Thực trạng chất lượng xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ ở Việt Nam hiện nay.

Chương 3: Phương hướng và giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1

NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ NHỮNG YÊU CẦU CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN ĐỐI VỚI VIỆC NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CẤP BỘ

Trong chương này, tác giả đã diễn giả sơ lược một số vấn đề lý luận như các khái niệm, đặc điểm về NNQP ở phương Đông, phương Tây và NNQP XHCN ở Việt Nam, để thấy được những đặc trưng cơ bản cũng như vai trò hoạt động xây dựng ban hành VBQPPL trong NNQP, đồng thời đưa ra yêu cầu của NNQP đối với chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của cấp Bộ

1.1. Khái quát về nhà nước pháp quyền

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của Nhà nước pháp quyền

NNQP được coi là giá trị văn minh của nhân loại, mọi quốc gia muốn trở thành dân chủ văn minh đều phải hướng tới. ở Việt Nam NNQP là một trong một trong những vấn đề mới cả về phương diện lý luận nhận thức và thực tiễn, nhưng mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN đã được nhấn mạnh trong văn kiện Đại hội Đảng VII, VIII, IX, trong Hiến pháp 92 (sửa đổi bổ sung năm 2001) đã và đang được nghiên cứu xây dựng cho phù hợp với công cuộc đổi mới đất nước.

Hiện nay đã có rất nhiều các công trình nghiên cứu về NNQP, các tác giả đã tập trung luận giải sự hình thành, phát triển của nhận thức luận về NNQP, nguyên tắc, đặc trưng của NNQP. Trong cuốn "Những vấn đề lý luận về Nhà nước và Pháp luật" GS. TSKH Đào Trí úc đã giải thích: *"Nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải có sự thống nhất giữa tính tối cao của pháp luật với hình thức pháp lý của tổ chức quyền lực chính trị. Đó là hai yếu tố không thể thiếu được khi nói đến nhà nước pháp quyền"*. Ông nhấn mạnh: Ngày nay, NNQP trước hết người ta nói tới sự ngự trị của pháp luật trong đời sống xã hội và chính trị với tư cách là ý chí của nhân dân có giá trị phổ biến. ở đây có thể thấy hai khía cạnh của NNQP là:

1. *Khía cạnh hình thức pháp lý, tức là sự ngự trị của pháp luật, sự ràng buộc bởi pháp luật đối với nhà nước và tất cả các thành viên khác của xã hội (nói cách khác đây là yêu cầu bảo đảm pháp chế trong công tác làm luật và áp dụng pháp luật).*

2. *Khía cạnh nội dung pháp lý, tức là bản thân pháp luật phải bảo đảm được yêu cầu khách quan, thúc đẩy sự tiến bộ xã hội.*

Có thể nói những nội dung trên đây đều là những tiêu chí quan trọng xác định bản chất NNQP, tuy nhiên nếu chỉ có một trong các tiêu chí đó không thể có được khái niệm về NNQP hoàn chỉnh. Mà NNQP rất cần xuất phát từ những yêu cầu cơ bản trên nhưng phải phụ thuộc vào những điều kiện cụ thể về kinh tế, văn hóa, địa lý xã hội... của mỗi quốc gia, mỗi dân tộc để tổ chức ra mô hình NNQP một cách khoa học, hợp lý. Từ những phân tích trên cho thấy NNQP có những đặc điểm chung phổ biến sau:

Thứ nhất, NNQP là nhà nước được hình thành trên cơ sở Hiến pháp

Thứ hai, NNQP là nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, trong hệ thống pháp luật đó thì Hiến pháp mang tính tối cao, tối thượng, các đạo luật chiếm ưu thế trong hệ thống pháp luật.

Thứ ba, pháp luật trong NNQP là một trong những giá trị xã hội, được xã hội thừa nhận, pháp luật là phương tiện ghi nhận hay pháp lý hóa giá trị xã hội, quyền tự nhiên của con người. Do đó pháp luật trong NNQP phải mang tính nhân văn, nhân đạo, phục vụ con người, vì con người;

Thứ tư, pháp luật trong NNQP phải minh bạch, rõ ràng công khai và gần gũi với người dân

Thứ năm, NNQP phải đảm bảo được nguyên tắc pháp chế, tất cả các cơ quan nhà nước, các nhân viên nhà nước đều phải tôn trọng pháp luật, nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật, đặt mình dưới pháp luật.

Thứ sáu, NN PQ không ngừng mở rộng, tôn trọng và bảo đảm, bảo vệ quyền tự do công dân, quyền con người.

Thứ bảy, NN PQ thiết lập mối quan hệ trách nhiệm qua lại giữa công dân với nhà nước và giữa nhà nước với công dân.

Thứ tám, bảo đảm nguyên tắc "phân quyền" giữa lập pháp với hành pháp, tư pháp, yếu tố này bảo đảm cho các bộ phận của chính quyền thực hiện đúng chức năng thẩm quyền và kiểm chế lẫn nhau không cho phép vượt quá giới hạn luật định.

Tác giả trên cơ sở hệ thống, phân tích một số khái niệm đặc điểm về NN PQ của một số học giả để thấy được: *Sự hiện diện của chủ nghĩa lập hiến và coi đó là bằng chứng hữu hình về sự đồng thuận của mọi người dân; Nhà nước phải tự đặt mình dưới pháp luật và không hành động độc đoán; Nhà nước phải tôn trọng và bảo vệ các quyền tự do của con người và quyền công dân; quyền lực Nhà nước được phân chia thành ba quyền: quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp và giao cho ba cơ quan Nhà nước tương ứng theo nguyên tắc quyền lực giám sát và kiểm chế đối trọng quyền lực.* Đồng thời tác giả đã đưa ra một số khái niệm, đặc điểm và phân tích chúng để thấy một đặc điểm quan trọng và nổi bật đó là vai trò của pháp luật và mối tương quan của pháp luật đối với các vấn đề căn bản sau:

Một là, mối tương quan giữa nhà nước và pháp luật; phương thức tổ chức bảo đảm để pháp luật được thực hiện một cách nghiêm minh, nghiêm chỉnh thường xuyên liên tục trong đời sống nhà nước và đời sống xã hội;

Hai là, mối quan hệ giữa nhà nước với công dân trong việc bảo đảm, bảo vệ các quyền tự do lợi ích hợp pháp của người dân trên thực tế.

1.1.2. Văn bản quy phạm pháp luật, vai trò hoạt động xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong nhà nước pháp quyền

Tác giả nêu một số khái niệm về văn bản nói chung và VBQPPL nói riêng theo luật ban hành VBQPPL 2008 thì VBQPPL được hiểu 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... trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc được nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Việc tiếp tục phải đổi mới nâng cao chất lượng công tác xây dựng và ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền là điều vô cùng quan trọng và cần thiết. Bởi lẽ hệ thống pháp luật có hoàn thiện mới góp phần xây dựng thành công NN PQ, yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật không những hoàn thiện về mặt nội dung mà còn hoàn thiện về mặt hình thức, hoàn thiện về mặt số lượng cũng như chất lượng các văn bản quy phạm.

1.1.3. Yêu cầu của Nhà nước pháp quyền đối với chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Tác giả đã phân tích tầm quan trọng của VBQPPL của cấp Bộ, đồng thời đưa ra một số các yêu cầu đối với hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ trong NN PQ hiện nay được đặt ra là:

Thứ nhất: Hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ là quá trình sáng tạo ra các văn bản dưới luật hay là quá trình đổi mới các văn bản quy phạm, chính vì vậy nó rất sống động và luôn phát triển ngày càng hoàn thiện.

Thứ hai: Hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ phải bảo đảm tuyệt đối các quy định của pháp luật về thẩm quyền, trình tự và hình thức ban hành.

Thứ ba: Hoạt động xây dựng VBQPPL cấp Bộ phải dựa trên cơ sở khoa học, kết hợp chặt chẽ kinh nghiệm thực tiễn, kỹ thuật thành thạo của các chuyên gia trong khoa học lập pháp và lập quy.

Thứ tư: Hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ cần phải dựa trên các kết quả nghiên cứu của nhiều ngành khoa học liên ngành, khoa học chuyên ngành điều chỉnh có hiệu quả và tổng hợp các vấn đề đời sống xã hội, đời sống nhà nước.

Thứ năm: Hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ được tiến hành bằng nhiều hình thức.

Thứ sáu: Việc xây dựng và ban hành các VBQPPL của Bộ cần tránh mong muốn chủ quan của các nhà quản lý mà phải phản ánh được đầy đủ ý chí, nguyện vọng của nhân dân lao động.

1.2. Chất lượng hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ

1.2.1 . Quan niệm về chất lượng hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ

Tác giả phân tích hoạt động xây dựng pháp luật là hoạt động phức tạp bởi nó sẽ đưa ra các mâu thuẫn, xung đột lợi ích của nhiều nhóm lợi ích trong xã hội. Một trong các yêu cầu đó là quá trình xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ là làm sáng tỏ các lợi ích xã hội bằng việc phát triển các hình thức tham gia đa dạng trong hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL nói chung và VBQPPL cấp Bộ nói riêng. Như vậy hoạt động xây dựng pháp luật nói chung phải được tiến hành trên cơ sở hiểu biết đúng đắn những nhu cầu, lợi ích của con người, những điều con người quan tâm tới và những vấn đề liên quan đến họ, bảo đảm sự hài hòa giữa lợi ích nhà nước với lợi ích xã hội.

Xét về bản chất đây là một hoạt động sáng tạo, là kết quả của sự phối hợp chặt chẽ giữa các chủ thể tham gia vào quá trình. Đòi hỏi trong quá trình thực hiện ở từng giai đoạn phải có tính khoa học, thể hiện sự phân công rõ ràng về trách nhiệm của từng chủ thể, cá nhân góp phần vào hoạt động sáng tạo xây dựng pháp luật trên cơ sở phân tích, tìm tòi, chọn lọc tìm kiếm những giá trị đang tồn tại trong xã hội. trong quy trình xây dựng, ban hành phải hướng đến việc đề cao vai trò của cơ quan ban hành, người có thẩm quyền ban hành bảo đảm các nguyên tắc:

Thứ nhất: Nguyên tắc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của văn bản QPPL trong hệ thống pháp luật

Thứ hai: Nguyên tắc tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự thủ tục xây dựng ban hành VBQPPL.

Thứ ba: Nguyên tắc bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quá trình xây và ban hành VBQPPL.

Thứ tư: Nguyên tắc bảo đảm tính khả thi của văn bản. Nêu rõ được sự cần thiết ban hành văn bản, xác định đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản các điều kiện cần thiết cho việc soạn thảo.

Thứ năm: Nguyên tắc không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà nhà nước ta đã ký kết.

Chất lượng xây dựng VBQPPL của cấp Bộ chính là phụ thuộc vào tính hợp pháp, hợp lý, tính khả thi, tính thống nhất của các quy phạm, bảo đảm môi trường xã hội ổn định, bền vững và công bằng.

1.2.2. Tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản quy phạm pháp luật của Bộ

Để đánh giá chất lượng hiệu quả của VBQPPL của Bộ tác giả đã căn cứ từ cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng pháp luật, thực thi pháp luật và hiệu quả pháp luật ở nước ta cần dựa trên một số các tiêu chí như sau:

Thứ nhất: VBQPPL phải ghi nhận đầy đủ ý trí nguyện vọng và quyền lợi của nhân dân, các quy định pháp luật phải "gần dân".

Thứ hai: VBQPPL do Bộ ban hành phải thể hiện nội dung phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, điều kiện phát triển của ngành, lĩnh vực do mình quản lý.

Thứ ba: VBQPPL cấp Bộ phải phù hợp với Hiến pháp, với VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, đảm bảo tính thống nhất.

Thứ tư: VBQPPL cấp Bộ phải có tính toàn diện, tính đồng bộ, tính khả thi tính công khai, minh bạch.

Thứ năm: Khi xây dựng VBQPPL cấp Bộ phải đảm bảo được tiêu chí kỹ thuật lập quy, với quy trình hợp lý, khoa học, hiệu quả, soạn thảo bằng kỹ thuật đạt yêu cầu như sự tương quan giữa nội dung và hình thức.

Chương 2

THỰC TRẠNG CHẤT LƯỢNG XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CẤP BỘ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Trong chương này, tác giả phân tích thực trạng các giai đoạn xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ, thông qua một số ví dụ cụ thể để thấy chất lượng về nội dung cũng như hình thức của các VBQPPL cấp Bộ còn nhiều tồn tại, bất cập cũng như những nguyên nhân của nó.

2.1 . Về thẩm quyền và quy trình xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ

2.1.1. Về thẩm quyền ban hành và trách nhiệm trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Hiện nay hệ thống VBQPPL nước ta hiện nay vô cùng đa dạng và phức tạp, như Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư, và các văn bản liên tịch trong số các VBQPPL. Việc quy định mỗi cơ quan ban hành nhiều loại văn bản có chứa quy phạm làm cho hệ thống pháp luật rối rắm, phức tạp không cần thiết. Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn tới sự vi phạm về thẩm quyền. Việc thu hẹp thẩm quyền ban hành VBQPPL cấp Bộ như hiện nay, ngoài những lợi ích về việc làm cho hệ thống pháp luật dễ hiểu, dễ tiếp cận, dễ áp dụng, còn giúp cho việc phân biệt một cách rõ hơn giữa VBQPPL với các loại văn bản khác như: Văn bản điều hành, văn bản áp dụng, văn bản hành chính. Việc ban hành thông tư chỉ có tính hướng dẫn, không đặt ra các quy phạm mới chính là nhằm hạn chế tính cục Bộ của ngành, lĩnh vực, điều này tránh được mâu thuẫn với bản chất của pháp luật trong NNQP xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay.

Để hạn chế tính mất ổn định trong hệ thống pháp luật đòi hỏi trách nhiệm không chỉ ở các tổ chức, đơn vị trụ trì soạn thảo mà của các tổ chức pháp chế trong việc phối hợp soạn thảo và thẩm định dự án, dự thảo VBQPPL

2.1.2. Về thực hiện quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2006-2010 được đặt ra ban hành kèm theo Quyết định số 94/2006/ QĐ-TTg ngày 27 tháng 4 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ với một loại các nội dung, nhiệm vụ cần phải thực hiện, trong đó có nội dung cải cách thể chế với nhiệm vụ đổi mới công tác xây dựng và nâng cao chất lượng VBQPPL. Trên cơ sở phân tích thực tiễn tác giả đã phân tích, đánh giá, hệ thống các quy định hiện hành về quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL cấp Bộ, thực tiễn xây dựng VBQPPL cấp Bộ và đưa ra một số nhận xét sau:

Một là: Hiện nay hầu hết các Bộ và cơ quan ngang bộ đã xây dựng, ban hành Quy chế về soạn thảo, thẩm định và ban hành VBQPPL áp dụng cho Bộ mình tuy nhiên các quy định chi tiết về quy trình soạn thảo vẫn phải nằm rải rác trong các quy chế khác nhau của các Bộ, nên dẫn đến sự không thống nhất và tản mạn và không đầy đủ, có giá trị pháp lý thấp.

Hai là: Việc bảo đảm tuân thủ các quy trình xây dựng VBQPPL của Bộ đã góp phần bảo đảm kỷ luật ban hành VBQPPL, nâng cao chất lượng VBQPPL của Bộ góp phần chi tiết hóa, Luật, pháp lệnh... , nâng cao hiệu lực hiệu quả của QLNN. Bên cạnh đó các quy chế soạn thảo mà cấp Bộ ban hành vẫn còn thiếu sự tách bạch về phạm vi điều chỉnh, áp dụng của các văn bản quy định về quy trình xây dựng ban hành VBQPPL của Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Ba là: Vai trò cũng như hiệu quả công tác của các tổ chức Pháp chế của Bộ đã được khẳng định và nâng cao trong việc thẩm định dự thảo nhằm giảm thiểu những sai sót, tăng tính chuẩn xác, chặt chẽ, hạn chế sự chồng chéo và tùy tiện trong áp dụng. Nhưng vẫn còn tồn tại một số các quy chế quy định một số "công đoạn" của quá trình soạn thảo, ban hành VBQPPL của Bộ trưởng như lập chương trình, thành lập ban, tổ soạn thảo (tổ biên tập) lấy ý kiến tham gia của các tổ chức, cơ quan hữu quan, thẩm tra của tổ chức pháp chế của Bộ mình, trình ký ban hành hoặc đăng công báo... đã có mức độ quy định về các bước một cách rất khác nhau, dẫn đến sự không thống nhất, chống chéo gây ảnh hưởng tới chất lượng, thời gian... ban hành văn bản.

Bốn là: Trong hầu hết các quy chế quy định về nội dung xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ chưa có nhiều quy định về sự liên thông của VBQPPL cấp Bộ với VBQPPL của cơ quan cấp trên mà chỉ có quy định việc soạn thảo các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh phải được soạn thảo đồng thời với Luật và pháp lệnh đó.

2.2 . Về chất lượng nội dung văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ

2.2.1. Về tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Tác giả đã đưa ra số liệu(theo báo cáo của Bộ Tư pháp) về tình hình sai phạm của VBQPPL cấp Bộ đồng thời cũng đưa ra một số ví dụ cụ thể để thấy thực trạng về tính hợp pháp về thẩm quyền, hợp pháp về nội dung, tính thống nhất của VBQPPL cấp Bộ hiện nay. Từ đó đề cao chất lượng của VBQPPL cấp Bộ là mức độ phù hợp về hình thức và nội dung của văn bản với trình độ phát triển xã hội, khả năng điều chỉnh và định hướng phát triển cho những quan hệ xã hội đó, để làm được thì rất cần đến cơ quan có chức năng thẩm định, đánh giá về mặt nội dung cũng như hình thức của văn bản như: tính hợp pháp về mặt thẩm quyền ban hành, hợp pháp về nội dung văn bản, hợp pháp trong thể thức ban hành, trình tự thủ tục ban hành, tính thống nhất.

2.2.2 Về tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Tính hợp lý, hiệu quả và khả thi được thể hiện ở hai phương diện: *Một là*, các quy phạm phản ánh đúng, đủ các quan hệ xã hội mà quy phạm đó hướng tới; *hai là*, sự chấp nhận mang tính khoa học của các đối tượng chịu sự điều chỉnh của các QPPL đó. Cả hai phương diện này đều phản ánh tính khoa học, sự tìm tòi đề xuất nhằm chọn lọc cái tối ưu về hiệu quả xã hội của các quy phạm khi tác động tới mọi mặt của đời sống xã hội. Các hoạt động nghiên cứu, khảo sát, thí nghiệm đánh giá nhằm rút ra những kết luận khoa học có tính phổ biến, những vấn đề có tính quy luật chi phối đời sống xã hội đời sống con người nó thường mang tính trí tuệ. Vì vậy hoạt động khoa học mang tính trí tuệ cao chính là hoạt động xây dựng pháp luật phải thu hút được sự tham gia của các nhà khoa học, của quần chúng nhân dân thông qua nhiều hình thức khác nhau.

Tác giả đã phân tích để chỉ ra vai trò của công chúng vào quá trình hoạch định đường lối, chính sách và pháp luật ở nước ta vẫn còn mang tính không chuyên. Chính vì vậy pháp luật hiện nay còn rất hạn chế ở khâu "Minh bạch hóa pháp luật". Tính rõ ràng thông suốt của pháp luật cần phải bắt đầu từ đưa ra sáng kiến, đến khâu soạn thảo... cần phải được lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của quy phạm đó, điều này thể hiện sự dân chủ trong NNQP. Từ hệ quả tất yếu nhiều lượng VBQPPL cấp Bộ ra đời nhưng tính khả thi, tính chưa hợp lý, ngôn ngữ chưa rõ ràng, chưa cụ thể, chưa kịp thời nhiều quy phạm chưa phản ánh đúng quy luật của vận động khách quan, quy luật của quan hệ kinh tế dẫn đến những thiệt hại đáng kể cho xã hội, cho người dân. Nếu các các Bộ, ngành cho ra đời những sản phẩm lỗi, không mang tính ổn định cao, không đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra, không phù hợp với công cuộc cải cách hành chính... như hiện nay thì mục đích xây dựng NNQP ở nước ta sẽ rất khó thành công. Từ đó đòi hỏi hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ cần phải đổi mới bởi tính ổn định cao của các VBQPPL mang tính hướng dẫn như Thông tư hiện nay chính là chiếc cầu nối vô cùng quan trọng giữa nhân dân với Nhà nước, từ đó đòi hỏi Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ phải có kế hoạch chiến lược xây dựng pháp luật nói chung và hoạt động ban hành VBQPPL của ngành mình, cấp mình nói riêng mang tính dài hạn và ổn định nhưng vẫn đảm bảo yếu tố kịp thời, cụ thể.

2.3 . Những nguyên nhân, nhân tố ảnh hưởng tới chất lượng xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ

2.3.1 . Sự hội nhập dẫn đến công cuộc cải cách đặt ra nhiều vấn đề khó và mới, cùng với một số lượng lớn những công việc dẫn tới tình trạng quá tải, bất cập về năng lực và điều kiện thực hiện nhiệm vụ

Tác giả phân tích quá trình chuyển đổi và hội nhập kinh tế hiện nay ở nước ta hiện nay đã và đang diễn ra, do đó đòi hỏi phải có một số lượng lớn các VBQPPL điều chỉnh. Có những quan hệ xã hội chỉ cần điều chỉnh ở VBQPPL cấp thấp hơn, nhưng nhiều VBQPPL cấp Bộ được xây dựng "quá tâm" khiến cho việc xây dựng, ban hành bị kéo dài không đáp ứng được tính kịp thời trong việc xử lý những vấn đề xã hội cần đặt ra. Dẫn đến nội dung quy định của các văn bản không sát hợp, thiếu tính thuyết phục, tính dự liệu thấp, không đáp ứng nhu cầu phát triển của thực tiễn.

2.3.2 . Lực lượng, chất lượng và kỹ năng của cán bộ làm công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở các Bộ ngành chưa đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của quá trình hội nhập

Đội ngũ chuyên gia hoạch định chính sách, thể chế có trình độ cao còn thiếu, đầu tư chưa đủ tâm, bản lĩnh của người soạn thảo, cơ quan soạn thảo nhiều khi còn chiều theo dư luận xã hội, không đúng với tinh thần luật pháp. Cơ chế thu hút tham gia xây dựng

VBQPPL cấp Bộ còn mang nặng tính dân chủ về hình thức, chưa hiệu quả, lãng phí nhiều... cơ chế phản biện khách quan chưa phát triển, quy trình còn bị cắt gọt thiếu quy chuẩn như các chuyên viên chỉ là góp ý theo kiểu sửa câu chữ, sửa lỗi chính tả...

2.3.3 . Việc phối hợp giữa các đơn vị, tổ chức trong góp ý và tổ chức tiếp thu ý kiến hoàn thiện dự thảo còn nhiều hạn chế, đồng thời giai đoạn thẩm định dự thảo chưa được đề cao, thiếu cơ chế giám sát, kiểm tra việc thực hiện quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Việc lấy ý kiến dự thảo hiện nay chủ yếu mang tính hình thức, việc phối hợp xây dựng ban hành VBQPPL còn chưa được đề cập đến. Đặc biệt chưa phát huy công cụ phản biện xã hội; lấy ý kiến quần chúng nhân dân, thu hút sự tham gia của nhân dân trong việc soạn thảo, một trong các nguyên nhân chủ yếu là thiếu cơ chế thích hợp để huy động lực lượng các nhà khoa học, thiếu các tiêu chí thống nhất xác định vấn đề cần điều chỉnh, lấy ý kiến của đối tượng thụ hưởng, đối tượng thi hành...

2.3.4. Chưa có trách nhiệm pháp lý rõ ràng đối với cơ quan, cá nhân chịu trách nhiệm thẩm tra, thẩm định dự thảo trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Thực tế cho thấy văn bản có sai thì chỉ nhắc tới cơ quan ban hành chứ không nói tới trách nhiệm của cơ quan kiểm tra, thẩm định... Điều đó đã dẫn đến chất lượng chất lượng VBQPPL cấp Bộ không cao và cũng chẳng có cơ quan, cá nhân nào chịu trách nhiệm, nó chỉ có thể sửa sai bằng cách kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, hủy bỏ hoặc bãi bỏ hoặc ban hành một VBQPPL khác thay thế, khi đó hệ lụy từ văn bản sai trái gây ra cho xã hội không biết bao nhiêu nữa.

2.3.5. Nguồn kinh phí cho hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ còn hạn chế

Kinh phí dành cho xây dựng pháp luật nói chung và cho xây dựng VBQPPL cấp Bộ nói riêng hiện nay còn quá hạn hẹp, không rõ ràng gây ra những cản trở chính cho chương trình hoạch định chính sách, lập chương trình, tiến hành soạn thảo, khảo sát thực tế, dịch văn bản nước ngoài có liên quan, mời chuyên gia, các nhà khoa học tham gia, lấy ý kiến của toàn thể nhân dân, làm ngoài giờ, xem xét thông qua chương trình có tính khả thi hay không...

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CẤP BỘ TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Phương hướng nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp bộ

3.1.1. Nâng cao hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ là yếu tố cần thiết trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

VBQPPL của cấp Bộ có vai trò rất quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước nó là phương tiện để truyền tải thông tin về chủ trương chính sách, đường lối của Đảng và nhà nước liên quan đến các chính sách trong các lĩnh vực như: kinh tế, văn hóa- giáo

dục, an ninh quốc phòng, an sinh xã hội... Vì vậy việc xây dựng các VBQPPL cấp bộ quy định về hình thức, nội dung chuẩn xác là yếu tố vô cùng cần thiết nó phải được rà soát một cách thường xuyên giúp cho các cơ quan cấp Bộ có chuẩn mực trong việc xây dựng, ban hành có căn cứ pháp lý, hợp pháp, hợp lý và thống nhất.

3.1.2. Phương hướng nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Thứ nhất: Tạo thể chế và xây dựng một quy trình lập quy rõ ràng minh bạch trong việc ghi nhận và tập hợp ý kiến của tất cả các Bộ ngành liên quan, chính quyền địa phương và các chuyên gia..., tránh hiện tượng cục bộ, lợi ích cá nhân.

Thứ hai: Cần tiến hành các biện pháp hoàn thiện quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL của cấp Bộ trong đó phải bảo đảm quản lý thống nhất các hoạt động xây dựng VBQPPL của Bộ bằng chương trình, kế hoạch hàng năm và dài hạn.

Thứ ba: Cần tuân thủ triệt để kỹ thuật lập quy, ban hành thống nhất quy chế làm việc của Ban soạn thảo, khắc phục hiện tượng chồng chéo, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật.

Thứ tư: Tăng cường hơn nữa sự phối hợp giữa các đơn vị trong mỗi Bộ cũng như giữa các Bộ với nhau trong việc soạn thảo và ban hành, bảo đảm hạn chế yếu tố chủ quan, cục bộ bản vị, lãng phí.

Thứ năm: Hiện đại hóa quy trình và phương tiện xây dựng pháp luật như tin học hóa các hoạt động thẩm định, rà soát lại các văn bản hiện có, hủy bỏ những quy định đã không còn hiệu lực, hoặc không phù hợp với thực tiễn.

Thứ sáu: Xây dựng và vận hành trên thực tế có cơ chế kiểm tra trước và sau đối với VBQPPL cấp Bộ ban hành

3.2. Các giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp bộ ở Việt Nam hiện nay

3.2.1. Giải pháp về hoàn thiện về thể chế

Cần nhận thức rõ vị trí tầm quan trọng của công tác xây dựng thể chế và hoàn thiện thể chế trong việc xây dựng, ban hành VBQPPL của cấp Bộ. Hiện nay thể chế của trung ương về công tác này tương đối đầy đủ và hoàn chỉnh (Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 ngày 3/6/2008 ra đời thay thế cho Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 được sửa đổi bổ sung năm 2002, nghị định 24/2009 NĐCP ngày 5/3/2009; Nghị định 122/2004/NĐ-CP ngày 18/5/2004 Nghị định 135/ 2003NĐ-CP ngày 14/11/2003; Thông tư 01/2004/TT-BTP ngày 16/6/2004 và các văn bản của Bộ ngành về công tác này... trên cơ sở chức năng nhiệm vụ được giao, tình hình thực tế tại đơn vị mình để các Bộ cần sớm hoàn thiện về thể chế công tác soạn thảo, ban hành, kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hóa văn bản tại Bộ mình.

3.2.2. Giải pháp về hoàn thiện tổ chức soạn thảo ban hành

Làm rõ trách nhiệm của lãnh đạo cấp Bộ, đặc biệt là Thứ trưởng phụ trách lĩnh vực liên quan đến VBQPPL. Cũng cố nâng cao vai trò của của các Tổ chức Pháp chế cấp Bộ cần chú ý tới việc kiện toàn tổ chức pháp chế chuyên trách của Bộ mình trong việc đảm nhận công tác pháp chế nói chung và nhiệm vụ chủ trì phối hợp tham gia của tổ chức này trong việc soạn thảo VBQPPL của Bộ có chất lượng, đúng quy trình, đúng thời gian.

3.2.3. Giải pháp hoàn thiện thực hiện quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ

Quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL của cấp Bộ được thực hiện theo luật Ban hành VBQPPL năm 2008, để chi tiết hóa quy trình có Nghị định 24/2009/ ND-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành luật ban hành VBQPPL, đồng thời các Bộ cũng đã cụ thể hóa bằng các quy định chung về quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL cho phù hợp với thực tế của cấp Bộ trong đó nhiều Bộ, ngành đã ban hành quy chế soạn thảo và kiểm tra VBQPPL của mình một cách cụ thể.

3.2.4. Giải pháp hoàn thiện các hoạt động lấy ý kiến đóng góp, thẩm định, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

3.2.4.1. Hoạt động lấy ý kiến đóng góp dự thảo văn bản

Việt Nam đang trong thời kỳ xây dựng NNPQ XHCN, do đó các cơ quan ban hành văn bản phải đứng trên vị thế là người đại diện của nhân dân, lấy lợi ích nhân dân, lợi ích xã hội làm yêu cầu phản ánh nội dung và mục tiêu để phục vụ xã hội. Để chống chủ nghĩa cục bộ, bản vị trong soạn thảo văn bản, các quy phạm pháp luật trong văn bản phải sát với thực tế, phù hợp với nhu cầu lợi ích của người dân bao nhiêu thì đó chính là càng tạo nhiều điều kiện cho sự tham gia rộng rãi của các đối tượng thi hành văn bản bấy nhiêu. Văn bản QPPL ra đời không chỉ ảnh hưởng tới mỗi người dân, mà nó còn đụng chạm tới quyền lợi của các tầng lớp, các nhóm dân cư trong xã hội, chính vì vậy việc thu hút sự tham gia của các tổ chức chính trị- tổ chức chính trị xã hội nghề nghiệp vào quá trình soạn thảo là rất cần thiết, từ đó sẽ điều hòa lợi ích xã hội, tạo điều kiện cho hoạt động thực thi pháp luật được hiệu quả hơn.

3.2.4.2. Hoạt động thẩm định dự thảo văn bản

Thẩm định dự thảo văn bản là một khâu vô cùng quan trọng trong quy trình xây dựng VBQPPL cấp Bộ. Đây là khâu kiểm tra đánh giá về cả nội dung lẫn hình thức trước khi Bộ trưởng xem xét, ban hành văn bản. Chính vì vậy vai trò của các tổ chức Pháp chế ngày được đánh giá cao, bởi việc phát hiện ra những sai sót cả về thể thức và nội dung của dự thảo từ đó kịp thời kiến nghị với đơn vị soạn thảo để sửa đổi bổ sung hoàn chỉnh trước khi Bộ trưởng xem xét thông qua. cần phải xây dựng quy chế pháp lý chặt chẽ tạo điều kiện thuận lợi đối với đội ngũ cán bộ công chức làm công tác thẩm định VBQPPL.

3.2.4.3. Hoạt động kiểm tra văn bản

Việc kiểm tra tính tuân thủ pháp luật và đánh giá tính khả thi của một văn bản là khâu quan trọng trọng quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện văn bản có ý nghĩa quan trọng đối với việc hoàn thiện thể chế, xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch, công khai dân chủ nhằm thực hiện chủ trương xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam Yêu cầu này đòi hỏi phải xây dựng được cơ chế kiểm tra, phát hiện nhanh chóng, xử lý kịp thời các nội dung trái luật trong các VBQPPL của Bộ, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ minh bạch, công khai. Theo khoản 2 Điều 12 Nghị định 135/2003/ND-CP ngày 14 /11/2003 Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ có thẩm quyền kiểm tra những văn bản mà nội dung có quy định liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang bộ....

3.2.5. Giải pháp về nâng cao năng lực trình độ và phương pháp xử lý, kinh nghiệm thực tiễn của các chủ thể tham gia vào hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật cấp Bộ

Năng lực pháp lý của các cán bộ tham gia hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ là yếu tố đặc biệt quan trọng, nên việc lựa chọn các thành viên vào Ban soạn thảo, Tổ soạn thảo phải là người có chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực giỏi trong các lĩnh vực liên quan đến VBQPPL cấp Bộ.

3.2.6. Giải pháp về nâng cao chất lượng cơ sở vật chất - kỹ thuật

Việc bảo đảm về điều kiện về vật chất, kinh phí, kỹ thuật cho hoạt động soạn thảo là vô cùng quan trọng và cần thiết, nó không những là nhu cầu tối thiểu cho hoạt động mà nó còn là động lực thúc đẩy nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của Bộ. Hoàn thiện các quy định pháp luật về cơ chế tài chính nhằm tạo điều kiện cơ sở vật chất, phương tiện làm việc cho các cơ quan công chức tham gia phục vụ công tác xây dựng và ban hành VBQPPL của Bộ

KẾT LUẬN

Trong phạm vi giới hạn luận văn đã nghiên cứu một số vấn đề lý luận về NNPQ và vai trò của hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL cấp Bộ để đáp ứng yêu cầu xây dựng NNPQ XHCN ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên qua đánh giá hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL ở cấp Bộ hiện nay cho thấy thực trạng là hệ thống văn bản chưa đáp ứng được với thực tiễn hội nhập, chưa đảm bảo được các tiêu chí xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam với sự đòi hỏi về số lượng cũng như chất lượng, các văn bản đã ban hành còn thiếu tính toàn diện, kém đồng bộ, chưa đầy đủ, tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản vẫn còn tiếp diễn; nhiều lĩnh vực bức xúc của đời sống xã hội vẫn chưa được điều chỉnh. Có những quy định lạc hậu hiện nay vẫn chưa được thay thế, hủy bỏ bổ sung vì vậy còn gây khó khăn cho việc thực hiện pháp luật và áp dụng pháp luật.

Trước sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, xây dựng NNPQ Việt Nam và hội nhập kinh tế, quốc tế là những nhiệm vụ trọng tâm của Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay. Những nhiệm vụ đặt ra một khối lượng công việc không nhỏ trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm tạo khuôn khổ pháp lý và thể chế thị trường hoạt động năng động, hiệu quả có trật tự kỷ cương; mở rộng và phát huy quyền làm chủ nhân dân, quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm cho hệ thống pháp luật phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết và gia nhập.

Chính vì vậy việc nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL nói chung và VBQPPL cấp Bộ nói riêng là một đòi hỏi khách quan và là nhu cầu cấp thiết cần phải thực hiện ngay thông qua một số phương hướng, giải pháp theo hướng hoàn thiện dần quy trình cũng như nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL của cấp Bộ như: Đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính, tiếp tục hoàn thiện quy trình xây dựng văn bản, nâng cao trình độ, năng lực trách nhiệm phương pháp xử lý, kinh nghiệm thực tiễn của đội ngũ cán bộ soạn thảo và tăng cường hỗ trợ về vật chất, kỹ thuật để bảo đảm công tác xây dựng và ban hành VBQPPL cấp Bộ.