



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH

# XÂY DỰNG VĂN BẢN PHÁP LUẬT

*(Tái bản lần thứ tư)*

Ế & QTKD  
HƯ VIỆN



NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

***Giáo trình này đã được Hội đồng nghiệm thu giáo trình Trường Đại học Luật Hà Nội (thành lập theo Quyết định số 1870/QĐ-ĐHLHN ngày 01 tháng 8 năm 2014 của Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội) đồng ý thông qua ngày 19 tháng 9 năm 2014 và được Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội cho phép xuất bản theo Quyết định số 2951/QĐ-ĐHLHN ngày 05 tháng 12 năm 2014.***

**MÃ SỐ: TPG/K - 18 - 13**

**3220-2018/CXBIPH/02-228/TP**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

*Giáo trình*  
**XÂY DỰNG**  
**VĂN BẢN PHÁP LUẬT**  
*(Tái bản lần thứ tư)*

**NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP**  
**HÀ NỘI - 2018**

**Chủ biên**  
**TS. GVC. ĐOÀN THỊ TÓ UYÊN**

**Tập thể tác giả**

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| 1. TS. GVC. ĐOÀN THỊ TÓ UYÊN | Chương 1, Chương 2 (Mục 2.1),<br>Chương 6, Chương 7 (Mục 7.1;<br>7.3; 7.4; 7.5; 7.6) |
| 2. ThS. GVC. HOÀNG MINH HÀ   | Chương 2 (Mục 2.2), Chương 5   |
| 3. ThS. GVC. TRẦN THỊ VƯỢNG  | Chương 3, Chương 4   |
| 4. ThS. CAO KIM OANH         | Chương 7 (Mục 7.2)   |

## LỜI GIỚI THIỆU

*Soạn thảo, ban hành văn bản pháp luật có vị trí quan trọng, diễn ra thường xuyên trong hoạt động quản lí của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các chủ thể ban hành văn bản pháp luật nhằm thực hiện hoạt động quản lí một cách có hiệu quả nhất. Văn bản pháp luật là phương tiện chủ yếu để ghi lại và truyền đạt các quyết định quản lí nên ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hoạt động quản lí của các cơ quan nhà nước. Do vậy, ban hành văn bản pháp luật có chất lượng luôn là mục tiêu hàng đầu của các cơ quan ban hành ra chúng.*

*Trong chương trình đào tạo cử nhân luật, xây dựng văn bản pháp luật là môn học bắt buộc nhằm trang bị cho người học kiến thức về văn bản pháp luật và kĩ năng xây dựng văn bản pháp luật như thẩm quyền ban hành, thủ tục, trình tự ban hành; quy tắc sử dụng ngôn ngữ để soạn thảo văn bản pháp luật, cách thức soạn thảo hình thức, nội dung văn bản pháp luật và kiểm tra, rà soát, xử lí văn bản pháp luật. Vì thế, việc biên soạn Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật phù hợp với yêu cầu đào tạo của Nhà trường và nhu cầu của người học là thực sự cần thiết.*

*Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật được các tác giả biên soạn dựa trên cơ sở quy định của pháp luật hiện hành, cơ sở khoa học, thực tiễn về xây dựng văn bản pháp luật, đồng thời kế thừa những nội dung vẫn còn phù hợp của các Giáo trình trước với mong muốn Giáo trình này thực sự hữu ích cho mục tiêu nâng cao chất lượng giảng dạy tại Trường Đại học Luật Hà Nội.*

*Trường Đại học Luật Hà Nội trân trọng giới thiệu và mong nhận được ý kiến đóng góp của độc giả để Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật ngày càng được hoàn thiện.*

*Hà Nội, tháng 9 năm 2018*

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

## Chương 1

# **KHÁI QUÁT VỀ VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

### **1.1. KHÁI NIỆM VĂN BẢN PHÁP LUẬT**

#### **1.1.1. Định nghĩa và đặc điểm văn bản pháp luật**

Công tác soạn thảo, ban hành và quản lí văn bản nói chung và văn bản pháp luật nói riêng có vị trí quan trọng, diễn ra thường xuyên trong hoạt động quản lí của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các chủ thể ban hành văn bản pháp luật nhằm thực hiện hoạt động quản lí một cách có hiệu quả nhất. Bởi văn bản pháp luật là phương tiện ghi lại và truyền đạt các quyết định quản lí hình thành trong hoạt động quản lí của các cơ quan nhà nước cũng như cá nhân có thẩm quyền. Vì thế, văn bản pháp luật luôn thể hiện tính pháp lí, tính mệnh lệnh, quản lí điều hành, tính thống nhất về hình thức, nội dung của từng loại và phản ánh kết quả hoạt động quản lí trên các lĩnh vực. Hiện nay có nhiều quan điểm khác nhau về văn bản pháp luật.

Quan điểm thứ nhất cho rằng, văn bản pháp luật là hình thức thể hiện ý chí của chủ thể có thẩm quyền, thể hiện dưới

dạng ngôn ngữ viết, được ban hành theo hình thức, thủ tục do pháp luật quy định, nhằm đạt được mục tiêu quản lí đã đặt ra.<sup>(1)</sup>

Quan điểm thứ hai khẳng định văn bản pháp luật là văn bản được ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền theo hình thức, thủ tục do pháp luật quy định, có nội dung là ý chí của Nhà nước, luôn mang tính bắt buộc và được bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh của Nhà nước.

Hai quan điểm trên chủ yếu khác nhau về ngôn ngữ thể hiện còn các dấu hiệu thuộc tính của văn bản pháp luật về cơ bản là tương tự nhau. Tuy nhiên, tác giả cho rằng, quan điểm thứ nhất coi ngôn ngữ viết là dấu hiệu đặc trưng của văn bản pháp luật là chưa thuyết phục bởi lẽ văn bản của các tổ chức xã hội như nghị quyết của Đảng Cộng sản Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam... đều được thể hiện bằng ngôn ngữ viết. Còn quan điểm thứ hai định nghĩa văn bản pháp luật theo truyền thống lấy khái niệm rộng hơn (văn bản) để nhấn mạnh văn bản pháp luật là một loại của văn bản nói chung. Cách định nghĩa này chưa khẳng định và gọi tên chính xác bản chất của văn bản pháp luật.

Từ hai quan điểm trên, trong Giáo trình này văn bản pháp luật được hiểu: *Văn bản pháp luật là hình thức thể hiện ý chí của Nhà nước, được ban hành theo hình thức, thủ tục do pháp luật quy định, luôn mang tính bắt buộc và được bảo đảm thực hiện bởi Nhà nước.*

---

(1).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2011.



Văn bản pháp luật có những đặc điểm sau:

- Thứ nhất, văn bản pháp luật được ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền

Đây là dấu hiệu đầu tiên để phân biệt giữa văn bản pháp luật với văn bản do các tổ chức xã hội ban hành như văn bản của Đảng Cộng sản Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam... Tùy theo mỗi nhóm văn bản pháp luật khác nhau mà pháp luật trao quyền ban hành cho những cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền khác nhau. Đối với văn bản quy phạm pháp luật, chỉ những chủ thể được quy định tại Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 mới có thẩm quyền ban hành. Đối với văn bản áp dụng pháp luật, số lượng các chủ thể có thẩm quyền ban hành nhiều hơn văn bản quy phạm pháp luật nhưng vẫn chịu sự ràng buộc của quy định pháp luật.

Trên bình diện chung nhất, văn bản pháp luật được ban hành bởi những nhóm chủ thể sau:

+ Cơ quan nhà nước

Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định, các cơ quan nhà nước thường xuyên ban hành văn bản pháp luật để giải quyết những công việc phát sinh như ban hành quy định pháp luật để điều chỉnh quan hệ xã hội cơ bản; ổn định tổ chức bộ máy, tổ chức nhân sự trong nội bộ; giải quyết những công việc về chuyên môn, nghiệp vụ... Mọi cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương đều là cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật, có thể kể điển hình như: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ,

Chủ tịch nước, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân...

Ngoài ra, pháp luật còn quy định một số cơ quan nhà nước có thẩm quyền phối hợp với cơ quan nhà nước khác hoặc với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam để ban hành văn bản pháp luật liên tịch.<sup>(1)</sup>

#### + Cá nhân có thẩm quyền

Văn bản pháp luật không chỉ do các cơ quan nhà nước mà còn do những cá nhân được Nhà nước trao quyền ban hành. Nhóm cá nhân có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật bao gồm một số thủ trưởng cơ quan nhà nước (Thủ tướng Chính phủ, chủ tịch uỷ ban nhân dân...); công chức khi thi hành công vụ (nhân viên thuế, nhân viên kiểm lâm, thanh tra viên chuyên ngành, cảnh sát, bộ đội biên phòng...) và người chỉ huy tàu bay, tàu biển khi tàu bay, tàu biển rời sân bay, bến cảng.<sup>(2)</sup>

*- Thứ hai, nội dung của văn bản pháp luật là ý chí của Nhà nước*

Ý chí của Nhà nước trong văn bản pháp luật được hiểu là Nhà nước quyết tâm đạt được mục đích đem lại lợi ích cho Nhà nước và xã hội. Thông thường ý chí của Nhà nước được biểu hiện thông qua:

+ Những chủ trương, chính sách, biện pháp của Nhà nước mang tính định hướng.

---

(1).Xem: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016).

(2).Xem: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.