

KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRỊNH ĐÌNH BÁ

HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
CẤP HUYỆN TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NGÃI

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60 38 01 02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

GS. TS. VÕ KHÁNH VINH

HÀ NỘI, năm 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi tên: Trịnh Đình Bá, sinh ngày 10/01/1971;

Là học viên lớp Thạc sĩ Luật khóa V của Học viện Khoa học Xã hội Việt Nam tại thành phố Đà Nẵng;

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi.

Các số liệu, những kết quả nêu trong luận văn là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Hà Nội, tháng năm 2016

Tác giả luận văn

Trịnh Đình Bá

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP HUYỆN	7
1.1. Vị trí, vai trò và chức năng của Hội đồng nhân dân cấp huyện.....	7
1.2. Khái niệm, đặc điểm, nội dung, hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện.....	15
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện	32
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP HUYỆN TẠI TỈNH QUẢNG NGÃI	35
2.1. Các yếu tố tác động đến hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi	35
2.2. Thực trạng tổ chức và tiến hành hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi.....	39
2.3. Đánh giá về hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện trong thời gian qua tại tỉnh Quảng Ngãi.....	49
CHƯƠNG 3. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP HUYỆN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY	54
3.1. Yêu cầu tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện	54
3.2. Các quan điểm tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện.....	58
3.3. Các giải pháp tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện trong giai đoạn tới	62
KẾT LUẬN	79
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC NHỮNG TỪ VIẾT TẮT

- HĐND : Hội đồng nhân dân
TAND : Tòa án nhân dân
TTHĐND : Thường trực Hội đồng nhân dân
UBND : Ủy ban nhân dân
VBPL : Văn bản pháp luật
VBQPPL : Văn bản quy phạm pháp luật
VKSND : Viện Kiểm sát nhân dân
XHCHCN : Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân là một trong những nhiệm vụ hết sức quan trọng mà toàn Đảng, toàn dân ta đã và đang không ngừng phấn đấu thực hiện. Trong 30 năm đổi mới vừa qua, Đảng và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thường xuyên quan tâm đến vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của Nhà nước nói chung và của Hội đồng nhân dân nói riêng (HĐND). Đường lối và chủ trương đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân được thể hiện rất rõ trong nhiều văn kiện của Đảng như: Cương lĩnh năm 1991, Cương lĩnh 2011, Văn kiện các Đại hội Đảng lần thứ VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII và các văn kiện Hội nghị Trung ương Đảng các khóa cũng luôn nêu rõ vấn đề này. Những quan điểm, chủ trương đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân trong các văn kiện của Đảng được cụ thể hóa bằng những mô hình thực tiễn và xây dựng, ban hành thành các văn bản pháp luật cụ thể. Để cụ thể hóa Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5, khóa X đề cập sâu đến mô hình tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường với việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân ở cấp này tại một số địa phương. Năm 2008, Quốc hội khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 26/2008/QH12; năm 2009, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH về việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường trên địa bàn 10 tỉnh, thành phố trong cả nước.

Qua tổng kết thực tiễn về mô hình thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân ở huyện, quận, phường cho thấy rằng, việc thực hiện không tổ chức Hội đồng nhân dân ở các cấp này là chưa phù hợp với tình hình thực tế của nước ta trong giai đoạn hiện nay. Vì vậy, Quốc hội khóa XIII đã ban hành

Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 19/6/2015 (thay thế cho Luật Tổ chức Hội đồng nhân và Ủy ban nhân dân năm 2003), trong đó quy định rõ: Cấp chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chính quyền địa phương ở nông thôn gồm chính quyền địa phương ở tỉnh, huyện, xã. Chính quyền địa phương ở đô thị gồm chính quyền địa phương ở thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, phường, thị trấn [32].

Đến nay, hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp có những chuyển biến rõ nét, đóng góp tích cực vào thành tựu chung của sự nghiệp đổi mới và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân tại mỗi địa phương.

Tuy nhiên, theo đánh giá của nhiều nhà khoa học, nhiều báo cáo chính thức, hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp nói chung và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp huyện nói riêng vẫn còn nhiều hạn chế, tồn tại, hoạt động còn mang tính hình thức, chưa thực hiện tốt vai trò, chức năng, nhiệm vụ như luật định; hiệu lực, hiệu quả còn thấp, có nhiều ý kiến trong dư luận xã hội cho rằng Hội đồng nhân dân chưa có thực quyền.

Hội đồng nhân dân cấp huyện có vai trò rất quan trọng trong việc thực thi đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước tại địa phương và là nơi trực tiếp ban hành các quyết định về những chủ trương, chính sách lớn liên quan đến nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của địa phương.

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi trong thời gian qua vẫn còn những hạn chế như: hoạt động giám sát chưa đi vào chiều sâu, còn mang tính hình thức, hiệu quả giám sát chưa cao, một số kiến nghị còn chung chung,

chưa chỉ ra được các vấn đề mấu chốt của giám sát, chưa đưa ra giải pháp khắc phục có tính khả thi cao; việc thực hiện kiến nghị của cơ quan giám sát chưa nghiêm khắc; các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát chưa thực sự coi trọng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân.

Từ thực trạng nêu trên cho thấy rằng, việc nghiên cứu lý luận và thực tiễn về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp nói chung và của Hội đồng nhân dân cấp huyện nói riêng là nhu cầu cấp thiết trong cơ chế lãnh đạo, quản lý, điều hành của Nhà nước ta hiện nay. Việc đi sâu nghiên cứu thực trạng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi có ý nghĩa sâu sắc. Vì vậy, tác giả chọn đề tài: "*Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện từ thực tiễn tỉnh Quảng Ngãi*" để làm luận văn Thạc sĩ luật.

2. Tình hình nghiên cứu

Trải qua gần 70 mười năm kể từ khi ra đời, vị trí, vai trò của HĐND các cấp trong hệ thống tổ chức bộ máy Nhà nước ngày càng được khẳng định.

Vấn đề giám sát và nâng cao chất lượng, hiệu quả giám sát của HĐND các cấp ở nước ta đã được đề cập nhiều trên sách báo, tạp chí, có những đề tài, công trình khoa học nghiên cứu về vấn đề này, cụ thể như:

- *Nâng cao năng lực giám sát của HĐND cấp tỉnh trong điều kiện đổi mới ở Việt Nam hiện nay*, luận văn của Thạc sĩ Luật học Vũ Mạnh Thông, Học viện Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh 1998.

- *Quyền giám sát của HĐND và kỹ năng giám sát cơ bản*, TS Phạm Ngọc Ký (2001), Nxb Tư pháp, Hà Nội.

- *Một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND và UBND các cấp*, Nguyễn Quốc Tuấn, Tạp chí Tổ chức Nhà nước 6/2002.

- *Bàn về tổ chức và hoạt động của HĐND trong điều kiện cải cách bộ máy nhà nước hiện nay*, PGS - TS Bùi Xuân Đức, Tạp chí Nhà nước và Pháp

luật, 12/2003.

- *Về đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp nhiệm kỳ 2004 - 2009*, Đinh Ngọc Quang, Tạp chí Nhà nước số 2/2005.

- *Năng lực thực hiện chức năng giám sát của HĐND tỉnh Hải Dương đối với quản lý hành chính nhà nước về đất đai*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Phạm Quang Hưng, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh 2007.

Tình hình trên cho thấy việc nghiên cứu hoạt động giám sát của HĐND các cấp trong những năm qua đã được chú trọng và có bước phát triển đáng kể. Nhìn chung, các đề tài dưới nhiều góc độ khác nhau đã đề cập đến các vấn đề lý luận và thực tiễn trong hoạt động giám sát của HĐND như chủ thể giám sát, đối tượng giám sát, hình thức giám sát..

Tuy nhiên, cho đến nay có rất ít công trình nghiên cứu đến hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện, thậm chí vẫn chưa có công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện và đầy đủ về hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện.

Do vậy, để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân nói chung và Hội đồng nhân dân cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi nói riêng là việc làm cần thiết.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Nghiên cứu những vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện, để từ đó đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi, nhằm đề xuất những quan điểm và giải pháp tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện ở nước ta hiện nay.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu, đề tài thực hiện các nhiệm vụ sau:

- Nghiên cứu làm rõ những vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện.

- Đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi.

- Đề xuất những quan điểm và giải pháp tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện ở nước ta hiện nay.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về thời gian : Từ năm 2011 đến năm 2015.

- Về không gian: Nghiên cứu hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện từ thực tiễn của 14 huyện, thành phố trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

- Về nội dung: Nghiên cứu các vấn đề lý luận về HĐND cấp huyện, hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện, thực trạng về hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi, từ đó đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm tăng cường hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện ở nước ta hiện nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu:

5.1. Phương pháp luận nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu, dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác-Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng, Nhà nước về công tác giám sát của HĐND.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Có rất nhiều phương pháp nghiên cứu, ở đây tác giả chủ yếu dùng các phương pháp phân tích những tài liệu sẵn có; phương pháp thu thập và xử lý thông tin; phương pháp thống kê, phân tích và xử lý số liệu; phương pháp so

sánh, đánh giá; phương pháp quan sát... để nghiên cứu.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Kết quả nghiên cứu đề tài sẽ có một số đóng góp nhất định sau:

6.1. Ý nghĩa lý luận

Qua nghiên cứu đề tài sẽ khái quát những nét cơ bản về nội dung giám sát cũng như đặc điểm giám sát của HĐND cấp huyện.

Làm rõ về mặt lý luận khái niệm giám sát, hiệu quả giám sát của HĐND cũng như các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả giám sát, các tiêu chí đánh giá hiệu quả giám sát của HĐND cấp huyện.

Quá trình nghiên cứu đề tài sẽ góp phần hệ thống hóa lý luận cơ bản về công tác giám sát của HĐND làm cơ sở cho các nghiên cứu về vấn đề này.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Kết quả quá trình nghiên cứu của đề tài có ý nghĩa cho việc nâng cao nhận thức pháp lý trong hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện trong cả nước nói chung và của HĐND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi nói riêng; qua đó đưa ra được các giải pháp để tăng cường hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện tại địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

7. Cơ cấu của luận văn

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

Chương 1: Những vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

Chương 2: Thực trạng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi

Chương 3: Quan điểm và giải pháp tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện ở nước ta hiện nay.

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP HUYỆN

1.1. Vị trí, vai trò và chức năng của Hội đồng nhân dân cấp huyện

1.1.1. Vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân cấp huyện

Theo quan điểm của học thuyết Mác - Lênin, nhà nước mang bản chất giai cấp. Nhà nước chỉ ra đời từ khi xã hội phân chia giai cấp. Giai cấp nào thì nhà nước đó. Do trong xã hội nguyên thủy không có phân chia giai cấp, nên trong xã hội nguyên thủy không có Nhà nước. Cho đến nay, đã có 4 kiểu Nhà nước được hình thành: Nhà nước chủ nô, Nhà nước phong kiến, Nhà nước tư sản, Nhà nước vô sản (Nhà nước xã hội chủ nghĩa). Nhà nước được giai cấp thống trị thành lập để duy trì sự thống trị của giai cấp mình, để làm người đại diện cho giai cấp mình, bảo vệ lợi ích của giai cấp mình. Bản chất nhà nước có hai thuộc tính: tính xã hội và tính giai cấp cùng tồn tại trong một thể thống nhất không thể tách rời và có quan hệ biện chứng với nhau. Tính giai cấp là thuộc tính cơ bản, vốn có của bất kỳ nhà nước nào. Nhà nước ra đời trước hết phục vụ lợi ích của giai cấp thống trị; tính xã hội của nhà nước thể hiện ở chỗ nhà nước là đại diện chính thức của toàn xã hội, và ở mức độ này hay mức độ khác nhà nước thực hiện bảo vệ lợi ích cơ bản, lâu dài của quốc gia dân tộc và công dân mình.

Theo sự phát triển của xã hội, Nhà nước ngày càng phải can thiệp sâu vào nhiều lĩnh vực hoạt động của xã hội và thể hiện rõ là một bộ phận quan trọng trong đời sống xã hội. Để hoàn thành được nhiệm vụ của mình, Nhà nước phải tổ chức ra bộ máy gồm nhiều bộ phận với những cơ cấu khác nhau tạo nên một hệ thống thống nhất các cơ quan nhà nước. Trong bộ máy Nhà nước đó, Nhà nước tổ chức các loại cơ quan khác nhau, có vị trí, vai trò khác

nhau tùy thuộc vào từng chế độ Nhà nước. Đối với Nhà nước phong kiến, bộ máy là một cơ cấu thống nhất từ vua đến các thượng thư và quan chức địa phương. Bộ máy nhà nước tư sản gồm các cơ quan Nghị viện (cơ quan lập pháp), Chính phủ (cơ quan hành pháp) và Tòa án (cơ quan tư pháp), trong đó, tùy thuộc vào mức độ phân định các quyền mà vị trí, vai trò của từng cơ quan trên có những khác biệt (mức độ phân quyền). Còn trong chế độ nhà nước xã hội chủ nghĩa thì bộ máy nhà nước lấy nền tảng là các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước (Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp), các cơ quan nhà nước khác như Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân là những cơ quan phái sinh từ cơ quan quyền lực nhà nước, và là những cơ quan phải chịu sự giám sát, chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước.

Ở nước ta, từ khi Cách mạng tháng tám thành công, xây dựng nên Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định "Mọi quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân", tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về Nhân dân". Đảng ta cũng khẳng định "bản thân các cơ quan nhà nước không tự có quyền, mà được Nhân dân ủy nhiệm theo thẩm quyền cụ thể do pháp luật quy định. Điều đó cho thấy nguồn gốc, bản chất quyền lực nhà nước là quyền lực Nhân dân "Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua các cơ quan đại diện của mình đó là Quốc hội và HĐND các cấp". "Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước; HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương" [31].

Như vậy, giống như thiết chế của một số nhà nước khác trên thế giới, trong bộ máy nhà nước ta, Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, do Nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra, đại diện cho ý chí nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân ở địa phương đó; HĐND có quyền quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương theo quy định của pháp luật [32]. Ngay từ những ngày đầu của chính quyền cách

mạng, Đảng và Nhà nước ta đã quan tâm đến việc xây dựng củng cố và phát triển HĐND. Vì thế, HĐND đã làm được nhiều việc có lợi cho nước, cho dân, đã thể hiện được vai trò là cơ quan đại biểu của Nhân dân, là chỗ dựa vững chắc để Nhân dân xây dựng, củng cố chính quyền cách mạng ngày càng lớn mạnh.

Song hiện nay chúng ta lại chưa quan tâm đúng mức đến việc xây dựng mô hình tổ chức và hoạt động của từng cấp và tổng kết kinh nghiệm trong hoạt động của HĐND; vì thế trên thực tế cả về mặt tổ chức cũng như hoạt động của HĐND các cấp vẫn còn là một trong những khâu yếu kém của bộ máy nhà nước. Vì vậy có ý kiến cho rằng: cần bỏ HĐND, hay nói cách khác sự tồn tại của HĐND không cần thiết vì hoạt động của nó rất hình thức, làm cho bộ máy nhà nước thêm công kênh, tốn kém. Như vậy, vấn đề đặt ra hiện nay là phải tăng cường củng cố, kiện toàn HĐND, để HĐND hoạt động thực chất hơn và ngày càng có hiệu lực, hiệu quả tương xứng với vị trí, vai trò của HĐND như các bản Hiến pháp trước đó và Hiến pháp 2013 đã khẳng định.

Vị trí, vai trò quan trọng của HĐND trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta được khẳng định dựa trên những cơ sở lý luận và thực tiễn sau đây:

- HĐND các cấp trong suốt quá trình tồn tại và phát triển đã khẳng định được vị trí, vai trò, trách nhiệm của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương đại diện cho Nhân dân địa phương, HĐND có khả năng đoàn kết tập hợp được quần chúng, thống nhất ý chí và hành động của các tầng lớp Nhân dân, động viên được mọi nguồn lực vật chất và tinh thần của mỗi địa phương góp phần vào thắng lợi chung của sự nghiệp cách mạng của nước ta.

- Sự hiện diện của HĐND các cấp dưới sự lãnh đạo của Đảng có vai trò to lớn trong việc hình thành nhà nước kiểu mới ở nước ta, thể hiện được tính giai cấp sâu sắc, tính chất Nhân dân thực sự của nhà nước, tạo niềm tin vững

chắc cho Nhân dân về một chính quyền do Nhân dân quyết định.

- HĐND các cấp với tư cách là người đại diện về quyền làm chủ Nhân dân. Những người đủ năng lực, phẩm chất trong Nhân dân sẽ tham gia vào HĐND và thông qua các đại biểu của Nhân dân, HĐND trở thành diễn đàn để người dân thực hiện quyền làm chủ Nhà nước và xã hội của mình. Thực tiễn hoạt động của HĐND từ khi ra đời đến nay thực sự là tài sản và kinh nghiệm quý giá cho quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

- HĐND là cầu nối giữa chính quyền Trung ương và cấp trên với chính quyền địa phương, cơ sở vừa bảo đảm sự tập trung thống nhất trong hoạt động của bộ máy nhà nước trên phạm vi toàn quốc, vừa đảm bảo phát huy được nội lực từng địa phương. Thông qua Quốc hội và HĐND các cấp, bằng quyền dân chủ trực tiếp của mình, Nhân dân thực hiện được quyền làm chủ trên phạm vi cả nước và trước hết làm chủ ở ngay địa phương, cơ sở họ đang sinh sống.

Trên những cơ sở lý luận và thực tiễn đó, Điều 113 Hiến pháp 2013 và Điều 6 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đều xác 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, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên" (Hp, tr.66). Hiến pháp cũng quy định thẩm quyền rộng rãi của HĐND đảm bảo cho nó thật sự là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm và toàn quyền quyết định những vấn đề trọng đại ở địa phương trong khuôn khổ quy định của Hiến pháp và pháp luật [31].

Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, HĐND ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng an ninh ở địa phương, về biện pháp ổn định và

nâng cao đời sống của Nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho.

Từ những quy định của Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, có thể khái quát vị trí, vai trò, bản chất pháp lý của HĐND được thể hiện ở hai phương diện cơ bản là tính đại diện và tính quyền lực.

Thứ nhất: HĐND là cơ quan đại diện của Nhân dân địa phương.

Ở địa phương, HĐND là cơ quan duy nhất được thành lập bằng một cuộc bầu cử do cử tri địa phương trực tiếp bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Hình thức hoạt động của HĐND chủ yếu thông qua kỳ họp toàn thể. Mọi quyết định của HĐND được thông qua bằng việc biểu quyết theo nguyên tắc đa số. Tính chất đại diện của HĐND về mặt hình thức được thể hiện rõ nét nhất ở vấn đề cơ cấu đại biểu trong Hội đồng. Mỗi HĐND có một số lượng đại biểu nhất định đại diện cho nữ giới, người dân tộc, tôn giáo, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, lực lượng vũ trang nhân dân và cơ quan nhà nước khác tại địa phương. Điều này có nghĩa HĐND không đại diện cho một đảng phái, tổ chức nào mà đại diện cho toàn thể Nhân dân; thành phần trong HĐND thể hiện khối đại đoàn kết của toàn dân sống trong phạm vi một địa phương. Tuy nhiên, về mặt lý luận cũng như thực tiễn, cách thành lập HĐND, cơ cấu thành phần đại biểu, hình thức tổ chức hoạt động mới chỉ là dấu hiệu về mặt hình thức, còn hiệu quả hoạt động trong thực tế là cơ sở phản ánh đầy đủ nhất tính chất đại diện của HĐND. Điều đáng quan tâm hiện nay là hiệu quả hoạt động của HĐND vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu và lòng mong đợi của Nhân dân, vì thế nó chỉ mới phản ánh và xác nhận được phần nào bản chất dân chủ của chế độ Nhà nước ta.

Thứ hai: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương thể hiện trong tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật và trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, xây dựng chính quyền [32].

+ Có quyền căn cứ vào pháp luật để bầu, miễn nhiệm, bãi miễn các chức

đanh của UBND là cơ quan chấp hành của mình; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Hội thẩm nhân dân của Tòa án nhân dân cùng cấp cũng như có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu ra.

+ Có quyền căn cứ vào Hiến pháp và pháp luật ra Nghị quyết để triển khai các mặt công tác ở địa phương.

+ Có quyền giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương...

Như vậy, tính chất quyền lực của HĐND được thể hiện trên nhiều phương diện, là cơ quan quyền lực nhà nước có quyền ban hành nghị quyết để quyết định nhiều vấn đề quan trọng ở địa phương.

Từ những vấn đề nêu trên, xét về mặt hình thức cũng như nội dung hoạt động, thiết chế HĐND ở nước ta thực sự là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở địa phương. Quyền lực của HĐND được xác định trong Hiến pháp về bản chất cũng chính là quyền lực của Nhân dân. Vấn đề đặt ra là làm thế nào nào để HĐND thực hiện được quyền lực của mình trên thực tiễn là mục đích hướng tới của công cuộc đổi mới và hoàn thiện bộ máy nhà nước nói chung và HĐND các cấp nói riêng.

1.1.2. Chức năng của Hội đồng nhân dân

Chức năng của HĐND là những phương diện hoạt động chủ yếu của HĐND nhằm thực hiện vai trò, nhiệm vụ của HĐND.

Căn cứ vào Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, HĐND các cấp có hai chức năng cơ bản đó là: chức năng quyết định và chức năng giám sát.

Chức năng quyết định của HĐND được ghi nhận như sau:

Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân huyện trong tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật và trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, xây dựng chính quyền [32].

Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân huyện trong lĩnh vực kinh

tế, tài nguyên, môi trường [32].

- Thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn và hằng năm của huyện, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của huyện trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt;

- Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách huyện; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương. Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của huyện theo quy định của pháp luật;

- Quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn huyện trong phạm vi được phân quyền;

- Quyết định biện pháp quản lý và sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác; biện pháp bảo vệ và cải thiện môi trường, phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão, lụt ở địa phương theo quy định của pháp luật.

* Chức năng giám sát:

- Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện; giám sát hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, Ban của Hội đồng nhân dân cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp và văn bản của Hội đồng nhân dân cấp xã [32].

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật [32].

Qua quá trình phát triển, vai trò, chức năng giám sát của HĐND ngày càng được hoàn thiện. Trong Sắc lệnh số 63 ngày 23/11/1945 về tổ chức chính quyền địa phương tuy không trực tiếp sử dụng khái niệm "giám sát"

trong hoạt động của HĐND, nhưng từ các quy định về thẩm quyền của HĐND trong Sắc lệnh có thể thấy chức năng giám sát của HĐND đã được xác nhận, thể hiện rõ nét ở các quy định về quyền của HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với Ủy ban hành chính. Tuy nhiên, nhìn chung với quy định của văn bản này, mức độ giám sát của HĐND đối với Ủy ban hành chính còn hạn chế. Từ năm 1983 Luật Tổ chức HĐND và UBND đã chính thức sử dụng khái niệm "giám sát" để xác nhận chức năng giám sát của HĐND. Đến Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003 chức năng giám sát của HĐND một lần nữa được quy định đầy đủ, cụ thể hơn. Đặc biệt với sự ra đời của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 (có hiệu lực vào ngày 01/7/2016) đã đánh dấu một bước phát triển mới về chức năng giám sát của HĐND cả về mặt lý luận và thực tiễn hoạt động, nâng cao được vị thế và vai trò của HĐND hiện nay. Trong đó Luật 2015 quy định rất cụ thể chức năng quyết định và chức năng giám sát của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã.

Chức năng giám sát của HĐND bao giờ cũng gắn liền với chức năng quyết định những vấn đề cơ bản về kinh tế, xã hội của HĐND. Thực hiện tốt chức năng này không những cho phép HĐND kiểm tra, đánh giá hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, các nghị quyết của HĐND mà còn cho phép HĐND phát hiện được sự không phù hợp, thiếu thực tế của các Nghị quyết của HĐND để sửa đổi, bổ sung. Kết quả giám sát sẽ là căn cứ để HĐND thực hiện quyền bãi nhiệm, miễn nhiệm các chức vụ chủ chốt của HĐND, UBND cùng cấp hoặc sẽ là cơ sở để HĐND bãi bỏ những quyết định sai trái của HĐND cùng cấp, những nghị quyết sai trái của HĐND cấp dưới trực tiếp.

Như vậy, theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, vị trí, vai trò và chức năng của HĐND rất lớn. Vấn đề đặt ra hiện nay chúng ta phải làm thế

nào để HĐND thể hiện và phát huy tốt vị trí, vai trò và chức năng của Hội đồng trên thực tế; đảm bảo sự phối hợp, hợp tác với nhau giữa các cơ quan nhà nước ở địa phương nhằm đưa lại cuộc sống của người dân ở địa phương ngày càng được nâng cao.

Để đáp ứng được yêu cầu trên chúng ta cần phải đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của HĐND, trong đó phải đặc biệt chú ý đến chức năng giám sát.

Từ yêu cầu của luận văn đặt ra, vấn đề giám sát của HĐND cần được nghiên cứu sâu cả về mặt lý luận và thực tiễn. Trên cơ sở đó, chúng ta có những căn cứ để đề xuất một số phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện nói chung và HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi nói riêng trong sự nghiệp đổi mới hiện nay. Vì vậy, các vấn đề lý luận cơ bản về hoạt động giám sát và hiệu quả giám sát được tách thành các tiết riêng trình bày dưới đây.

1.2. Khái niệm, đặc điểm, nội dung, hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

1.2.1. Khái niệm hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

Để nhận thức đúng bản chất, vai trò, nội dung cũng như phương thức hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện trước hết cần làm rõ khái niệm giám sát:

Qua nghiên cứu một số tài liệu, chúng tôi thấy thuật ngữ "giám sát" được hiểu theo nhiều cách, từ nhiều góc độ khác nhau:

- Giám sát: Theo động từ thì giám sát có nghĩa là trông nom, coi sóc một loại công việc, theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không.

- Giám sát: là chỉ hoạt động quan sát, theo dõi xem xét các cơ quan quyền lực nhà nước, Tòa án, tổ chức xã hội đối với hoạt động của cơ quan

nhà nước, các đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, tổ chức hay công dân... nhằm đảm bảo cho pháp luật được tuân thủ nghiêm chỉnh [*hanhchinh.comvn*].

- Theo Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015: "Giám sát là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý".

Như vậy, tuy cách diễn đạt và biểu hiện ý nghĩa của từ giám sát có khác nhau, nhưng các quan niệm trên đều đề cập đến nội dung cơ bản: giám sát là việc theo dõi, xem xét và kiểm tra một chủ thể nào đó về một việc làm đã thực hiện đúng hoặc chưa đúng những điều đã quy định để từ đó có biện pháp điều chỉnh hoặc xử lý đối với việc làm sai, nhằm đạt được những mục đích hiệu quả xác định từ trước, bảo đảm cho các quyết định thực hiện đúng và đầy đủ.

Với những khái niệm đó, chúng ta thấy giám sát có những đặc trưng sau:

- Giám sát luôn gắn với một chủ thể nhất định nào đó, tức là phải trả lời được câu hỏi ai (cá nhân hay tổ chức nào) có quyền thực hiện việc theo dõi, xem xét, kiểm tra và đưa ra những nhận định, đánh giá về một việc làm nào đó đã được thực hiện đúng hoặc không đúng với những điều đã quy định, quyết định.

- Giám sát bao giờ cũng cần 2 giai đoạn chủ yếu: giai đoạn theo dõi, xem xét, kiểm tra và giai đoạn đánh giá đưa ra kết luận. Trong đó giai đoạn thứ nhất rất quan trọng, là cơ sở để thực hiện giai đoạn thứ hai. Nếu giai đoạn theo dõi, xem xét, kiểm tra làm tốt thì việc đánh giá, kết luận sẽ đúng đắn, chính xác và cuộc giám sát sẽ có hiệu quả và ngược lại.

- Giám sát cũng luôn gắn với một đối tượng cụ thể, tức là phải trả lời được câu hỏi giám sát ai, giám sát việc gì. Đặc điểm cơ bản này cho chúng ta phân biệt giữa giám sát và kiểm tra. Bởi nói tới kiểm tra thì chủ thể hoạt động

kiểm tra và đối tượng chịu sự tác động này có thể đồng nhất là một. Đó là việc tự kiểm tra của chủ thể đối với hoạt động của mình, tức là tự xem xét đánh giá tình trạng tốt xấu của công việc đang làm để từ đó uốn nắn, sửa chữa. Nhưng trong việc giám sát thì không thể có tình trạng tự chủ thể hoạt động quan sát theo dõi đến chính hành vi của mình mà phải là hoạt động theo dõi, thăm tra và xem xét của một chủ thể khác từ đó đưa ra kết luận và xử lý. Khác với kiểm tra, thanh tra, hoạt động giám sát bao giờ cũng được báo trước cho đối tượng bị giám sát một thời gian nhất định.

- Giám sát phải thể hiện được quan hệ giữa các chủ thể tham gia vào hoạt động giám sát, nội dung của quan hệ này biểu hiện ở những quyền và nghĩa vụ của chủ thể giám sát và đối tượng chịu giám sát.

- Giám sát phải được tiến hành trên những căn cứ do pháp luật quy định. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng bởi vì: nếu như thiếu những quy định này thì chủ thể giám sát không có cơ sở để thực hiện quyền giám sát và tiêu chí để đưa ra những nhận định về hoạt động của đối tượng chịu giám sát.

- Giám sát là hoạt động có tính mục đích, trước hết mục đích của giám sát là đưa ra được những nhận định chính xác của chủ thể giám sát đối với hoạt động của đối tượng chịu giám sát, từ đó có các biện pháp xử lý đối với những việc làm sai trái nhằm bảo đảm cho những quy định của pháp luật được thực hiện đúng và có hiệu quả. Như vậy, mục đích chung của giám sát nhà nước cũng như giám sát xã hội là bảo đảm cho sự hoạt động đúng đắn, minh bạch, liên tục của các cơ quan tổ chức, cá nhân có chức vụ quyền hạn trong bộ máy nhà nước, trên cơ sở tuân thủ thường xuyên, nghiêm chỉnh pháp luật quy định về nghĩa vụ, chức năng và thẩm quyền của họ.

Tóm lại, thuật ngữ "giám sát" nếu hiểu theo nghĩa chung thì phạm vi áp dụng của nó rất rộng, muốn có một khái niệm cụ thể thì hoạt động giám sát bao giờ cũng gắn với một chủ thể xác định chẳng hạn như giám sát của Đảng,

giám sát của Quốc hội, giám sát của HĐND, giám sát của Nhân dân.

Trong phạm vi của luận văn này chúng ta cần làm sáng rõ cơ sở lý luận và thực tiễn hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện, từ đó đề ra những giải pháp góp phần hoàn thiện cơ chế giám sát quyền lực nhà nước ở nước ta (thông qua thực trạng hoạt động của HĐND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi).

Căn cứ vào các yếu tố cấu trúc của khái niệm giám sát, căn cứ vào những quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các văn bản pháp luật khác, hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện được hiểu như sau:

Giám sát của HĐND cấp huyện là tổng thể các hoạt động của HĐND, Thường trực HĐND, các ban của HĐND và các đại biểu HĐND nhằm theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của các cơ quan tổ chức, cá nhân chịu giám sát trong việc thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên cũng như nghị quyết của HĐND cấp huyện; từ đó đưa ra các kết luận và phương án xử lý phù hợp để phát huy mọi tiềm năng, xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội cũng như quốc phòng, an ninh ngày càng vững mạnh; không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của Nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với tỉnh và cả nước.

Như vậy, HĐND là một bộ phận cấu thành của cơ chế giám sát kiểm tra nhà nước. Điểm đặc biệt HĐND huyện vừa là chủ thể thực hiện hoạt động giám sát nhưng đồng thời cũng là đối tượng chịu sự giám sát của HĐND cấp tỉnh.

1.2.2. Đặc điểm hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

**** Đặc điểm về chủ thể giám sát***

Trong hệ thống chính trị Việt Nam hiện nay, việc giám sát các hoạt động của nhà nước được thực hiện bởi rất nhiều cơ quan, tổ chức: giám sát của Đảng; giám sát của cơ quan dân cử (Quốc hội và HĐND), giám sát của Chủ

tịch nước, kiểm tra, thanh tra của Chính phủ và bộ máy hành chính, kiểm tra giám sát của Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) và Tòa án nhân dân (TAND), giám sát của tổ chức chính trị xã hội, giám sát của Nhân dân... Trong đó giám sát của HĐND có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển của địa phương. Xuất phát từ vị trí, vai trò của HĐND và tính phong phú trong hoạt động giám sát, giám sát của HĐND có các đặc điểm sau:

- Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình tại kỳ họp Hội đồng nhân dân và trên cơ sở hoạt động giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, các Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân.

- Hội đồng nhân dân quyết định nội dung giám sát theo đề nghị của Thường trực Hội đồng nhân dân trên cơ sở các kiến nghị của Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp và ý kiến, kiến nghị của cử tri địa phương.

Như vậy, chủ thể thực hiện quyền giám sát của HĐND huyện bao gồm:

- HĐND: một tập thể các đại biểu HĐND tại phiên họp hội đồng.
- Thường trực HĐND.
- Các ban của HĐND.
- Đại biểu HĐND.

Theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 (sửa đổi) Thường trực HĐND chưa phải là chủ thể của hoạt động giám sát mới chỉ là người đôn đốc kiểm tra các hoạt động của UBND cùng cấp cũng như vấn đề giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở địa phương. Như vậy theo quy định của pháp luật hiện hành chủ thể giám sát của HĐND ngày càng được mở rộng và quy định chặt chẽ hơn.

Chủ thể tiến hành thực hiện chức năng giám sát của HĐND đã được chú

ý về cấu trúc, số lượng và chất lượng của từng loại chủ thể đó nhìn chung đã được tăng lên ngày càng đáp ứng yêu cầu đặt ra hiện nay đối với công việc giám sát của Hội đồng. Cơ quan Thường trực HĐND hiện nay có số lượng tăng gần gấp đôi so với trước đây [32].

*** Đặc điểm về đối tượng giám sát**

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, đối tượng giám sát của HĐND bao gồm:

+ Thường trực HĐND, Ủy ban nhân dân(UBND), TAND, VKSND cùng cấp [32].

+ Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND các thành viên khác của UBND, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân, Chánh án TAND cùng cấp [32].

Như vậy theo pháp luật hiện hành đối tượng giám sát của HĐND cấp huyện rất phong phú và đa dạng, bao gồm tất cả các cơ quan nhà nước, đơn vị kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân và mọi công dân ở địa phương. Trong khi các đại biểu của Hội đồng đa số hoạt động kiêm nhiệm, hơn nữa hình thức làm việc chủ yếu là các kỳ họp, cho nên trong thực tế hiện nay HĐND cấp huyện chủ yếu mới giám sát được hoạt động của cơ quan hành pháp còn các tổ chức, đơn vị khác hầu như chưa được quan tâm thực hiện.

*** Đặc điểm về hình thức giám sát**

Hình thức ở đây được hiểu là cách thức mà HĐND cấp huyện áp dụng để giám sát các đối tượng theo quy định của pháp luật.

Theo Điều 87 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Quy chế hoạt động của HĐND 2005, HĐND cấp huyện sử dụng các công cụ giám sát sau:

- Xem xét báo cáo công tác của Thường trực HĐND, UBND, TAND,

VKSND cùng cấp. Xem xét việc trả lời chất vấn của Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND, các thành viên khác của UBND, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Viện trưởng VKSND, Chánh án TAND cùng cấp. Xem xét văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp khi phát hiện có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp.

- Thành lập Đoàn giám sát khi xét thấy cần thiết.
- Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu [32].

Thứ nhất, xem xét báo cáo công tác của Thường trực HĐND, UBND, TAND, VKSND cùng cấp.

Đây là một hình thức giám sát trực tiếp rất quan trọng của HĐND. HĐND xem xét thảo luận báo cáo công tác của Thường trực HĐND, UBND, TAND và VKSND cùng cấp tại kỳ họp cuối năm. Tại kỳ họp giữa năm, các cơ quan này gửi báo cáo công tác đến các đại biểu HĐND, khi cần thiết HĐND có thể xem xét thảo luận. Việc HĐND xem xét, thảo luận các báo cáo được diễn ra theo một trình tự nhất định: người đứng đầu các cơ quan bị giám sát trình bày báo cáo; Trưởng ban HĐND trình bày báo cáo thẩm tra; HĐND thảo luận; người đứng đầu cơ quan bị giám sát trình bày báo cáo có thể trình bày thêm những vấn đề có liên quan mà HĐND quan tâm; HĐND ra nghị quyết về công tác của cơ quan đã báo cáo khi xét thấy cần thiết.

Thứ hai: chất vấn, nghe trả lời chất vấn

Tại Điều 96 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015: "Đại biểu HĐND có quyền chất vấn Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND, Chánh án TAND, VKSND cùng cấp. Người bị chất vấn phải trả lời về những vấn đề mà đại biểu HĐND chất vấn".

Thứ ba, xem xét văn bản QPPL của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp có dấu hiệu trái với Hiến pháp và những văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

Đây là công cụ để HĐND giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các VBQPPL của các đối tượng giám sát thuộc thẩm quyền giám sát của HĐND huyện. Phục vụ cho việc thực hiện công cụ giám sát này tại các kỳ họp HĐND, Thường trực HĐND, các ban HĐND và từng đại biểu HĐND giữa hai kỳ họp phải thường xuyên thực hiện quyền giám sát các văn bản thuộc thẩm quyền để có đề nghị kịp thời tại kỳ họp của HĐND.

Hiện nay, theo pháp luật liên hành chỉ nêu nội dung mang tính chung chung, chưa quy định một quy trình cụ thể để HĐND xem xét tính hợp hiến của văn bản QPPL. Những quy định quyền giám sát của HĐND về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản của đối tượng giám sát, từ Hiến pháp đến các đạo luật như Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, Luật ban hành văn bản của HĐND và UBND, Quy chế hoạt động của HĐND mới dừng ở những quy định khái quát nên khó thực thi. Vì vậy trên thực tế HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi trong thời gian qua chưa một lần thực hiện quyền hủy bỏ một VBPL không hợp hiến.

Thứ 4, thành lập Đoàn giám sát

Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, HĐND xét thấy cần thiết phải xác minh, làm rõ, hoặc muốn biết một số thông tin cụ thể trong quá trình hoạt động của các đối tượng chịu giám sát thì HĐND thành lập Đoàn giám sát. Hàng năm, căn cứ vào chương trình giám sát đề ra hoặc theo đề nghị của Thường trực HĐND, các Ban HĐND hoặc của đại biểu HĐND, HĐND quyết định thành lập Đoàn giám sát.

Thứ năm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do HĐND bầu.

Việc HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do HĐND bầu là một công cụ giám sát mới của HĐND. Đây là hình thức HĐND giám sát hoạt động của các cá nhân thuộc đối tượng bị giám sát. Có ý kiến cho rằng bỏ phiếu tín nhiệm là hệ quả của giám sát nhưng thực chất không phải như vậy, mà đó là cơ sở để quy kết hệ quả, tức là tiền đề để đi đến việc áp dụng các biện pháp, chế tài giám sát.

1.2.3. Nội dung giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

Để có cơ sở pháp lý cho HĐND huyện thực hiện tốt chức năng giám sát, trước hết chúng ta phải xác định rõ nội dung giám sát của HĐND. Qua các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015:

- Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình tại kỳ họp Hội đồng nhân dân và trên cơ sở hoạt động giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, các Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân.

- Hội đồng nhân dân quyết định nội dung giám sát theo đề nghị của Thường trực Hội đồng nhân dân trình trên cơ sở các kiến nghị của Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp và ý kiến, kiến nghị của cử tri địa phương.

- Hội đồng nhân dân thực hiện các nội dung giám sát cụ thể sau đây:

- + Xem xét báo cáo công tác của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp;

- + Xem xét báo cáo của Ủy ban nhân dân cùng cấp về tình hình thi hành Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp;

- + Xem xét văn bản của Ủy ban nhân dân cùng cấp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và

ng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp;

+ Xem xét trả lời chất vấn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy viên Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp;

+ Thành lập Đoàn giám sát về một vấn đề nhất định khi xét thấy cần thiết và xem xét kết quả giám sát của Đoàn giám sát.

- Căn cứ vào kết quả giám sát, Hội đồng nhân dân có các quyền sau đây:

+ Yêu cầu Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp ban hành văn bản để thi hành Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của Hội đồng nhân dân;

+ Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp trái với Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân;

+ Ra nghị quyết về trả lời chất vấn và trách nhiệm của người trả lời chất vấn khi xét thấy cần thiết;

+ Miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Trưởng ban, Phó Trưởng ban của Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân và Ủy viên Ủy ban nhân dân.

Như vậy, nội dung giám sát của HĐND cấp huyện rất rộng, toàn diện, bao quát toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, xây dựng, củng cố chính quyền, thực hiện pháp luật, bảo đảm phát huy quyền làm chủ Nhân dân.

1.2.4. Hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

Hiện nay, việc xác định hiệu quả giám sát của một chủ thể cụ thể là việc làm còn gặp rất nhiều khó khăn cả về mặt lý luận và thực tiễn. Đúng như nhận định của GS -TS Võ Khánh Vinh: "Xác định hiệu quả giám sát là một nhiệm

vụ phức tạp và đầy khó khăn, các cơ quan thực tiễn thường xuyên thực hiện nghĩa vụ đó và đưa ra nhiều tài liệu phong phú cho tư duy lý luận về vấn đề hiệu quả giám sát. Đến nay khái niệm chung về hiệu quả giám sát cũng như các tiêu chuẩn, các chỉ số và phương pháp xác định nó hầu như chưa được nghiên cứu trong sách báo pháp lý và chính trị ở nước ta, tuy rằng đó là những vấn đề có ý nghĩa quan trọng".

Mặc dù đây là một vấn đề khó khăn, phức tạp nhưng chúng ta cũng phải tìm ra những phương pháp nghiên cứu phù hợp để tiến tới xây dựng khái niệm hiệu quả giám sát hoàn thiện đáp ứng yêu cầu lý luận và thực tiễn hiện nay.

Trước hết, muốn đưa ra được khái niệm hiệu quả giám sát của HĐND cấp huyện, chúng ta phải bắt đầu từ việc tìm hiểu khái niệm hiệu quả.

Thuật ngữ "hiệu quả" là một khái niệm rất phức tạp được sử dụng cho nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, đặc biệt trong lĩnh vực kinh tế và hành chính cả ở tầm vĩ mô và vi mô.

Theo Từ điển tiếng Việt "hiệu quả" được hiểu là: "Kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại".

Các nhà quản lý hành chính lại cho rằng: Hiệu quả là mục tiêu chủ yếu của khoa học hành chính, là sự so sánh giữa các chi phí đầu vào với các giá trị của đầu ra, sự tăng tối đa lợi nhuận và tối thiểu chi phí, là mối tương quan giữa sử dụng nguồn lực và tỷ lệ đầu ra - đầu vào. Hiệu quả phản ánh giá trị của các kết quả cao hơn giá trị của các nguồn lực đã chi này.

Như vậy, xác định hiệu quả của một hoạt động kinh tế thường cho chúng ta những con số chính xác và cụ thể, nhưng với bất kỳ một hoạt động xã hội nào nói chung và giám sát nói riêng để tính được hiệu quả đạt được rất khó khăn và phức tạp. Bởi loại hoạt động này chủ yếu mang tính chất định tính chứ không phải định lượng. Do đó, để tính được hiệu quả của một hoạt động

xã hội, cách tốt nhất chúng ta phải vận dụng phương pháp tính hiệu quả kinh tế (tất nhiên chỉ tương đối).

Trong đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND huyện thì yếu tố kết quả thu về sau khi tiến hành các hoạt động giám sát cũng có tính lưỡng tính. Có thể vừa tính được kết quả một cách định lượng vừa tính được kết quả một cách định tính (nhưng chủ yếu bằng định tính).

Thực ra lâu nay khi đánh giá hiệu quả giám sát chúng ta mới chỉ dừng lại qua các con số: Số lượng các đoàn giám sát, các vấn đề được chất vấn qua các kỳ họp... còn từ kết quả của các hoạt động đó mang lại hiệu quả như thế nào trong thực tế quả thật rất khó tính.

Như vậy, nói một cách khái quát, hiệu quả giám sát của HĐND huyện phải bao hàm cả những yếu tố định tính "chính là những ảnh hưởng mà hoạt động giám sát mang lại, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy Nhà nước và toàn xã hội". Đồng thời thông qua hoạt động giám sát sẽ tăng cường mối liên hệ giữa HĐND với các cơ quan của Hội đồng và nhân dân, tăng cường mối liên hệ giữa HĐND với các cơ quan Nhà nước khác ở địa phương.

Từ sự phân tích trên, hiệu quả giám sát của HĐND huyện được hiểu như sau: Hiệu quả giám sát của HĐND huyện là kết quả thu được về mặt chất lượng sau quá trình tiến hành các hoạt động giám sát. Đó là sự hoạt động đúng đắn, minh bạch, liên tục của các đối tượng chịu sự giám sát, trên cơ sở các quy định về chức năng, thẩm quyền và nghĩa vụ của họ với những chi phí hợp lý cho các hoạt động cần thiết.

Muốn biết được hiệu quả giám sát cần phải đưa ra các tiêu chí đánh giá hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện.

- Thực trạng khi chưa có HĐND huyện giám sát

Để đánh giá được hiệu quả giám sát của HĐND huyện, trước hết phải

xác định được trạng thái hoạt động của các đối tượng chịu giám sát khi chưa có sự theo dõi, kiểm tra, đánh giá của HĐND. Đây là tiêu chí đầu tiên cần xem xét, bởi vì chỉ trên cơ sở đánh giá đúng các hoạt động ban đầu của đối tượng chịu giám sát khi chưa có HĐND giám sát thì mới có cơ sở để so sánh với hoạt động của họ sau khi HĐND đã giám sát để đánh giá đúng kết quả thực tế do sự tác động của HĐND mang lại.

Trạng thái hoạt động của các đối tượng chịu giám sát thể hiện: trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trong tổ chức và hoạt động các cá nhân, tổ chức, cơ quan thực hiện đúng hay không đúng quy định của Hiến pháp, pháp luật, nghị quyết của HĐND cấp huyện và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đã có những đóng góp hay cản trở cho sự phát triển của địa phương. Do đó khi tiến hành giám sát, việc thu thập nắm bắt thông tin đưa ra những nhận định chính xác về tình trạng hoạt động của các đối tượng bị giám sát rất quan trọng. Khi tiến hành giám sát cùng với kênh thông tin do cơ quan, tổ chức báo cáo HĐND xem xét, đánh giá xác minh tình hình hoạt động của cơ quan đó. Các số liệu thu thập được trong giai đoạn này là cơ sở để chúng ta so sánh với giai đoạn sau khi HĐND đã tiến hành giám sát đưa ra các kiến nghị đề xuất buộc các chủ thể có trách nhiệm phải thực hiện. Vì vậy, muốn biết được cuộc giám sát có mang lại hiệu quả hay không, sau khi giám sát HĐND phải có những phương pháp kiểm tra việc thực hiện kết luận đó. Lúc này chúng ta mới có các chỉ số để so sánh trạng thái trước khi giám sát và sau khi giám sát.

Việc xem xét trạng thái ban đầu của các đối tượng chịu giám sát theo quy định của pháp luật, còn giúp HĐND xem xét lên kế hoạch giám sát phù hợp, đúng với vấn đề mà dư luận cử tri đang quan tâm, vì hiện nay phạm vi giám sát của HĐND huyện rất rộng trong khi năng lực của các đại biểu dân cử đang còn nhiều hạn chế.

Như vậy, để đánh giá hiệu quả giám sát của HĐND thì cần xác định rõ tình trạng ban đầu của các đối tượng bị giám sát. Kết quả của việc xem xét này, không những là cơ sở để chúng ta so sánh với trạng thái của chúng khi HĐND chưa giám sát, mà còn là cơ sở để xem xét những vấn đề khác như năng lực giám sát của HĐND, mức độ phù hợp của pháp luật và nghị quyết của Hội đồng với thực tiễn... Tuy nhiên, tiêu chí này cũng cần được vận dụng ở những mức độ và phạm vi khác nhau tùy theo mục đích của giám sát.

- Những mục đích, yêu cầu, và định hướng của hoạt động giám sát

Bất cứ một hành động nào của con người đều xuất phát từ tính có mục đích của nó. Về điều này Ăngghen đã khẳng định: "Trong lịch sử xã hội, nhân tố hoạt động hoàn toàn chỉ là những con người có ý thức, hoạt động có suy nghĩ, hay có nhiệt tình và theo đuổi những mục đích nhất định, thì không có gì xảy ra mà lại không có ý định tự giác, không có mục đích mong muốn". Mục đích là kết quả mong đợi, là cái ta mong muốn đạt được.

Trong giám sát, "mục đích giám sát là phạm vi cho việc đánh giá kết quả đã đạt được. Bởi vì về mặt hiện thực, mục đích của giám sát là tiêu chuẩn, thước đo trong việc đánh giá hiệu quả của nó, vì rằng mục đích bao giờ cũng xem xét việc đạt được kết quả thực tế nhất định: việc thu nhận thông tin cần thiết về chất lượng hoạt động của các cơ quan nhà nước, về chất lượng của các quyết định đưa ra, về việc thi hành và chấp hành các quyết định đó, về việc tuân thủ các quy định của pháp luật trong hoạt động của cơ quan nhà nước...".

Rõ ràng trước khi tiến hành bất cứ một hoạt động giám sát nào, HĐND phải xác định mục đích yêu cầu và từ đó định hướng cho việc giám sát. Mục đích yêu cầu định hướng thường được thể hiện trong nghị quyết và quyết định giám sát của Hội đồng. Đồng thời đó cũng là căn cứ cho phép chúng ta đánh giá mức độ đạt được hiệu quả của giám sát.

Mục đích của giám sát thể hiện ở nhiều cấp độ và phạm vi khác nhau. ở cấp độ chung: mục đích của giám sát là việc bảo đảm cho sự hoạt động đúng đắn, minh bạch, liên tục của từng cơ quan nhà nước, của từng cá nhân, có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, của bộ máy nhà nước nói chung trên cơ sở tuân thủ thường xuyên, nghiêm chỉnh pháp luật quy định về nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn của họ.

Ở cấp độ thứ hai: tùy thuộc vào chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của từng đối tượng bị giám sát, HĐND có những mục đích giám sát cụ thể khác nhau. Chính vì vậy khi sử dụng căn cứ này để đánh giá hiệu quả giám sát của HĐND phải lưu ý: nhiều khi mục đích cụ thể của giám sát không đạt được nhưng qua hoạt động giám sát lại thu được những kết quả cho mục đích giám sát chung. Đó là trường hợp qua giám sát vấn đề cần làm rõ không tìm thấy, nhưng lại phát hiện được một số vấn đề mới mà khách quan rất cần sự giám sát.

- Chủ thể và nội dung của giám sát

Chủ thể và nội dung của giám sát là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá hiệu quả giám sát của HĐND. Về chủ thể giám sát chúng ta phải xem xét cả hai mặt.

Thứ nhất, trình độ, kỹ năng giám sát; mức độ hiểu biết về tình hình kinh tế - xã hội cũng như thực tiễn quản lý nhà nước ở địa phương, đặc biệt khả năng cập nhật các quy định pháp luật về lĩnh vực giám sát.

Thứ hai, tinh thần trách nhiệm, uy tín, bản lĩnh chính trị của người đại biểu. Cụ thể, qua bản thân của người tiến hành giám sát phần nào cho phép chúng ta đánh giá được cuộc giám sát có hiệu quả hay không. Nếu đại biểu HĐND là người có trách nhiệm uy tín, có năng lực, trình độ, kỹ năng giám sát, am hiểu cả lý luận và thực tiễn về lĩnh vực giám sát thì chắc chắn cuộc giám sát sẽ mang lại hiệu quả cao và ngược lại.

Về nội dung giám sát, lựa chọn những vấn đề trọng tâm, bức xúc nhất để

giám sát không những có ý nghĩa đối với đối tượng giám sát mà còn tạo ra những ảnh hưởng tích cực cho các lĩnh vực, đối tượng khác. Chẳng hạn trong lĩnh vực y tế, môi trường, giao thông vừa qua. Điều này có nghĩa trong hoạt động giám sát không phải chúng ta cứ tổ chức kiểm tra theo dõi thật nhiều là sẽ mang lại hiệu quả, vấn đề là phải chọn đúng và trúng nội dung cần giám sát, đồng thời khi đã giám sát HĐND phải tiến hành triệt để và đến cùng.

Như vậy, thông qua nội dung được chọn để giám sát và thành viên tiến hành giám sát, phần nào cho phép chúng ta đánh giá được năng lực và hiệu quả giám sát của HĐND.

- Những kết quả thực tế đạt được do sự tác động của hoạt động giám sát

Tiêu chí tiếp theo để đánh giá hiệu quả giám sát của HĐND là phải xác định được những kết quả thực tế do sự tác động của giám sát mang lại. Đây là tiêu chí phức tạp nhất vì kết quả thực tế do hoạt động giám sát của HĐND mang lại nhiều khi không những thể hiện bằng yếu tố định lượng mà còn cả yếu tố định tính. Những biến đổi do sự tác động giám sát của HĐND nhiều khi không chỉ phát sinh trực tiếp từ đối tượng bị giám sát mà còn có những ảnh hưởng tích cực đến các đối tượng liên quan; nên việc xác định những kết quả thực tế do sự tác động của giám sát đòi hỏi phải có quan điểm toàn diện, cụ thể, đồng thời phải có những phương pháp đúng đắn để có thu thập nhiều nguồn thông tin và tư liệu khác nhau. Những kết quả thực tế do sự tác động giám sát của HĐND mang lại được thể hiện dưới nhiều khía cạnh khác nhau như: mức độ thực hiện đúng quy định Hiến pháp, pháp luật, nghị quyết của HĐND huyện của các cơ quan, tổ chức; trách nhiệm của những người có chức vụ quyền hạn cũng như của cán bộ công chức nói chung... Đó là những thay đổi tích cực trong hoạt động của các cơ quan nhà nước dưới ảnh hưởng của giám sát.

Những kết quả thực tế do sự tác động của pháp luật có thể xác định cụ

thể nhưng cũng có thể chỉ xác định được bằng các chỉ số chung phản ánh về mặt chất lượng (mức độ). Chẳng hạn khi giám sát việc đầu tư xây dựng các công trình tại cấp xã không chỉ nói tới số lượng các công trình đã được các xã xây dựng mà còn phải chú ý tới cả chất lượng của của công trình. Cũng cần chú ý những biến đổi của các đối tượng bị giám sát trong thực tế không hoàn toàn chỉ do tác động của cơ quan dân cử ở địa phương mà còn là sự tác động tổng hợp của nhiều yếu tố khác như cơ quan, phòng ban liên quan cấp huyện, chỉ đạo hướng dẫn của cấp huyện, sự giám sát của Nhân dân... Do vậy chúng ta phải xác định rõ những kết quả nào do giám sát của HĐND huyện tác động mang lại, còn những kết quả nào là do công cụ khác tác động.

Tiêu chí để đánh giá hiệu quả giám sát của HĐND chỉ là những kết quả thực tế do sự tác động của HĐND. Nếu những kết quả thực tế đạt được hoàn toàn không có sự tác động của Hội đồng mà do sự tác động của yếu tố khác (giữa kết quả thực tế và sự tác động không có quan hệ nhân quả) thì không thể coi đó là cơ sở để đánh giá hiệu quả giám sát của HĐND. Nếu những kết quả tích cực đạt được do giám sát của HĐND mang lại, phản ánh đúng mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra khi lên kế hoạch giám sát thì giám sát có thể được xem có hiệu quả. Mục đích, yêu cầu, định hướng khi chuẩn bị giám sát và những kết quả thực tế do giám sát mang lại phải xác định trong cùng một tiêu chuẩn, trong cùng một phạm vi, có như vậy đánh giá mới chính xác.

Khi xem xét những kết quả thực tế do giám sát của HĐND cần tính tới cả những biến đổi tích cực và cả những biến đổi không tích cực nếu có. Chẳng hạn việc các ban của HĐND huyện tổ chức các đoàn xuống giám sát tại cơ quan, các ngành chức năng thuộc huyện và ở các xã có thể đưa đến những ảnh hưởng tốt nhưng bên cạnh đó cũng có thể gây ra tâm lý lo lắng, cản trở sự hoạt động bình thường của cơ quan tổ chức, ảnh hưởng đến chương trình hoạt động của đối tượng bị giám sát.

1.3. Các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

- Năng lực thực hiện chức năng giám sát của đại biểu HĐND huyện.

Đại biểu HĐND là nguồn gốc của mọi vấn đề liên quan đến chất lượng và hiệu quả giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Hồ Chí Minh đã nói: "Cán bộ là cái gốc của mọi công việc". Do vậy, bên cạnh đảm bảo về mặt số lượng, năng lực của các đại biểu HĐND trong khi thực hiện chức năng giám sát có vai trò rất lớn đến kết quả giám sát cũng như việc thực thi kết quả đó. Năng lực ở đây ý muốn nói: Mỗi cán bộ công chức nói chung và người đại biểu dân cử nói riêng phải có đủ tài và đức, nghĩa là đủ tâm và tầm, bởi người làm công tác giám sát, ngoài công nhận cái đúng, còn phải chỉ rõ và đề ra những kiến nghị, những biện pháp hữu hiệu để loại bỏ cho được cái tiêu cực, trái pháp luật. Để phát hiện sai trái của người khác, của các ngành chức năng, người đại biểu Nhân dân phải có quan điểm, trình độ, bản lĩnh vững vàng, có cách nhìn sáng suốt và phương pháp làm việc khoa học, hợp lý, phải có bản lĩnh dám nói thẳng, nói thật, không nể nang né tránh, phải vì lợi ích của dân của Đảng.

- Chương trình, kế hoạch, phương thức giám sát của HĐND huyện.

Xây dựng chương trình kế hoạch và lựa chọn hình thức giám sát phù hợp là điều kiện đảm bảo thể chủ động cho HĐND khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ và cũng là một trong những yếu tố góp phần nâng cao hiệu quả giám sát. HĐND huyện cần ra nghị quyết tổ chức giám sát, các cuộc giám sát đều phải lập kế hoạch, xây dựng chương trình cụ thể, thông báo về nội dung, thời gian và thống nhất cách thức thực hiện, các thành viên của đoàn giám sát phải nắm vững mục đích yêu cầu, phương pháp giám sát.

Nói chung, HĐND phải xây dựng chương trình giám sát hàng năm, kế hoạch giám sát hàng quý, hàng tháng của thường trực, các ban, các đại biểu

và kế hoạch giám sát cụ thể bằng nội dung cũng như những cuộc giám sát đột xuất theo yêu cầu của cử tri, dư luận xã hội. Trong giai đoạn hiện nay chúng ta đang thực hiện chương trình hóa hoạt động giám sát, tổ chức giám sát một cách toàn diện, các lĩnh vực giám sát của HĐND huyện rất rộng, nên khi xây dựng chương trình giám sát cần phải có trọng tâm, trọng điểm; nội dung giám sát phải tập trung vào những vấn đề thiết thực, bức xúc và đang được đông đảo cử tri ở địa phương quan tâm.

Chúng ta cũng cần phải lưu ý mọi cố gắng trong việc xây dựng chương trình, lập kế hoạch và lựa chọn hình thức giám sát có thể sẽ không đưa lại một kết quả nào nếu HĐND thiếu kiểm tra, đôn đốc các kết luận sau khi giám sát. Việc kiểm tra, đôn đốc các kết luận sau khi giám sát buộc đối tượng bị giám sát phải kịp thời sửa chữa, chấn chỉnh hoạt động của mình theo đúng quy định của pháp luật và Nghị quyết của HĐND, đó cũng là một trong những điều kiện nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát hiện nay.

- Điều kiện, vật chất chi phí cho hoạt động giám sát của HĐND.

Muốn nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND huyện cần phải đầu tư chi phí và điều kiện vật chất cho hoạt động giám sát. Trong quan hệ đánh giá hiệu quả giám sát của HĐND cần hiểu tính chất hai mặt của đầu tư chi phí cho hoạt động này.

Thứ nhất: phải tăng cường đầu tư chi phí cho hoạt động giám sát của HĐND theo yêu cầu của từng nội dung hoạt động. Nếu có đầu tư đúng mức sẽ góp phần tích cực nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND. Chúng ta cần phải đầu tư nhiều hơn nữa các trang thiết bị cần thiết, khắc phục tình trạng khó khăn lâu nay trong công việc giám sát là thiếu nguồn thông tin cập nhật.

Thứ hai: đầu tư chi phí cho hoạt động giám sát phải tối ưu, nghĩa là chỉ đủ mức cần thiết và triệt để tiết kiệm, chống lãng phí. Không có nghĩa hễ cứ tăng đầu tư chi phí thì khi đó và ở đó, công tác giám sát có hiệu quả. Ngược

lại, nhiều khi chỉ với mức kinh phí hạn hẹp, nhưng nếu tổ chức thực hiện tốt, tìm ra những hình thức phương pháp thích hợp, cũng có thể đưa lại hiệu quả cao.

Tuy nhiên, do tính đặc thù của công tác giám sát, hơn nữa ở nước ta nhiều khi dư luận xã hội cũng đóng vai trò rất lớn trong việc chấn chỉnh các vấn đề chính trị, cho nên trong một số trường hợp, không nên căn ke, tính toán mức chi phí bỏ ra là bao nhiêu, vấn đề chúng ta có thực hiện chương trình giám sát đến cùng hay không. Nếu cuộc giám sát đưa lại kết quả tốt không những góp phần tích cực vào sự phát triển kinh tế của địa phương mà còn có tác dụng to lớn trong việc chấn chỉnh các vấn đề chính trị - xã hội. Như vậy, khi nói tới hiệu quả của bất kỳ hoạt động nào nói chung và giám sát nói riêng đòi hỏi phải tính đến mức đầu tư, chi phí hợp lý.

Kết luận chương 1: Từ những quan điểm của học thuyết Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, các bản Hiến pháp, hệ thống pháp luật và những nghiên cứu của các nhà khoa học đã làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện. Trong đó xác định vị trí, vai trò và chức năng hết sức quan trọng của Hội đồng nhân dân cấp huyện. Làm rõ các khái niệm, nội dung, đặc điểm hoạt động giám sát; các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động giám sát; hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện. Trên cơ sở đó xác định chính xác những kết quả thực tế đạt được do hoạt động giám sát của HĐND mang lại, kết hợp với các tiêu chí khác cho phép chúng ta có thể đánh giá về mức độ hiệu quả giám sát của HĐND các cấp nói chung và HĐND cấp huyện nói riêng.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP HUYỆN TẠI TỈNH QUẢNG NGÃI

2.1. Các yếu tố tác động đến hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi

Giám sát là một trong những hoạt động quan trọng của HĐND các cấp, có phạm vi rộng lớn, đa dạng, phức tạp và phong phú. Giám sát là việc đồng hành cùng các cơ quan nhà nước, các đơn vị thực thi nhiệm vụ, pháp luật, trên cơ sở thực tiễn để quan sát, theo dõi, kiểm tra xem việc đó có thực hiện đúng theo chương trình, kế hoạch, quy định pháp luật hay không, nhằm góp phần thúc đẩy, phát huy hiệu quả việc huy động và sử dụng các nguồn lực, góp phần đạt mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng - an ninh ở địa phương; vì vậy có rất nhiều yếu tố tác động đến hoạt động giám sát của HĐND.

2.1.1. Tình hình kinh tế - xã hội

- Về hành chính: tỉnh Quảng Ngãi có 14 đơn vị hành chính cấp huyện; trong đó có 6 huyện miền núi, 6 huyện đồng bằng, 1 thành phố loại II và 1 huyện đảo (Đảo Lý Sơn). Có 184 đơn vị hành chính cấp xã, trong đó: có 55 xã thuộc vùng cao; 24 xã vùng núi thấp và 105 xã thuộc vùng đồng bằng ven biển.

Số lượng đơn vị hành chính cấp xã tương đối lớn, quy mô từng đơn vị hành chính không đồng đều. Các xã vùng miền núi, vùng cao thường có diện tích rất lớn nhưng dân số ít. Các xã đồng bằng thì ngược lại có diện tích nhỏ nhưng dân số lại đông. Một số xã, phường có quy mô lớn, số xã có số dân 10.000 người trở lên là 34 (chiếm 18,4%). Điều này dẫn tới khối lượng, độ phức tạp trong quản lý điều hành của từng đơn vị xã không giống nhau. Do vậy yêu cầu số lượng cán bộ và tổ chức bộ máy của từng loại xã cũng cần có những quy định khác nhau nhất định.

- Dân số, lao động

Dân số của tỉnh Quảng Ngãi năm 2015 có gần 1,3 triệu người, nhìn chung dân số trẻ, 25,55% có độ tuổi dưới 15 với hơn 7 dân tộc anh em cùng sinh sống. Phân bố không đồng đều giữa các vùng: có 87% dân số (chủ yếu là người Kinh) sống tập trung ở đồng bằng và đô thị, 13% dân số là các dân tộc còn lại (Xơ đăng, Hre, Co, Hoa, Mường, Tày, Dân tộc khác) sống rải rác ở khu vực miền núi, vùng cao [2, Tr.12].

Nguồn lao động khá dồi dào, có hơn 65% số người nằm trong độ tuổi lao động, trong đó có 37% được đào tạo nghề. Số người được đào tạo chủ yếu thuộc vùng đồng bằng đô thị, còn ở miền núi, vùng cao không đáng kể (theo điều tra số lao động ở trình độ chuyên môn từ cao đẳng trở lên chiếm 1,5%, số người có trình độ đại học các loại trở lên có tỷ lệ 0,97%) [2, Tr.17].

Qua đó cho thấy Quảng Ngãi có tiềm năng lớn về lao động. Tuy nhiên, tỷ lệ lao động được đào tạo nghề chưa cao. Sự phân bố dân cư và trình độ dân trí không đồng đều giữa các vùng, miền, đồng thời trình độ cán bộ cơ sở cũng có sự chênh lệch khá lớn; đặc biệt đội ngũ cán bộ cơ sở ở vùng cao trình độ còn thấp.

- Về phát triển kinh tế

Tỉnh Quảng Ngãi nằm trong vùng kinh tế trọng điểm miền Trung được Chính phủ chọn khu vực Dung Quất để xây dựng nhà máy lọc dầu đầu tiên của cả nước, góp phần đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế và chuyển dịch nhanh cơ cấu kinh tế tỉnh theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Năm 2010 là năm đầu tiên tỉnh Quảng Ngãi thu ngân sách nhà nước đạt 14.500 tỷ đồng, GDP bình quân đầu người tăng từ 773 USD lên 1.228 USD [17]. Tổng sản phẩm trong tỉnh (GDP) năm 2011 ước đạt 9.307,23 tỷ đồng, GDP bình quân đầu người tăng từ 1.298 USD năm 2010 lên 1.434 USD năm 2011. Trong đó, khu vực công nghiệp - xây dựng ước đạt 4.904,52 tỷ đồng, dịch vụ ước đạt 2.674,72 tỷ đồng, nông lâm nghiệp, thủy sản ước đạt 1.727,99 tỷ đồng [19].

Về ngành đánh cá, tỉnh có gần 5.500 tàu cá với 7 nghiệp đoàn nghề cá gồm 2.350 đoàn viên (2014). Trong đó 405 tàu đánh bắt tại Hoàng Sa, Trường Sa[18]. Tốc độ tăng trưởng (GDP) bình quân 9,7%/năm.

Đến cuối năm 2015, tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDB) đạt 12.808,5 tỉ đồng. Cơ cấu kinh tế: công nghiệp - xây dựng 61,4%, dịch vụ 23,2%, nông - lâm - thủy - sản 15,4%. Tổng thu ngân sách đạt hơn 27.400 tỉ đồng; bình quân thu nhập đầu người đạt 52,6 triệu đồng/năm (tương đương 2447 USD). Đến cuối năm 2015 Có 10 xã đạt chuẩn nông thôn mới [2,Tr.15]. Tuy là một trong số ít tỉnh, thành có nguồn thu ngân sách cao nhất nước, nhưng Quảng Ngãi vẫn là tỉnh nghèo, đời sống của nhân dân, nhất là đồng bào miền núi còn gặp rất nhiều khó khăn, vì nguồn thu chủ yếu trên địa bàn là nguồn của trung ương.

- Về quốc phòng, an ninh

Quảng Ngãi có vị trí chiến lược quan trọng về an ninh, quốc phòng của khu vực miền Trung và Tây Nguyên cũng như của cả nước.

Quảng Ngãi có thế núi, hình sông, lưng tựa dải Trường Sơn, mặt hướng ra Biển Đông trải dài trên 130 km bờ biển thuộc 5 huyện, với 25 xã bãi ngang ven biển và 3 xã đảo, Có 4 cửa biển. Ngoài ra, còn có huyện đảo Lý Sơn sầm uất thơ mộng, tiền tiêu của Tổ quốc, cách đất liền khoảng trên 15 hải lý. Có thể nói, Quảng Ngãi giờ đây, ngoài vị trí chiến lược về quốc phòng, an ninh còn giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong phát triển kinh tế, bởi Quảng Ngãi hiện có 5.300 km² đất liền, có đảo Lý Sơn và vùng biển hơn 11.000km².

2.1.2. Về cơ cấu, chất lượng đại biểu Hội đồng nhân dân cấp chuyên của tỉnh Quảng Ngãi và tổ chức bộ máy hiện nay

* Về cơ cấu, chất lượng

Nhiệm kỳ 2011 - 2016

Đại biểu HĐND cấp huyện của 14 huyện, thành phố trong toàn tỉnh có 469 đại biểu trong đó:

+ Đại biểu là những người hoạt động trong tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức xã hội chiếm 47,97% (225 người).

+ Đại biểu là những người hoạt động trong chính quyền nhà nước chiếm 33,26% (156 người).

+ Đại biểu hoạt động trong các lực lượng vũ trang, doanh nghiệp, tôn giáo và các thành phần khác chiếm 18,76% (88 người).

+ Đại biểu là hoạt động chuyên trách : 28 người.

+ Đại biểu là hoạt động kiêm nhiệm : 431 người.

Về trình độ văn hoá:

+ Phổ thông trung học : 428 người, chiếm 92,3%.

+ Trung học cơ sở : 41 người, chiếm 8,7%.

+ Tiểu học : Không.

Về chuyên môn nghiệp vụ:

+ Trên đại học : 11 người, chiếm 2,34%.

+ Đại học : 245 người, chiếm 52,23%.

+ Cao đẳng : 83 người, chiếm 17,69%.

+ Trung cấp : 115 người, chiếm 24,52%.

+ Sơ cấp : 15 người, chiếm 3,19%.

Nhận xét chung: Theo kết quả khảo sát về cơ cấu, chất lượng đối với HĐND các huyện, thành phố trong toàn tỉnh cho thấy số lượng, chất lượng của đại biểu HĐND huyện nhiệm kỳ 2011 - 2016 có tăng lên so với các nhiệm kỳ trước đó; điều đó sẽ tạo được thuận lợi cho các đại biểu HĐND huyện hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình, góp phần nâng cao vị thế của HĐND ở chính quyền địa phương.

* Về tổ chức bộ máy

- Thường trực HĐND huyện: Mỗi huyện có 03 thành viên (01 Chủ tịch, 01 Phó Chủ tịch, 01 Ủy viên).

Chuyên trách : Có 02 người (Phó Chủ tịch và Ủy viên).

Kiểm nhiệm : 01 (Chủ tịch).

- Ban Kinh tế - Xã hội: Mỗi huyện cơ cấu từ 03 đến 05 thành viên.

Tất cả thành viên của Ban đều kiêm nhiệm

- Ban Pháp chế: Mỗi huyện cơ cấu từ 03 đến 05 thành viên.

Tất cả thành viên của Ban đều kiêm nhiệm

- Bộ phận văn phòng giúp việc:

Theo quy định tại Điều 127 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015: "Văn phòng HĐND & UBND cấp huyện huyện là cơ quan tham mưu giúp việc, phục vụ hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp huyện" [2].

2.2. Thực trạng tổ chức và tiến hành hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi

2.2.1. Hoạt động giám sát của tập thể Hội đồng nhân dân tại kỳ họp

Kỳ họp là một hình thức hoạt động chủ yếu của HĐND các cấp. Đặc điểm lớn nhất trong hoạt động giám sát tại kỳ họp là có sự tham gia của tất cả các đại biểu HĐND, đồng thời là môi trường để phát huy tính dân chủ và trí tuệ tập thể. Do xác định đúng tầm quan trọng của kỳ họp, trong thời gian qua hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi tại các kỳ họp đã có bước chuyển biến tích cực: HĐND huyện đã chuẩn bị chu đáo về chương trình, nội dung của kỳ họp, các đại biểu hầu hết tham gia đầy đủ các kỳ họp; phong cách làm việc của tập thể HĐND đã ngày càng thể hiện được tính dân chủ, trí tuệ, đổi mới, đoàn kết thống nhất và tập trung cao; nhìn chung chất lượng và hiệu quả của các kỳ họp ngày càng được nâng cao so với nhiều nhiệm kỳ trước. Cụ thể:

- Xem xét báo cáo của các cơ quan Nhà nước

Tại kỳ họp, HĐND xem xét báo cáo của Thường trực HĐND, UBND

huyện, Tòa án và VKSND cùng cấp. Để có căn cứ xem xét các loại báo cáo ngoài các thông tin trong báo cáo, các đại biểu còn kết hợp với các nguồn thông tin khác như thông tin qua nghiên cứu báo cáo thẩm tra của các Ban, thông tin qua việc giám sát ở cơ sở, tiếp xúc cử tri cũng như qua đơn, thư khiếu nại của công dân và phản ánh của dư luận xã hội. Nếu như trước đây, sau khi nghe người đứng đầu cơ quan trình bày báo cáo, phần lớn đại biểu thống nhất theo báo cáo, ít có ý kiến phản biện, nên các báo cáo của các cơ quan thường được thông qua kỳ họp xem như xong việc, nhưng trong thời gian từ 5 năm gần đây nhất và hiện nay thì cách xem xét báo cáo đã có nhiều đổi mới. Sau khi người đứng đầu cơ quan trình bày báo cáo, các đại biểu HĐND đã thảo luận góp ý kiến khá sôi nổi, số đại biểu tham gia đóng góp ý kiến, thảo luận, tranh luận ngày càng nhiều và thiết thực hơn, bước đầu khắc phục được tính qua loa, đại khái, hình thức.

- Hoạt động chất vấn

Qua nghiên cứu báo cáo tổng kết nhiệm kỳ hoạt động của HĐND các huyện của tỉnh Quảng Ngãi trong những nhiệm kỳ gần đây và qua trực tiếp theo dõi các kỳ họp của HĐND huyện Sơn Tịnh (nơi người viết đề tài này đang công tác) cho thấy: việc chất vấn và trả lời chất vấn của các đại biểu đã trở thành hình thức giám sát quan trọng và thường xuyên trong các kỳ họp của HĐND. Trung bình mỗi kỳ họp có khoảng 05-10 ý kiến chất vấn tại hội trường (ngoài các ý kiến thảo luận chung).

Nội dung các câu hỏi chất vấn đã phản ánh được chất lượng hoạt động giám sát của các đại biểu ngày càng được nâng lên. Các đại biểu HĐND huyện đã có nhiều ý kiến chất vấn UBND và các ngành chức năng về các vấn đề nổi cộm, bức xúc mà cử tri quan tâm, nội dung chất vấn có địa chỉ rõ ràng không còn chung chung như trước nữa. Số lượng và chất lượng chất vấn của đại biểu HĐND huyện tại các kỳ họp ngày càng nhiều và có chiều sâu hơn. Các

cá nhân đứng đầu cơ quan ban ngành khi bị chất vấn đã nêu cao tinh thần trách nhiệm trước Nhân dân, nghiên cứu kỹ lưỡng và trả lời nghiêm túc đáp ứng yêu cầu đại biểu và cử tri. Điều đó đã thể hiện được tinh thần trách nhiệm và bản lĩnh của người đại biểu trong việc thực hiện chức năng đại diện của mình.

Đặc biệt, từ đầu nhiệm kỳ 2011-2016 đến nay HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi đã có nhiều đổi mới về nội dung và hình thức hoạt động chất vấn; trong đó có đổi mới về công tác chuẩn bị nội dung chất vấn, tạo các điều kiện thuận lợi cho đại biểu thực hiện quyền năng chất vấn tại kỳ họp. Chính vì vậy, hoạt động chất vấn đã làm sáng rõ được nhiều vấn đề dư luận xã hội quan tâm, cử tri thắc mắc do các cơ quan chức năng giải quyết kéo dài gây bất bình trong dư luận Nhân dân, nhất là các vấn đề tranh chấp đất đai, giải phóng mặt bằng, đền bù giải tỏa, tái định cư, đầu tư kém hiệu quả gây thất thoát lãng phí, khiếu nại tố cáo, án tồn đọng kéo dài và những vấn đề hạn chế, tiêu cực khác.

Tóm lại, chất vấn là một nội dung quan trọng trong các kỳ họp của HĐND các cấp. Thông qua chất vấn người đại biểu dân cử thể hiện rõ năng lực và bản lĩnh chính trị của mình. Qua thực tế cho thấy kỳ họp nào có nhiều ý kiến chất vấn của đại biểu và trả lời chất vấn tốt thì không khí của kỳ họp dân chủ và thẳng thắn. Khi mối quan hệ chất vấn và trả lời chất vấn được đặt đúng lúc, đúng chỗ để xem xét giải quyết trên cơ sở khách quan, xuất phát từ lợi ích của dân thì có tác dụng trong việc giải quyết những mâu thuẫn, tồn tại, vướng mắc góp phần quan trọng vào việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

- Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu

Việc HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu là một công cụ giám sát mới của HĐND các cấp. Theo Nghị quyết số 35/2012/QH13 và Nghị quyết 561/2013/UBTVQH13 của Quốc hội khóa XIII về việc hướng dẫn lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc

hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn; những năm qua, HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi đã tiến hành tổ chức lấy phiếu tín nhiệm với các chức vụ chủ chốt do HĐND huyện bầu như Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND, UBND, Ủy viên UBND. Kết quả của hoạt động này cho thấy: tổng số người được lấy phiếu tín nhiệm là 115 người trong đó, có 75% số người đạt tín nhiệm cao, 20,7% số người có số phiếu tín nhiệm và 4,3% số người có số phiếu tín nhiệm thấp.

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, hoạt động giám sát tại kỳ họp của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi vẫn còn những tồn tại, hạn chế: HĐND họp mỗi năm hai kỳ thường lệ, thời gian dành cho các kỳ họp ngắn (thông thường từ 1-2 ngày) trong khi đó việc chuẩn bị nội dung để thảo luận và quyết định tại kỳ còn nhiều hạn chế. Tài liệu gửi đến đại biểu còn chậm, thời gian để đại biểu nghiên cứu trước rất ít, khối lượng báo cáo thuyết trình còn quá nhiều so với thời gian tiến hành kỳ họp, nhất là thời gian thảo luận còn chưa nhiều. Số lượng đại biểu tham gia chất vấn còn ít, người chất vấn nêu câu hỏi thường dài, nội dung còn đơn điệu, nghèo thông tin, chưa tập trung vào những vấn đề nổi cộm, nóng bỏng của thực tiễn cuộc sống. Người bị chất vấn khi trả lời còn chung chung, chưa đi thẳng vào vấn đề, chưa thấy rõ trách nhiệm của mình, còn nặng về giải thích, nhìn chung chưa đáp ứng được yêu cầu của cử tri, hiệu quả chất vấn còn thấp.

Tóm lại, thông qua những hạn chế trên, chúng ta phải nghiên cứu đề ra được những phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND tại kỳ họp, trong đó, công tác chất vấn và trả lời chất vấn phải trở thành một hình thức sinh hoạt thật sự dân chủ và thiết thực.

2.2.2. Hoạt động giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân huyện

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Thường

trực HĐND các cấp đã được quy định một cách cụ thể với hướng mở rộng. Theo đó Thường trực HĐND huyện không những có nhiệm vụ đôn đốc, kiểm tra, điều hòa, phối hợp hoạt động của các Ban mà còn là một chủ thể giám sát của Hội đồng. Trên cơ sở các quy định đó, Thường trực HĐND các huyện của tỉnh Quảng Ngãi trong thời gian qua đã góp phần tích cực vào hoạt động giám sát. Thể hiện trước hết ở việc chuẩn bị các nội dung phục vụ kỳ họp, triệu tập, điều hành các kỳ họp. Chính hoạt động này đã góp phần quan trọng đảm bảo cho cuộc giám sát tại kỳ họp đi vào trọng tâm, dành thời gian cần thiết để giải quyết những vấn đề nổi cộm mà tình hình kinh tế xã hội cũng như ý kiến thắc mắc, khiếu nại của cử tri đặt ra. Từ đó nâng cao chất lượng hiệu quả giám sát.

- Để thực hiện vai trò chỉ đạo điều hòa, phối hợp hoạt động của các Ban, Thường trực HĐND cấp huyện đã chú trọng và luôn quan tâm theo sát hoạt động giám sát của các Ban, đóng góp ý kiến về những lĩnh vực nội dung cần quan tâm theo dõi; thống nhất kế hoạch làm việc của từng Ban và phối hợp giữa các Ban. Thường xuyên theo dõi và chỉ đạo quá trình thực hiện công tác giám sát. Định kỳ hàng tháng Thường trực HĐND huyện tổ chức trực báo với các Ban HĐND để nắm bắt thông tin, xem xét và bàn biện pháp xử lý các vấn đề phát hiện qua giám sát, hoặc kiến nghị, yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền giải quyết những vấn đề được phát hiện một cách kịp thời.

Ngoài việc điều hòa phối hợp với các Ban của HĐND, Thường trực HĐND huyện còn linh hoạt phối hợp hoạt động với Tổ đại biểu HĐND tỉnh được bầu tại huyện và Mặt trận Tổ quốc huyện để giám sát các vấn đề tại địa phương. Không những chỉ điều hành phối hợp và hướng dẫn mà Thường trực HĐND còn chủ động tổ chức các cuộc giám sát. Trong năm, trung bình Thường trực HĐND mỗi huyện tổ chức được từ 3 đến 5 cuộc giám sát. Qua giám sát Thường trực HĐND huyện đã phát hiện ra nhiều bất cập, tồn tại, yếu kém của các đơn vị, các ngành, các cấp như nợ tồn đọng các doanh nghiệp và

nợ xây dựng cơ bản còn lớn; tốc độ xây dựng một số công trình không đảm bảo, cải cách hành chính chuyển biến chậm, tệ nạn xã hội và tai nạn giao thông tuy có giảm song vẫn diễn biến phức tạp, hệ lụy của việc chạy theo thành tích để đạt được xã nông thôn mới đã để lại chất lượng nhiều công trình xây dựng cơ bản kém chất lượng, nợ đọng không có khả năng chi trả.... Qua đó, Thường trực HĐND đã có những kiến nghị yêu cầu các ngành chức năng, địa phương các xã tập trung nhiều giải pháp khắc phục tồn tại để hoàn thành tốt chỉ tiêu đề ra.

Về việc xem xét giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân.

Trong thời gian trước đây, hoạt động này còn nhiều hạn chế và mang tính hình thức, Thường trực HĐND cấp huyện chủ yếu làm nhiệm vụ tiếp nhận xong và chuyển đến các cơ quan hữu quan có trách nhiệm giải quyết, còn kết quả giải quyết như thế nào thì hình như không biết và ít được quan tâm. Trong những năm gần đây HĐND cấp huyện đã có bước cải tiến, đưa công tác này vào nề nếp. Thường trực HĐND đã xây dựng quy chế tiếp công dân theo quy định của pháp luật, bố trí cán bộ tiếp nhận và xử lý kịp thời đơn thư của công dân. Công dân đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị đều được cán bộ tiếp dân tiếp, hướng dẫn, giải thích đầy đủ, đúng pháp luật với thái độ nhiệt tình có trách nhiệm. Đối với những nội dung khiếu nại, tố cáo có cơ sở xem xét, tiến hành tiếp nhận đơn, hồ sơ để nghiên cứu chuyên và đôn đốc cơ quan có thẩm quyền giải quyết, trả lời công dân theo quy định pháp luật.

Hàng năm, trung bình thường trực HĐND mỗi huyện tiếp nhận từ 15 đến 35 đơn, thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh. 100% đơn thư của công dân được chuyển đúng địa chỉ, đúng cơ quan và người có thẩm quyền giải quyết. Kết quả có từ 85 đến 100% đơn thư được cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trả lời và được công dân đồng tình [2].

Thường trực HĐND huyện thường xuyên theo dõi, kiểm tra đôn đốc,

giám sát việc xử lý giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của công dân đối với cơ quan, cá nhân có thẩm quyền giải quyết; nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tránh tình trạng đơn thư chuyên vòng vo vượt cấp, gây ảnh hưởng tới hoạt động của các cơ quan đơn vị.

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động giám sát của Thường trực HĐND cấp huyện trong thời gian qua vẫn còn bộc lộ những tồn tại, hạn chế nhất định như: việc điều hòa phối hợp giữa các Ban của Thường trực HĐND trong hoạt động giám sát nhiều khi còn buông lỏng, dẫn đến kết quả giám sát của HĐND bị hạn chế, hiệu quả chưa cao. "công tác tiếp dân đôn đốc, kiểm tra việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân chưa duy trì thường xuyên; có nơi có lúc chưa đúng quy định, cơ sở vật chất cũng như việc bố trí cán bộ tiếp dân chưa được quan tâm đúng mức; việc tiếp dân vẫn còn biểu hiện hình thức, vẫn còn hiện tượng đùn đẩy, né tránh" [2, Tr. 9]. Thường trực HĐND tổ chức các đoàn xuống giám sát ở cơ sở còn quá ít so với yêu cầu; đặc biệt các kiến nghị, đề nghị của Thường trực và của cử tri nhiều khi chưa được các ngành liên quan xem xét, giải quyết kịp thời, song đến nay vẫn chưa có các biện pháp xử lý làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động và uy tín của Thường trực HĐND.

2.2.3. Hoạt động giám sát của các Ban Hội đồng nhân dân huyện

Các Ban của HĐND là những cơ quan tham mưu giúp việc của HĐND. Căn cứ vào Nghị quyết của HĐND huyện và chương trình kế hoạch hoạt động cụ thể của HĐND, các Ban đã xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát đối với các lĩnh vực phụ trách của mình. Về hình thức giám sát các Ban có thể tiến hành giám sát thường xuyên theo định kỳ hoặc giám sát đột xuất các vấn đề nổi cộm bức xúc mà cử tri và Nhân dân quan tâm. Theo báo cáo tổng kết hoạt động của HĐND các huyện nhiệm kỳ 2011-2016 và báo cáo hoạt động các Ban HĐND năm 2015, đến nay hoạt động giám sát của các Ban đã có

nhieuu tiên bộ đáng kể. Cụ thể như sau:

- Để hoạt động giám sát đạt kết quả tốt các ban của HĐND huyện đã xây dựng kế hoạch giám sát cụ thể, xác định rõ đối tượng, phạm vi và vấn đề trọng tâm cần tập trung giám sát, thống nhất thời gian, chương trình giám sát, huy động lực lượng và yêu cầu các đơn vị được giám sát phải chuẩn bị báo cáo bằng văn bản theo yêu cầu nội dung cần kiểm tra, theo dõi. Bởi vậy đã tạo được bước chuyển tích cực trong hoạt động kiểm tra giám sát của HĐND, khắc phục được tình trạng phiến diện, tràn lan, tốn nhiều thời gian mà không thu được kết quả giám sát trên thực tế.

Trong khi xây dựng kế hoạch các Ban của HĐND cấp huyện đã phối hợp chặt chẽ với Thường trực HĐND huyện, Thường trực HĐND xã tổ chức được nhiều đợt kiểm tra giám sát. Ví dụ "Trong nhiệm kỳ 2011-2016 ngoài giám sát tại kỳ họp, các Ban HĐND của 14 huyện, thành phố trong tỉnh đã tổ chức trên 150 cuộc giám sát chuyên đề. Các đợt giám sát chủ yếu tập trung vào những vấn đề quan trọng như đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, bồi thường giải phóng mặt bằng, đất đai, thu thuế, các dự án đầu tư xây dựng cơ bản chương trình 135, các chế độ chính sách đồng bào dân tộc miền núi, các vấn đề liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ Nhân dân địa phương.

Đặc biệt, theo Luật tổ chức HĐND và UBND 2003, và hiện nay là Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Quy chế hoạt động của HĐND, các thủ tục trình tự giám sát của HĐND được quy định cụ thể và chặt chẽ nên hoạt động giám sát của HĐND đã có chất lượng và hiệu quả hơn. Các cuộc giám sát đã tập trung bám sát thực tế, đi vào chiều sâu, không dàn trải.

Qua kiểm tra giám sát, các ban của HĐND huyện không những phát hiện ra những sai sót, những việc chưa làm được của các cơ quan ban ngành, mà còn đưa ra các kiến nghị đề xuất, những giải pháp giúp các đối tượng bị giám sát kịp thời uốn nắn, chấn chỉnh những lệch lạc trong việc thực hiện chính

sách, chủ trương, pháp luật của Đảng và Nhà nước.

Ví dụ trong năm 2015, các Ban HĐND huyện Sơn Tịnh đã tổ chức đợt giám sát đối với UBND 05 xã làm chủ đầu tư xây dựng, quyết toán và trả nợ các công trình xây dựng cơ bản; qua giám sát đã phát hiện 4/5 UBND xã có sai sót về quy trình, thủ tục đầu tư, chất lượng một số công trình xây dựng kém chất lượng, tình trạng nợ đọng kéo dài .., Đoàn giám sát đã kịp thời đề nghị khắc phục những hạn chế, sai sót.

Sau khi giám sát, các kiến nghị, đề xuất của các Ban cũng đã được các cơ quan, đơn vị chịu giám sát tiếp thu, chỉnh sửa khắc phục kịp thời.

Ngoài ra, thông qua hoạt động giám sát, các thành viên trong các Ban có điều kiện tiếp cận với cơ sở, nắm bắt được tình hình thực hiện nghị quyết của HĐND cũng như các vấn đề thực tiễn diễn ra trong cuộc sống. Từ đó có những thông tin, căn cứ chính xác để tiếp tục thực hiện hoạt động giám sát tại kỳ họp có hiệu lực hiệu quả lớn.

Tuy nhiên hoạt động giám sát của các Ban HĐND huyện vẫn còn những hạn chế sau:

- Việc xây dựng chương trình kế hoạch giám sát của các Ban chưa đồng bộ, đôi khi còn thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các Ban nên không tránh khỏi sự chồng chéo. Điều này không chỉ diễn ra giữa các Ban mà trong nội bộ từng Ban cũng vậy. Việc bố trí thời gian giám sát chưa phù hợp với tình hình thực tế làm việc của từng thành viên, nên chất lượng các cuộc giám sát thường chưa cao. Đặc biệt, có tình trạng một số Ban của HĐND huyện cả nhiệm kỳ không xây dựng được kế hoạch để tổ chức các cuộc giám sát riêng mà chỉ giám sát cùng với Thường trực HĐND huyện.

- Chưa có nhiều đợt giám sát đột xuất các vấn đề bức xúc được cử tri và Nhân dân quan tâm mà chủ yếu tập trung vào những vấn đề định kỳ thường xuyên.

- Một số cuộc giám sát của các Ban chưa mang lại hiệu quả thiết thực, có nơi phương pháp làm việc chưa tốt còn gây phiền hà cho các cơ quan bị giám sát. Khi kết thúc giám sát không đưa ra được kết luận cụ thể hoặc kiến nghị biện pháp xử lý con chung chung, không rõ ràng dứt khoát, làm cho các cơ quan Nhà nước, các ngành có liên quan thiếu tin tưởng vào hoạt động kiểm tra, giám sát của HĐND.

2.2.4. Hoạt động giám sát của đại biểu Hội đồng nhân dân huyện

Qua báo cáo của Thường trực HĐND các huyện trong tỉnh và qua việc khảo sát thực tế cho thấy rằng: chất lượng đại biểu HĐND các huyện của các nhiệm kỳ sau thường cao hơn nhiệm kỳ trước rất nhiều. Điều đó phần nào được phản ánh qua hoạt động giám sát của đại biểu như sau:

- Các đại biểu dự kỳ họp đầy đủ hơn, tích cực tham gia thảo luận các báo cáo của UBND, TAND, VKSND, các báo cáo thẩm tra và kiến nghị của các Ban HĐND, đã có nhiều ý kiến phát biểu và thảo luận một cách dân chủ hơn. "Trung bình tại các kỳ họp HĐND huyện có khoảng từ 10 đến 15 ý kiến phát biểu tại hội trường và các ý kiến phát biểu đó ngày càng có chất lượng" [2, Tr.5]. Nhiều đại biểu đã vận dụng đường lối, chính sách, pháp luật Nhà nước, hoàn cảnh thực tế ở địa phương để phân tích, đánh giá các bản báo cáo một cách khách quan, khoa học, có căn cứ cụ thể. Từ đó đã giúp cho HĐND cấp huyện ban hành được những nghị quyết phù hợp với chủ trương, chính sách, pháp luật Nhà nước và sát với thực tế địa phương, làm cho hoạt động của HĐND đã có nhiều chuyển biến tích cực, tạo được niềm tin cho cử tri và Nhân dân, đồng thời qua đó cũng giúp cho các cơ quan lập báo cáo nâng cao tinh thần trách nhiệm trước HĐND.

- Việc tiếp xúc cử tri được các đại biểu thực hiện nghiêm túc với nhiều hình thức và nội dung phong phú. Trước và sau mỗi kỳ họp, các vị đại biểu HĐND huyện đã tổ chức tiếp xúc cử tri tại địa phương. Những kiến nghị của

cử tri đã được hầu hết các đại biểu phản ánh kịp thời tại kỳ họp. Sau mỗi kỳ họp các đại biểu đã báo cáo nghiêm túc nội dung, kết quả của kỳ họp và trả lời những yêu cầu, kiến nghị mà cử tri quan tâm, khắc phục được tình trạng "hứa suông" như trước đây.

Từ những vấn đề nêu trên chúng ta có thể khẳng định rằng: hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi trong 05 năm 2011-2015 đã có nhiều tiến bộ hơn trước. Kết quả giám sát của HĐND cấp huyện đã thể hiện được vị trí của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, góp phần không nhỏ vào thành tựu chung của địa phương. Tuy vậy, hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi nói riêng và cả nước nói chung vẫn còn nhiều khó khăn và tồn tại, "công tác giám sát vẫn luôn luôn được đánh giá là hiệu quả chưa cao, hiệu lực vẫn còn hạn chế, vẫn còn mang tính hình thức, vẫn còn là khâu yếu nhất". Vì vậy, chúng ta cần phải tiếp tục đổi mới nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND, bảo đảm cho HĐND xứng đáng với danh hiệu cao quý là "người đại biểu Nhân dân".

2.3. Đánh giá về hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện trong thời gian qua tại tỉnh Quảng Ngãi

Để đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi, chúng ta phải dựa vào tình hình hoạt động của HĐND. Trên cơ sở những mặt làm được và chưa làm được có thể nhận biết khả năng, mức độ tác động tích cực hay hạn chế của công việc giám sát đến sự phát triển tình hình kinh tế, chính trị xã hội của địa phương.

* Những kết quả trong hoạt động giám sát

- Về xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát

+ Hàng năm, Thường trực và các Ban HĐND huyện đã chủ động xây dựng kế hoạch, chương trình giám sát tại kỳ họp cuối năm cho kế hoạch năm sau; chương trình đó được kỳ họp cuối năm của HĐND thông qua bằng nghị quyết. Nhìn chung việc xây dựng chương trình giám sát đã được các đại biểu

căn cứ vào yêu cầu thực tiễn cuộc sống.

- Về tổ chức thực hiện chương trình giám sát

+ Trên cơ sở kế hoạch công tác, Thường trực và các Ban đã phân bố các đợt giám sát phù hợp với từng giai đoạn trong năm. Chẳng hạn: giám sát trong lĩnh vực xây dựng cơ bản chỉ vào mùa khô, mùa xây dựng, giám sát về lĩnh vực thu ngân sách thường vào giữa năm và cuối năm, giám sát đột xuất thường tập trung vào các vấn đề "nóng" phát sinh trong đơn thư khiếu nại, tố cáo, tranh chấp. Để tranh thủ các ý kiến và tăng cường tính dân chủ trong hoạt động giám sát, khi thành lập đoàn giám sát HĐND đã mời các thành viên trong hệ thống chính trị cùng tham gia như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam huyện, các đoàn thể và các chuyên viên từ các phòng, ban am hiểu về các lĩnh vực cần giám sát.

+ Để các cuộc giám sát mang lại hiệu quả thiết thực cũng như đảm bảo quy trình đã đề ra, đoàn giám sát đã chủ động xây dựng nội dung, mục đích, yêu cầu giám sát gửi trước cho các đơn vị chịu giám sát ít nhất 10 ngày.

+ Khi kết thúc các đợt giám sát bao giờ đoàn giám sát cũng có văn bản kết luận chính thức về nội dung giám sát, sau khi có sự thảo luận nghiêm túc, thẳng thắn giữa các bên. Trong kết luận đã chỉ ra những ưu điểm, tồn tại cần khắc phục và đặc biệt đã có những kiến nghị đề xuất cho các cấp, các ngành có liên quan, cần tập trung tháo gỡ, xử lý những vướng mắc của đơn vị, đối tượng được giám sát.

+ Sau giám sát Thường trực và các Ban HĐND đã theo dõi đôn đốc các đơn vị liên quan thực hiện những nội dung mà đoàn giám sát kiến nghị và có báo cáo cụ thể việc thực hiện của các đơn vị đó trong kỳ họp HĐND cuối năm (báo cáo khắc phục sau giám sát). Thực tế, trong thời gian vừa qua, cơ bản các nội dung kiến nghị đã được các cơ quan liên quan nghiêm túc tìm biện pháp tháo gỡ khắc phục những vấn tồn tại yếu, kém mà các đoàn giám sát đã chỉ ra.

- Việc phối hợp trong công tác giám sát

Phối hợp là một trong những nội dung rất quan trọng để giám sát đạt kết quả tốt. Vì vậy, HĐND huyện đã chú trọng đến sự phối hợp với các cấp, các cơ quan, ban, ngành, các chuyên gia trong hoạt động giám sát của mình, nhằm tạo điều kiện thuận lợi về nội dung thông tin, cơ sở vật chất phục vụ cho giám sát, cũng như giúp HĐND có cách đánh giá khoa học, khách quan, chính xác các vấn đề giám sát.

*** Những vấn đề đặt ra trong hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi**

- Trong các đợt giám sát của HĐND cấp huyện lâu nay vẫn thường tập trung vào các vấn đề định kỳ thường xuyên, chưa có nhiều cuộc giám sát đột xuất, các vấn đề bức xúc mà cử tri và Nhân dân quan tâm, phản ánh.

- Đội ngũ giúp việc cho HĐND còn yếu, nhưng khi có yêu cầu của đoàn giám sát, các đơn vị đã cử một số cán bộ song không đủ năng lực, trình độ và kinh nghiệm, chưa đáp ứng được yêu cầu hoạt động giám sát mà chỉ tham gia cho có đủ thành phần.

- Việc ban hành kết luận sau giám sát còn chậm, đồng thời các ý kiến nêu ra chưa sâu sát với thực trạng hoạt động của đơn vị chịu giám sát, có lúc còn bỏ sót nội dung. Đặc biệt hoạt động đôn đốc, kiểm tra thực hiện các kiến nghị đề xuất sau giám sát thiếu quyết liệt, thiếu liên tục, không sâu sát, chưa thực hiện "*giám sát đến cùng*" nên vẫn còn hiện tượng sau giám sát đâu lại vào đấy. Các đơn vị có trách nhiệm chưa thật nghiêm túc thực hiện các đề xuất kiến nghị nhưng đến nay HĐND vẫn chưa có chế tài buộc các đơn vị có trách nhiệm khắc phục vướng mắc tồn tại.

- Việc phối hợp giữa các cấp, các ngành, nhất là các ngành có hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát với hoạt động giám sát của HĐND thiếu đồng bộ, nên còn chồng chéo, gây ra những khó khăn nhất định cho đơn vị được giám sát.

Trong thời gian vừa qua HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi đã chú ý đến hoạt động giám sát như: xây dựng chương trình giám sát hàng năm, lập

kế hoạch cụ thể cho từng đợt giám sát, chủ động phối hợp với các cơ quan, ban, ngành địa phương nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho công tác giám sát. Chính vì vậy đã mang lại nhiều kết quả đáng kể; qua giám sát đã phát hiện ra một số vấn đề sai sót và vi phạm pháp luật cũng như việc chưa làm được của các cơ quan ban ngành và đơn vị ở địa phương; giải quyết tốt những bức xúc, đơn thư khiếu nại của công dân; đặc biệt, khi có sự giám sát của HĐND đã góp phần nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cá nhân có chức trách và các cán bộ công chức trong thực thi công vụ.

Tuy vậy, nhìn chung hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi trong thời gian qua vẫn còn mang tính hình thức. Các công cụ giám sát được quy định trong văn bản pháp luật hiện hành đều được HĐND sử dụng, nhưng thực tế chưa phát huy hết mục đích, tác dụng của nó, nên kết quả giám sát qua báo cáo mới chỉ dừng lại ở các con số như số lượng các đoàn giám sát, các nội dung được chất vấn qua mỗi kỳ họp hoặc các vấn đề được phát hiện trong đợt giám sát... còn giải quyết vấn đề đó như thế nào, ảnh hưởng ra sao đến sự phát triển kinh tế, xã hội và chính trị của địa phương... chưa được HĐND quan tâm đúng mức. Điều đó có thể dẫn đến một hệ quả trong thực tế về mặt chỉ tiêu kế hoạch giám sát đề ra khả năng đạt yêu cầu, nhưng chất lượng, hiệu quả giám sát sẽ không cao.

Từ đó cho thấy rằng lâu nay HĐND cấp huyện mới chỉ chú ý đến các lĩnh vực được giám sát, phải giám sát theo định kỳ để có kết quả báo cáo trước tập thể HĐND tại kỳ họp, còn kết quả giám sát đó đã mang lại hiệu quả như thế nào trong thực tế rõ ràng HĐND chưa thật sự quan tâm.

Bởi muốn đưa lại được hiệu quả cao trong giám sát thì kết quả giám sát phải đạt được mức tối đa và triệt để. Điều đó có nghĩa các kiến nghị đề xuất của đoàn giám sát phải được các cơ quan, đơn vị có trách nhiệm thực hiện một cách nghiêm túc, việc chất vấn trong các kỳ họp phải đi đến quy kết trách nhiệm, đưa ra các giải pháp khắc phục, đồng thời phải có những biện pháp

kiểm tra tình hình thực hiện của các cá nhân đứng đầu cơ quan đó... Nếu không làm được như vậy các kết luận giám sát của HĐND mới chỉ có tác dụng như những lời cảnh tỉnh, nhắc nhở các cơ quan, tổ chức đơn vị phải nâng cao hơn nữa tinh thần trách nhiệm của mình trước cử tri, chứ chưa phải là quyền lực của Nhân dân bắt buộc họ phải thực hiện.

Nguyên nhân dẫn đến tính hình thức trong hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện đó là trong hệ thống chính trị nước ta nhận thức về vị trí, vai trò của HĐND chưa thật sự thống nhất (có quan niệm đề cao, có quan niệm hạ thấp), và dù có quan niệm đề cao thì hiện nay vẫn chưa có cơ chế tốt nhất để thực hiện; chưa có sự phân quyền thực sự đối với các cấp chính quyền.

Kết luận chương 2: Từ thực trạng tình hình hoạt động của HĐND cấp huyện của địa bàn tỉnh Quảng Ngãi như đã nêu trên có thể khẳng định rằng: hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện thời gian qua đã đạt được một số kết quả đáng kể. Trong đó hoạt động giám sát của tập thể HĐND tại kỳ họp, hoạt động giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân huyện, hoạt động giám sát của các Ban HĐND huyện và của đại biểu HĐND huyện ngày càng đi vào chiều sâu và thực chất hơn trước. HĐND đã thực hiện tốt việc xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát, tổ chức thực hiện chương trình giám sát, phối hợp trong công tác giám sát đạt chất lượng, hiệu quả, góp phần nâng cao và khẳng định vị trí, vai trò của HĐND trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, hiệu quả giám sát của HĐND hiện nay vẫn chưa cao; những ảnh hưởng tích cực từ hoạt động giám sát mang lại, cũng như việc đạt được mục đích trong giám sát đang ở mức độ hạn chế, "HĐND chưa thực quyền". Vì vậy chúng ta cần phải nghiên cứu tìm ra những nguyên nhân và giải pháp phù hợp để khắc phục hạn chế trên. Những quan điểm và giải pháp chủ yếu nhằm điều chỉnh, xử lý một cách đúng mức thực trạng đó mới thực sự có ý nghĩa đối với việc tăng cường hiệu quả giám sát của HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi trong giai đoạn tới.

CHƯƠNG 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP HUYỆN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Giám sát của HĐND là bộ phận quan trọng cấu thành cơ chế giám sát, kiểm tra Nhà nước. Nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND cấp huyện thực chất là uốn nắn chấn chỉnh các cá nhân, cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, xã hội thực hiện đúng Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của Hội đồng nhân dân, góp phần vào việc xây dựng địa phương ngày càng vững mạnh. Đây cũng chính là vấn đề đang được đặt ra một cách cấp bách trong giai đoạn hiện nay, xuất phát từ những yêu cầu có tính khách quan sau:

3.1. Yêu cầu tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

Một là, do yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân

Văn kiện Đại hội IX của Đảng đã chỉ rõ: Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ nhân dân là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân [11, tr. 131].

Văn kiện Đại hội XII của Đảng tiếp tục khẳng định: "Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị [15, tr.128].

Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013 ghi rõ: Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp [33].

Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện [33].

Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật không ngừng tăng cường pháp chế XHCN. Các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm các vi phạm Hiến pháp và pháp luật. Như vậy theo lý luận cũng như trong thực tiễn, Nhà nước pháp quyền là: "Nhà nước coi pháp luật là trên hết và thực hiện quản lý bằng pháp luật. Theo yêu cầu đó hoạt động giám sát nói chung và hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi nói riêng phải xác lập được cơ chế sao cho mỗi hoạt động giám sát phải được đảm bảo bằng pháp luật, có cơ sở pháp luật.

"Một trong các vấn đề bức xúc nhất hiện nay đối với chúng ta là vấn đề đấu tranh chống quan liêu và tham nhũng. Quan liêu tham nhũng là các hiện tượng gắn liền với quyền lực Nhà nước và quyền lực chính trị. Điểm chung giữa chúng là đều dẫn tới chỗ làm cho quyền lực Nhà nước, quyền lực chính trị của Nhân dân đi khỏi bản chất, mục tiêu mang tính bản chất của Nhà nước là Nhà nước của Nhân dân vì Nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng. Hay nói khác đi đó là vấn đề tha hóa quyền lực Nhà nước và quyền lực chính trị. Do đó có thể khẳng định rằng giám sát việc thực hiện quyền lực Nhà nước có vai trò quan trọng trong cuộc đấu tranh chống quan liêu tham nhũng làm trong sạch bộ máy Đảng và Nhà nước, duy trì bản chất tốt đẹp của chế độ ta". Đó là một trong những điều kiện quan trọng để hoàn thành sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

Từ thực trạng hoạt động của bộ máy nhà nước trong thời gian qua với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền như Đảng đã đề ra có thể thấy rằng việc nâng cao hiệu quả giám sát các chủ thể nói chung và HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi nói riêng là một yêu cầu hết sức bức xúc.

Hai là, do bất cập giữa vị trí, vai trò và chức năng với thực trạng hoạt động của HĐND cấp huyện hiện nay.

Như đã trình bày ở chương 1, HĐND cấp huyện được xác định là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương do Nhân dân địa phương bầu ra, đại diện cho ý chí nguyện vọng và quyền làm chủ Nhân dân, với hai chức năng cơ bản: chức năng quyết định và chức năng giám sát. Điều đó đã được Hiến pháp, Luật Tổ chức HĐND, UBND, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước ghi nhận đầy đủ. Với bản chất của Nhà nước ta, HĐND có vị trí, vai trò rất quan trọng, quyết định mọi vấn đề liên quan đến địa phương, còn các cơ quan nhà nước khác chỉ là cơ quan chấp hành quyền định của HĐND. Khi HĐND ban hành các nghị quyết đồng thời cũng có quyền kiểm tra đánh giá và kết luận xử lý đối với việc thực hiện nghị quyết đó, đảm bảo cho các nghị quyết được thực hiện nghiêm chỉnh. Tuy có chức năng, nhiệm vụ quan trọng như vậy, song thực trạng hoạt động của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi nói riêng và HĐND các cấp nói chung trong những năm qua hiệu quả còn rất thấp, chưa tương xứng với vị trí, vai trò pháp luật quy định, đặc biệt là hoạt động giám sát.

Mặt khác trên thực tế, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của HĐND lại phụ thuộc rất nhiều vào hoạt động giám sát của nó. Những kết luận, quyết nghị của HĐND đối với cơ quan nhà nước nếu không được thực hiện tốt thì chức năng vai trò của cơ quan quyền lực tuy được ghi nhận trong Hiến pháp cũng không có ý nghĩa gì, thậm chí sẽ trở thành "*hữu danh vô thực*". Chính vì vậy, nghiên cứu để đổi mới nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND các cấp là một

yêu cầu đặt ra hiện nay.

Tóm lại, xuất phát từ vị trí, vai trò, mối quan hệ giữa các chức năng với thực tiễn hoạt động của HĐND hiện nay, chúng ta phải quan tâm nhiều hơn nữa cho công tác giám sát. Đồng thời giám sát là một công việc hết sức khó khăn, phức tạp và nhạy cảm, bởi vậy đòi hỏi toàn Đảng, toàn dân cũng như tất cả cơ quan tổ chức nhà nước phối hợp với Hội đồng nhân dân để làm tốt nhiệm vụ do Nhân dân giao phó.

Ba là, do yêu cầu nâng cao vai trò quản lý của chính quyền địa phương

Trong công cuộc đổi mới ở nước ta hiện nay, Đảng và Nhà nước rất quan tâm đến vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước nói chung và bộ máy chính quyền địa phương nói riêng, theo hướng tăng thêm thẩm quyền trách nhiệm cho chính quyền địa phương, đảm bảo việc phân cấp giữa Trung ương và địa phương như quan điểm của Đảng đã đề ra. Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ IX đã nhấn mạnh: "đối với chính quyền địa phương, trên cơ sở phân công, phân cấp, chính quyền địa phương nâng cao tính chủ động, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ theo đúng nguyên tắc tập trung dân chủ, tổ chức hợp lý HĐND..." [12, tr. 133].

Theo tinh thần trên, việc nâng cao tính chủ động, vai trò quản lý Nhà nước, xây dựng bộ máy chính quyền địa phương thật sự trong sạch vững mạnh là một yêu cầu đặt ra. Bởi lẽ, đây là những cơ quan trực tiếp, tiếp xúc hàng ngày, hàng giờ với Nhân dân, trực tiếp liên quan tới việc đáp ứng nhu cầu nguyện vọng và lợi ích của Nhân dân, song cũng có thể trực tiếp xâm hại tới quyền tự do và lợi ích của Nhân dân nếu như những cơ quan này vi phạm pháp luật trong khi thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình.

Để đáp ứng yêu cầu đó, chúng ta phải kết hợp nhiều yếu tố khác nhau trong đó có việc phát huy, hơn nữa cơ chế giám sát giúp các cơ quan Nhà nước ở địa phương thực hiện đúng và đầy đủ chức năng nhiệm vụ quyền hạn

của mình theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Do vậy việc nâng cao hiệu quả giám sát của các chủ thể tiến hành giám sát là một nhiệm vụ cấp thiết đặt ra hiện nay.

3.2. Các quan điểm tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện

3.2.1. Nhận thức đúng đắn dẫn vai trò hoạt động giám sát

Giám sát là hoạt động khó khăn, phức tạp nhưng lại có vai trò rất quan trọng trong quản lý nhà nước. Muốn nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND trước hết phải nhận thức đúng vai trò hoạt động giám sát.

Nhận thức đúng đắn dẫn vị trí, vai trò, tầm quan trọng của hoạt động giám sát là trách nhiệm, là yêu cầu cấp bách không những đối với bản thân HĐND, đại biểu HĐND mà còn là trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước, các tổ chức kinh tế và tổ chức xã hội. "Phải coi giám sát của HĐND như là một động lực phát triển, để ngăn chặn mọi tồn tại của các cơ quan, chứ không phải nhằm tìm tòi những mặt yếu kém, mặt chưa tốt như nhận thức lâu nay của một số cá nhân tổ chức" [17, tr. 6].

Trên cơ sở nhận thức đúng đắn dẫn vai trò hoạt động giám sát, đại biểu HĐND mới xác định đúng hướng, mục đích và nhiệm vụ của hoạt động giám sát. Hơn nữa chỉ nhận thức đúng đắn dẫn vai trò của hoạt động giám sát sẽ giúp HĐND xây dựng được niềm tin, động lực phát huy hết tinh thần trách nhiệm và khả năng làm việc của mình trong hoạt động giám sát. Đây là yếu tố nội tâm, giúp đại biểu HĐND vượt qua mọi khó khăn trở ngại nguy hiểm cám dỗ khi tiến hành hoạt động giám sát.

Mặt khác, có nhận thức đúng đắn dẫn vai trò của hoạt động giám sát mới giúp HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND và đại biểu HĐND cũng như các cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chịu sự giám sát của HĐND, xây dựng được mối quan hệ đúng đắn, phối hợp kiểm tra trên

nguyên tắc quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân. Ngược lại nếu thiếu sự nhận thức đúng đắn trên thì mọi nỗ lực về đổi mới hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi sẽ không có ý nghĩa.

3.2.2. Giám sát phải tôn trọng sự thật khách quan và phải được tiến hành theo đúng quy định của Hiến pháp và pháp luật

Để có cơ sở thực tế và căn cứ khoa học cho HĐND đưa ra các nhận xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị hoặc ra nghị quyết đối với hoạt động của các đối tượng chịu giám sát, thì hoạt động giám sát phải được tiến hành một cách khách quan; điều đó được nhìn nhận dưới hai khía cạnh:

Thứ nhất, phải căn cứ vào quy định của pháp luật, nghị quyết của HĐND cùng các với tình hình hoạt động thực tế của các cơ quan để đưa ra nhận định đúng sai về tình trạng hoạt động của các cơ quan đơn vị đó. Không được lấy ý kiến chủ quan của một cá nhân hay tập thể nào đó áp đặt cho thực tế hoạt động của cơ quan chịu giám sát. Làm như vậy không những gây tác hại cho đối tượng chịu giám sát, cho xã hội mà còn làm ảnh hưởng tới uy tín của HĐND.

Thứ hai, các thông tin, tài liệu làm cơ sở đánh giá cũng phải mang tính khách quan. HĐND không chỉ dựa vào báo cáo của đối tượng chịu giám sát mà phải thu thập từ nhiều nguồn thông tin khác nhau như báo chí, dư luận xã hội, ý kiến phản ánh của cử tri... Bởi thực tế nếu cơ quan nào trung thực báo cáo thẳng thắn, đề xuất cụ thể thì HĐND mới có điều kiện nghiên cứu sâu được nội dung giám sát, đưa ra kết luận chính xác, trường hợp ngược lại nếu HĐND không chủ động chuẩn bị thì chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả giám sát.

- Giám sát phải được tiến hành theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, có nghĩa hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện phải được tiến hành theo những quy trình và quy định do luật định. Đây là cơ sở pháp lý đảm bảo cho hoạt động giám sát tiến hành một cách khách quan, tránh tùy tiện.

Trước đây do pháp luật quy định chưa rõ ràng nên trong hoạt động giám

sát mỗi địa phương thực hiện một cách khác nhau, theo kinh nghiệm, nhưng hiện nay chúng ta đã khắc phục được hạn chế đó. Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã quy định về hình thức, trình tự thủ tục giám sát của HĐND rất cụ thể; đã chi tiết hoá về nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan nhà nước chịu giám sát với các cơ quan của HĐND khi tiến hành hoạt động giám sát, nhằm đảm bảo cho hoạt động của HĐND diễn ra theo một quy trình hợp pháp khoa học; tránh được bệnh chủ quan, qua loa đại khái và thái độ thờ ơ vô trách nhiệm trong hoạt động giám sát.

Mặt khác, trong quá trình thực hiện hoạt động giám sát, HĐND cấp huyện cũng cần có sự giúp đỡ của nhiều cơ quan cho nên sẽ phát sinh nhiều mối quan hệ. Tất cả những mối quan hệ trên, hiện nay tuy chưa đầy đủ, chi tiết nhưng chúng ta đã có luật điều chỉnh. Vì vậy khi HĐND cũng như các cơ quan liên quan tham gia vào hoạt động giám sát phải tuân theo quy định của Hiến pháp, pháp luật và Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005.

3.2.3 Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân phải được tiến hành thường xuyên, liên tục, có kế hoạch cụ thể

Hoạt động giám sát của HĐND phải được tiến hành thường xuyên liên tục vì mấy lý do sau:

Giám sát là một trong hai chức năng cơ bản của HĐND được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật, nên hoạt động của HĐND phải thường xuyên để cụ thể hoá chức năng đó thành các nhiệm vụ cụ thể. Mặt khác các cơ quan nhà nước chịu sự giám sát của HĐND huyện là những đơn vị hoạt động thường xuyên, liên tục, do đó hoạt động giám sát của HĐND cũng phải đảm bảo tính thường xuyên, liên tục mới có thể kịp thời phát hiện được những vi phạm Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của HĐND trong hoạt động của các đối tượng chịu giám sát. Từ đó ngăn chặn, hạn chế được những tác hại có thể xảy ra cho Nhà nước và xã hội.

Hơn nữa thường xuyên tiến hành hoạt động giám sát là điều kiện thực tế giúp chúng ta kịp thời phát hiện tính bất hợp lý, lạc hậu trong các quy định Hiến pháp, pháp luật, nghị quyết của HĐND trước tình hình kinh tế xã hội đã biến đổi, để nhanh chóng sửa đổi, hủy bỏ hoặc bổ sung cho phù hợp. Đây là một trong những yếu tố đảm bảo cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh, tránh được sự vi phạm pháp luật do thiếu kiểm tra, giám sát hoặc do những quy định của pháp luật đã lạc hậu cản trở sự phát triển của đời sống kinh tế, xã hội của địa phương.

Ngoài ra, nếu hoạt động giám sát của HĐND huyện được tiến hành thường xuyên, liên tục, đại biểu HĐND sẽ có cơ hội để tích lũy kinh nghiệm, nâng cao trình độ, năng lực giám sát; đồng thời các chủ thể bị giám sát cũng như các đối tượng liên quan sẽ luôn chú ý hơn đến tinh thần trách nhiệm của mình khi thực hiện nhiệm vụ quyền hạn được giao.

- Hoạt động giám sát cần được thực hiện một cách có kế hoạch

Bất kỳ một hoạt động nào dù lớn hay nhỏ, dù phức tạp hay đơn giản, nếu được chuẩn bị chu đáo thì bao giờ cũng mang lại kết quả cao hơn. Điều đó thể hiện tính chủ động và kết quả công việc có mối quan hệ nhân quả với nhau. Đối tượng giám sát của HĐND huyện rất rộng, nội dung hoạt động của các đối tượng chịu giám sát cũng rất đa dạng và phức tạp bao gồm nhiều khâu, nhiều lĩnh vực của đời sống kinh tế, xã hội, chính trị, văn hoá... Vì thế, HĐND cấp huyện không thể một lúc tập trung hoạt động giám sát tất cả các lĩnh vực, cho nên phải đặt ra phương án lựa chọn theo một kế hoạch. Căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế xã hội hàng năm ở địa phương, căn cứ vào báo cáo hàng năm và các kiến nghị của HĐND, UBND, TAND, VKSND cùng cấp và căn cứ vào mục tiêu phát triển kinh tế, ổn định trật tự xã hội ở địa phương mà HĐND huyện phải lập kế hoạch để lựa chọn những vấn đề cần giám sát trong năm.

3.2.4. Hoạt động giám sát phải mang lại hiệu quả thiết thực

Hoạt động giám sát nói chung và giám sát của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi nói riêng là một dạng hoạt động có định hướng, mục đích. Tùy vào từng phương thức giám sát mà mục đích đặt ra khác nhau, "nhưng nhìn chung tất cả các hoạt động giám sát đều có một mục đích đảm bảo cho sự hoạt động đúng đắn, minh bạch, liên tục của từng cơ quan, của từng người có chức vụ quyền hạn trong bộ máy nhà nước nói chung trên cơ sở tuân thủ thường xuyên, nghiêm chỉnh pháp luật quy định về chức năng thẩm quyền của họ" [43, tr.96]. Do đó, thống nhất quan điểm hoạt động giám sát phải mang lại hiệu quả thực tế thì trước hết hoạt động đó phải đạt được mục đích đề ra. Hay nói cách khác, khi HĐND cấp huyện tiến hành bất kỳ một hoạt động giám sát nào thì dù trực tiếp hay gián tiếp hoạt động đó phải mang lại những tác dụng, ảnh hưởng tích cực góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy Nhà nước và toàn xã hội.

3.3. Các giải pháp tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện trong giai đoạn tới

Hiệu quả giám sát là cái đích cuối cùng của bất cứ chủ thể nào khi tiến hành hoạt động giám sát. Để đạt được hiệu quả cao trong công tác đó thì giám sát phải là sự kết hợp của nhiều yếu tố từ vấn đề thể chế, con người đến các điều kiện cơ sở vật chất... nghĩa là phát huy một sức mạnh tổng hợp. Do vậy các giải pháp đưa ra phải mang tính toàn diện và đồng bộ. Trên cơ sở đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi và những nguyên nhân yếu kém đã nêu, chúng ta có thể đưa ra một số giải pháp sau:

3.3.1. Tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý về hoạt động giám sát của HĐND huyện

Muốn đảm bảo chức năng giám sát của HĐND cấp huyện nói chung và

của cấp huyện tại Quảng Ngãi nói riêng thực hiện có hiệu quả thì những quy định pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND phải được hoàn thiện đầu tiên. Bởi lẽ nếu không có quy định cụ thể về quyền giám sát của HĐND, thì sẽ không có cơ sở pháp lý để thực hiện chức năng giám sát của Hội đồng. Mặc dù hiện nay trong Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 đã có một chương trình quy định về chức năng giám sát của HĐND các cấp, song vẫn còn rất chung, so với yêu cầu thực tiễn, chưa đủ cơ sở pháp lý để HĐND thực hiện tốt chức năng của mình.

Xuất phát từ yêu cầu hoàn thiện cơ chế giám sát ở nước ta hiện nay, từ nhận thức giám sát là một chức năng quan trọng của HĐND với một phạm vi đối tượng giám sát khá phong phú và phức tạp, chúng ta cần phải cụ thể hóa và áp dụng có hiệu quả Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 trong thời gian đến..

- Trong Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 đã quy định một cách rõ ràng, đầy đủ về khái niệm giám sát của HĐND. Nội hàm của khái niệm được thể hiện ở chủ thể giám sát, đối tượng chịu giám sát, nội dung và phạm vi hoạt động giám sát của HĐND. Nói chung về nội dung Luật giám sát của HĐND đã khá hoàn thiện ở một số vấn đề sau như: chủ thể giám sát, đối tượng chịu giám sát

- Về trách nhiệm của các thành phần trong đoàn giám sát:

Hiện nay thành phần của các đoàn giám sát thường bao gồm các đại biểu HĐND do một cơ quan của HĐND chủ trì cử ra, sự tham gia đại diện các cơ quan nhà nước hữu quan, như Mặt trận Tổ quốc huyện, các tổ chức thành viên và một số cán bộ có chuyên môn. Từ đây, đặt ra vấn đề lý luận và thực tiễn phải xác định rõ trách nhiệm giám sát của các chủ thể thực hiện quyền giám sát và mức độ tham gia đến đâu của các tổ chức, cá nhân khác, để đảm bảo tính pháp lý của hoạt động giám sát. Do vậy trong luật giám sát của HĐND cần phải bổ sung thêm nội dung này.

- Về trách nhiệm pháp lý của các đơn vị liên quan khi không thực hiện các kết luận giám sát: Điều 89 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 cũng đã quy định " " Trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện hoặc thực hiện không đúng yêu cầu trong nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát thì xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý". Tuy nhiên, cần phải có hướng dẫn cụ thể về nội dung, mức độ xử lý như thế nào để làm căn cứ là hết sức cần thiết. Có như vậy mới nâng cao tinh thần trách nhiệm của các đơn vị và đảm bảo uy tín cho HĐND.

Qua các vấn đề nêu trên, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cần phải chú trọng yếu tố kỹ luật lập pháp đảm bảo tính cụ thể và mức độ khái quát hợp lý của các quy phạm nhằm làm cho các quy định về giám sát của HĐND dễ hiểu, dễ áp dụng, rõ ràng, minh bạch, không phải chờ đợi những văn bản có hiệu lực pháp lý thấp hơn hướng dẫn giải thích.

3.3.2. Nâng cao năng lực các chủ thể thực hiện chức năng giám sát của HĐND huyện

3.3.2.1. Nâng cao năng lực của đại biểu Hội đồng nhân dân

Toàn bộ hoạt động thực hiện quyền lực của HĐND nói chung và quyền giám sát nói riêng xét đến cùng phụ thuộc chủ yếu vào năng lực của đại biểu HĐND. Lênin đã từng phân tích trách nhiệm trong hành động của Nghị sĩ ở cơ quan đại diện Nhà nước XHCN như sau: "các nghị sĩ phải tự mình công tác, tự mình thực hiện những luật pháp của mình, tự mình kiểm tra lấy tác dụng của những luật pháp ấy, tự mình phải chịu trách nhiệm trực tiếp trước cử tri của mình" (Lê, tập 23, tr.56, 57, 59, 323). Hồ Chí Minh cũng nhiều lần nói về phẩm chất năng lực của người đại biểu Quốc hội, Người cho rằng: "Tổng tuyển cử là một dịp cho toàn thể quốc dân lựa chọn người có tài, có đức để gánh vác công việc nhà nước".

Như vậy, theo quan điểm của Lênin và Hồ Chí Minh đại biểu Quốc hội cũng như HĐND phải là người có năng lực thực hiện nhiệm vụ đại biểu, hoạt động độc lập và tự chịu trách nhiệm về nhiệm vụ của mình.

Xét riêng trong việc thực hiện chức năng giám sát, đại biểu HĐND phải thực sự là người có năng lực giám sát. Năng lực giám sát của đại biểu HĐND thể hiện ở việc đại biểu HĐND phải nắm chắc những quy định của pháp luật, chính sách nhà nước, những nội dung chủ yếu và thông tin cần thiết của vấn đề được giám sát. Đại biểu HĐND phải hiểu biết thực tiễn tới mức cần thiết và phải có kiến thức về quản lý Nhà nước ở mức độ nhất định. Trong giám sát, ngoài công nhận cái đúng, còn phải có cách nhìn sáng suốt để phát hiện những vấn đề sai trái của người khác trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị và biện pháp hữu hiệu để loại bỏ cái tiêu cực trái pháp luật. Do đó đại biểu HĐND không những chỉ có trình độ, kỹ năng giám sát mà còn phải có quan điểm bản lĩnh vững vàng dám nói thẳng, nói thật không nể nang né tránh, nghĩa là trong khi làm nhiệm vụ đại biểu họ phải vì lợi ích của dân, của Đảng để "vượt qua chính mình". Nói tóm lại, để làm tốt công tác giám sát người đại biểu HĐND phải có đủ tâm, đủ tầm và đủ tài.

Muốn đạt được những tiêu chuẩn đó, biện pháp trước mắt mỗi đại biểu phải tự nâng nhận thức năng lực, trình độ của mình; tự trang bị cho mình các kiến thức về mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, đặc biệt phải nghiên cứu, cập nhật các kiến thức pháp luật, chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước; phải chú trọng giữ mối liên hệ với cử tri để phản ánh được tâm tư nguyện vọng của họ với HĐND. Nói một cách khái quát đại biểu HĐND phải tự xây dựng cho mình được những "uy tín cá nhân", thì sẽ có nhiều thuận lợi khi thực hiện chức năng giám sát.

Về trách nhiệm của HĐND cần chú ý mấy vấn đề sau:

+ Trong cơ cấu đại biểu HĐND huyện cần có một tỷ lệ thích hợp số đại

biểu có trình độ Đại học Luật (hoặc tương đương). Những đại biểu này sẽ giữ vai trò tích cực trong việc đưa ra ý kiến giúp HĐND, các cơ quan của HĐND có những hành động phù hợp khi thực hiện chức năng giám sát.

+ Ngay sau khi được bầu làm nhiệm vụ đại biểu, Thường trực HĐND huyện cần chỉ đạo các cơ quan chuyên môn biên soạn, cung cấp cho đại biểu HĐND những tài liệu về kỹ năng thực hiện nhiệm vụ đại biểu, đặc biệt tài liệu về kỹ năng giám sát.

+ HĐND huyện và các cơ quan có chức trách phải thường xuyên cung cấp sách báo, tạp chí, các công trình nghiên cứu khoa học về chức năng giám sát của HĐND và các thông tin cần thiết khác như tình hình hoạt động của các cơ quan ban ngành, đơn vị cho đại biểu HĐND. Đặc biệt phải tổ chức các đợt tập huấn hội thảo về kỹ năng giám sát, đi thực tế học hỏi kinh nghiệm hoạt động của các HĐND ở các địa phương khác.

+ Xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đại biểu HĐND.

3.3.2.2. Nâng cao năng lực giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân

Theo quy định của pháp luật hiện hành TTHĐND huyện có một vị trí rất quan trọng trong việc thực hiện chức năng giám sát của HĐND. Ngoài công việc chuẩn bị nội dung, chương trình cho các kỳ họp còn phải đảm nhiệm hầu hết công việc giữa các kỳ họp và thực hiện chức năng giám sát khá toàn diện trên các lĩnh vực tại địa phương. Điều đó đã làm cho TTHĐND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi đứng trước một khối lượng công việc rất lớn; trong khi đó cơ cấu của Thường trực chỉ gồm: chủ tịch, phó chủ tịch và Ủy viên thường trực [30]. Mặc dù thành viên của Thường trực HĐND không thể đồng thời là thành viên của UBND, nhưng trong thực tế họ chỉ có 3 người và chủ tịch HĐND lại hoạt động kiêm nhiệm; cơ cấu tổ chức của TTHĐND như vậy chưa ngang tầm với quyền hạn, nhiệm vụ pháp luật quy định, đã đặt

TTHĐND vào tình trạng không giải quyết hết hoặc giải quyết không có chất lượng, hiệu quả những công việc thuộc thẩm quyền của mình. Vấn đề này đã được Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 khắc phục đáng kể. Hiện nay số lượng thành viên Thường trực HĐND huyện đã được tăng lên (ít nhất là 02 người). Tuy nhiên, những năm đến cần nghiên cứu, bổ sung để Thành viên của TTHĐND phải hoạt động chuyên trách, không được giữ một chức vụ nào trong cơ quan Nhà nước khác. Đặc biệt, chúng ta phải sớm khắc phục tình trạng chủ tịch HĐND huyện kiêm nhiệm cả bí thư hoặc phó bí thư Huyện ủy như hiện nay. Bởi lẽ trong xu thế phát huy hết vai trò các thành viên của Thường trực Hội đồng thì chế độ kiêm nhiệm sẽ làm giảm hiệu quả hoạt động của họ và làm hạn chế khả năng điều hành của TTHĐND.

+ Khi bầu TTHĐND, bên cạnh đảm bảo về mặt cơ cấu cần phải chú ý đến năng lực của từng thành viên. Thành viên của TTHĐND phải là người có đạo đức, có trách nhiệm và năng lực tổ chức điều hòa phối hợp mọi công việc của TTHĐND với các ban của Hội đồng; phải là người có kiến thức sâu rộng về mọi lĩnh vực mới có khả năng đôn đốc kiểm tra được các hoạt động của UBND cùng các. Có như vậy, khi thực hiện chức năng giám sát của Hội đồng, TTHĐND mới có khả năng vừa là chủ thể giám sát, trực tiếp giải quyết những vấn đề thuộc thẩm quyền giám sát do luật định, vừa là người điều hòa phối hợp hoạt động giám sát của các ban một cách có chất lượng và hiệu quả.

+ Phải có sự phân định rõ ràng về thẩm quyền giám sát của TTHĐND với các ban của HĐND. Vì vậy, hai chủ thể này mới vừa đảm bảo được việc phối hợp chỉ đạo vừa thực sự chủ động, độc lập trong khi thực hiện chức năng giám sát của HĐND.

3.3.2.3. Nâng cao năng lực giám sát của các Ban thuộc Hội đồng nhân dân huyện

Hiệu quả giám sát của HĐND huyện cao hay thấp phụ thuộc rất nhiều ở

năng lực hoạt động của các Ban. Trong khi đó năng lực của các Ban lại được đánh giá thông qua năng lực của các thành viên ở Ban đó. Vì vậy để nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND, các thành viên của các Ban phải đủ về số lượng, chất lượng và điều kiện làm việc.

Trước hết chúng ta quy định thành viên của các Ban phải là những đại biểu hoạt động chuyên trách, đặc biệt trưởng, phó ban không được hoạt động kiêm nhiệm. Có như vậy các thành viên mới có đủ thời gian và các điều kiện khác tập trung cho công việc của Hội đồng.

Thứ hai, về cơ cấu, thành viên của các Ban, nhất là trưởng, phó ban phải có chuyên môn thuộc lĩnh vực Ban phụ trách. Tránh tình trạng như hiện nay: tại một số huyện cơ cấu Trưởng ban Kinh tế - Xã hội, Trưởng ban Pháp chế của HĐND huyện nhưng lại không có chuyên môn về các lĩnh vực mà họ phụ trách.

Thứ ba, cần phải tăng thêm thành viên cho các Ban theo hướng chọn các đại biểu có trình độ chuyên môn, có năng lực giám sát, phẩm chất uy tín và trách nhiệm cao trong công việc. Đặc biệt phải thật sự quan tâm đến chức trách trưởng phó ban, ngoài tiêu chuẩn của một người đại biểu nói chung họ còn phải có một quá trình làm việc và thâm nhập thực tiễn sâu rộng, được nhân dân tín nhiệm cao.

3.3.3. Đổi mới phương pháp và cách thức giám sát của Hội đồng nhân dân huyện

Trong thời gian vừa qua, mặc dù hoạt động giám sát của HĐND được tăng cường, song qua đánh giá của dư luận quần chúng, báo cáo tổng kết nhiệm kỳ 2011 - 2016 của HĐND các huyện trong tỉnh Quảng Ngãi cho thấy rằng; hiệu quả giám sát chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong thời kỳ đổi mới. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tồn tại trên vì HĐND chưa thực hiện tốt các hình thức và phương pháp giám sát, chưa có cơ chế rõ ràng đảm bảo HĐND thực hiện tốt

chức năng của mình. Do đó, để thực hiện có hiệu quả chức năng giám sát, trước hết đòi hỏi HĐND phải thực hiện có chất lượng các hình thức và phương pháp giám sát. Cụ thể như sau:

+ Đổi mới hình thức xem xét báo cáo:

Xem xét báo cáo là hoạt động giám sát quan trọng, vì đây là hình thức HĐND xem xét tình hình hoạt động của các cơ quan nhà nước thông qua việc đánh giá các báo cáo đó. Nên trong luật cần quy định cụ thể về chế độ báo cáo, hình thức báo cáo, đặc biệt phải quy định trách nhiệm nếu báo cáo không phản ánh đúng thực trạng hoạt động của cơ quan, đưa nhiều thông tin sai lệch hoặc thiếu thông tin.

Về phía các cơ quan lập báo cáo yêu cầu thông tin trong báo cáo phải đầy đủ, khách quan phản ánh đúng thực trạng hoạt động cũng như những vấn đề trọng tâm cần tập trung giải quyết. Đồng thời phải nêu những kết quả đạt được, những khó khăn yếu kém tồn tại, từ đó đề ra các biện pháp giải quyết và những kiến nghị đề xuất việc giải quyết đó.

Phương pháp thực hiện hình thức giám sát này phải đảm bảo tính khép kín. Khi nhận được báo cáo cơ quan hay người có thẩm quyền đọc, xem xét góp ý cho báo cáo. Đặc biệt người nhận được phân công thẩm tra báo cáo có thể trao đổi với cơ quan báo cáo, nếu thấy cần thiết phải đi thực tế kiểm tra những vấn đề mà báo cáo nêu chưa rõ hoặc có mâu thuẫn về thông tin với những nguồn thu nhận thông tin khác. Cần công khai hoá nội dung của các báo cáo xét thấy cần thiết.

Khi báo cáo và báo cáo thẩm tra được trình ra HĐND, đại biểu HĐND cần nêu cao tinh thần trách nhiệm, góp ý kiến xác đáng và nêu vấn đề chất vấn để các cơ quan báo cáo giải trình trước HĐND. Việc thảo luận và thông qua báo cáo tại kỳ họp của HĐND phải thể hiện trình độ độc lập của Hội đồng bằng cách ra nghị quyết riêng về vấn đề đó.

Các báo cáo phải được gửi trước tới đại biểu HĐND theo quy định của pháp luật và phải được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng trước kỳ họp, để đảm bảo tính công khai, khách quan. Có như vậy, kết luận bằng nghị quyết của HĐND mới thực sự là kết quả của việc sử dụng hình thức xem xét báo cáo một cách có chất lượng.

+ Đổi mới hình thức chất vấn và trả lời chất vấn

Chất vấn và trả lời chất vấn là hình thức giám sát quan trọng nhất của HĐND. Nhưng trong thực tế hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn mới chỉ mang tính chất gợi mở các vấn đề chưa đảm bảo hiệu lực thực sự. Người chất vấn thường chưa đủ các thông tin cần thiết còn người trả lời chất vấn chưa trả lời một cách rõ ràng, thỏa đáng và cụ thể. Để hình thức giám sát chất vấn mang lại hiệu quả thiết thực thì HĐND và các đại biểu dân cử phải đổi mới về nội dung và phương pháp chất vấn. Cụ thể:

Trong phiên họp, chủ tọa điều hành chương trình phải tạo ra không khí dân chủ, khuyến khích, động viên đại biểu tham gia chất vấn. Chủ tọa cần phải lựa chọn trong số các chất vấn mà đại biểu HĐND gửi tới thư ký, nội dung nào cử tri địa phương và nhiều đại biểu quan tâm đưa ra chất vấn tại hội trường. Từng câu trả lời chất vấn HĐND phải nhận xét, kết luận, giao nhiệm vụ cụ thể cho đối tượng bị chất vấn hoàn thành trong thời gian nhất định.

Về phía đại biểu chất vấn phải đặt các câu hỏi ngắn gọn, đúng đối tượng, đúng trọng tâm vấn đề mà cử tri dư luận đang quan tâm. Tránh tình trạng hỏi mang tính chất tìm hiểu. Muốn vậy, các đại biểu không những phải cập nhật đầy đủ các thông tin cần thiết mà còn phải biết phân tích thông tin một cách khoa học, thấu đáo.

Việc trả lời chất vấn cũng cần có sự đổi mới theo hướng nâng cao tinh thần trách nhiệm của người trả lời chất vấn. Do thời gian tiến hành kỳ họp HĐND không dài, quỹ thời gian dành cho chất vấn đã được ấn định trong

chương trình kỳ họp, nên việc trả lời chất vấn của các cá nhân có chức trách phải đảm bảo:

- Về mặt nguyên tắc, mọi chất vấn viết và chất vấn bằng lời nói phải trả lời công khai tại kỳ họp của hội đồng.

- Nội dung trả lời chất vấn phải cụ thể, ngắn gọn dễ hiểu, đi thẳng vào bản chất của vấn đề mà đại biểu quan tâm, tránh tình trạng báo cáo thành tích, diễn đạt vòng vo, phân tích nhiều về tình hình, đảm bảo chương trình làm việc của Hội đồng. Đối với vấn đề cần có thời gian để điều tra, nghiên cứu thì nhất thiết phải trả lời tại kỳ họp tiếp theo.

- Trong chất vấn, vấn đề đặt ra hiện nay không chỉ là người trả lời chất vấn phải trả lời trực tiếp, đầy đủ về các nội dung mà đại biểu HĐND đã chất vấn, quan trọng là người bị chất vấn phải xác định rõ trách nhiệm và các biện pháp khắc phục sai phạm của mình.

Qua phân tích các nội dung trên, chúng ta có thể đề ra một số biện pháp cụ thể sau:

+ Trong cơ cấu đại biểu HĐND huyện nên tăng tỷ lệ quần chúng có năng lực, tăng số đại biểu chuyên trách, giảm cán bộ quản lý lãnh đạo. Bởi vì hiện nay số đại biểu là cán bộ ở các cơ quan nhà nước, các ủy và đoàn thể đang chiếm tỷ lệ khá cao. Có những đại biểu vừa tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước vừa tư cách là người đứng đầu cơ quan hành pháp, thậm chí tư pháp. Trong khi đó chất vấn, buộc người bị chất vấn phải giải thích trước cơ quan quyền lực nhà nước về những khuyết điểm, tồn tại trong hoạt động, công tác của cơ quan cá nhân đó phụ trách, trả lời nguyên nhân, biện pháp khắc phục khuyết điểm đó. Rõ ràng đây là vấn đề khách quan mà HĐND cũng như các đại biểu Hội đồng không thể vượt qua. Do vậy để khắc phục hạn chế này chúng ta phải chuyển dịch cơ cấu đại biểu HĐND một cách hợp lý.

+ Cần xây dựng quy chế chất vấn: quy định cụ thể về hình thức chất vấn;

trình tự, chủ thể, đối tượng, nội dung chất vấn... về hậu quả pháp lý của chất vấn; sự tham gia của cử tri, các phương tiện thông tin đại chúng vào quá trình chất vấn; vấn đề giám sát theo dõi kết quả, trả lời chất vấn. Trong đó đặc biệt phải thể hiện được một số nội dung:

Trong phiên họp chất vấn và trả lời chất vấn cần phải tổ chức phát thanh trực tiếp trên hệ thống đài truyền thanh huyện. Bởi thông qua kênh này, cử tri thấy được những đại biểu nào có trách nhiệm, có chất vấn trong kỳ họp những vấn đề cử tri kiến nghị. Đây là một trong những hình thức để cử tri ghi nhận, đánh giá trí tuệ cũng như trách nhiệm của đại biểu.

HĐND và các đại biểu phải thường xuyên theo dõi và đôn đốc tiến độ thực hiện những cam kết của người trả lời chất vấn bằng các giải pháp và thời gian thực hiện nhất định.

Phải xây dựng cơ chế đánh giá những biện pháp khắc phục của các cơ quan đó bằng việc bãi nhiệm, miễn nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm.

Khi cần thiết HĐND có thể ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn.

Tăng thời gian chất vấn.

+ Đổi mới hình thức các đoàn đi giám sát tại địa phương của TTHĐND và các Ban của Hội đồng nhân dân.

Hình thức tổ chức các đoàn đi giám sát tại các cơ sở, thời gian qua được Thường trực HĐND các huyện và các ban của Hội đồng sử dụng nhiều và triển khai rộng rãi ở hầu hết các địa phương trong địa bàn của huyện và đã đạt nhiều kết quả đáng kể. Tuy nhiên trên thực tế, việc thực hiện hình thức giám sát này còn bất cập, tồn tại về chương trình giám sát, thành viên của đoàn giám sát và phương pháp giám sát. Chính vì vậy, mặc dù HĐND đã cố gắng tổ chức được nhiều cuộc giám sát, song hiệu quả vẫn còn thấp. Muốn hình thức tổ chức đoàn giám sát tại địa phương đạt được mục đích đề ra phải thực

hiện những giải pháp đồng bộ sau:

Về chương trình giám sát: khi xây dựng nghị quyết giám sát hàng năm, HĐND huyện ngoài việc xây dựng chương trình giám sát theo định kỳ, cần phải dự báo những vấn đề phát sinh, nổi cộm cần giám sát đột xuất. Trên cơ sở đó TTHĐND huyện và các Ban xây dựng chương trình giám sát của mình theo kế hoạch cụ thể của từng kỳ họp, từng quý, từng tháng nhưng phải có trọng tâm, trọng điểm.

- Về thành viên của đoàn giám sát: ngoài quyền năng và kỹ năng giám sát, thành viên của đoàn giám sát cần phải có chuyên môn về lĩnh vực được giám sát. Để đáp ứng được yêu cầu đó, có thể thực hiện chế độ hợp đồng mời các chuyên gia giỏi trên các lĩnh vực để tham gia hoạt động với đoàn giám sát. Đồng thời phải có quy định cụ thể, để chính kiến giám sát của họ trở thành ý chí của người đại biểu.

Vì thực tế từng xảy ra tình trạng, các thành viên chuyên môn không phải là đại biểu của Hội đồng đã đóng góp một vai trò rất lớn trong việc xem xét, tìm hiểu giúp HĐND phát hiện vấn đề chính xác và nhanh gọn. Nhưng xuất phát từ tư cách pháp lý, cho nên ý kiến của họ không phải lúc nào cũng được chủ thể giám sát và đối tượng bị giám sát chấp nhận.

Để khắc phục hạn chế này, chúng ta phải xem ý chí của các thành viên đó về bản chất là ý chí của những người dân. Với quy định như vậy, việc mời các thành viên chuyên môn tham gia đoàn giám sát mới thật sự có ý nghĩa.

Về phương pháp giám sát: tùy thuộc vào từng đối tượng có thể lựa chọn hình thức, phương pháp giám sát khác nhau. Nhưng dù sử dụng phương pháp hình thức nào cũng phải đảm bảo tính khách quan, chính xác và kiên quyết.

Như vậy, để một cuộc giám sát có hiệu quả chúng ta phải kết hợp nhiều yếu tố khác nhau song hiệu quả giám sát không chỉ dừng lại ở việc chỉ ra những ưu điểm, khuyết điểm đề ra những biện pháp khắc phục cho cơ quan

đơn vị bị giám sát mà điều quan trọng là đơn vị đó đã khắc phục sửa sai khuyết điểm của mình như thế nào. Tức là những kiến nghị đề xuất của HĐND có được các cơ quan, đơn vị có trách nhiệm tiếp thu, tổ chức thực hiện trong thực tế một cách triệt để hay không. Do đó HĐND huyện phải có chế độ đôn đốc kiểm tra việc thực hiện các kết luận của đoàn giám sát, đồng thời pháp luật phải quyết định cho Hội đồng nhân dân có những chế tài cụ thể đối với cơ quan đơn vị bị giám sát nếu họ không thực hiện tốt các đề xuất kiến nghị của HĐND.

3.3.4. Tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa các cấp, các ngành và các tổ chức đoàn thể

Hoạt động giám sát của HĐND huyện là một khâu quan trọng trong cơ chế giám sát nhằm đảm bảo và tăng cường pháp chế giữ vững trật tự xã hội và pháp luật của Nhà nước. Cơ chế đó bao gồm một hệ thống các yếu tố tác động qua lại với nhau từ giám sát tối cao của Quốc hội, HĐND, giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên của nó, giám sát của Nhân dân, đến hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát, thanh tra của các cơ quan ban ngành. Mỗi chủ thể có một nhiệm vụ giám sát khác nhau nhưng tất cả đều có chung mục đích bảo đảm tăng cường pháp chế, giữ vững trật tự xã hội pháp luật nhà nước. Do vậy, HĐND huyện cần chú trọng đến sự phối hợp với các chủ thể giám sát khác, với các cấp, các ngành cũng như các chuyên gia để tránh sự chông chéo và tạo điều kiện thuận lợi cho công tác giám sát.

Thời gian qua HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi đã chú ý đến vấn đề này, song chúng ta cần phải tăng cường hơn nữa. Cụ thể:

Thứ nhất, tăng cường phối hợp với Mặt trận Tổ quốc huyện và các tổ chức thành viên. Chẳng hạn như: mời Mặt trận Tổ quốc huyện tham gia hoạt động giám sát cùng với các ban để tăng thêm giá trị chức năng tư vấn của các ban đó. Bởi vì khi thực hiện nhiệm vụ của mình các ban không có thẩm quyền

độc lập đưa ra các quyết định giám sát nên sự phối hợp tham gia của Mặt trận Tổ quốc sẽ tăng thêm sức mạnh tư vấn trong các kết luận giám sát làm cho đối tượng bị giám sát thấy rõ hơn hành vi của mình. Từ đó nội dung giám sát có thể không phải đưa ra kỳ họp HĐND nhưng vẫn được các cơ quan nghiêm chỉnh chấp hành.

Thứ hai, tăng cường phối hợp với các cơ quan ban ngành liên quan nhằm cung cấp thêm thông tin cho giám sát. Ví dụ: TT HĐND phải tham gia đầy đủ các cuộc họp của định kỳ của UBND; yêu cầu các phòng, ban, ngành nhất là cơ quan Tư pháp, các cơ quan chuyên môn tổng hợp như kinh tế - hạ tầng, tài chính, thuế, kho bạc... phải cung cấp đầy đủ thông tin hoạt động hàng quý, hàng tháng cho Hội đồng. Có như vậy, cùng với nguồn thông tin khác (như do Nhân dân phản ánh, qua phương tiện thông tin đại chúng...) HĐND mới có đủ căn cứ xác định các đối tượng và nội dung cần tập trung giám sát.

Thứ ba, tăng cường phối hợp với các đơn vị được giám sát để tạo điều kiện thuận lợi về cơ sở vật chất cũng như các nội dung, hiện trường phục vụ giám sát. Khi báo cáo yêu cầu các đơn vị phải quán triệt quan điểm khách quan, trình bày đúng thực trạng hoạt động của cơ quan đơn vị mình. Muốn làm tốt điều đó trước hết phải thay đổi cách đánh giá hoạt động của các cơ quan nhà nước theo hướng đi nào thực chất hiệu quả của công việc, hạn chế "bệnh thành tích" hình thức như lâu nay. Mặt khác trong quá trình phối hợp, HĐND phải chỉ rõ cho các đơn vị thấy rằng: giám sát là để ngăn chặn tồn tại, giúp nhau cùng hoàn thành nhiệm vụ, đó là động lực để phát triển chứ không phải tìm tòi gây cản trở cho nhau.

Thứ tư, tăng cường phối hợp với các chuyên gia về lĩnh vực được giám sát sẽ giúp cho HĐND nhìn nhận đánh giá một cách khách quan, chính xác các vấn đề giám sát.

Thứ năm, tăng cường phối hợp với các đoàn giám sát của tỉnh. Khi có

đoàn giám sát của HĐND tỉnh xuống địa phương giám sát, Thường trực, các Ban của HĐND huyện có thể kết hợp thực hiện nhiệm vụ của mình. Như vậy, vừa tránh được chồng chéo, vừa tranh thủ được trí tuệ của các đại biểu tỉnh trong việc tháo gỡ vướng mắc cho địa phương, đồng thời giảm bớt việc gây phiền hà cho các đơn vị chịu giám sát.

Tóm lại, xuất phát từ chế độ làm việc HĐND, không thể sử dụng mệnh lệnh hành chính như UBND hay các biện pháp cưỡng chế như ngành Tư pháp mà chỉ có thể đưa ra các kiến nghị đề xuất mang tính chất vấn. Do vậy để nâng cao hiệu quả giám sát thì giải pháp tăng cường mối quan hệ phối hợp với các cơ quan ban ngành và các tổ chức đoàn thể, trong hoạt động giám sát là việc làm hết sức cần thiết.

3.3.5. Tạo các điều kiện thuận lợi cho Hội đồng nhân dân trong hoạt động giám sát

Theo đánh giá chung, một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả giám sát của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi là do thiếu điều kiện vật chất và phương tiện thông tin cho các đại biểu. Trong điều kiện xã hội đang thay đổi hàng ngày, hàng giờ như hiện nay, nhu cầu được cung các thông tin là rất cần thiết. Hơn nữa các đại biểu HĐND, các cơ quan của Hội đồng muốn thực hiện tốt chức năng của mình thì nhu cầu được đảm bảo về thông tin là một yêu cầu lớn, cần phải được hỗ trợ một cách đầy đủ nhất.

Thông tin cần phải được cập nhật, sâu rộng trong mọi lĩnh vực giám sát. Để làm tốt nội dung trên cần phải tăng cường công tác thông tin lưu trữ và công tác tư liệu, đảm bảo cho phù hợp về nội dung thuộc mọi lĩnh vực giám sát của HĐND, việc cung cấp thông tin phải phù hợp với kế hoạch giám sát của HĐND. Tránh tình trạng gần đến kỳ họp Hội đồng hoặc trong kỳ họp mới gửi tài liệu cho đại biểu, không đủ thời gian để đại biểu nghiên cứu, phân tích tài liệu đối chiếu thông tin một cách kỹ lưỡng sẽ ảnh hưởng đến chất lượng giám sát.

Nên ứng dụng khoa học, công nghệ vào hoạt động của HĐND huyện như thành lập trang Web của HĐND huyện trên mạng internet. Đó sẽ là những địa chỉ tin cậy để các đại biểu HĐND, cử tri và mọi người dân nghiên cứu tham gia trao đổi, góp ý kiến cho Hội đồng hoạt động hiệu quả hơn.

Về điều kiện vật chất: xuất phát từ Quảng Ngãi, một tỉnh có tới 50% huyện miền núi và hải đảo với địa hình phức tạp, dân cư lại sống rải rác khắp địa bàn, đã gây ra những khó khăn nhất định trong hoạt động của đại biểu HĐND.

Vì vậy, Nhà nước cần phải có chính sách đảm bảo cho HĐND các huyện miền núi, hải đảo thực hiện tốt chức năng giám sát của mình. Cần quan tâm hơn nữa đến chế độ đãi ngộ khen thưởng, phụ cấp lương cho đại biểu.

Với đặc thù của các huyện của tỉnh Quảng Ngãi như trên, việc đi lại của đại biểu HĐND rất khó khăn nên ngoài phụ cấp lương, chúng ta cần phải quan tâm đến chế độ thanh toán tiền tàu xe đi lại, sinh hoạt phí cho đại biểu một cách hợp lý. Đồng thời, đảm bảo các điều kiện cần thiết (điện thoại, phương tiện nghe nhìn...) phục vụ một cách tốt nhất cho công tác giám sát. Ngoài ra chính quyền địa phương cần bố trí cơ sở vật chất cho HĐND huyện hoạt động, trong đó phải chú ý đến bộ phận văn phòng, cần phải có văn phòng riêng của HĐND cấp huyện mới có thể tham mưu, giúp HĐND cấp huyện thực hiện tốt các nhiệm vụ theo luật định. Cung cấp đầy đủ các trang thiết bị cần thiết, tạo điều kiện thuận lợi cho đội ngũ chuyên viên, cán bộ phát huy hết năng lực trách nhiệm của mình, giúp HĐND huyện hoàn thành nhiệm vụ.

Kết luận chương 3: Từ thực tiễn hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi, việc tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân nói chung, HĐND cấp huyện nói riêng là một yêu cầu bức thiết hiện nay. Trong đó cần đưa ra các quan điểm tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện, nhận thức đúng đắn vai trò hoạt động giám sát, giám sát phải tôn trọng sự thật khách quan và phải được tiến

hành theo đúng quy định của Hiến pháp và pháp luật. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân phải được tiến hành thường xuyên, liên tục, có kế hoạch cụ thể, phải mang lại hiệu quả thiết thực. Bên cạnh các quan điểm, cần đưa ra các giải pháp tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện trong giai đoạn tới đó là: Tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý về hoạt động giám sát của HĐND huyện, nâng cao năng lực các chủ thể thực hiện chức năng giám sát của HĐND huyện, nâng cao năng lực của đại biểu Hội đồng nhân dân, năng lực giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, của các Ban thuộc Hội đồng nhân dân huyện, đổi mới phương pháp và cách thức giám sát, tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa các cấp, các ngành và các tổ chức đoàn thể, tạo các điều kiện thuận lợi cho Hội đồng nhân dân trong hoạt động giám sát.

Các nhóm giải pháp nói trên đều rất cần thiết, mỗi giải pháp có một vai trò vị trí riêng, khó có thể đánh giá giải pháp nào quan trọng nhất. Tuy nhiên chúng chỉ đem lại hiệu quả thực sự nếu được tiến hành một cách đồng bộ, hợp lý và kiên quyết, trên cơ sở quán triệt các quan điểm chỉ đạo cơ bản của Đảng và Nhà nước đối với công tác nâng cao hiệu quả quản lý giám sát của HĐND cấp huyện hiện nay.

KẾT LUẬN

Trong nội dung Nghị quyết Trung ương 4, khóa XI của Đảng đã đánh giá: " Hiện nay, một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên, trong đó có những đảng viên giữ vị trí lãnh đạo, quản lý, kể cả một số cán bộ cao cấp, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống với những biểu hiện khác nhau về sự phai nhạt lý tưởng, sa vào chủ nghĩa cá nhân ích kỷ, cơ hội, thực dụng, chạy theo danh lợi, tiền tài, kèn cựa địa vị, cục bộ, tham nhũng, lãng phí, tùy tiện, vô nguyên tắc... nếu không được sửa chữa sẽ là thách thức đối với vai trò lãnh đạo của Đảng và sự tồn vong của chế độ". Vì vậy, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước nhằm làm trong sạch bộ máy, duy trì bản chất tốt đẹp của chế độ có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, đây là một sự nghiệp to lớn và phức tạp, thể hiện ở chỗ: xuất phát từ một đất nước có quan hệ sản xuất nhỏ, hàng trăm năm "đậm nét thuần nông" với một thời gian khá dài duy trì chế độ tập trung quan liêu bao cấp nay lại bước vào cơ chế thị trường, xu thế hội nhập kinh tế quốc tế và yêu cầu của một nền dân chủ thật sự đã đặt ra những thách thức không nhỏ đến việc thống nhất và tổ chức thực hiện quyền lực ở nước ta. Bởi vậy, nâng cao hiệu quả giám sát của các chủ thể nói chung và của HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi nói riêng là một yêu cầu khách quan, cấp bách trong giai đoạn hiện nay.

Thực hiện đổi mới về tổ chức và hoạt động của HĐND đã được đề cập trong các nghị quyết của Đảng, thực tiễn hoạt động giám sát của HĐND đã được coi trọng. Đặc biệt, sau khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân ra đời, chắc chắn sẽ là một cơ sở, một động lực, một luồng sinh khí mới để cho hoạt động này sẽ có nhiều chuyển biến tích cực. Hàng năm HĐND cấp huyện của tỉnh Quảng Ngãi đã xây dựng kế hoạch chương trình giám sát cụ thể bằng

việc ra nghị quyết trên cơ sở yêu cầu của thực tiễn cuộc sống, công tác tổ chức thực hiện giám sát đã diễn ra toàn diện, chủ động và bài bản hơn. Công tác theo dõi, đôn đốc sau giám sát đã được chú ý, thực hiện nghiêm túc hơn, làm tăng lòng tin của Nhân dân vào cơ quan quyền lực ở địa phương, góp phần nâng cao vai trò quản lý nhà nước của các cơ quan trong điều kiện đổi mới ở nước ta. Vì vậy, trên thực tế rất nhiều cá nhân, cơ quan, tổ chức đã kịp thời chấn chỉnh, uốn nắn các hoạt động của mình phù hợp với quy định của pháp luật và nghị quyết của HĐND.

Tuy nhiên, dù đã có những tiến bộ nhất định, nhưng hiệu quả giám sát của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi vẫn chưa thực sự đổi mới ngang tầm với vị trí, vai trò và còn tồn tại nhiều bất cập hạn chế. Chưa đáp ứng kịp với sự phát triển nhanh chóng của xã hội, công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế một cách sâu rộng của nước ta hiện nay. Hệ thống pháp luật về giám sát chưa hoàn thiện, một số quy định còn lỏng lẻo, thiếu tính khả thi, một số vấn đề pháp lý quan trọng còn "bỏ ngỏ", hiệu quả giám sát chưa cao.

Trên cơ sở phân tích, đánh giá thành tựu và hạn chế trong hoạt động giám sát của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi trong giai đoạn 2011 - 2015, luận văn đưa ra một số quan điểm chỉ đạo, những giải pháp chủ yếu nhằm tập trung nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND cấp huyện tại tỉnh Quảng Ngãi nói riêng, của cấp huyện trong cả nước nói chung trong thời gian tới, xứng đáng là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân. Các giải pháp trên phải được thực hiện một cách đồng bộ để phát huy hết sức mạnh của hoạt động giám sát, góp phần xây dựng bộ chính quyền cấp huyện ở tỉnh Quảng Ngãi nói riêng và bộ máy nhà nước nói chung ngày càng trong sạch vững mạnh, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay thực sự của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Công tác lập pháp thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội (2006), *Báo cáo khoa học đề tài đổi mới hoạt động giám sát và xây dựng quy trình giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội.*
2. Báo cáo tổng kết hoạt động của HĐND cấp huyện.
3. Chủ tịch Chính phủ lâm thời (1945), *Sắc lệnh số 63/SL về tổ chức cấp Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính.*
4. Chủ tịch Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa (1948), *Sắc lệnh số 254/SL về tổ chức chính quyền nhân dân trong thời kỳ kháng chiến.*
5. Chủ tịch Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa (1948), *Sắc lệnh số 255/SL về cách tổ chức và cách làm việc của Hội đồng nhân dân và Ủy ban kháng chiến hành chính trong vùng tạm thời bị địch kiểm soát hoặc uy hiếp.*
6. Nguyễn Đăng Dung (2009), *Nhà nước là những con số cộng giản đơn*, NXB Lao động, Hà Nội.
7. Đảng cộng sản Việt Nam (2004), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 34, 1973, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
8. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 43, 1982, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
9. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 47, 1986, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
10. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 48, 1987, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
11. Đảng cộng sản Việt Nam (2001), *Nghị quyết Đại hội đảng lần thứ IX;*
12. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Nghị quyết Đại hội đảng lần thứ X;*
13. Đảng cộng sản Việt Nam (2011), *Nghị quyết Đại hội đảng lần thứ XI;*

14. Đảng cộng sản Việt Nam (2016), *Nghị quyết Đại hội đảng lần thứ XII*;
15. Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật (2005), *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội.
16. Bùi Xuân Đức (2004), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
17. Vũ Minh Giang (2008), *Những đặc trưng cơ bản của bộ máy quản lý đất nước và hệ thống chính trị nước ta trước thời kỳ đổi mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
18. *Giáo trình lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, NXB Công an nhân dân 2000;
19. Trương Thị Hồng Hà (2009), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
20. Hội đồng nhà nước (1991), *Báo cáo tổng kết tình hình hoạt động của HĐND các cấp từ đầu nhiệm kỳ khóa mới đến nay*, Hà Nội.
21. Vũ Đức Khiển (2009), “*Quy định về bỏ phiếu tín nhiệm: Từ mong muốn đến hiện thực*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, (147).
22. Nguyễn Lâm (2010), *Bỏ phiếu bất tín nhiệm, thanh bảo kiếm răn đe*, Trang web của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử.
23. Nguyễn Hải Long (2010), “*Về giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với chính quyền quận, huyện nơi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân*”, Tạp chí Tổ chức Nhà nước (5), tr. 23-28.
24. Phan Trung Lý (2010), *Quốc hội Việt Nam, tổ chức, hoạt động và đổi mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
25. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1946), *Hiến pháp 1946*.
26. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1959), *Hiến pháp 1959*.
27. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1980), *Hiến pháp 1980*.
28. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (1992), *Hiến pháp 1992*.

29. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2003), *Luật tổ chức HĐND và UBND*
30. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2013), *Hiến pháp 2013*.
31. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2015), *Luật tổ chức chính quyền địa phương*;
32. Đặng Đình Tân (2006), *Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
33. Nguyễn Minh Tuấn (2006), *Tổ chức chính quyền thời kỳ phong kiến ở Việt Nam*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
34. Tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992, *Những vấn đề lý luận và thực tiễn cấp bách*, NXB khoa học xã hội, 2013;
35. Ủy ban thường vụ Quốc hội (1990), *Quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp*;
36. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1996), *Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở mỗi cấp* .
37. Ủy ban thường vụ Quốc hội (1996), *Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp*.
38. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2005), *Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân*.
39. Ủy ban Pháp luật (2003), *Báo cáo thẩm tra Dự án luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi), số 196/UBPL, Hà Nội*.
40. Văn phòng Quốc hội – Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử (2008), *Đại biểu Hội đồng nhân dân những điều cần biết*, NXB CTQG, Hà Nội.
41. Văn phòng Quốc hội (dự án VIE/98/H01 do UNDP tài trợ) - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (Khoa Nhà nước – Pháp luật) (2000), *Báo cáo tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân Việt Nam*, Hà Nội.
42. Võ Khánh Vinh (2005), *Khái quát về pháp luật Việt Nam: 60 năm hình*

thành và phát triển.

43. Viện khoa học tổ chức nhà nước – Bộ Nội vụ (2003), *Báo cáo tóm tắt kết quả điều tra cơ bản thực trạng cán bộ Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 1999 - 2004*, Hà Nội.
44. Vụ Hoạt động đại biểu dân cử - Văn phòng Quốc hội (2003), *Báo cáo khoa học Đề tài đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp*, Hà Nội.
45. Trịnh Thị Xuyên (2007), *Kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay – vấn đề và giải pháp*, Luận án Tiến sĩ Chính trị học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
46. Nguyễn Văn Yêu - GS.TS Lê Hữu Nghĩa (2006), *Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.