**TÀI LIỆU**

**HƯỚNG DẪN NGHIỆP VỤ**

**XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

**CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN, UỶ BAN NHÂN DÂN CÁC CẤP**

**PHẦN I**

**NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ XÂY DỰNG VĂN BẢN QPPL**

**I. KHÁI NIỆM VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT**

Văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) là công cụ quan trọng để quản lý nhà nước. Trong những năm gần đây, Đảng và Nhà nước ta luôn xác định xây dựng và ban hành văn bản QPPL là một trong những nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu và có những nỗ lực nhằm đổi mới, nâng cao chất lượng soạn thảo, ban hành văn bản QPPL; trong bối cảnh đó, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản QPPL của chính quyền địa phương các cấp luôn được quan tâm, coi trọng.

Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 (sau đây gọi tắt là Luật năm 2015) đã xác định: Văn bản QPPL là văn bản có chứa QPPL, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật ban hành văn bản QPPL. Văn bản QPPL là tập hợp của nhiều QPPL, trong đó “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 QPPL ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. Theo đó, nếu một văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật ban hành văn bản QPPL thì không phải là văn bản QPPL.

II. XÁC ĐỊNH VĂN BẢN QPPL

Để phân biệt văn bản QPPL và văn bản hành chính thì tại khoản 3 Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (được bổ sung tại khoản 1 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) đã quy định trong một số trường hợp sau, nghị quyết do Hội đồng nhân dân (HĐND) và quyết định do Uỷ ban nhân dân (UBND) ban hành không phải là văn bản QPPL:

- Nghị quyết miễn nhiệm, bãi nhiệm đại biểu HĐND và các chức vụ khác; nghị quyết phê chuẩn kết quả bầu cử đại biểu HĐND và bầu các chức vụ khác; nghị quyết giải tán HĐND; Nghị quyết phê chuẩn cơ cấu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương; nghị quyết thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan chuyên môn thuộc UBND; quyết định thành lập các ban, ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định; nghị quyết tổng biên chế ở địa phương; nghị quyết dự toán, quyết toán ngân sách địa phương; các nghị quyết khác không có nội dung quy định tại các Điều 27, 29 và 30 của Luật.

- Quyết định của Ủy ban nhân dân về phê duyệt kế hoạch; quyết định giao chỉ tiêu cho từng cơ quan, đơn vị; quyết định về chỉ tiêu biên chế cơ quan, đơn vị; quyết định về khoán biên chế, kinh phí quản lý hành chính cho từng cơ quan chuyên môn thuộc UBND; các quyết định khác không có nội dung quy định tại các Điều 28, 29 và 30 của Luật Ban hành văn bản QPPL.

Tuy nhiên, Nghị định chỉ đưa ra một số loại văn bản, không liệt kê hết tất cả các loại văn bản cá biệt. Từ thực tế cho thấy, các Nghị quyết mà HĐND các cấp ban hành nhiều nhất là: Nghị quyết về nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; Nghị quyết giao thu, chi ngân sách; các Nghị quyết cho ý kiến về việc lập kế hoạch, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các cấp hành chính, quy hoạch quản lý, phát triển ngành, lĩnh vực…Mặc dù các Nghị quyết này đều có hiệu lực trong phạm vi đơn vị hành chính và thực hiện trong một thời gian dài nhưng xét về mặt lý luận thì chưa đúng với tinh thần của Luật năm 2015. Chẳng hạn như đối với Nghị quyết về dự toán thu, chi ngân sách chỉ mang tính chất dự kiến. Kết quả thực hiện có thể thu không đạt hoặc thu vượt; chi không hết ngân sách dự kiến phân bổ hoặc chi vượt nên phải cấp kinh phí bổ sung từ nguồn ngân sách dự phòng. Do đó, các Nghị quyết này thuộc nhóm văn bản chỉ đạo, mang tính chất đề ra chủ trương, đường lối chứ không phải là văn bản QPPL. Hay đối với Nghị quyết về phê chuẩn quyết toán ngân sách hàng năm là việc HĐND kiểm tra lại việc thực hiện chi ngân sách, tức là phê chuẩn, đồng ý với kết quả thực hiện chứ không đặt ra các quy tắc xử sự để thực hiện sau khi ban hành Nghị quyết. Như vậy, các loại Nghị quyết này không chứa đựng các QPPL cụ thể nào nên không hội đủ yếu tố để được coi là văn bản QPPL.

**III. HỆ THỐNG VĂN BẢN QPPL TẠI ĐỊA PHƯƠNG**

Theo quy định tại Điều 4 Luật năm 2015 được sửa đổi bổ sung bởi khoản 1 Điều 1 Luật Sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sau đây gọi tắt là Luật năm 2020), hệ thống văn bản QPPL tại địa phương bao gồm:

- Nghị quyết của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh); Quyết định của UBND cấp tỉnh;

- Văn bản QPPL của chính quyền đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt;

- Nghị quyết của HĐND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp huyện); Quyết định của UBND cấp huyện;

- Nghị quyết của HĐND xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã); Quyết định của UBND cấp xã.

**IV. THẨM QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN QPPL**

- “Thẩm quyền” của HĐND và UBND được quy định trong Luật năm 2015 bao gồm thẩm quyền nội dung và thẩm quyền hình thức, cụ thể:

+ Thẩm quyền nội dung chỉ ra chủ thể luật định được phép ban hành văn bản về những vấn đề gì.

+ Thẩm quyền hình thức chỉ ra chủ thể có thẩm quyền được quy định những vấn đề thuộc nội dung luật định dưới hình thức văn bản nào. Khi điều chỉnh một vấn đề pháp lý, cơ quan có thẩm quyền phải sử dụng đúng hình thức văn bản mà mình được phép ban hành (ví dụ, HĐND chỉ có thể ban hành nghị quyết, UBND chỉ được ban hành quyết định). Nếu quy định đó không được chấp hành, văn bản đó bị coi là vi phạm thẩm quyền về mặt hình thức và sẽ bị xử lý theo các quy định về kiểm tra văn bản QPPL.

- Về nội dung nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và quyết định của UBND cấp tỉnh được quy định tại Điều 27 và Điều 28 của Luật năm 2015, theo đó:

+ HĐND cấp tỉnh được ban hành nghị quyết để: (1) Quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; (2) Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; (3) Biện pháp nhằm phát triển kinh tế-xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; (4) Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương.

+ UBND cấp tỉnh được ban hành quyết định để (1) quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; (2) Biện pháp thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp về phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; (3) Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.

- HĐND cấp huyện ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương.

- HĐND cấp xã ban hành nghị quyết, UBND cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao.

**V. NGUYÊN TẮC ÁP DỤNG VĂN BẢN QPPL**

1. Văn bản QPPL của HĐND, UBND chỉ được áp dụng từ thời điểm có hiệu lực và chỉ được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực. Không được áp dụng hiệu lực trở về trước.

2. Trong trường hợp văn bản QPPL của HĐND, UBND cùng cấp có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản QPPL của HĐND.

3. Trong trường hợp nghị quyết của HĐND có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của nghị quyết được ban hành sau.

4. Trong trường hợp các quyết định của UBND có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của quyết định ban hành sau.

5. Để bảo đảm phù hợp với thông lệ quốc tế và thực tiễn ở nước ta, Luật năm 2015 đã quy định về nguyên tắc ưu tiên áp dụng điều ước quốc tế khi văn bản pháp luật trong nước và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề, cụ thể: “Việc áp dụng văn bản QPPL trong nước không được cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Trong trường hợp văn bản QPPL trong nước và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó, trừ Hiến pháp”.

VI. ĐĂNG TẢI, ĐƯA TIN, ĐĂNG CÔNG BÁO VÀ NIÊM YẾT VĂN BẢN QPPL

1. Đăng tải và đưa tin văn bản quy phạm pháp luật

Luật đã quy định cụ thể về việc đăng tải văn bản QPPL trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; văn bản QPPL đăng tải trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật có giá trị sử dụng chính thức (Điều 157). Theo đó: Sau khi Nghị quyết được HĐND thông qua; Quyết định được UBND ký ban hành thì cơ quan chủ trì tham mưu soạn thảo phối hợp với Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND (*đối với Nghị quyết của HĐND*) hoặc Văn phòng UBND (*Đối với quyết định của UBND*) gửi bản mềm về Sở Tư pháp (*phòng Xây dựng và Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật*) để thực hiện đăng tải và đưa tin văn bản QPPL lên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật theo quy định.

**2.** **Đăng công báo văn bản QPPL**

Về trách nhiệm của cơ quan công báo, cơ quan ban hành văn bản: Văn phòng UBND tỉnh chịu trách nhiệm xuất bản Công báo in và quản lý Công báo điện tử trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh; chịu trách nhiệm về việc không đăng Công báo, đăng chậm, đăng không toàn văn, đầy đủ, chính xác văn bản trên Công báo. Cơ quan ban hành văn bản chịu trách nhiệm về việc không gửi hoặc gửi chậm, gửi không đầy đủ, chính xác văn bản để đăng Công báo.

Việc cấp phát công báo cần thực hiện theo hướng tiết kiệm; xuất bản, phát hành rộng rãi đến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có nhu cầu. Tại địa phương thì UBND tỉnh quyết định việc cấp phát Công báo cấp tỉnh miễn phí ở địa phương.

Đối với cấp huyện: Luật không quy định việc đăng công báo đối với văn bản QPPL do cấp huyện ban hành

**3. Niêm yết văn bản QPPL**

Theo các quy định của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì hoạt động niêm yết văn bản QPPL được thực hiện như sau:

Thứ nhất, về nguyên tắc niêm yết văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã là: Niêm yết toàn văn, đầy đủ, kịp thời, chính xác các văn bản phải niêm yết để người dân tiếp cận toàn bộ nội dung của văn bản; Văn bản QPPL được niêm yết phải là là bản chính, có dấu và chữ ký.

Thứ hai, thời hạn niêm yết văn bản quy phạm pháp luật,Văn bản QPPL của HĐND cấp huyện, HĐND cấp xã, UBND cấp huyện, UBND cấp xã chậm nhất là 03 ngày làm việc, kể từ ngày Chủ tịch HĐND ký chứng thực, Chủ tịch UBND ký ban hành. Thời gian niêm yết ít nhất là 30 ngày liên tục, kể từ ngày niêm yết.

Thứ ba, bên cạnh địa điểm bắt buộc niêm yết là trụ sở cơ quan ban hành văn bản QPPL, Nghị định số 34 quy định, theo quyết định của Chủ tịch UBND cùng cấp, văn bản QPPL có thể được niêm yết tại các địa điểm sau: Nơi tiếp công dân của UBND cấp huyện đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện; nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của UBND cấp huyện, cấp xã; Nhà văn hóa cấp huyện, cấp xã; nhà văn hóa của thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, cụm dân cư, tổ dân phố; các điểm bưu điện - văn hóa cấp xã; trung tâm giáo dục cộng đồng; các điểm tập trung dân cư khác.

Thứ tư, về giá trị của văn bản niêm yết. Văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa văn bản được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng văn bản được niêm yết.

*Thứ năm,* về đính chính văn bản niêm yết, theo đó văn bản sau khi đăng niêm yết, nếu phát hiện có sai sót về thể thức, kỹ thuật trình bày thì phải được đính chính ngay khi phát hiện sai sót, văn bản đính chính phải được niêm yết trong thời hạn 01 ngày kể từ ngày người có thẩm quyền ký văn bản đính chính.

VII. HIỆU LỰC CỦA VĂN BẢN QPPL

**Thời điểm có hiệu lực của văn bản QPPL do HĐND, UBND ban hành**

Thời điểm có hiệu lực của văn bản QPPL có liên quan đến việc áp dụng văn bản. Tại Điều 151 Luật năm 2015 và khoản 48 Điều 1 Luật năm 2020 quy định thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần văn bản QPPL được quy định tại văn bản đó nhưng “|Không sớm hơn 10 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh; không sớm hơn 07 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện và cấp xã”; “Văn bản QPPL được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì có thể có hiệu lực kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành, đồng thời phải được đăng ngay trên cổng thông tin điện tử của cơ quan ban hành và phải được đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng; đăng Công báo chậm nhất là 03 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp tỉnh”.

**Hiệu lực trở về trước**

Đối với các văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp, chính quyền địa phương ban hành không được quy định hiệu lực trở về trước theo quy định tại khoản 3 Điều 152 Luật năm 2015 “*Văn bản QPPL của HĐND, UBND các cấp, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt không quy định hiệu lực trở về trước*”.

Các trường hợp văn bản QPPL hết hiệu lực

Luật năm 2015 quy định các trường hợp văn bản QPPL hết hiệu lực là: 1. Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản; 2. Được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng văn bản QPPL mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó; 3. Bị bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; 4. Văn bản QPPL hết hiệu lực thì văn bản QPPL quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực.

Tuy nhiên, việc xác định hiệu lực của văn bản trên thực tế còn gặp rất nhiều khó khăn. Do đó, Điều 38 của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định việc xác định hiệu lực của văn bản QPPL như sau: “Ngày có hiệu lực của văn bản QPPL phải được quy định cụ thể ngay trong văn bản QPPL theo quy định tại Điều 151 và Điều 152 của Luật. Cơ quan chủ trì soạn thảo phải dự kiến cụ thể ngày có hiệu lực của văn bản QPPL trong dự thảo văn bản QPPL trên cơ sở bảo đảm đủ thời gian để các cơ quan, tổ chức, cá nhân có điều kiện tiếp cận văn bản, các đối tượng thi hành có điều kiện chuẩn bị thi hành văn bản”. Đối với trường hợp các văn bản áp dụng theo năm, theo giai đoạn thì ngoài xác định năm, giai đoạn ở tên gọi của văn bản, cần xác định cụ thể thời gian có hiệu lực trong điều khoản về hiệu lực thi hành (ví dụ: Nghị quyết này có hiệu lực thi hành từ ngày tháng…….năm…….đến ngày….tháng …..năm……).

**Xác định văn bản quy định chi tiết thi hành hết hiệu lực**

Văn bản QPPL hết hiệu lực thì văn bản QPPL quy định chi tiết thi hành các điều, khoản, điểm được giao quy định chi tiết thi hành văn bản đó đồng thời hết hiệu lực;

Trường hợp văn bản QPPL được quy định chi tiết hết hiệu lực một phần thì các nội dung quy định chi tiết phần hết hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết sẽ hết hiệu lực đồng thời với phần hết hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết. Trường hợp không thể xác định được nội dung hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết thi hành thì văn bản đó hết hiệu lực toàn bộ;

Trường hợp một văn bản quy định chi tiết nhiều văn bản QPPL, trong đó chỉ có một hoặc một số văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực thì nội dung của văn bản quy định chi tiết thi hành sẽ hết hiệu lực đồng thời với một hoặc một số văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực. Trường hợp không thể xác định được các nội dung hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết thi hành thì văn bản đó hết hiệu lực toàn bộ.

**Những hành vi bị nghiêm cấm**

Điều 14 Luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 4 Điều 1 Luật năm 2020) quy định về các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động ban hành văn bản QPPL sau:

- Ban hành văn bản QPPL trái với Hiến pháp, trái với văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

- Ban hành văn bản không thuộc hệ thống văn bản QPPL quy định tại Điều 4 của Luật năm 2015 nhưng có chứa QPPL.

- Ban hành văn bản QPPL không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định tại Luật năm 2015.

- Quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND trừ trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc trường hợp cần thiết phải quy định thủ tục hành chính trong nghị quyết của HĐND tỉnh quy định biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

**PHẦN II**

**QUY TRÌNH ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN QPPL**

**CỦA HĐND, UBND TỈNH**

I. QUY TRÌNH ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG NGHỊ QUYẾT

1. Cơ quan có thẩm quyền đề nghị xây dựng nghị quyết

UBND cấp tỉnh, các Ban của HĐND cấp tỉnh và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp căn cứ văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, tự mình hoặc theo đề xuất của cơ quan, tổ chức, đại biểu HĐND, có trách nhiệm đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

2. Quy trình đề nghị xây dựng Nghị quyết theo quy định tại các khoản 1, 2, 3 Điều 27 của Luật năm 2015

**Lập hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết**

**Thường trực Hội đồng nhân dân xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết**

**Bước 1: Lập hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết**

Theo quy định tại khoản 2 Điều 117 Luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 34 Điều 1 Luật năm 2020), Hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết bao gồm:

- Tờ trình về đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ căn cứ ban hành nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của nghị quyết; thời gian dự kiến đề nghị Hội đồng nhân dân xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết;

- Tài liệu khác (nếu có).

**Bước 2: Thường trực HĐND tỉnh xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết**

a) Hồ sơ trình Thường trực HĐND tỉnh, bao gồm:

- Tờ trình về đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ căn cứ ban hành nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của nghị quyết; thời gian dự kiến đề nghị Hội đồng nhân dân xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết;

- Tài liệu khác (nếu có).

b) Phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo nghị quyết

Thường trực HĐND tỉnh xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết. Trường hợp chấp thuận, Thường trực HĐND tỉnh có văn bản thể hiện rõ nội dung sau: Phân công cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết; Thời hạn trình HĐND tỉnh; Nêu rõ giao UBND tỉnh bố trí kinh phí bảo đảm cho việc soạn thảo.

3. Quy trình đề nghị xây dựng Nghị quyết theo quy định tại khoản 4 Điều 27 của Luật năm 2015

**Xây dựng nội dung**

**chính sách**

**Đánh giá tác động**

**của chính sách**

**Xây dựng dự thảo Hồ sơ lập đề nghị xây dựng nghị quyết**

**Lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng nghị quyết**

**Thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết**

**UBND tỉnh xem xét, thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết**

**Thường trực HĐND xem xét, chấp thuận đề nghị xây**

**dựng nghị quyết**

**Bước 1**: **Xây dựng nội dung chính sách**

Các sở, ban, ngành cấp tỉnh có nhiệm vụ tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến đề nghị xây dựng nghị quyết; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự thảo nghị quyết; tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên… để xây dựng nội dung của chính sách. Sản phẩm của việc xây dựng nội dung chính sách là Báo cáo các nội dung: *(1)* Xác định các vấn đề cần giải quyết, nguyên nhân của từng vấn đề; *(2)* Xác định mục tiêu tổng thể, mục tiêu cụ thể cần đạt được khi giải quyết các vấn đề; *(3)* Xác định định hướng, giải pháp để giải quyết từng vấn đề; *(4)* Xác định đối tượng chịu  
sự tác động trực tiếp của chính sách, nhóm đối tượng chịu trách nhiệm thực hiện chính sách; *(5)* Xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề.

**Bước 2: Đánh giá tác động của chính sách**

Sau khi xây dựng nội dung chính sách tại bước 1, các sở, ban, ngành cấp tỉnh thực hiện đánh giá tác động chính sách theo quy định tại Điều 6 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP và khoản 3 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP

Đánh giá tác động của chính sách là việc phân tích, dự báo tác động của chính sách đang được xây dựng đối với các nhóm đối tượng khác nhau nhằm lựa chọn giải pháp tối ưu thực hiện chính sách (khoản 2 Điều 2 Nghị định số 34).

*a) Các nội dung đánh giá tác động của chính sách:*

- Tác động về kinh tế được đánh giá trên cơ sở phân tích chi phí và lợi ích đối với một hoặc một số nội dung về sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng, môi trường đầu tư và kinh doanh, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân, cơ cấu phát triển kinh tế của quốc gia hoặc địa phương, chi tiêu công, đầu tư công và các vấn đề khác có liên quan đến kinh tế;

- Tác động về xã hội của chính sách được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo tác động đối với một hoặc một số nội dung về dân số, việc làm, tài sản, sức khỏe, môi trường, y tế, giáo dục, đi lại, giảm nghèo, giá trị văn hóa truyền thống, gắn kết cộng đồng, xã hội và các vấn đề khác có liên quan đến xã hội;

- Tác động về giới của chính sách (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo các tác động kinh tế, xã hội liên quan đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới;

- Tác động của thủ tục hành chính (nếu có) được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo về sự cần thiết, tính hợp pháp, tính hợp lý và chi phí tuân thủ của thủ tục hành chính để thực hiện chính sách;

- Tác động đối với hệ thống pháp luật được đánh giá trên cơ sở phân tích, dự báo khả năng về thi hành và tuân thủ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, tác động đối với tổ chức bộ máy nhà nước, khả năng thi hành và tuân thủ của Việt Nam đối với các Điều ước quốc tế.

*b) Nội dung, bố cục của báo cáo đánh giá tác động của chính sách*: Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết phải nêu rõ: vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích và so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; nội dung đánh giá tác động thủ tục hành chính, tác động về giới (nếu có) (khoản 2 Điều 35 của Luật).

*c) Sản phẩm của việc đánh giá tác động của chính sách:* Sản phẩm của việc đánh giá tác động của chính sách là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách (theo mẫu số 01 Phụ lục V kèm theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP).

**Bước 3: Lập hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản QPPL**

Sau khi tổ chức đánh giá tác động của chính sách, sở, ban, ngành có trách nhiệm lập hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết. Việc lập hồ sơ đề nghị xây dựng luật, nghị quyết cần căn cứ vào các kết quả thực hiện tại bước 1 và bước 2. Hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết bao gồm:

- Tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ sự cần thiết ban hành nghị quyết; mục đích, quan điểm xây dựng nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của nghị quyết; mục tiêu, nội dung chính sách trong dự thảo nghị quyết và các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn; thời gian dự kiến đề nghị HĐND tỉnh xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết.

- Báo cáo đánh giá tác động chính sách, trong đó phải nêu rõ vấn đề cần giải quyết; mục tiêu ban hành chính sách; các giải pháp để thực hiện chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do lựa chọn; xác định vấn đề giới và tác động giới của chính sách.

- Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách.

- Dự kiến đề cương chi tiết dự thảo nghị quyết.

- Tài liệu khác (nếu có).

**Bước 4: Tổ chức lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết**

Trong quá trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản theo quy định tại Điều 36, Điều 113 Luật năm 2015, Điều 10 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Cụ thể như sau:

*a) Trách nhiệm của sở, ban, ngành lập đề nghị xây dựng nghị quyết*

- Phối hợp với Văn phòng UBND tỉnh đăng tải toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

- Lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết. Khi lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo nghị quyết thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất là 10 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý kiến vào dự thảo nghị quyết.

- Lấy ý kiến các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực có liên quan, cơ quan, tổ chức khác có liên quan để lấy ý kiến;

Việc lấy ý kiến có thể bằng hình thức lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo đề nghị góp ý kiến, tổ chức hội thảo hoặc thông qua phương tiện thông tin đại chúng để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

- Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản QPPL đến Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh; đối với hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản QPPL liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp thì cần gửi đến Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để lấy ý kiến;

- Trong trường hợp cần thiết, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết tổ chức đối thoại trực tiếp về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo nghị quyết;

- Nghiên cứu ý kiến góp ý để hoàn thiện đề nghị xây dựng nghị quyết. Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến phải được đăng tải cùng với các tài liệu khác trong hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh.

*b) Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến*

Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm góp ý bằng văn bản về đề nghị xây dựng nghị quyết trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được đề nghị tham gia ý kiến.

*c) Về đối tượng lấy ý kiến bao gồm:*

- Đối tượng chịu tác động trực tiếp;

- Sở, ban ngành của tỉnh, HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh, Hiệp hội doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức có liên quan.

Đối với đề nghị xây nghị quyết không do UBND tỉnh trình, cơ quan lập đề nghị có trách nhiệm lấy ý kiến của UBND tỉnh và nghiên cứu, giải trình, tiếp thu ý kiến tham gia góp ý của UBND tỉnh.

### *d) Phương thức lấy ý kiến*

Cơ quan đề nghị xây dựng văn bản QPPL có thể thực hiện việc lấy ý kiến bằng các phương thức sau: lấy ý kiến thông qua Cổng thông tin điện tử của tỉnh; lấy ý kiến bằng văn bản; tổ chức truyền thông và các hội nghị, tọa đàm, hội thảo lấy ý kiến; tổ chức lấy ý kiến thông qua các phương tiện thông tin đại chúng; tổ chức điều tra xã hội học; các hình thức khác.

*đ)* *Sự tham gia của tổ chức, cá nhân trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản QPPL*

Trong quá trình lập đề nghị xây dựng nghị quyết, cơ quan, tổ chức lập đề nghị có thể huy động sự tham gia của các viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học vào các hoạt động sau:

- Tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản QPPL hiện hành;

- Khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến các chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản QPPL;

- Tập hợp, nghiên cứu, so sánh tài liệu, Điều ước quốc tế có liên quan đến các chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản QPPL;

- Đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết.

*e) Sản phẩm của việc lấy ý kiến* *về đề nghị xây dựng nghị quyết*

- Bản tổng hợp các ý kiến góp ý.

Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý. ( theo khoản 4 Điều 114 Luật năm 2015)

**Bước 5: Thẩm định đề nghị xây dựng Nghị quyết**

*a) Thẩm quyền thẩm định*

Sở Tư pháp có trách nhiệm thẩm định đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh do UBND tỉnh trình.

Sở Tư pháp không thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh do các Ban của HĐND, Mặt trận tổ quốc Việt Nam tỉnh lập, trình.

*b) Nhiệm vụ của Sở Tư pháp*

Khithẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh, Sở Tư pháp có trách nhiệm thực hiện những nhiệm vụ quy định tại Điều 13 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, cụ thể:

- Lựa chọn hình thức và tổ chức thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND tỉnh do UBND tỉnh trình, đúng thời hạn, bảo đảm chất lượng;

- Tổ chức nghiên cứu các nội dung liên quan đến đề nghị xây dựng nghị quyết;

- Trường hợp cần thiết, tổ chức họp tư vấn thẩm định hoặc thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định có sự tham gia của đại diện Sở Tài chính, Sở Nội vụ, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh và cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học; (theo điểm c khoản 2 Điều 13 Nghị định số 34)

- Trường hợp cần thiết, tổ chức các hội thảo, tọa đàm về đề nghị xây dựng nghị quyết.

- Đề nghị cơ quan chủ trì lập đề nghị cung cấp thông tin, tài liệu; thuyết trình về nội dung đề nghị xây dựng nghị quyết.

- Bảo đảm sự tham gia của đại diện Sở Tài chính, Sở Nội vụ, Văn phòng UBND tỉnh và cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học vào quá trình thẩm định;

*c) Trách nhiệm của cơ quan lập đề nghị xây dựng văn bản và các cơ quan, tổ chức có liên quan*

- Cơ quan lập đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý đề nghị xây dựng nghị quyết và đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo đề nghị xây dựng nghị quyết đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khi trình UBND tỉnh dự thảo nghị quyết.

- Sở Tài chính, Sở Nội vụ, Văn phòng UBND tỉnh có trách nhiệm cử đại diện tham gia thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND do Sở Tư pháp thẩm định.

*d) Nội dung thẩm định*

Căn cứ Điều 39 của Luật năm 2015, thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của HĐND cấp tỉnh tập trung vào các các nội dung sau:

- Sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản;

- Sự phù hợp của nội dung chính sách với chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước;

- Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật và tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng văn bản;

- Tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản với điều ước quốc tế có liên quan mà Nước CHXHCN Việt Nam là thành viên;

- Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ thủ tục hành chính của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản, nếu chính sách liên quan đến thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong đề nghị xây dựng văn bản, nếu chính sách liên quan đến vấn đề bình đẳng giới;

- Việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng văn bản.

*đ) Hồ sơ thẩm định (Điều 114 của Luật) gồm:*

- Tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết;

- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách;

- Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách.

- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý.

- Dự kiến đề cương chi tiết dự thảo nghị quyết.

- Tài liệu khác (nếu có).

*e)Thời gian thẩm định:* trong thời hạn 15 kể từ ngày nhận đủ hồ sơ.

*g) Sản phảm của việc thẩm định*: Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết, nêu rõ ý kiến về các nội dung thẩm định. Đồng thời, kết luận cụ thể về việc đề nghị xây dựng nghị quyết có đủ điều kiện hoặc chưa/không đủ điều kiện trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, thông qua. Báo cáo thẩm định được gửi đến cơ quan chủ trì lập đề nghị xây dựng văn bản QPPL chậm nhất 10 ngày kể từ ngày kết thúc thẩm định.

**Bước 6: Thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết**

*a) Hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết khi trình thông qua*

-Hồ sơ gửi thẩm định sau khi chỉnh lý, hoàn thiện theo ý kiến thẩm định;

- Báo cáo thẩm định;

- Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp;

- Các tài liệu khác (nếu có).

*b)Thông qua đề nghị xây dựng nghị quyết*

- Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do UBND tỉnh trình thì UBND tỉnh có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để thông qua các chính sách trong từng đề nghị xây dựng nghị quyết vào phiên họp thường kỳ của UBND tỉnh.

- Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết do các ban của HĐND tỉnh, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh đề nghị thì cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm thông qua các chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết.

***Bước 7: Thường trực HĐND tỉnh xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết***

*a) Hồ sơ trình Thường trực HĐND tỉnh*

- Tờ trình đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ sự cần thiết ban hành nghị quyết; mục đích, quan điểm xây dựng nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của nghị quyết; mục tiêu, nội dung chính sách trong dự thảo nghị quyết và các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn; thời gian dự kiến đề nghị HĐND tỉnh xem xét, thông qua; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành nghị quyết.

- Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết, trong đó phải nêu rõ vấn đề cần giải quyết; mục tiêu ban hành chính sách; các giải pháp để thực hiện chính sách; các tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do lựa chọn; xác định vấn đề giới và tác động giới của chính sách.

- Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách.

- Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp; bản chụp ý kiến góp ý.

- Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng nghị quyết của Sở Tư pháp;

- Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp;

- Quyết định thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của cơ quan có thẩm quyền.

- Dự kiến đề cương chi tiết dự thảo nghị quyết.

- Tài liệu khác (nếu có).

*b) Phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo nghị quyết*

Thường trực HĐND tỉnh xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết. Trường hợp chấp thuận, Thường trực HĐND tỉnh có văn bản thể hiện rõ nội dung sau:

- Phân công cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết;

- Thời hạn trình HĐND tỉnh;

- Nêu rõ giao UBND tỉnh bố trí kinh phí bảo đảm cho việc soạn thảo.

II. ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG QUYẾT ĐỊNH

1. Cơ quan có thẩm quyền đề nghị xây dựng quyết định

Cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, Chủ tịch UBND cấp huyện có trách nhiệm đề nghị xây dựng quyết định của UBND cấp tỉnh.

2. Quy trình đề nghị xây dựng quyết định

**Lập hồ sơ đề nghị xây dựng quyết định**

**Chủ tịch UBND tỉnh xem xét chấp thuận đề nghị xây dựng quyết định**

**Bước 1: Lập hồ sơ đề nghị xây dựng quyết định**

Hồ sơ đề nghị xây dựng quyết định bao gồm:

- Tờ trình đề nghị xây dựng quyết định, trong đó phải nêu rõ tên gọi, sự cần thiết ban hành quyết định; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của quyết định; nội dung chính của quyết định; dự kiến thời gian ban hành; cơ quan chủ trì soạn thảo.

Đối với quyết định quy định những vấn đề được giao quy định chi tiết, cơ quan đề xuất phải rà soát văn bản QPPL do cơ quan nhà nước trung ương và nghị quyết của HĐND tỉnh để xác định rõ nội dung, phạm vi giao cụ thể.

- Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến chính sách (nếu có).

- Tài liệu khác (nếu có).

**Bước 2: Chủ tịch UBND tỉnh xem xét đề nghị xây dựng quyết định**

- Sau khi lập xong hồ sơ nghị xây dựng quyết định, cơ quan chủ trì soạn thảo gửi toàn bộ hồ sơ về Sở Tư pháp và Văn phòng UBND tỉnh để tổng hợp, trình Chủ tịch UBND tỉnh xem xét, chấp thuận đề nghị xây dựng Quyết định.

- Trên cơ sở nội dung trình chấp thuận đề nghị xây dựng Quyết định do Sở Tư pháp tổng hợp, Chủ tịch UBND tỉnh xem xét đề nghị xây dựng quyết định. Trường hợp chấp thuận, Chủ tịch UBND tỉnh có văn bản thể hiện rõ nội dung sau: Phân công cơ quan, tổ chức trình dự thảo quyết định; Thời hạn trình UBND tỉnh.

PHẦN III

**QUY TRÌNH XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QPPL**

I. **XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA HĐND** TỈNH

Soạn thảo nghị quyết

Lấy ý kiến về dự thảo nghị quyết

Thẩm định dự thảo nghị quyết

UBND tỉnh xem xét, quyết định trình HĐND dự thảo nghị quyết

Thẩm tra dự thảo nghị quyết

HĐND tỉnh xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết

Đăng công báo

**Bước 1: Soạn thảo nghị quyết**

* Phân công và chỉ đạo việc soạn thảo: Theo quy định tại Điều 118 Luật năm 2015, Thường trực HĐND tỉnh xem xét đề nghị xây dựng nghị quyết, nếu chấp thuận thì phân công cơ quan, tổ chức trình dự thảo nghị quyết và quyết định thời hạn trình HĐND tỉnh dự thảo nghị quyết. Cơ quan, tổ chức trình phân công cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo dự thảo nghị quyết.

- Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo: xây dựng dự thảo nghị quyết phải bảo đảm phù hợp với nội dung được giao quy định chi tiết tại khoản 1 Điều 27; đánh giá tác động của chính sách và xây dựng báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với nghị quyết quy định tại khoản 2, 3 Điều 27; phải bảo đảm sự thống nhất với các chính sách đã được thông qua đối với nghị quyết quy định tại khoản 4 Điều 27.

**Bước 2: Lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết**

Dự thảo nghị quyết của HĐND tỉnh phải được đăng tải toàn văn trên cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức,cá nhân góp ý kiến;

* Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan. Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất là 30 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo văn bản.
* Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản.

**Bước 3: Thẩm định dự thảo nghị quyết**

* Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm gửi dự thảo nghị quyết do UBND tỉnh trình đến Sở Tư pháp để thẩm định chậm nhất là 25 ngày trước ngày UBND tỉnh họp.
* Đối với dự thảo nghị quyết liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc do Sở Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Giám đốc Sở Tư pháp thành lập hội đồng tư vấn thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Tổng số thành viên Hội đồng tư vấn thẩm định do Giám đốc sở quyết định (nên là số lẻ) nhưng đại diện của Sở Tư pháp không quá 1/3 tổng số thành viên Hội đồng. Hội đồng chấm dứt và giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ. Tài liệu họp Hội đồng phải được Sở Tư pháp gửi cho thành viên Hội đồng chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày tổ chức họp.
* Hồ sơ thẩm định gồm: (1) Tờ trình UBND về dự thảo nghị quyết; (2) Dự thảo nghị quyết; (3) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý; (4) Tài liệu khác (nếu có)..

**Bước 4: UBND tỉnh xem xét, quyết định trình HĐND tỉnh dự thảo nghị quyết**

* Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm chỉnh lý và gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến UBND tỉnh để chuyển đến thành viên UBND chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày UBND họp. Hồ sơ gồm: (1) Dự thảo Tờ trình của UBND tỉnh về dự thảo nghị quyết; (2) Dự thảo nghị quyết; (3) Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định của cơ quan chủ trì soạn thảo Nghị quyết; (4) Báo cáo tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; (5) Tài liệu khác (nếu có). Tài liệu quy định (1), (2) và (3) được gửi bằng bản giấy, tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử.

- UBND tỉnh có trách nhiệm xem xét, thảo luận và biểu quyết về việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND tỉnh.

- UBND tỉnh có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản đối với dự thảo nghị quyết không do UBND cấp tỉnh trình. Chậm nhất 25 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có trách nhiệm gửi hồ sơ đến UBND tỉnh để cho ý kiến. UBND tỉnh phải gửi ý kiến bằng văn bản cho cơ quan tổ chức trình chậm nhất là 20 trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND.

* Sở Tư pháp không thực hiện thẩm định đối với dự thảo nghị quyết không do UBND tỉnh trình.

**Bước 5: Thẩm tra dự thảo nghị quyết**

- Các Ban của HĐND có trách nhiệm thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND tỉnh trước khi trình HĐND tỉnh.

- Cơ quan trình có trách nhiệm gửi dự thảo nghị quyết đến Ban của HĐND tỉnh được phân công thẩm tra chậm nhất là 15 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND tỉnh.

- Báo cáo thẩm tra đến Thường trực HĐND tỉnh để chuyển đến các đại biểu HĐND tỉnh chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp.

**Bước 6: HĐND xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết**

*a) Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình HĐND tỉnh*

- Thường trực HĐND tỉnh chỉ đạo việc chuẩn bị hồ sơ dự thảo nghị quyết để gửi đại biểu HĐND tham dự kỳ họp.

- Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình ra HĐND tỉnh gồm có: (1) Tờ trình HĐND tỉnh về dự thảo nghị quyết; (2) Dự thảo nghị quyết; (3) Báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định đối với dự thảo nghị quyết do UBND tỉnh trình; ý kiến của UBND tỉnh và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến của UBND tỉnh đối với dự thảo do Ban của HĐND tỉnh, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh trình; (4) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý; (5) Báo cáo thẩm tra; (6) Tài liệu khác (nếu có).

*b) Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của HĐND tỉnh*

Việc xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp HĐND tỉnh thực hiện theo quy định tại Khoản 1 Điều 126 Luật năm 2015 như sau:

- Đại diện UBND tỉnh thuyết trình dự thảo nghị quyết;

- Đại diện Ban của HĐND được phân công thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

- HĐND thảo luận;

- Thường trực HĐND tỉnh chỉ đạo Ban của HĐND được phân công thẩm tra chủ trì, phối hợp cơ quan, tổ chức trình, Sở Tư pháp giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết;

- HĐND thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành.

- Chủ tịch HĐND tỉnh ký chứng thực nghị quyết.

**Bước 7: Đăng công báo**

- Nghị quyết của HĐND tỉnh phải được đăng Công báo tỉnh và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương.

- Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL phải gửi văn bản đến Văn phòng UBND tỉnh để đăng Công báo hoặc niêm yết công khai.

- Văn phòng UBND cấp tỉnh có trách nhiệm đăng toàn văn nghị quyết của HĐND trên Công báo chậm nhất là 07 ngày kể từ ngày nhận được văn bản.

- Văn bản QPPL đăng trên Công báo in và Công báo điện tử là văn bản chính thức và có giá trị như văn bản gốc.

Văn phòng UBND tỉnh chịu trách nhiệm xuất bản Công báo in cấp tỉnh và quản lý Công báo điện tử trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh.

II. **XÂY DỰNG** VÀ BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH CỦA UBND TỈNH

**Soạn thảo dự thảo quyết định**

**Lấy ý kiến đối với dự thảo quyết định**

**Thẩm định dự thảo quyết định**

**UBND tỉnh xem xét, thông qua dự thảo quyết định**

Đăng công báo

Bước 1: Soạn thảo

Việc soạn thảo quyết định của UBND tỉnh được quy định tại Điều 127, 128 và 129 Luật năm 2015, theo đó:

- Cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, Chủ tịch UBND cấp huyện có trách nhiệm đề nghị xây dựng quyết định của UBND tỉnh.

- Văn phòng UBND tỉnh chủ trì phối hợp với Sở Tư pháp xem xét kiểm tra việc đề nghị ban hành quyết định, báo cáo Chủ tịch UBND tỉnh quyết định.

- Chủ tịch UBND tỉnh phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

- Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm: khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội ở địa phương; nghiên cứu đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo quyết định; đánh giá tác động văn bản trong trường hợp dự thảo quyết định có quy định cụ thể các chính sách đã được quy định trong văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đánh giá tác động của thủ tục hành chính trong trường hợp được luật giao, đánh giá tác động về giới (nếu có); tổng hợp, nghiên cứu tiếp thu ý kiến, chỉnh lý hoàn thiện dự thảo quyết định.

Bước 2: Lấy ý kiến đối với dự thảo quyết định

Luật năm 2015 quy định dự thảo Quyết định của UBND tỉnh phải được đăng tải toàn văn trên cổng thông tin điện tử của tỉnh trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến; Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan. Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất là 30 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo văn bản.

* Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản.

Bước 3: Thẩm định dự thảo quyết định

- Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm gửi dự thảo quyết định đến Sở Tư pháp để thẩm định chậm nhất là 25 ngày trước ngày UBND tỉnh họp.

- Đối với dự thảo quyết định liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc do Sở Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Giám đốc Sở Tư pháp thành lập hội đồng tư vấn thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Tổng số thành viên Hội đồng tư vấn thẩm định do Giám đốc Sở Tư pháp quyết định (nên là số lẻ) nhưng đại diện của Sở Tư pháp không quá 1/3 tổng số thành viên Hội đồng. Hội đồng chấm dứt và giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ.

- Tài liệu họp Hội đồng phải được Sở Tư pháp gửi cho thành viên Hội đồng chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày tổ chức họp.

- Hồ sơ thẩm định gồm: (1) Tờ trình UBND về dự thảo quyết định; (2) Dự thảo quyết định; (3) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý; (4) Tài liệu khác (nếu có). Tài liệu quy định (1), (2) được gửi bằng bản giấy, tài liệu còn lại được gửi bằng bản điện tử.

- Trên cơ sở nghiên cứu và kết quả cuộc họp thẩm định về dự thảo, Sở Tư pháp có trách nhiệm hoàn thành báo cáo thẩm định gửi cơ quan soạn thảo. Trường hợp Sở Tư pháp kết luận dự thảo chưa đủ điều kiện trình thì phải nêu rõ lý do trong báo cáo thẩm định.

- Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo quyết định và đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp khi trình UBND tỉnh dự thảo quyết định.

Bước 4: UBND tỉnh xem xét, thông qua dự thảo quyết định

Để các thành viên UBND tỉnh có thời gian nghiên cứu dự thảo trước khi xem xét, thông qua, khoản 1 Điều 131 Luật năm 2015 được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 41 Điều 1 Luật năm 2020 quy định như sau: *“Cơ quan chủ trì soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo quyết định đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày Ủy ban nhân dân họp để chuyển đến các thành viên Ủy ban nhân dân*”.

Theo quy định của Luật năm 2015, tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, Chủ tịch UBND tỉnh quyết định phương thức xem xét, thông qua dự thảo quyết định. Trong trường hợp dự thảo quyết định được xem xét, thông qua tại phiên họp của UBND tỉnh thì theo trình tự sau đây:

- Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình dự thảo quyết định.

- Đại diện Sở Tư pháp phát biểu về việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

- Đại diện Văn phòng UBND tỉnh trình bày ý kiến trình bày dự thảo quyết định.

- UBND thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định (*dự thảo quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết, tán thành*);

- Chủ tịch UBND tỉnh ký ban hành quyết định.

Bước 5: Đăng công báo

- Quyết định của UBND tỉnh phải được đăng Công báo tỉnh và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương…

- Văn phòng UBND tỉnh có trách nhiệm đăng toàn văn quyết định của UBND tỉnh trên Công báo chậm nhất là 07 ngày kể từ ngày nhận được Quyết định do UBND tỉnh ban hành.

- Văn bản QPPL đăng trên Công báo in và Công báo điện tử là văn bản chính thức và có giá trị như văn bản gốc.

- Văn phòng UBND tỉnh chịu trách nhiệm xuất bản Công báo in và quản lý Công báo điện tử trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh.

III. QUY TRÌNH **XÂY DỰNG** VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QPPL CỦA **HĐND, UBND CẤP HUYỆN**

1. Thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của **HĐND, UBND cấp huyện**

- HĐND cấp huyện ban hành nghị quyết, UBND cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được Luật, Nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Ví dụ:

UBND cấp huyện ban hành quyết định QPPLquy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện để thực hiện quy định tại khoản 2 Điều 28 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 “2. Quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện.”.

HĐND cấp huyện ban hành nghị quyết QPPL giao UBND cấp huyện quyết định chủ trưởng đầu tư dự án đầu tư công nhóm C thuộc cấp huyện quản lý để thực hiện quy định tại khoản 7 Điều 17 Luật Đầu tư công “7. HĐND các cấp quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án nhóm B, nhóm C sử dụng vốn ngân sách địa phương, bao gồm cả vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên, các nguồn vốn hợp pháp của địa phương thuộc cấp mình quản lý, trừ dự án quy định tại khoản 4 Điều này. Trong trường hợp cần thiết, HĐND quyết định việc giao cho UBND cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án quy định tại khoản này phù hợp với mục tiêu, định hướng phát triển, khả năng tài chính và đặc điểm cụ thể của địa phương.”.

**2. Quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND cấp huyện**

Soạn thảo nghị quyết

Lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết

**Thẩm định**dự thảo nghị quyết

UBND cấp huyện xem xét, quyết định trình HĐND dự thảo nghị quyết

**Thẩm** tra dự thảo nghị quyết

**HĐND cấp huyện xem xét, thông qua** dự thảo nghị quyết

**Bước 1: Soạn thảo nghị quyết**

*-*Phân công và chỉ đạo việc soạn thảo. Theo quy định tại khoản 1 Điều 133 Luật năm 2015, nghị quyết của HĐND cấp huyện do UBND cùng cấp soạn thảo và trình. UBND cấp huyện phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

- Trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo: xây dựng dự thảo nghị quyết, dự thảo tờ trình nghị quyết; tổ chức lấy ý kiến về dự thảo nghị quyết cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết.

**Bước 2: Lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết**

*-*Luật năm 2015 quy định, căn cứ vào tính chất và nội dung của văn bản, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết.

- Cơ quan chủ trì soạn thảo khi lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết phải dành ít nhất 7 ngày để các đối tượng tham gia ý kiến. Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 7 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo nghị quyết.

Bước 3: Thẩm định **dự thảo nghị quyết**

- Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm gửi dự thảo nghị quyết đến Phòng Tư pháp để thẩm định chậm nhất là 20 ngày trước ngày UBND cấp huyện họp.

- Trưởng Phòng Tư pháp có trách nhiệm tổ chức thẩm định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện. Đối với dự thảo có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực thì trước khi tiến hành thẩm định, Phòng Tư pháp có thể tổ chức cuộc họp lấy ý kiến của các cơ quan, ban, ngành, các chuyên gia, nhà khoa học.

- Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo nghị quyết và đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý đến Phòng Tư pháp khi trình UBND cấp huyện dự thảo nghị quyết.

- Trên cơ sở nghiên cứu và kết quả cuộc họp thẩm định về dự thảo, Phòng Tư pháp có trách nhiệm hoàn thành báo cáo thẩm định gửi cơ quan soạn thảo. Trường hợp Phòng Tư pháp kết luận dự thảo chưa đủ điều kiện trình thì phải nêu rõ lý do trong báo cáo thẩm định.

**Bước 4: UBND cấp huyện xem xét, quyết định trình HĐND dự thảo nghị quyết**

- Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm chỉnh lý và gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết đến UBND cấp huyện.

- UBND cấp huyện có trách nhiệm xem xét, thảo luận và biểu quyết về việc trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cùng cấp.

- UBND cấp huyện có trách nhiệm gửi tờ trình, dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan đến Thường trực HĐND để chuyển đến các đại biểu HĐND cùng cấp chậm nhất là 07 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp.

Bước 5: Thẩm**tra dự thảo nghị quyết**

*-*Ban của HĐND huyện có trách nhiệm thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện trước khi trình HĐND.

- UBND huyện có trách nhiệm gửi dự thảo nghị quyết đến Ban của HĐND huyện được phân công thẩm tra chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND huyện.

- Ban của HĐND huyện được phân công thẩm tra có trách nhiệm gửi báo cáo thẩm tra đến Thường trực HĐND huyện để chuyển đến các đại biểu HĐND chậm nhất là 07 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp.

**Bước 6: HĐND xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết**

*a) Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình HĐND*

- UBND cấp huyện có nhiệm vụ soạn thảo và trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cùng cấp.

- Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình ra HĐND cấp huyện gồm có: (1) Tờ trình HĐND về dự thảo nghị quyết; (2) Dự thảo nghị quyết; (3) Báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định đối với dự thảo nghị quyết do UBND cấp huyện trình; (4) Báo cáo thẩm tra; (5)Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân; bản chụp ý kiến góp ý; (6) Tài liệu khác (nếu có).

b) Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của HĐND cấp huyện

Việc xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp HĐND cấp huyện được quy định tại Khoản 1 Điều 137, Luật năm 2015 như sau:

- Đại diện UBND huyện thuyết trình dự thảo nghị quyết;

- Đại diện Ban của HĐND huyện được phân công thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

- HĐND huyện thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành.

- Chủ tịch HĐND huyện ký chứng thực nghị quyết.

**Bước 7: Niêm yết văn bản QPPL**

- Khoản 3 Điều 150 Luật năm 2015 quy định văn bản QPPL của HĐND cấp huyện phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch UBND cùng cấp quyết định.

- Nghị quyết của HĐND cấp huyện được niêm yết tại trụ sở HĐND cấp huyện. Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp huyện có thể quyết định việc niêm yết ở các địa điểm sau: nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của UBND cấp huyện; các điểm tập trung dân cư khác.

Nghị quyết của HĐND cấp huyện được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa văn bản được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng văn bản được niêm yết.

**3. Quy trình xây dựng và ban hành quyết định của UBND cấp huyện**

Soạn thảo

Lấy ý kiến đối với dự thảo quyết định

**Thẩm định dự thảo quyết định**

**Ủy ban nhân dân xem xét, thông qua**

**dự thảo quyết định**

Niêm yết quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện

**Bước 1: Soạn thảo**

Việc soạn thảo quyết định của UBND cấp huyện là bước quan trọng đầu tiên trong quy trình soạn thảo được quy định tại Điều 138 và Điều 139 Luật năm 2015.

a) Phân công soạn thảo, chỉ đạo việc soạn thảo

- Chủ tịch UBND cấp huyện phân công và chỉ đạo cơ quan chuyên môn thuộc UBND soạn thảo.

b) Tổ chức soạn thảo

- Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm xây dựng dự thảo quyết định và dự thảo tờ trình.

**Bước 2: Lấy ý kiến đối với dự thảo quyết định**

Cơ quan soạn thảo tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo quyết định. Cơ quan chủ trì soạn thảo khi lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định phải dành ít nhất 7 ngày để các đối tượng tham gia ý kiến. Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 7 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo quyết định.

**Bước 3: Thẩm định dự thảo quyết định**

Chậm nhất là 20 ngày trước ngày UBND họp, cơ quan chủ trì soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo quyết định đến Phòng Tư pháp để thẩm định.

Trưởng Phòng Tư pháp có trách nhiệm tổ chức thẩm định dự thảo quyết định. Đối với dự thảo có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực thì trước khi tiến hành thẩm định, Phòng Tư pháp có thể tổ chức cuộc họp lấy ý kiến của các cơ quan, ban, ngành, các chuyên gia, nhà khoa học.

Trên cơ sở nghiên cứu và kết quả cuộc họp thẩm định về dự thảo, Phòng Tư pháp có trách nhiệm hoàn thành báo cáo thẩm định gửi cơ quan soạn thảo. Trường hợp Phòng Tư pháp kết luận dự thảo chưa đủ điều kiện trình thì phải nêu rõ lý do trong báo cáo thẩm định.

**Bước 4: UBND xem xét, thông qua dự thảo quyết định**

Để các thành viên UBND cấp huyện có thời gian nghiên cứu dự thảo trước khi xem xét, thông qua, Luật năm 2015 quy định cụ thể tại khoản 1 Điều 140 như sau: “Cơ quan soạn thảo gửi hồ sơ dự thảo quyết định đến các thành viên UBND cấp huyện chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày UBND họp để chuyển đến các thành viên UBND”.

Theo quy định của Luật năm 2015, việc xem xét thông qua dự thảo quyết định tại phiên họp UBND cấp huyện được tiến hành theo trình tự sau:

- Đại diện tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo trình bày dự thảo quyết định; Đại diện Phòng Tư pháp phát biểu về việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định;

- UBND cấp huyện thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định (dự thảo quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên UBND cấp huyện biểu quyết, tán thành);

- Chủ tịch UBND cấp huyện ký ban hành quyết định.

**Bước 5: Niêm yết quyết định của UBND cấp huyện**

Khoản 3 Điều 150 Luật 2015 quy định: “Văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch UBND cùng cấp quyết định”.

Quyết định của UBND cấp huyện được niêm yết tại trụ sở UBND cấp huyện. Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp huyện có thể quyết định việc niêm yết ở các địa điểm sau: nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính; các điểm tập trung dân cư khác.

Quyết định của UBND cấp huyện được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa quyết định đã được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng quyết định được niêm yết.

IV. QUY TRÌNH **XÂY DỰNG** VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QPPL CỦA **HĐND, UBND CẤP XÃ**

1. Thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của **HĐND, UBND cấp xã**

HĐND cấp xã ban hành nghị quyết, UBND cấp xã ban hành quyết địnhđể quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao.

**2. Quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết, quyết định của HĐND, UBND cấp xã**

***2.1. Quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã***

**Soạn thảo nghị quyết**

**Lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết**

**UBND xem xét, quyết định trình HĐND dự thảo nghị quyết**

**HĐND xem xét, thông qua dự thảo**

**nghị quyết**

**Niêm yết**

**Bước 1: Soạn thảo nghị quyết**

- Phân công và chỉ đạo việc soạn thảo: Theo quy định của Luật năm 2015, nghị quyết của HĐND cấp xã do UBND cùng cấp soạn thảo và trình, do đó Chủ tịch UBND cấp xã có trách nhiệm trực tiếp chỉ đạo việc soạn thảo.

- Trách nhiệm của cá nhân, tổ chức được phân công soạn thảo soạn thảo: xây dựng dự thảo nghị quyết, dự thảo tờ trình nghị quyết; tổ chức lấy ý kiến về dự thảo nghị quyết tại các thôn, bản, tổ dân phố, khu phố, khối phố; tổng hợp ý kiến, tiếp thu và chỉnh lý hoàn thiện dự thảo nghị quyết; chuẩn bị hồ sơ trình; gửi tài liệu để Ban pháp chế hoặc Ban kinh tế-xã hội thẩm tra; hoàn thiện dự thảo trình Chủ tịch HĐND cấp xã ký chứng thực.

Luật năm 2015 không quy định cụ thể nhiệm vụ của người soạn thảo nhưng về nguyên tắc, người soạn thảo dự thảo nghị quyết phải tìm hiểu và nắm chắc thực trạng các quan hệ xã hội ở địa phương liên quan đến dự thảo; nghiên cứu, tập hợp các văn bản liên quan đặc biệt phải nghiên cứu cơ sở cho việc soạn thảo dự thảo văn bản phải được luật giao.

**Bước 2: Lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết**

Luật năm 2015 không quy định cụ thể thời gian lấy ý kiến dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã, mà căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo nghị quyết, Chủ tịch UBND tổ chức việc lấy ý kiến vào dự thảo nghị quyết. Tùy theo tính chất và nội dung của văn bản, Chủ tịch UBND cấp xã có thể quyết định lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan, nhân dân các thôn, bản, tổ dân phố...

Hình thức lấy ý kiến dự thảo nghị quyết của HĐND ở cấp xã: lấy ý kiến thông qua các cuộc họp thôn, bản, tổ dân phố, thanh niên, phụ nữ, cựu chiến binh, người cao tuổi; khảo sát bằng phiếu hoặc phỏng vấn; gửi dự thảo tới các hộ gia đình để lấy ý kiến (sửa trực tiếp vào dự thảo).

Ý kiến góp ý đối với dự thảo nghị quyết phải được Chủ tịch UBND cấp xã chỉ đạo nghiên cứu, tiếp thu để hoàn chỉnh dự thảo; trường hợp không tiếp thu phải giải trình trong Tờ trình HĐND cấp xã.

**Bước 3: UBND cấp xã xem xét, quyết định trình HĐND cấp xã dự thảo nghị quyết**

UBND cấp xã thảo luận và quyết định về việc trình (hay không trình) dự thảo nghị quyết.

Khi có quá nửa tổng số thành viên UBND cấp xã biểu quyết tán thành, dự thảo nghị quyết được quyết định trình HĐND cùng cấp.

**Bước 4: HĐND xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã**

- Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình HĐND cấp xã

+ UBND cấp xã có nhiệm vụ soạn thảo và trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cùng cấp, Chủ tịch UBND cấp xã chỉ đạo việc chuẩn bị hồ sơ để trình dự thảo nghị quyết ra HĐND cấp xã. Khoản 1 Điều 143 của Luật năm 2015 quy định: “Chậm nhất là 03 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, UBND gửi tờ trình, dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan đến các đại biểu HĐND”.

+ Hồ sơ dự thảo nghị quyết trình ra HĐND cấp xã gồm có: tờ trình HĐND; dự thảo nghị quyết và các tài liệu liên quan (ví dụ: bản tổng hợp ý kiến góp ý vào dự thảo, các văn bản pháp luật có liên quan đến nội dung dự thảo).

- Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã được thực hiện theo quy định tại Khoản 2 Điều 143, Luật năm 2015 như sau:

+ Đại diện UBND cấp xã thuyết trình dự thảo nghị quyết;

+ Đại diện Ban của HĐND cấp xã được phân công thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra;

+ HĐND cấp xã thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành.

+ Chủ tịch HĐND cấp xã ký chứng thực nghị quyết. Chủ tịch HĐND cấp xã chỉ đạo cá nhân, tổ chức soạn thảo dự thảo nghị quyết chỉnh lý về mặt kỹ thuật dự thảo nghị quyết trước khi trình Chủ tịch HĐND cấp xã ký chứng thực.

**Bước 5: Niêm yết văn bản QPPL**

Khoản 3 Điều 150 Luật 2015 quy định, văn bản QPPL của HĐND cấp xã phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch UBND cùng cấp quyết định.

- Nghị quyết của HĐND cấp xã được niêm yết tại trụ sở HĐND cấp xã. Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp xã có thể quyết định việc niêm yết ở các địa điểm sau: nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của UBND cấp xã; nhà văn hóa cấp xã; nhà văn hóa của thôn, bản, cụm dân cư, tổ dân phố; các điểm bưu điện - văn hóa xã; trung tâm giáo dục cộng đồng; các điểm tập trung dân cư khác.

- Nghị quyết của HĐND cấp xã được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa văn bản được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng văn bản được niêm yết.

***3.2. Quy trình xây dựng và ban hành quyết định của UBND cấp xã***

**Soạn thảo quyết định**

**Lấy ý kiến đối với dự thảo quyết định**

**UBND xem xét, thông qua dự thảo quyết định**

**Niêm yết**

**Bước 1 - Soạn thảo**

- Chủ tịch UBND cấp xã phân công và chỉ đạo việc soạn thảo.

- Tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo có trách nhiệm: Xây dựng dự thảo quyết định và dự thảo tờ trình; tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo văn bản theo chỉ đạo của Chủ tịch UBND cấp xã căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định; tổng hợp ý kiến, tiếp thu và chỉnh lý dự thảo văn bản; gửi hồ sơ dự thảo văn bản đến các thành viên UBND chậm nhất là 03 ngày trước ngày UBND họp.

- Hồ sơ trình gồm các tài liệu sau: Tờ trình; dự thảo quyết định; bản tổng hợp ý kiến; tài liệu khác có liên quan đến nội dung dự thảo (văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, của HĐND cùng cấp, tài liệu tham khảo khác...).

**Bước 2: Lấy ý kiến đối với dự thảo quyết định**

Theo quy định tại khoản 2 Điều 144 của Luật năm 2015 “*căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, Chủ tịch UBND cấp xã tổ chức việc lấy ý kiến và tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan, của Nhân dân tại các thôn, làng, buôn, ấp, bản, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố và chỉnh lý dự thảo quyết định.”.*

**Bước 3: UBND cấp xã xem xét, thông qua dự thảo quyết định**

- Để các thành viên UBND cấp xã có thời gian nghiên cứu dự thảo trước khi xem xét, thông qua, Luật năm 2015 quy định tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo gửi tài liệu đến các thành viên UBND chậm nhất là 03 ngày làm việc trước ngày UBND cấp xã họp (khoản 1 Điều 145).

- Theo quy định của Luật năm 2015, việc xem xét thông qua dự thảo quyết định tại phiên họp UBND cấp xã được tiến hành theo trình tự sau:

+ Đại diện tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo trình bày dự thảo quyết định;

+ UBND cấp xã thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định (dự thảo quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên UBND biểu quyết, tán thành);

+ Chủ tịch UBND cấp xã thay mặt UBND ký ban hành quyết định.

**Bước 4: Niêm yết quyết định của UBND cấp xã**

Khoản 3 Điều 150 Luật 2015 quy định: “*Văn bản QPPL của HĐND, UBND cấp huyện, cấp xã phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch UBND cùng cấp quyết định*".

Quyết định của UBND cấp xã được niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã. Ngoài ra, Chủ tịch UBND cấp xã có thể quyết định việc niêm yết ở các địa điểm sau: nơi tiếp nhận và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính của UBND cấp xã; nhà văn hóa cấp xã; nhà văn hóa của thôn, bản, cụm dân cư, tổ dân phố; các điểm bưu điện - văn hóa cấp xã; trung tâm giáo dục cộng đồng; các điểm tập trung dân cư khác.

Quyết định của UBND cấp xã được niêm yết là văn bản chính thức. Trường hợp có sự khác nhau giữa quyết định đã được niêm yết và văn bản từ nguồn khác thì sử dụng quyết định được niêm yết.

**V. XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QPPL THEO TRÌNH TỰ, THỦ TỤC RÚT GỌN**

**1. Các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn**

Luật hiện hành quy định các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn: (1) Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn. (2) Trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản QPPL để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. (3) Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản QPPL mới được ban hành; trường hợp cần ban hành ngay văn bản QPPL để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. (4) Trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội. (5) Trường hợp cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của văn bản QPPL trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn.

Theo đó đối với văn bản QPPL của chính quyền địa phương, trình tự, thủ tục rút gọn chỉ được áp dụng đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và quyết định của UBND cấp tỉnh.

**2. Trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn**

Luật năm 2015 đã quy định cụ thể, rõ ràng hơn trình tự, thủ tục xây dựng, xem xét, thông qua văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn tại Điều 148, 149, 150, 151. Cơ quan đề nghị xây dựng, ban hành văn bản QPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn phải nêu rõ căn cứ áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn, tên văn bản, sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; nội dung chính của văn bản; dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo và thời gian trình văn bản.

Thường trực HĐND cấp tỉnh tự mình hoặc theo đề nghị của UBND cấp tỉnh quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong việc xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh theo quy định tại Điều 146 và Khoản 4 Điều 147 của Luật.

Chủ tịch UBND cấp tỉnh tự mình hoặc theo đề nghị của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh hoặc Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong việc xây dựng, ban hành quyết định của UBND cấp tỉnh theo quy định tại Điều 146 và Khoản 4 Điều 147 của Luật.

**PHẦN IV**

KỸ THUẬT SOẠN THẢO VĂN BẢN QPPL CỦA HĐND VÀ UBND

I. SOẠN THẢO MỘT SỐ NỘI DUNG CỤ THỂ

**1. Tên gọi của văn bản**

Tên gọi của văn bản QPPL là tập hợp thông tin ngắn gọn về nội dung của văn bản đó bằng một số ít từ nối với nhau để phân biệt với các văn bản QPPL khác và có thể dùng để viện dẫn. Tên gọi được dùng là tên viện dẫn của văn bản QPPL nếu như văn bản đó không có một tên gọi ngắn. Thông tin thứ bậc văn bản là quan trọng để phân biệt với các văn bản có thứ bậc pháp lý thấp hơn. Một tên gọi đầy đủ của văn bản QPPL thông thường gồm 2 thành tố là tên loại văn bản và tên gọi của văn bản đó. Trong quá trình soạn thảo, người soạn thảo cần chú ý không nên sa đà vào việc xác định tên gọi chính xác ngay từ đầu vì sẽ mất rất nhiều thời gian và gây ra nhiều tranh cãi. Cần đặc biệt chú ý là phạm vi điều chỉnh của văn bản, các nội dung chính được quy định trong văn bản sẽ quyết định tên gọi của văn bản đó.

**2. Phạm vi, đối tượng điều chỉnh**

Việc xác định phạm vi điều chỉnh của một văn bản QPPL là hết sức cần thiết. Chính vì vậy, trong quá trình soạn thảo, người soạn thảo cần xác định rõ mục đích của việc ban hành văn bản và phạm vi điều chỉnh của văn bản đó. Tuy nhiên, tránh sa đà vào việc xác định phạm vi điều chỉnh ngay từ ban đầu, người soạn thảo cần tiến hành soạn thảo các nội dung chính của văn bản, xác định cụ thể các nội dung cần điều chỉnh sau đó mới quy định cụ thể về phạm vi điều chỉnh của văn bản.

3. ***Giải thích từ ngữ***

Cần giải thích từ ngữ khi trong một văn bản, cần có cả một danh mục dài hoặc những quy định dài để giải thích, mô tả làm rõ ý của từ hoặc ngữ, khái niệm phức tạp nào đó, nhất là những quy định đó được lặp đi lặp lại nhiều lần trong văn bản. Khi trong văn bản sử dụng nhiều lần các từ đó và nếu không giải thích thì người đọc có thể hiểu theo nhiều cách khác nhau.

*Một số điểm cần lưu ý:*Nên giải thích từ ngữ khi từ đó được lặp đi lặp lại ít nhất là 3 lần trong văn bản; Điều khoản giải thích từ ngữ nên đặt ở phần đầu của văn bản; Tránh sử dụng quá nhiều khái niệm trong cùng một cụm từ cần giải thích; Hạn chế giải thích từ ngữ đối với các văn bản dưới luật và nghị định; Một định nghĩa chỉ nên định nghĩa các từ hay cụm từ và không nên chứa quy định nào của văn bản hoặc liên quan đến nội dung của văn bản.

**4. Quy định nguyên tắc**

Không phải văn bản nào cũng có quy định về nguyên tắc, tuy nhiên nếu phải quy định nguyên tắc thì người soạn thảo cần lưu ý một số nội dung: Nguyên tắc là những điều cơ bản được đặt ra dựa trên những quan điểm tư tưởng nhất định đòi hỏi các tổ chức và cá nhân phải tuân theo; Nguyên tắc phải là sợi chỉ đỏ xuyên suốt toàn bộ hoạt động (nguyên tắc hoạt động) hoặc toàn bộ quy trình (xây dựng và ban hành văn bản); khi viết điều khoản quy định nguyên tắc nên hạn chế đưa chủ thể là con người hay đối tượng lên đầu câu.

**5. Quy định về ủy quyền**

Chủ thể ban hành văn bản QPPL có thể ủy quyền cho các cơ quan hành pháp ban hành nghị định để bổ sung và hướng dẫn các quy định của luật, pháp lệnh; Chính phủ có thể ủy quyền cho bộ, ngành, địa phương quy định chi tiết nghị định của Chính phủ. Điều này giúp cho văn bản QPPL không phải lúc nào cũng cần quy định quá chi tiết hoặc khiến cho quy định của pháp luật nhanh thích ứng với những thay đổi đã được dự báo trước. Việc ủy quyền cũng phải tuân thủ các nguyên tắc nhất định.

Khi xây dựng quy định về ủy quyền, người soạn thảo văn bản phải xác định phạm vi ủy quyền, nội dung ủy quyền. Việc ủy quyền cũng phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của cơ quan, tổ chức được ủy quyền.

6. **Quy định viện dẫn**

Về nguyên tắc, luật, pháp lệnh và nghị định khi viện dẫn phải viện dẫn đầy đủ, có nghĩa là phải có tên văn bản dùng để viện dẫn (tên viện dẫn), ngày/tháng/năm thông qua và chỉ dẫn về các lần sửa đổi, bổ sung văn bản nếu có.

Các nguyên tắc viện dẫn phải được rất chú ý tuân thủ, không phải vì tính thống nhất về hình thức bề ngoài của văn bản mà còn vì sự chính xác cần thiết của thông tin.

Khi viện dẫn luật, pháp lệnh không viện dẫn số, ký hiệu của luật mà viện dẫn ngắn gọn tên gọi của luật, pháp lệnh.

Hạn chế tối đa việc sử dụng liên tiếp các đoạn trong văn bản vì rất khó thiết kế điều khoản viện dẫn. Theo quy định của Luật và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì thành phần nhỏ nhất của văn bản QPPL là "điểm”, tuy nhiên trên thực tế, người soạn thảo trong nhiều trường hợp vẫn phải thiết kế các đoạn nằm trong điểm hoặc khoản. Cách thiết kế này thuận tiện đối với người soạn thảo nhưng lại rất bất tiện khi viện dẫn. Do đó, người soạn thảo cần cân nhắc, hạn chế viết thành nhiều đoạn dưới điểm hoặc khoản. Ví dụ, văn bản viện dẫn như sau: "được quy định tại gạch đầu dòng thứ nhất, điểm a, khoản 4 - mục IIIphụ lục kèm theo Nghị quyết số .../2010/NQ- HĐND ”.

Trong trường hợp viện dẫn đến điều, khoản, điểm thì không phải xác định rõ đơn vị bố cục phần, chương, mục có chứa điều, khoản, điểm đó. Trong trường hợp viện dẫn đến phần, chương, mục, điều, khoản, điểm của một văn bản QPPL thì phải viện dẫn theo thứ tự từ nhỏ đến lớn và tên của văn bản; nếu viện dẫn từ khoản, điểm này đến khoản, điểm khác trong cùng một điều hoặc từ mục, điều này đến mục, điều khác trong cùng một chương của cùng một văn bản thì không phải xác định tên của văn bản.

Cách sắp xếp trật tự viện dẫn theo thứ tự từ nhỏ đến lớn (điểm, khoản, điều, mục, chương, phần). Cách sắp xếp trật tự viện dẫn như từ nhỏ đến lớn thì dễ đọc nhưng khó tìm kiếm vì khi tìm kiếm điều khoản điểm được viện dẫn, người đọc phải tìm theo chiều ngược lại.

**7. Quy định chuyển tiếp**

Khi một văn bản bị sửa đổi, bãi bỏ hay thay thế, cần cân nhắc liệu văn bản hay điều khoản mới có thể có hiệu lực kể từ ngày dự kiến mà không gặp khó khăn nào không, hoặc liệu điều khoản chuyển tiếp có cần không?

Nếu cần có điều khoản chuyển tiếp thì điều khoản này phải được đặt cuối văn bản hay sau điều khoản liên quan. Nên đặt ở cuối văn bản nếu điều khoản chuyển tiếp chỉ được áp dụng trong một thời gian ngắn nhất định, hoặc ảnh hưởng tới một số ít người, đối với một số phần của văn bản.

Văn bản QPPL có đầy đủ hiệu lực vào thời điểm có hiệu lực của văn bản đó nếu như không có quy định gì khác. Tuy nhiên, một sự chuyển giao thẳng từ một thực trạng pháp lý này sang một thực trạng pháp lý khác là không thể, vì các lý do khác nhau phải chú ý tới các quan hệ pháp lý đang tồn tại. Vì thế người soạn thảo cần phải chú ý đến các quy định chuyển tiếp, quy định để xử lý các mối quan hệ pháp lý đang tồn tại từ trước đó.

**8. Điều khoản bổ sung, thay thế, bãi bỏ**

Điều khoản bãi bỏ, thay thế là điều khoản quy định việc bãi bỏ, thay thế một hoặc một vài văn bản, điều, khoản, điểm đã có khi văn bản mới được ban hành. Do vậy, nếu văn bản mới được ban hành rõ ràng là nhằm thay thế một văn bản khác thì phải tuyên bố rõ là bãi bỏ văn bản bị thay thế đó. Trường hợp một văn bản mới được ban hành sẽ làm vô hiệu các quy định của các văn bản khác thì cũng phải nêu rõ trong văn bản các điều, khoản cần bị bãi bỏ, tránh sử dụng cụm từ *“những quy định trước đây trái với văn bản này thì bãi bỏ ".* Người soạn thảo cần thiết kế điều khoản để liệt kê cụ thể những văn bản, điều, khoản nào cần bị bãi bỏ, thay thế ngay trong văn bản đang được soạn thảo.

**9. Điều khoản quy định về hiệu lực**

Để tránh được sự thiếu chặt chẽ trong văn bản pháp luật, cơ quan, cá nhân, tổ chức thi hành pháp luật phải được biết chính xác ngày mà văn bản bắt đầu có hiệu lực áp dụng. Nếu văn bản có hiệu lực “ngay lập tức” thì rõ ràng là văn bản phát sinh hiệu lực tại một thời điểm khi hành vi cuối cùng cần thiết để ban hành văn bản xảy ra là có chữ ký của người có thẩm quyền (đối với văn bản của địa phương là Chủ tịch UBND, Chủ tịch HĐND).

Về cơ bản người soạn thảo văn bản QPPL có thể xác định cụ thể thời điểm có hiệu lực của văn bản. Mặc dù vậy vẫn phải chú ý các yếu tố ngoại cảnh tác động. Rất nhiều quy định cần một khoảng thời gian chuẩn bị nhất định để đi vào áp dụng. Trong khoảng thời gian chuẩn bị này, các cơ quan có trách nhiệm xây dựng văn bản quy định chi tiết thi hành, tổ chức thi hành pháp luật, quán triệt, phổ biến, giáo dục pháp luật. Quy định hiệu lực của một văn bản có hai cách:

- Quy định hiệu lực toàn bộ văn bản. Thông thường cách này hay được sử dụng nhất trong quá trình soạn thảo văn bản QPPL. Tuy nhiên, cần cân đối thời gian thích hợp để tổ chức thi hành tốt trước khi văn bản có hiệu lực.

- Quy định hiệu lực từng phần của văn bản. Đây là một kỹ thuật khó và cũng tương đối phức tạp khi tổ chức thi hành. Tuy nhiên, do tính chất, mức độ quan trọng của các quy định, khả năng áp dụng trong thực tiễn mà người soạn thảo phải quy định thời điểm có hiệu lực khác nhau trong cùng một văn bản. Khi hiệu lực các quy định của luật không đồng bộ thì nên gộp tất cả các quy định có cùng thời điểm hiệu lực với nhau. Chúng được gộp vào với nhau theo thứ tự các điều. Trong quy định về thời hiệu thì phải xác định thời điểm các quy định cùng có hiệu lực. Về nguyên tắc thì nội dung này được quy định bằng một câu. Nếu cần phải có nhiều câu thì nên lập thành một khoản cho dễ theo dõi.

Ngôn ngữ của văn bản về ngày có hiệu lực cần được sử dụng một cách hợp lý. Ví dụ, không quy định *“Nghị quyết này có hiệu lực sau 10 ngày kể từ ngày Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua’’* mà quy định *“Nghị quyết này có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2022*”, việc quy định chính xác, cụ thể ngày có hiệu lực sẽ thuận lợi cho đối tượng thi hành.

**II. BỐ CỤC VĂN BẢN, SẮP XẾP CÂU, SỬ DỤNG NGÔN NGỮ**

**1. Bố cục văn bản**

Mỗi văn bản pháp luật có thể có cấu trúc khác nhau, phụ thuộc vào phạm vi điều chỉnh của văn bản đó. Nguyên tắc của việc sắp xếp bố cục của dự thảo văn bản là cần phải bảo đảm tính chặt chẽ, logic, dễ theo dõi. Phải xác định thật rõ mục đích của văn bản, tránh tình trạng ban hành văn bản mà không rõ mục đích, dễ dẫn đến tình trạng mâu thuẫn về chính sách, biện pháp, quy định trong văn bản. Nếu sắp xếp nội dung văn bản chặt chẽ và logic thì dễ dàng chuyển tải được mục đích của văn bản mà không tốn nhiều thời gian của người đọc, làm cho người đọc tiếp thu nhanh và hiểu rõ ý nghĩa của các quy định cụ thể. Việc tổ chức, bố cục chặt chẽ bảo đảm tính hiệu quả của văn bản.

Một sự sắp xếp tuần tự với một cấu trúc rõ ràng đóng vai trò quan trọng làm cho văn bản được dễ hiểu. Tùy từng loại văn bản, người soạn thảo có thể lựa chọn bố cục hợp lý. Đối với việc xây dựng văn bản QPPL có nhiều nội dung thì thường được kết cấu theo: Phần-Chương-Mục-Tiểu mục-Điều-Khoản-Điểm-Đoạn (riêng đoạn nên hạn chế sử dụng); đối với văn bản QPPL có ít nội dung thì không nhất thiết phải thiết kế theo phần, tiểu mục.

Hạn chế việc sử dụng đoạn vì sẽ ảnh hưởng đến việc viện dẫn văn bản. Đặc biệt tránh việc sử dụng quá nhiều đoạn. Cách khôn ngoan nhất là nên thiết kế thành các điểm. Tuy nhiên việc xây dựng các khoản, điểm phải bảo đảm nguyên tắc: các khoản, điểm đó quy định về cùng một vấn đề. Nếu các khoản, điểm có nội dung quá khác nhau thì nên thiết kế thành điều riêng.

Khi có những nội dung giống nhau thì sử dụng cấu trúc ngữ pháp câu hoặc thành phần câu giống nhau. Đối với những khoản, điểm có nội dung giống nhau, ví dụ như quy định về trách nhiệm thì nên thiết kế câu mở đầu dẫn đề cho các khoản để tránh việc phải viết lại nội dung ở mỗi đoạn.

Dưới đây là gợi ý về cách bố cục một văn bản QPPL (cách sắp xếp vị trí của các điều, khoản, nhóm các vấn đề):

* Phần chung: nằm ở phần đầu của văn bản gồm các quy định về đối tượng điều chỉnh, phạm vi áp dụng của văn bản; điều khoản về mục đích của văn bản (tuy không bắt buộc nhưng đây là cơ sở để phát triển các điều khoản tiếp theo và là sợi chỉ đỏ để người đọc thấy được linh hồn, tinh thần chung của văn bản); điều khoản về định nghĩa (xem trình bày dưới đây); các nguyên tắc chung hay các quy định chung khác (nếu có);
* Phần quy định về hành vi xử sự của đối tượng điều chỉnh (đối tượng điều chỉnh chính - đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các đối tượng khác);
* Phần quy định về hành vi xử sự của các cơ quan thi hành văn bản (các công chức, viên chức, có thể là công chức của cấp sở, cấp phòng,...);
* Phần quy định về chế tài (chế tài nên được hiểu theo nghĩa rộng với tính chất là các biện pháp trực tiếp khuyến khích tuân thủ văn bản);
* Phần quy định về các nguồn lực thực hiện văn bản (thường là dưới hình thức quy định về các điều kiện bảo đảm, tuy nhiên các quy định hiện nay, kể cả đối với các văn bản QPPL do cơ quan nhà nước trung ương ban hành cũng chưa chú ý tới các quy định này);
* Phần các quy định còn lại: điều khoản chuyển tiếp, điều khoản thi hành, hiệu lực của văn bản...

**2. Sắp xếp câu**

- Câu ngắn thì dễ hiểu hơn câu dài. Nếu phải xây dựng câu dài thì phải viết rất rõ ràng, theo đó, về mặt ngữ pháp, nội dung quan trọng, nội dung chính nên đặt ở vị trí trung tâm của câu, tránh đưa nội dung quan trọng xuống cuối câu. Ví dụ, điều khoản giao trách nhiệm thì không nên đặt chủ thể được giao trách nhiệm xuống cuối câu.

- Đối với các điểm có nội dung giống nhau nếu đặt chủ ngữ là người lên đầu thì nên thiết kế thống nhất ở tất cả các điểm. Nếu sử dụng danh từ, hoặc cụm danh từ thì nên sử dụng thống nhất ở các điểm, cần cân nhắc để viết câu theo cùng cấu trúc cho các điểm, đoạn có nội dung giống nhau. Mỗi câu chỉ nên thể hiện một ý tưởng. Bổ ngữ cho câu chính quá dài và gồm nhiều câu phụ thì có thể viết thành nhiều câu chính.

- Văn bản chứa những điều, khoản dễ đọc, dễ hiểu sẽ giúp cho người có trách nhiệm thi hành dễ nhớ, dễ thực hiện. Khi đặt câu, cần lưu ý là không nên dùng câu dài, có quá nhiều từ trong câu, nhất là những từ mà nếu không có chúng thì câu văn cũng không thay đổi ý nghĩa. Nếu một câu quá dài hay quá phức tạp, người soạn thảo nên xem lại nội dung có gồm quá nhiều vấn đề hay có thể đơn giản háo không? Có thể chia thành nhiều nhiều câu nhỏ hay không?.

- Việc dùng thể bị động có thể không làm rõ trách nhiệm của đối tượng phải thực thi pháp luật, không rõ được cơ chế bảo đảm thực hiện và trong trường hợp đó, thường làm cho các quy phạm có tính khả thi thấp.

- Dạng bị động có thể diễn đạt không rõ chủ thể thi hành pháp luật trong quy định mà nếu không rõ đối tượng nào chịu trách nhiệm thì quy định đó khó có thể được thực thi tốt.

- Người soạn thảo có xu hướng sử dụng các câu phức tạp, dài dòng, nhiều khi không phải do yêu cầu của văn bản mà là do thói quen của người soạn thảo. Cần càng diễn đạt ngắn gọn bao nhiêu càng dễ hiểu bấy nhiêu. Cần hạn chế dùng câu dài dòng, phức tạp. Câu văn trong văn bản cần trong sáng và dễ hiểu, cần tránh những từ, ngữ hay câu tối nghĩa.

- Câu văn phải đầy đủ về nội dung, hoàn chỉnh về hình thức và bảo đảm tính liên kết giữa các bộ phận của câu. Các QPPL phải quy định trực tiếp nội dung cần điều chỉnh, không quy định chung chung, phải được trình bày ngắn gọn, rõ ràng, chính xác. Câu nghi vấn và câu cảm thán không sử dụng trong văn bản.

- Việc sử dụng dấu câu trong văn bản phải tuân thủ các nguyên tắc chính tả của tiếng Việt. Không được sử dụng dấu chấm hỏi, dấu chấm than, dấu chấm lửng trong văn bản.

**3. Ngôn ngữ soạn thảo**

Việc sử dụng ngôn ngữ có ảnh hưởng quan trọngtới nội dung văn bản. Theo đó, người soạn thảo cần chú ý phải đảm bảo ngôn ngữ sử dụng trong văn bản là tiếng Việt, chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu. Ngôn ngữ dễ hiểu mới chuyển tải được nội dung, tinh thần của các quy phạm tới người tiếp cận. Ngôn ngữ soạn thảo không phải chỉ để cho cán bộ, công chức nhà nước mà phải đảm bảo người dân ở các trình độ văn hóa khác nhau đều có thể hiểu được. Không dùng từ ngữ địa phương, từ ngữ cổ và từ ngữ thông tục. Từ ngữ nước ngoài chỉ được sử dụng khi không có từ ngữ tiếng Việt tương ứng để thay thế. Từ ngữ nước ngoài có thể sử dụng trực tiếp nếu là từ ngữ thông dụng, phổ biến hoặc phải phiên âm sang tiếng Việt.

Trong văn bản có thuật ngữ chuyên môn cần phải làm rõ nội dung thì thuật ngữ đó phải được giải thích.

Từ ngữ viết tắt chỉ được sử dụng trong trường hợp cần thiết và phải giải thích nội dung của từ ngữ đó tại lần xuất hiện đầu tiên trong văn bản. Đối với văn bản sử dụng nhiều từ viết tắt, cần quy định riêng một điều giải thích toàn bộ các từ viết tắt trong văn bản.

Từ ngữ được sử dụng trong văn bản phải thể hiện chính xác nội dung cần truyền đạt, không làm phát sinh nhiều cách hiểu; trường hợp dùng từ có thể hiểu theo nhiều nghĩa thì phải giải thích theo nghĩa được sử dụng trong văn bản. Không sử dụng từ nghi vấn, các biện pháp tu từ trong văn bản. Từ ngữ chỉ nội dung giống nhau phải được sử dụng thống nhất trong văn bản.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_