

Hội đồng nhân dân trong nhà nước pháp quyền : Luận văn ThS. Luật: 60 38 01 / Nguyễn Thị Hoàn ; Nghd. : PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang
<i>Trang phụ bìa</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
<i>Danh mục các chữ viết tắt</i>	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG ĐÒI HỎI CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN	6
1.1. Nhà nước pháp quyền và những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền	6
1.1.1. Khái niệm Nhà nước pháp quyền	6
1.1.2. Lịch sử phát triển và những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền	9
1.1.2.1. Lịch sử phát triển của học thuyết nhà nước pháp quyền	9
1.2.2. Các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền	15
1.2. Những đòi hỏi của hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền	26
1.2.1. Một số mô hình chính quyền địa phương trên thế giới	26
1.2.1.1. Về cách thức tổ chức chính quyền địa phương	26
1.2.1.2. Các mô hình tổ chức chính quyền địa phương cơ bản	27
1.2.2. Những đòi hỏi của Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền	34
1.2.2.1. Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền phải biết thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ để tạo môi trường gắn kết cộng đồng với "mục tiêu gia tăng sự giàu có cho người dân và tạo cơ hội bình đẳng cho mọi người"	36
1.2.2.2. Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền phải là một thiết chế được tổ chức và vận hành độc lập, tự chủ trên cơ sở đề cao tính quyền lực, đại diện và biết tạo ưu thế chủ động hội nhập đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong giai đoạn mới	38
1.2.2.3. Hội đồng nhân dân còn phải biết cách "làm mới" chức năng giám sát của mình tại địa phương, bảo đảm sự trong sạch và tính chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương	42
1.2.2.4. Đại biểu Hội đồng nhân dân phải được bầu ra một cách dân chủ, xứng đáng là người đại diện quyền lợi của nhân dân địa phương	44

1.2.2.5. Kỹ năng hoạt động của Hội đồng nhân dân cần phải chuyên nghiệp, thực chất, có quy trình và thủ tục hoạt động chặt chẽ	45
2.2.6. Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng cộng sản cầm quyền và phát huy vai trò phân biện của Mặt trận Tổ quốc cùng cấp; có những hoạt động tạo nên nền tảng sinh hoạt hợp pháp của các cơ quan nhà nước địa phương góp phần cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước dân chủ thực sự	48
Chương 2: THỰC TRẠNG HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY	53
2.1. Quá trình hình thành và phát triển của Hội đồng nhân dân	53
2.1.1. Sự ra đời của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa và yêu cầu thiết lập cơ quan quyền lực nhà nước của nhân dân ở địa phương	54
2.1.2. Đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam và tư tưởng Hồ Chí Minh về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân	55
2.1.3. Cơ sở pháp lý và phát triển của Hội đồng nhân dân qua các bản Hiến pháp	57
2.2. Thực trạng về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân	61
2.2.1. Vị trí, tính chất pháp lý của Hội đồng nhân dân	62
2.2.2. Về tổ chức Hội đồng nhân dân	68
2.2.3. Về hoạt động của Hội đồng nhân dân	70
2.2.3.1. Việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chủ yếu của Hội đồng nhân dân	70
2.2.3.2. Đánh giá các mặt hoạt động và một số kinh nghiệm của Hội đồng nhân dân	75
Chương 3: MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM	83
3.1. Nhận thức vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Hội đồng nhân dân	83
3.1.1. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Hội đồng nhân dân trong việc quyết định các vấn đề quan trọng ở địa phương	84
3.1.2. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Hội đồng nhân dân trong việc giám sát	85
3.1.3. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Hội đồng nhân dân trong công tác tổ chức bộ máy và cán bộ đối với Hội đồng nhân dân	86
3.1.4. Sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phối hợp của Hội đồng nhân dân với các cơ quan trong hệ thống chính trị	87
3.2. Một số kiến nghị đổi mới Hội đồng nhân dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam	87
3.2.1. Hội đồng nhân dân cần thực hiện tốt chức năng đại diện của một cơ quan dân cử tại địa phương	88
3.2.2. Phát huy vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân	93

3.2.3.	Quan tâm, bồi dưỡng trình độ và kỹ năng hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân	98
3.2.4.	Tăng cường mối quan hệ, phối hợp giữa Hội đồng nhân dân các địa phương và với các cơ quan hữu quan khác	102
3.2.5.	Đề cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp và không phải tổ chức đầy đủ các cấp Hội đồng nhân dân	105
3.2.6.	Mở rộng và phát huy dân chủ ở cơ sở	110
	KẾT LUẬN	118
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	120

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị, từng bước xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền (NNPQ) xã hội chủ nghĩa (XHCHN) là một yêu cầu khách quan được đặt ra trong quá trình tiếp tục đổi mới, hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng của nước ta hiện nay.

Trong điều kiện xây dựng NNPQ của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, việc nhận thức và quyết định đúng đắn vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân (HĐND) ở địa phương có ý nghĩa hết sức quan trọng. Vị trí, vai trò của các cơ quan dân cử, trong đó có HĐND các cấp trong việc thực thi quyền lực nhà nước như thế nào là một thước đo quan trọng, phản ánh yêu cầu phát huy dân chủ, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân.

Trong thời gian qua, tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp đã không ngừng được đổi mới, từng bước hoàn thiện. HĐND các cấp đã thực hiện ngày càng tốt hơn nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, khẳng định được vị trí, vai trò là cơ quan đại diện, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thực hiện tốt các chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, từng bước khẳng định đường lối, chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước là đúng đắn trong thực tiễn..

Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của đất nước, với việc Việt Nam trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), nhiều khó khăn và thách thức đã, đang và sẽ đặt ra, đòi hỏi phải tiếp tục nâng cao năng lực, kiện toàn tổ chức và hoạt động đối với các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị nói chung, trong đó có HĐND các cấp. Đó là các yêu cầu, đòi hỏi của việc quyết định chính xác các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp tổ chức thực hiện để tạo các chuyển biến mạnh về các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở địa phương; xác định rõ các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời quan tâm giải quyết tốt các vấn đề xã hội. HĐND có vai trò quan trọng trong việc xây dựng chương trình hành động, góp phần thực hiện các cam kết về hội nhập sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới.

Để thực hiện nhiệm chính trị trong giai đoạn mới này, việc nghiên cứu những đòi hỏi của HĐND trong NNPQ; thực trạng cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của HĐND; nghiên cứu đưa ra những kiến nghị thiết thực có ý nghĩa quan trọng để hoàn thiện HĐND trong NNPQ. Đây cũng là những nội dung cơ bản mà luận văn này dự kiến sẽ đi sâu nghiên cứu.

Vì những lý do trên đây, tôi mạnh dạn chọn vấn đề: "**Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền**" làm đề tài cho luận văn thạc sĩ.

2. Tình hình nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu, tác giả đã nghiên cứu, tìm hiểu các nghị quyết của Đảng như: Các Văn kiện Đảng và Nhà nước về Quy chế dân chủ ở cơ sở, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Nghị quyết Trung ương 3 (khóa VIII), Nghị quyết Trung ương 5 (khóa X)...; các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành quy định về HĐND như: Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND, Quy chế hoạt động của HĐND...; đọc và tham khảo một số đề tài nghiên cứu khoa học như: Đề tài nghiên cứu khoa học mã số 286 QĐ/CNVP: "*Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân*", do TS. Phan Trung Lý làm chủ nhiệm đề tài hoàn thành năm 2002; các bài viết đã được tăng tải trên các tạp chí chuyên ngành, như: "*Hội đồng nhân dân trên chặng đường đổi mới*", của Trương Đắc Linh, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, 2001; "*Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân trong điều kiện hiện nay*", của Phạm Tuấn Khải, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6, 2002; "*Một số quan điểm về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*", của PGS.TS Lê Minh Thông, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, 2002; "*Mô hình tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới và ở Việt Nam*", của Hương Trần Kiều Dung, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 3, 2002; "*Mô hình tổ chức chính quyền cấp tỉnh trong lịch sử và phương hướng đổi mới*"; của PGS. TS Bùi Xuân Đức, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 3, 2006; "*Thực hiện pháp luật về giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh*", của Lê Thanh Bình, Thông tin Nhà nước và pháp luật, 2009; "*Một số vấn đề về hoạt động ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện và tổ chức thực hiện của Ủy*

ban nhân dân cấp huyện", của Tô Minh Châu, Thông tin Nhà nước và pháp luật, 2009) v.v...

Về cơ bản, các tác giả đều tập trung nghiên cứu các quan điểm, quy định của pháp luật hiện hành về HĐND các cấp trong khi nghiên cứu về chính quyền địa phương cùng với UBND và các cơ quan chuyên môn của UBND hoặc tìm hiểu về HĐND ở cấp tỉnh, ở cấp huyện hay chỉ ở cấp xã hoặc đổi mới HĐND trong giai đoạn hiện nay mà chưa đề cập một trực tiếp, toàn diện, độc lập về những đòi hỏi của HĐND trong NNPQ.

Như vậy, chưa có công trình nghiên cứu trực tiếp nào về HĐND trong NNPQ hoặc mới chỉ dừng lại ở góc độ nghiên cứu ban đầu hoặc tìm hiểu những khía cạnh nhất định của HĐND trong điều kiện hiện nay. Do đó, chúng ta cần phải có những công trình khoa học nghiên cứu nghiêm túc, toàn diện về HĐND trong NNPQ nhằm tạo nền tảng lý luận căn bản, vững chắc cho thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước trong đó có HĐND.

3. Mục đích, nhiệm vụ và phạm vi nghiên cứu

- Mục đích nghiên cứu:

Tìm hiểu những đòi hỏi của HĐND trong NNPQ; làm sáng tỏ về thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND trong giai đoạn hiện nay, từ đó đưa ra một số kiến nghị đổi mới HĐND trong điều kiện cả nước đang xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân. Tôi hy vọng, trong phạm vi một luận văn thạc sĩ sẽ ít nhiều đóng góp ý kiến vào việc hoàn thiện hệ thống cơ quan dân cử nói chung và HĐND nói riêng, mong muốn HĐND thực sự là "nhịp cầu tin cậy" của nhân dân, thực sự là cơ quan quyền lực, đại diện của nhân dân địa phương.

- Nhiệm vụ nghiên cứu:

Tìm hiểu, phân tích, những đòi hỏi của HĐND trong NNPQ.

Đánh giá thực trạng của HĐND trong giai đoạn hiện nay.

Một số kiến nghị đổi mới HĐND trong điều kiện nước ta đang xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam.

Từ những nhiệm vụ cụ thể trên, có thể khẳng định việc xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam và hoàn thiện HĐND trong NNPQ là hết sức đúng đắn và cần thiết.

- Phạm vi nghiên cứu:

Khi nghiên cứu về HĐND trong NNPQ thì đây là một vấn đề phức tạp và phạm vi khá rộng, trong một thời gian nhất định và sự hạn chế của quá trình nghiên cứu của bản thân nên tác giả chưa thể giải quyết triệt để tất cả những vấn đề có liên quan đến những đòi hỏi của HĐND trong NNPQ mà mới chỉ dừng lại việc tập trung nêu và phân tích, đánh giá một số yêu cầu, đòi hỏi đặt ra đối với HĐND.

4. Phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết các nội dung trên, luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau: Phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp thống kê, phương pháp so sánh, đối chiếu và một số phương pháp khác để làm sáng tỏ bản chất của vấn đề nghiên cứu.

5. Những đóng góp mới của luận văn

Luận văn góp phần phân tích một cách có hệ thống những vấn đề lý luận về HĐND trong bối cảnh hội nhập quốc tế và xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam. Luận văn là công trình nghiên cứu trực tiếp, độc lập về những yêu cầu, đòi hỏi của HĐND trong NNPQ.

Từ cách tiếp cận vấn đề nêu trên, luận văn hướng tới việc góp phần tiếp tục làm rõ những vấn đề thực tiễn đã và đang đặt ra đối với tổ chức và hoạt động của HĐND với tính cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và kiến nghị đổi mới HĐND trong bối cảnh hội nhập quốc tế và xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam hiện nay.

6. Kết cấu của luận văn

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

Chương 1: Những đòi hỏi của Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền.

Chương 2: Thực trạng Hội đồng nhân dân trong giai đoạn hiện nay.

Chương 3: Một số kiến nghị đổi mới Hội đồng nhân dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Chương 1
NHỮNG ĐÒI HỎI CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

1.1. Nhà nước pháp quyền và những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền

1.1.1. Khái niệm Nhà nước pháp quyền

Nhà nước pháp quyền là phương thức tổ chức và vận hành xã hội trên cơ sở các quyền. Các quyền này được phân định và tổ chức sao cho sự lạm quyền không xảy ra và quyền tự do, dân chủ của người dân được bảo vệ; xác định và giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước và công dân trên cơ sở tính tối cao của Hiến pháp, tính độc lập của nền tư pháp nhằm tổ chức và xây dựng xã hội trật tự, công bằng..

Tuy nhiên, bao trùm lên tất cả NNQP là Nhà nước bị hạn chế bởi pháp luật. Đó là NNQP.

1.1.2. Lịch sử phát triển và những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền

1.1.2.1. Lịch sử phát triển của học thuyết Nhà nước pháp quyền

Những tư tưởng đầu tiên của nhân loại về NNQP đã hình thành từ rất sớm. Những nhà tư tưởng đầu tiên đặt nền móng cho NNQP: Xocrat (469-399 TCN); Platon (428-347 TCN); Salon (638-559 TCN); Arixtot (384-322 TCN); Xixeron (106-43 TCN). Các học giả trên thế giới đều cho rằng khoảng thế kỷ XVII, XVIII là thời kỳ chính hình thành nên khái niệm và nội dung căn bản của học thuyết NNQP. Có thể nhận thấy rằng khoảng thế kỷ thứ XVII và XVIII là giai đoạn chính hình thành học thuyết NNQP một cách đầy đủ nhất với các tên tuổi như J.Lôccơ, Mongtexkiơ, Kantơ, Heghen, Jean-Jacques Rousseau.

Cho đến nay, NNQP trở thành một giá trị văn minh của nhân loại, mà mọi nhà nước muốn trở thành dân chủ, văn minh đều phải hướng đến không phân biệt chế độ chính trị.

Tuy nhiên, ở các quốc gia khác nhau với những chế độ kinh tế, xã hội khác nhau thì việc vận dụng học thuyết NNQP cũng mang những sắc thái khác nhau, phù hợp với những điều kiện thực tế khách quan ở mỗi quốc gia.

1.1.2.2. Các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền

** Nhà nước pháp quyền là Nhà nước có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và có vai trò tối thượng trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội*

Pháp luật trong NNQP là bao gồm các quy tắc thống nhất, đồng bộ, là tiêu chí phản ánh khách quan của sự công bằng về các lợi ích trong đời sống xã hội. Nhà nước phải tôn trọng pháp luật. Pháp luật là cơ sở của mọi hình thức tổ chức quyền lực công khai, ngăn chặn và hạn chế xu hướng vì lợi ích cá nhân. Mọi chủ thể trong xã hội và các cơ quan nhà nước trong tổ chức và hoạt động đều phải thực hiện triệt để các quy định của pháp luật.

Như vậy, sự ngự trị của pháp luật đòi hỏi Nhà nước phải xuất phát từ những yêu cầu khách quan của xã hội và chính bản thân Nhà nước phải phục tùng pháp luật, làm cho xã hội ổn định, hạn chế lạm quyền, làm cho quyền lực mang tính pháp quyền phù hợp với sự tiến bộ của nhân loại.

** Các chủ thể phải chịu trách nhiệm về hành vi của mình theo quy định của pháp luật*

Mọi hoạt động của Nhà nước và của toàn xã hội phải được dựa trên nền tảng của pháp luật, nhất là tính tối cao của Hiến pháp làm cơ sở cho sự phân công, phân nhiệm bằng pháp luật mới có cơ sở cho sự chịu trách nhiệm của mọi chủ thể khi thực hiện pháp luật.

Pháp luật là đại lượng xác lập tính chuẩn xác trong hành vi của các chủ thể, nếu các chủ thể không tôn trọng và tuân thủ pháp luật sẽ tự mất đi khả năng điều hành. Các công dân cũng bình đẳng và phải chịu trách nhiệm như những chủ thể khác của Nhà nước về hành vi của mình. Hành vi của các chủ thể phải được thực hiện đúng đắn, chuẩn xác, tự giác theo luật định.

** Nhà nước pháp quyền bảo đảm quyền con người, các quyền và lợi ích của công dân, chống lại sự bất công và độc đoán; thiết lập mối quan hệ trách nhiệm giữa Nhà nước và công dân*

NNQP là một bộ phận của xã hội, phải chịu trách nhiệm trước công dân và công dân phải chịu trách nhiệm trước Nhà nước. Khi mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân được giải quyết đúng đắn, triệt để là điều kiện cần thiết, quan trọng để phát huy và bảo vệ các giá trị dân chủ, quyền con người,

công bằng và tiến bộ xã hội đồng thời ngăn chặn và chống lại những bất công, độc đoán của các chủ thể được trao quyền lực nhà nước.

Tôn trọng quyền con người là yêu cầu cốt lõi của NNPQ. Nếu pháp luật là tối cao mà pháp luật đó vô nhân đạo, nếu sự phân công quyền lực chỉ là sự "chia chác" chức quyền, thì đó chỉ thực sự là những biểu hiện của nhà nước độc tài, nhà nước chuyên chế, mà không thể là một nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Để tránh điều này, thì nhân dân trao quyền cho Nhà nước một cách hạn chế để: Thứ nhất, Nhà nước không được có hành vi xâm phạm quyền con người; Thứ hai, Nhà nước phải đảm bảo cho nhân dân thực thi quyền con người.

** Chống lại sự lạm quyền và quyền lực nhà nước phải được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền.*

NNPQ có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc nỗ lực ngăn chặn sự lạm quyền và làm cho Nhà nước phục vụ nhân dân tốt hơn. Các thiết chế quyền lực nhà nước phải được tổ chức văn minh, trật tự, có cơ chế an toàn và hiệu quả sẽ ngăn chặn mọi sự lạm quyền, vi phạm quyền công dân, sao cho quyền lực nhà nước trở thành phương tiện để ngăn chặn sự lạm dụng quyền lực.

Để chống lại sự lạm quyền, Học thuyết NNPQ đưa ra một vấn đề quan trọng về cách thức phân chia quyền lực nhà nước thành ba quyền lập pháp - hành pháp - tư pháp và có ba cơ quan tương ứng thực hiện độc lập trong sự tác động và kiểm chế lẫn nhau.

Khi nghiên cứu nguyên tắc "phân quyền" trong các Nhà nước hiện đại cần xuất phát từ yêu cầu nội tại của xã hội mà mục đích cuối cùng là hướng tới phân chia quyền lực nhà nước ngăn chặn sự lạm quyền của các cá nhân hay tổ chức khi sử dụng quyền lực để bảo vệ các quyền tự nhiên của con người, đồng thời đảm bảo sự thống nhất quyền lực nhà nước.

1.2. Những đòi hỏi của Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền

1.2.1. Một số mô hình chính quyền địa phương trên thế giới

1.2.1.1. Về cách thức tổ chức chính quyền địa phương

Trên thế giới có 3 cách thức tổ chức chính quyền địa phương: Chính quyền địa phương không đại diện (Non-representative local government);

chính quyền địa phương bán đại diện (Quasi-representative local government); chính quyền địa phương đại diện (Representative local government).

1.2.1.2. Các mô hình tổ chức chính quyền địa phương cơ bản

Hiện nay có 4 mô hình chính quyền địa phương cơ bản trên thế giới. Theo ông Samuel Humes IV, nhà nghiên cứu hàng đầu về chính quyền địa phương thì có: Mô hình Anh; mô hình Pháp; mô hình Đức và mô hình Xô-viết.

1.2.2. Những đòi hỏi của Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền

1.2.2.1. Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền phải biết thực thi tốt chức năng, nhiệm vụ để tạo môi trường gắn kết cộng đồng với "mục tiêu gia tăng sự giàu có cho người dân và tạo cơ hội bình đẳng cho mọi người"

HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương quyết định những vấn đề quan trọng nhất của địa phương cần nỗ lực trong việc xây dựng một môi trường trật tự, kỷ cương kết hợp hài hòa với phong tục, tập quán, tôn giáo, chuẩn mực văn hóa ứng xử kết nối các cộng đồng dân cư trên địa bàn thành quản thể dân cư đoàn kết với mục tiêu gia tăng mức sống cho người dân và thu hẹp khoảng cách giữa người giàu và người nghèo, tạo ra nhiều cơ hội bình đẳng về quyền và lợi ích chính đáng cho công dân. Nghị quyết của HĐND phải hướng đến giảm thiểu khuyết tật của nền kinh tế thị trường và có tác dụng làm cho người dân địa phương có nhiều cơ hội phát triển kinh tế, mức sống ngày càng giàu lên. Bên cạnh đó, những vấn đề quan trọng của địa phương, nhân dân phải là người trực tiếp quyết định "đó chính là chủ quyền nhân dân trong NNPQ".

HĐND phải là cơ quan biết tiết chế, cân bằng và kiểm chế bất bình đẳng trong xã hội, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, để mỗi người dân ở địa phương đều cơ hội làm giàu và mưu cầu hạnh phúc cho mình.

1.2.2.2. HĐND trong Nhà nước pháp quyền phải là một thiết chế được tổ chức và vận hành độc lập, tự chủ trên cơ sở đề cao tính quyền lực, đại diện và biết tạo ưu thế chủ động hội nhập đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong giai đoạn mới

HĐND trong NNPQ phải được xây dựng và hoàn thiện với một mô hình gọn, độc lập, tự chủ và hiệu quả. Tuy HĐND không biểu hiện chủ quyền quốc gia như Quốc hội nhưng tính độc lập, tự quyết cần được thể hiện rất sống động trong chức năng, nhiệm vụ của HĐND.

Pháp luật đã đặt HĐND ở vị trí quan hệ mật thiết với người dân nhất. HĐND vừa là cơ quan đại diện cho nhân dân, lại vừa là cơ quan nhà nước. Tính đại diện của nhân dân tạo nên vị trí đặc thù của HĐND.

HĐND không những phải biết phát huy chức năng đại diện mà còn phải biết nắm bắt và phân bổ ngân sách để bảo vệ "túi tiền" của nhân dân được sử dụng đúng mục đích và hợp lý.

HĐND được coi là đầu tàu của mỗi địa phương trên chặng đường hội nhập. Điều đó thể hiện ở chính những quyết sách có tính đột phá của HĐND, phải hoạt động thực chất, chủ động đưa ra phương án tối ưu nhất để chính quyền và nhân dân địa phương lĩnh hội, chủ động hội nhập.

1.2.2.3. Hội đồng nhân dân còn phải biết cách "làm mới" chức năng giám sát của mình tại địa phương, bảo đảm sự trong sạch và tính chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương

Chức năng giám sát là một trong các chức năng chính và quan trọng của HĐND. HĐND hoạt động hiệu quả hay không phụ thuộc rất nhiều vào việc thực hiện chức năng giám sát của mình. Nếu HĐND từ bỏ chức năng giám sát thì dẫn tới tình trạng các chủ thể bị giám sát lạm quyền lấn tới và vô hình chung các chủ thể mà HĐND giám sát lại làm thay chức năng đó của HĐND. Như vậy, việc giám sát chỉ dừng lại ở quy định trong luật và thực hiện nó chỉ là hình thức.

HĐND có quyền lựa chọn cho mình cách thức thực hiện chức năng giám sát một cách hiệu quả nhất, hơn nữa quyền năng "kiểm tra, giám sát luôn gắn với quyền lực". Giám sát đang trở thành một chức năng quan trọng của các cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội và HĐND). Muốn tăng cường quyền lực thực sự của mình, đòi hỏi HĐND phải tăng cường giám sát và biết cách thực hiện và thường xuyên "làm mới" chức năng giám sát.

1.2.2.4. Đại biểu Hội đồng nhân dân phải được bầu ra một cách dân chủ, xứng đáng là người đại diện quyền lợi của nhân dân địa phương

Đại biểu HĐND được bầu ra đòi hỏi "phải được bầu ra từ một cuộc bầu cử dân chủ và vô tư, không có sự áp đặt, mua bán, cơ cấu và dựa dẫm" nhằm phản ánh mối quan hệ giữa bầu cử tự do và quyền lực nhà nước; xứng đáng là người được nhân dân tin tưởng gửi gắm những mong muốn, đòi hỏi của mình và biểu hiện những nguyện vọng đó tại diễn đàn của dân.

Đại biểu HĐND "phải là người có nhiều khả năng nhất để nắm bắt nguyện vọng của cử tri và phải biết đề ra chủ trương, chính sách từ tâm tư nguyện vọng của cử tri", phải biết cách phản ánh ý chí, nguyện vọng của cử tri một cách khái quát, đầy đủ nhất trong nghị quyết của HĐND.

1.2.2.5. Kỹ năng hoạt động của Hội đồng nhân dân cần phải chuyên nghiệp, thực chất, có quy trình và thủ tục hoạt động chặt chẽ

Một vấn đề mới nảy sinh đòi hỏi HĐND là kỹ năng hoạt động của HĐND và mỗi một đại biểu HĐND phải chuyên nghiệp, tuân theo quy trình, thủ tục chặt chẽ, nhịp nhàng và thống nhất.

Đại biểu HĐND có nhiều việc phải làm theo đòi hỏi của cử tri. Đại biểu HĐND muốn hoạt động tốt thì phải tâm huyết, phải dồn tâm trí và sức lực cho hoạt động đại biểu. Đây cũng là một nghề nghiệp đòi hỏi mỗi đại biểu được nhân dân tín nhiệm bỏ phiếu phải đáp ứng vai trò đại biểu của mình- tức là các đại biểu phải có kỹ năng nghề nghiệp. Khi các đại biểu hoạt động chuyên tâm, chuyên nghề, sẽ giúp cho người đại biểu có nhiều khả năng nhận biết và tháo gỡ vấn đề, xử lý thông tin khi thực hiện trách nhiệm của mình đối với cử tri và đối với Nhà nước.

1.2.2.6. Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng cộng sản cầm quyền và phát huy vai trò phản biện của Mặt trận tổ quốc cùng cấp; có những hoạt động tạo nên nền tảng sinh hoạt hợp pháp của các cơ quan nhà nước địa phương góp phần cho tổ chức và hoạt động của nhà nước dân chủ thực sự

Xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam có Đảng Cộng sản Việt Nam duy nhất lãnh đạo Nhà nước và toàn xã hội. Mặt trận Tổ quốc và các thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân giữ trọng trách tìm ra sự đúng đắn, trở thành lực lượng phản biện xã hội cho Đảng, Nhà nước về đường lối, chính sách, tránh dẫn đến hệ quả áp đặt, chủ quan, duy ý chí cho các hiện tượng phát triển kinh tế - xã hội.

HĐND trong mối quan hệ với Mặt trận Tổ quốc cùng cấp, đã góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của mỗi địa phương và của cả nước, tham gia tích cực xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân ngày càng mạnh mẽ. Mọi hoạt động của HĐND đều có sự tham gia đóng góp ý kiến của Mặt trận Tổ quốc.

HĐND đòi hỏi phải là một tổ chức biết hoạt động tạo nên những nền tảng sinh hoạt hợp pháp của các cơ quan nhà nước địa phương góp phần cho tổ chức và hoạt động của nhà nước dân chủ thực sự.

Chương 2

THỰC TRẠNG HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

2.1. Quá trình hình thành và phát triển của Hội đồng nhân dân

2.1.1. Sự ra đời của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa và yêu cầu thiết lập cơ quan quyền lực Nhà nước của nhân dân ở địa phương

Cách mạng Tháng 8 thành công, ngày 2/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Bản tuyên ngôn độc lập khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hòa thì ngay khi từ những ngày đầu lập nước, chúng ta đã xác định cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân địa phương, cơ quan quyền lực cao nhất ở địa phương là HĐND, nguyên tắc đó vẫn tồn tại, phát triển và còn giá trị cho đến ngày nay. HĐND ra đời, hoạt động và trưởng thành đến nay đã hơn 60 năm kể từ ngày Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 về tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính. Đây là văn bản pháp lý đầu tiên của Nhà nước ta nhằm thiết lập hệ thống chính quyền địa phương, đã đặt nền móng cho tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp.

2.1.2. Đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam và tư tưởng Hồ Chí Minh về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân

Tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt của Đảng và Hồ Chủ tịch là không ngừng nâng cao vị trí, vai trò của HĐND, làm cho cơ quan này hoạt động có thực quyền, thực sự đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. Thể hiện tư tưởng đó, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI - Đại hội mở đầu cho thời kì đổi mới đã nhấn mạnh: "Cải tiến tổ chức và hoạt động của HĐND để làm đúng chức năng quy định". Các nghị quyết Đại hội Đảng lần VII, Đại hội lần VIII và Đại hội IX của Đảng đã tiếp tục khẳng định vấn đề nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND) để các cơ quan này thực sự là cơ quan đại diện của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước.

Hội nghị Trung ương 5 khóa X với quan điểm chỉ đạo cơ bản: không tổ chức HĐND cấp huyện, quận, phường và xây dựng chính quyền địa phương thích hợp cho đô thị và nơi không cho đô thị. Chủ trương đó của Đảng nhằm hoàn thiện mô hình, cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương phù hợp với

kết cấu đặc thù về dân cư, kinh tế-xã hội của địa phương, đồng thời nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của chính quyền địa phương.

2.1.3. Cơ sở pháp lý và sự phát triển của Hội đồng nhân dân qua các bản Hiến pháp

Hiến pháp 1946 là văn bản chính trị pháp lý đầu tiên xác định hình thức chính thể và bộ máy Nhà nước, Hiến pháp 1946 tại chương V quy định về HĐND và Ủy ban hành chính, nhưng chưa quy định rõ vị trí, tính chất của HĐND như các bản Hiến pháp sau. Điều 80 - Hiến pháp 1959 đã có những quy định cụ thể hơn về HĐND. Kế thừa và phát triển các bản Hiến pháp trước, Hiến pháp 1980 tiếp tục khẳng định tại Điều 114 về vị trí, vai trò của HĐND. Bản Hiến pháp của thời kì đổi mới - Hiến pháp năm 1992 trong đó có HĐND được quy định tại chương IX của Hiến pháp.

Các văn bản pháp lý hướng dẫn thi hành Hiến pháp liên quan trực tiếp đến HĐND đã thể hiện tinh thần đổi mới của HĐND trong bộ máy nhà nước.

2.2. Thực trạng về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân

2.2.1. Vị trí, tính chất pháp lý của Hội đồng nhân dân

Điều 119 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi) quy định: "Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên".

Nhìn tổng thể, HĐND chưa thể hiện và thực hiện thực sự tính chất của một cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương như Hiến pháp và luật quy định. Về lý luận và thực tiễn nhìn nhận, HĐND hoạt động chưa đúng với vị trí, vai trò, mang tính hình thức, hiệu quả chưa cao.

Thực tiễn xây dựng NNQP ở nước ta đòi hỏi phải xây dựng tổ chức HĐND là một cơ quan thực quyền, tự quyết và đủ khả năng giải quyết các vấn đề của địa phương, góp phần bảo đảm tính thống nhất toàn vẹn của quyền lực nhà nước.

2.2.2. Về tổ chức Hội đồng nhân dân

Đến nay mô hình tổ chức cơ quan nhà nước ở địa phương, trong đó HĐND ở các đơn vị hành chính vẫn đang còn những tồn tại nhất định. HĐND còn có những mặt chưa thực sự được cải thiện triệt để như:

2.2.2.1. Cơ cấu đại biểu Hội đồng nhân dân

Số lượng và chất lượng đại biểu được nâng lên "tuy nhiên mối quan hệ cơ cấu và chất lượng chưa được giải quyết căn bản, tỉ lệ ở các cơ quan hành chính vẫn khá cao, tỉ lệ đại biểu nữ ở một số địa phương còn thấp, chất lượng đại biểu có nơi chưa đáp ứng được yêu cầu, đặc biệt là trình độ, năng lực và điều kiện thực hiện nhiệm vụ đại biểu".

2.2.2.2. Cơ cấu Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân

* *Về Thường trực HĐND:* Cơ cấu tổ chức Thường trực HĐND đã có đổi mới. Nhưng thực tế, việc bố trí cán bộ chưa tương xứng với vị trí, vai trò của HĐND nên ảnh hưởng đến quan hệ công tác và hiệu quả hoạt động. Ở các cấp đều bố trí Phó Chủ tịch, Ủy viên Thường trực HĐND hoạt động chuyên trách. Một số địa phương còn bố trí chậm đại biểu chuyên trách nên hoạt động của HĐND gặp khó khăn.

* *Về các Ban của HĐND:* Tỉ lệ Trưởng, Phó ban hoạt động chuyên trách tăng lên đáng kể. Thành viên của các ban có năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với lĩnh vực hoạt động, đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi nâng cao hiệu quả thẩm tra, giám sát của Ban. Tuy nhiên ở một số địa phương, do công tác quy hoạch cán bộ đối với HĐND chưa được quan tâm đúng mức, một số đại biểu không muốn hoạt động chuyên trách. Ở cấp xã, theo quy định "không thành lập Ban nên hoạt động thẩm tra, giám sát rất bất cập".

2.2.3. Về hoạt động của Hội đồng nhân dân

2.2.3.1. Việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chủ yếu của Hội đồng nhân dân

* *Về việc quyết định các vấn đề quan trọng ở địa phương:* Trong những năm qua, HĐND các cấp đã có nhiều đổi mới trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương. Tuy nhiên, trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương còn có một số vụ việc nổi cộm phải xử lý; nghị quyết chuyên đề của HĐND cấp huyện, cấp xã để xử lý vấn đề còn ít hoặc mang tính hình thức, chưa được xem xét kỹ, thảo luận chưa sâu, nên không phát huy được hiệu quả trên thực tế.

* *Về công tác giám sát của HĐND:* Giám sát là một chức năng quan trọng của HĐND. Lần đầu tiên Luật tổ chức HĐND và UBND có một chương

quy định về hoạt động giám sát và đã được cụ thể hóa về nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự thủ tục tiến hành giám sát trong quy chế hoạt động của HĐND.

HĐND cũng thực hiện quyền giám sát thông qua việc xem xét các báo cáo trình HĐND tại các kì họp.

Hoạt động chất vấn - một hình thức thực hiện quyền giám sát rất quan trọng và hiệu quả ngày càng đi lên và đi vào thực chất. Tuy nhiên, hoạt động giám sát ở một số địa phương còn mang tính hình thức và bất cập.

* *Hoạt động tiếp xúc cử tri, tiếp dân và bảo đảm việc thi hành pháp luật và nghị quyết của HĐND:* Hoạt động tiếp xúc cử tri, tiếp dân của đại biểu HĐND đã có nhiều đổi mới cả về nội dung và hình thức. Kỹ năng tiếp xúc cử tri được nâng lên, không khí tiếp xúc theo hướng đối thoại, khá thẳng thắn, cởi mở đi vào những vấn đề liên quan trực tiếp đến đời sống kinh tế-xã hội ở địa phương. Tuy nhiên nhiều địa phương hoạt động tiếp xúc cử tri còn mang tính hình thức, hoạt động tiếp xúc cử tri của một số đại biểu còn yếu, xử lý các loại ý kiến, kiến nghị chưa đúng với lĩnh vực, thẩm quyền, giải quyết kiến nghị chưa sát sao, kịp thời, chưa đáp ứng đúng với lòng mong đợi của cử tri và nhân dân. Việc tiếp dân ở cấp xã chưa đáp ứng đúng yêu cầu, một số đại biểu chưa phát huy tinh thần trách nhiệm. Do vậy, quyền lợi chính đáng của một số người dân bị vi phạm, dẫn đến tình trạng khiếu nại, tố cáo vượt cấp, kéo dài, đông người, còn diễn biến phức tạp.

Bên cạnh đó, việc thi hành pháp luật và nghị quyết của HĐND đã có nhiều cố gắng, tuy nhiên có nơi, có lúc vẫn còn tình trạng nghị quyết của cấp ủy địa phương thay vì cần được chính thức hóa trong nghị quyết của HĐND lại có chiều hướng chỉ đạo trực tiếp khiến HĐND lúng túng trong quá trình thực vai trò, trách nhiệm của mình.

* *Một số hoạt động khác thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND:*

- *Kì họp của HĐND:* Các kì họp HĐND được chuẩn bị chu đáo, diễn ra đúng luật ngày càng chất lượng và chủ động. Tuy nhiên, công tác tổ chức kì họp HĐND còn hạn chế; chất lượng kì họp chưa đồng đều ở ba cấp; ở một số địa phương tổ chức kì họp chưa đúng thời hạn luật định; một số đại biểu chưa đầu tư đúng mức nghiên cứu tài liệu, ít phát biểu ý kiến tại các buổi thảo luận; số lượng các kì họp chuyên đề còn ít, chất lượng chưa cao

- *Mối quan hệ giữa Thường trực HĐND với các cơ quan và tổ chức hữu quan:* Hiện nay mối quan hệ giữa HĐND với các cơ quan và tổ chức hữu

quan đã được chú trọng, xây dựng mối quan hệ phối hợp với nhau nhưng còn mờ nhạt, chưa có chiều sâu và chưa đồng bộ trên phạm vi cả nước.

2.2.3.2. Đánh giá các mặt hoạt động và một số kinh nghiệm của Hội đồng nhân dân

* Đánh giá các mặt hoạt động của HĐND:

- *Hoạt động của đại biểu HĐND*: Nhìn chung, chất lượng đại biểu HĐND ngày càng nâng cao. Tuy nhiên, hoạt động của đại biểu HĐND vẫn còn những hạn chế nhất định, dù chất lượng đại biểu đã được nâng cao lên, nhưng hoạt động còn chưa xứng tầm với tình hình và nhiệm vụ trong giai đoạn hiện nay. Nhiều đại biểu còn lúng túng khi tiếp cận, trao đổi ý kiến với cử tri, nhất là khi báo cáo kết quả kì họp trước cử tri hoặc khi tiếp dân.

- *Kì họp HĐND*: Để nâng cao chất lượng, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của HĐND phải nâng cao chất lượng kì họp HĐND; tuân thủ các quy định pháp luật về họp định kì và có thể họp theo chuyên họp đề hoặc họp bất thường tùy theo tình hình thực tế của địa phương.

- *Thường trực HĐND*: Việc chuẩn bị kì họp được Thường trực HĐND các cấp đặc biệt quan tâm nên tập trung chỉ đạo chặt chẽ và chuẩn bị chu đáo, từ việc chuẩn bị nội dung, chương trình, đến các điều kiện đảm bảo phục vụ tốt nhất cho kì họp. Tuy nhiên, có những báo cáo, đề án của UBND trình ra mất nhiều thời gian thảo luận, nhưng không được HĐND thông qua, vì chuẩn bị chưa kỹ, thuyết trình của ban chưa đủ căn cứ thuyết phục.

Công tác kiểm tra đôn đốc việc thực hiện pháp luật và nghị quyết của HĐND được Thường trực HĐND phối hợp với các ban của Hội đồng kiểm tra và tổ chức các đoàn đi thực tế với nhiều hình thức khác nhau tùy theo từng địa phương và đạt được kết quả tốt. Tuy nhiên, một số cơ quan, tổ chức việc triển khai thực hiện yêu cầu, kiến nghị của Thường trực và các ban của HĐND còn chậm hoặc chưa đảm bảo yêu cầu đề ra.

Công tác tiếp dân, đôn đốc việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân được quan tâm. Tuy nhiên, số đơn thư tồn đọng còn không ít, hiện tượng khiếu kiện đông người vẫn còn, có vùng còn gây mất ổn định.

- *Các Ban của HĐND*: Theo quy định của pháp luật, các Ban của HĐND "hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, chịu trách nhiệm và báo cáo công

tác trước HĐND cùng cấp" (Điều 26 - Quy chế hoạt động của HĐND). Qua hoạt động giám sát của các Ban giúp cho HĐND nắm bắt được tình hình hoạt động của các cơ quan, tổ chức, từ đó có biện pháp đôn đốc, kiểm tra kịp thời.

- *Các điều kiện đảm bảo cho hoạt động của HĐND*: Tổ chức văn phòng giúp việc HĐND có nhiều đổi mới, tuy nhiên, còn thiếu sự đồng bộ về mô hình tổ chức văn phòng và số lượng biên chế cán bộ, chuyên viên rất hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu thực tế, nhất là ở cấp huyện và xã, có nơi chưa bố trí hoặc bố trí chuyên viên giúp việc quá ít nên công tác phục vụ hoạt động của HĐND ở các cấp này còn gặp nhiều khó khăn.

* *Một số kinh nghiệm của HĐND*: Từ thực tế công tác tổ chức và hoạt động của HĐND trong mấy năm qua, có thể đúc rút một số kinh nghiệm sau:

- Đảm bảo và không ngừng đổi mới, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng là vấn đề có tính nguyên tắc, quyết định đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND.

- Phát huy vai trò của Thường trực, các ban làm nòng cốt thúc đẩy hoạt động của HĐND.

- Thường xuyên duy trì và tăng cường mối quan hệ phối hợp công tác giữa HĐND với các cơ quan, tổ chức nhằm thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của mình.

- Nâng cao chất lượng kì họp của HĐND nhằm làm cho các quyết định quan trọng của HĐND sát với yêu cầu cuộc sống, có tính khả thi cao, đồng thời phải tăng cường cải tiến nội dung và phương thức hoạt động giám sát của HĐND.

- Tăng cường bộ máy giúp việc cho HĐND đủ về số lượng, mạnh về chất lượng. Tăng cường các điều kiện bảo đảm hoạt động của HĐND như kinh phí, cơ sở, vật chất, trang thiết bị làm việc v.v...

Tóm lại, tổ chức và hoạt động của HĐND về cơ bản đã đáp ứng đúng theo yêu cầu mà luật đã định. Tuy nhiên, trong giai đoạn đất nước hội nhập, mạnh mẽ cải tổ bộ máy nhà nước và xây dựng NNQP XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân thì nhu cầu đòi hỏi đổi mới các cơ quan nhà nước trong đó có HĐND là cần thiết. Việc HĐND hình đủ ba cấp còn dàn trải, thiếu tinh gọn, hiệu quả chưa cao, chưa có sự tương thích với đặc thù dân cư, kết cấu kinh tế-xã hội vùng miền; HĐND hoạt động còn thiếu tính thực chất, chưa thể hiện triệt để tính quyền lực, đại diện của HĐND;

nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND thực hiện chưa triệt để và chưa sát với tình hình thực tế của từng địa phương; công việc thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND còn chậm và thiếu tính quyết liệt.

Chương 3

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

3.1. Nhận thức vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Hội đồng nhân dân

Muốn nâng cao năng lực, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của HĐND và xây dựng thành công HĐND trong NNQP phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó sự lãnh đạo của Đảng là một nhân tố rất quan trọng. Sự lãnh đạo của Đảng là nhân tố quyết định đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND.

3.1.1. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Hội đồng nhân dân trong việc quyết định các vấn đề quan trọng ở địa phương

Trên cơ sở nghị quyết của Đảng, pháp luật của Nhà nước và nguyện vọng của cử tri, tại các kì họp HĐND quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương thuộc thẩm quyền theo phân cấp làm căn cứ cho UBND triển khai thực hiện.

Một nội dung quan trọng đặt ra đối với HĐND, đó là: *mọi quyết định của Đảng cần được thể chế, chính thức hóa bằng nghị quyết của HĐND*. Nghị quyết của HĐND phải là văn bản có hiệu lực cao nhất ở địa phương, là cơ sở, căn cứ quan trọng để các cơ quan nhà nước khác ở địa phương vận dụng thực thi nhiệm vụ quyền hạn của mình trong phạm vi thẩm quyền.

3.1.2. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Hội đồng nhân dân trong việc giám sát

Hoạt động giám sát là nhằm đảm bảo cho các chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước và nghị quyết của HĐND được thực hiện nghiêm túc, chấn chỉnh những sai phạm hoặc phát hiện, tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện nghị quyết của HĐND.

Các cấp ủy Đảng thường xuyên quan tâm, tạo điều kiện để HĐND thực hiện quyền giám sát của mình, giám sát có trọng tâm, trọng điểm và đúng quy định của pháp luật.

3.1.3. Sự lãnh đạo của Đảng trong công tác tổ chức bộ máy và cán bộ đối với Hội đồng nhân dân

Trong quá trình đổi mới các cơ quan dân cử, tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với HĐND các cấp là yêu cầu khách quan và là yếu tố cần thiết để phát huy vai trò chủ động, sáng tạo của HĐND trong việc thực hiện thẩm quyền theo luật định. Để có một hệ thống cơ quan quyền lực địa phương đủ mạnh thì cần có sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy Đảng đến công tác tổ chức bộ máy và cán bộ của HĐND, chăm lo xây dựng bộ máy giúp việc ngang tầm với nhiệm vụ của HĐND, từng bước hoàn thiện mô hình, cơ cấu tổ chức của HĐND trong giai đoạn mới.

3.1.4. Sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phối hợp của Hội đồng nhân dân với các cơ quan trong hệ thống chính trị

Các cấp ủy Đảng xây dựng và tăng cường chỉ đạo mối quan hệ công tác giữa các cơ quan trong hệ thống chính trị, giữa Đảng đoàn HĐND với Ban cán sự Đảng UBND, giữa Thường trực HĐND với UBND, Mặt trận Tổ quốc cùng cấp tích cực, chủ động và phối hợp chặt chẽ trong việc triển khai thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và các nhiệm vụ chính trị tại địa phương.

3.2. Một số kiến nghị đổi mới Hội đồng nhân dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

3.2.1. Hội đồng nhân dân cần thực hiện tốt chức năng đại diện của một cơ quan dân cử tại địa phương

Ở địa phương, HĐND cần thực hiện tốt chức năng đại diện cho nhân dân địa phương để thi hành quyền làm chủ của nhân dân địa phương theo phương thức chuyển tải những quan tâm, mong muốn của cử tri, nhân dân vào chính sách của địa phương. Do đó, "sự đại diện phải bắt đầu từ sự tự do, mong muốn một cách tự nhiên của cử tri". HĐND là cơ quan được nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra phải được chính thức hóa mọi hoạt động tổ chức và sự kiện tại địa phương trên cơ sở luật định và được nhân dân đồng tình, ủng hộ.

Chức năng đại diện đòi hỏi HĐND và các đại biểu phải đứng trên lợi ích của nhân dân để quyết định các vấn đề có liên quan tại địa phương, công khai hóa hoạt động và khuyến khích các công dân và tổ chức xã hội, các nhóm lợi ích bộc lộ mối quan tâm đa dạng của họ đến các quyết định của HĐND.

3.2.2. Phát huy vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân

Để phát huy vai trò giám sát của HĐND các cấp, trước hết cần hoàn thiện cơ sở pháp lý của hoạt động giám sát. Do đó, một trong những yêu cầu của hoạt động giám sát là cần phải có một hệ thống pháp luật hoàn thiện.

Giám sát là một trong những chức năng chủ yếu của HĐND. Nhiều kết quả từ hoạt động giám sát đã giải quyết các vấn đề bức xúc ở địa phương. Tuy nhiên hoạt động giám sát cần phải được nâng cao hơn nữa về chất lượng và hiệu quả. Trong điều kiện có sự thay đổi mang tính chất thí điểm về mô hình cơ cấu tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp. Một vấn đề đặt ra đối với HĐND đặc biệt là HĐND cấp tỉnh trong hoạt động giám sát cần nâng cao nhận thức, chất lượng giám sát và biện pháp xử lý với đối tượng không thực hiện yêu cầu của chủ thể giám sát.

3.2.3. Quan tâm, bồi dưỡng trình độ và kỹ năng hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân

Một trong những yêu cầu, đòi hỏi đặt ra đối HĐND là trình độ và kỹ năng hoạt động của các đại biểu dân cử ở địa phương. Là đại biểu HĐND, tức là người đại diện của cử tri những người đã bầu ra mình để chuyển ý chí, nguyện vọng và lợi ích của cử tri thành quyết sách của địa phương, thay mặt cử tri để tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương và thực thi quyền giám sát đối với mọi hoạt động của chính quyền địa phương.

Một trong các yếu tố góp phần làm tròn sứ mệnh đại biểu là trí tuệ của đại biểu HĐND. Bên cạnh đó, kỹ năng hoạt động của đại biểu HĐND mang tính chuyên nghiệp thể hiện rất nhiều ở năng lực của người đại biểu, là một trong những yếu tố đảm bảo chất lượng hoạt động của HĐND

Nâng cao chất lượng đại biểu HĐND theo hướng kết hợp tốt giữa yêu cầu về tiêu chuẩn và cơ cấu đại biểu là giải pháp có tính chất quyết định chất lượng bộ máy và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND trong giai đoạn mới, thực sự đảm bảo cho HĐND trở thành trường học về quyền làm chủ của nhân dân, trở thành diễn đàn để nhân dân lao động thực hiện quyền làm chủ Nhà nước và xã hội của mình.

3.2.4. Tăng cường mối quan hệ, phối hợp giữa Hội đồng nhân dân các địa phương và với các cơ quan hữu quan khác

HĐND không phải là một tổ chức đơn lẻ mà là một "mắt xích" trong hệ thống tổ chức bộ máy Nhà nước và hệ thống chính trị. Các chức năng và tính thực quyền của nó chỉ có thể được thực hiện, được đảm bảo thông qua các mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức khác theo một cơ chế xác định. Một cơ chế phối hợp phải được xây dựng bằng một cơ chế thể hiện tinh thần cộng đồng trách nhiệm chung đặt dưới sự lãnh đạo của cấp ủy địa phương.

Cần chú trọng vai trò của HĐND cấp tỉnh và cấp xã trong tổ chức và hoạt động sẽ mạnh mẽ và hiệu quả hơn, tính thực quyền được nâng cao, triệt để hơn. HĐND trong hoạt động phải tăng cường mối quan hệ giữa HĐND ở các địa phương và với các cơ quan hữu quan khác ở địa phương nhằm hoàn thiện cơ chế phối hợp hoạt động tạo ra sự liên kết thống nhất trong việc thực thi quyền lực của nhân dân địa phương.

3.2.5. Đề cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp và không phải tổ chức đầy đủ các cấp Hội đồng nhân dân

Để nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND cần được xác định theo hướng mỗi nhiệm vụ, quyền hạn phải tương xứng và cần giải quyết dứt điểm ở từng cấp và cần có Hội đồng nhân ở cấp nào. Hiện nay, vấn đề phân cấp đối với HĐND các cấp đang diễn ra trong một giai đoạn có tính chất bước ngoặt đảm bảo HĐND trong phạm vi được phân cấp phải là cơ quan dân cử ở địa phương đi đầu trong việc xây dựng một cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động trong sạch, tinh gọn, thống nhất, thông suốt, hiệu lực và hiện đại. Việc phân cấp là việc phân công quyền lực được thực hiện dưới sự kiểm soát của trung ương bằng luật pháp.

Tính tự chủ, chịu trách nhiệm của Hội đồng nhân phải được đảm bảo bằng việc HĐND có toàn quyền tự chủ, chịu trách nhiệm về vùng lãnh thổ được trung ương phân cấp, toàn quyền quyết định về cơ cấu, tổ chức của HĐND cũng như có quyền "tác động" mạnh mẽ đến việc hình thành cơ cấu tổ chức của các cơ quan được lập ra từ HĐND trên cơ sở luật định. HĐND phải thực sự là "cái mũ" trên đầu của các chủ thể ở địa phương và các chủ thể phải thấy rằng rất cần "cái mũ" đó.

3.2.6. Mở rộng và phát huy dân chủ ở cơ sở

Mở rộng và phát huy dân chủ cơ sở phải xác định là một nhiệm vụ cấp bách trước mắt là phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở, là nơi trực tiếp thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, là nơi cần thực hiện quyền làm chủ của nhân dân một cách trực tiếp và rộng rãi nhất.

Thực hiện tốt Quy chế dân chủ cơ sở sẽ làm rõ, công khai, minh bạch trong hệ thống HĐND; công khai minh bạch với dân; mọi vấn đề quan trọng ở địa phương đều được đưa ra để dân bàn nhất là dân ở cơ sở.

Hiện nay, HĐND đang có sự thay đổi trong vấn đề phân cấp. Do đó, việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở cũng đòi hỏi HĐND ở các địa phương khác nhau cần vận dụng linh hoạt, phù hợp với đặc thù của từng địa phương nhưng không trái quy định của pháp luật, với tinh thần chung của Quy chế dân chủ ở cơ sở và cần có sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, ban ngành hữu quan khác ở địa phương triển khai sâu rộng nhiều hình thức thực hiện dân chủ ở cơ sở.

Tăng cường phát huy dân chủ và thực hiện dân chủ ở cơ sở là một nhu cầu khách quan, đặc biệt là việc thực hiện dân chủ cơ sở trong giai đoạn hiện nay. HĐND phải giữ vai trò tiên phong trong việc quán triệt thực hiện dân chủ ở cơ sở. Từ đó các quyền tự do, dân chủ được đảm bảo; HĐND và các cơ quan nhà nước khác phải thực sự là chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân.

KẾT LUẬN

Xây dựng HĐND trong NNPQ XHCN Việt Nam và đổi mới HĐND trong điều kiện đất nước hiện nay đang ra sức xây dựng NNPQ XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân là một nhu cầu cấp thiết và cũng đòi hỏi phải trải qua quá trình lâu dài, đúng đắn. Những vấn đề được đưa ra ở trên có ý nghĩa trong việc hoàn thiện HĐND trong giai đoạn hiện nay và tạo tiền đề hoàn thiện các cơ quan nhà nước trong đó có HĐND trong NNPQ XHCN Việt Nam. Một cơ quan dân cử ở địa phương có sức mạnh của một cơ quan quyền lực và thực sự đại diện cho mọi tầng lớp nhân dân địa phương hoàn toàn tự chủ, độc lập ở địa phương trên cơ sở có một hệ thống pháp luật đồng bộ, vững chắc. Vì vậy, đổi mới HĐND trong điều kiện hiện nay phù hợp với

yêu cầu cải cách bộ máy nhà nước, góp phần làm nên HĐND trong NNPQ XHCN Việt Nam là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương mang một tầm vóc mới có đủ khả năng, điều kiện tổ chức và hoạt động tự chủ, thực quyền.

Hội đồng nhân dân trong NNPQ phải thực sự là một thiết chế đáp ứng được vai trò đại diện nhân dân, thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương mà nhân dân tin cậy ủy thác nhằm phục vụ nhân dân. Do đó, HĐND trong NNPQ phải có những đòi hỏi nhất định trên cơ sở thực tiễn đánh giá đúng thực trạng của HĐND và xác định các giải pháp kiện toàn và nâng cao chất lượng HĐND trong điều kiện chúng ta đang đổi mới cơ cấu bộ máy nhà nước và xây dựng NNPQ XHCN. Theo đó, những vấn đề cần giải quyết đặt ra đối với HĐND: đổi mới mạnh mẽ tổ chức, hoạt động của HĐND theo hướng nâng cao chất lượng hoạt động trong phạm vi được phân cấp; bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương; phát huy vai trò giám sát của HĐND ở địa phương; đổi mới phương thức hoạt động theo hướng ngày càng thiết thực và hiệu quả hơn; giải quyết tốt mối quan hệ giữa HĐND với các cơ quan hữu quan khác ở địa phương nhằm tạo một môi trường sinh hoạt hợp pháp cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân ở địa phương; HĐND phải là chủ thể đi đầu và thực hiện triệt để Quy chế dân chủ cơ sở góp phần công khai minh bạch trong hệ thống chính quyền, hệ thống HĐND, với dân và góp phần hoàn thiện người đại biểu của dân.

Với những nội dung này, việc nghiên cứu HĐND trong NNPQ không chỉ mang tính chất lí luận mà còn có giá trị thực tiễn quan trọng trong việc tìm ra các giải pháp tối ưu để nâng cao chất lượng cơ cấu tổ chức bộ máy và hiệu quả hoạt động các cơ quan nhà nước trong đó có HĐND và hơn nữa sẽ là cơ sở góp phần kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện hành nhằm tạo thành một cơ cấu đồng bộ thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ nền dân chủ XHCN và xây dựng thành công NNPQ XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Như vậy, tìm hiểu về HĐND trong NNPQ là một yêu cầu khách quan phù hợp với thực tiễn đổi mới hiện nay ở Việt Nam. Trong quá trình nghiên cứu về HĐND chúng ta cần xác định đúng tầm quan trọng của HĐND và đặt nó trong bối cảnh vận động và phát triển của nền kinh tế - xã hội nước ta, từ đó nhận diện đúng nhất vị trí, vai trò và những đòi hỏi của HĐND trong NNPQ.