

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
**HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

---

NGŨ NAM

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN  
QUẬN THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG  
NĂM 2015 TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN VĂN THẠC SĨ  
LUẬT HIẾN PHÁP VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH

HÀ NỘI, năm 2018

**VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM**  
**HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

---

**NGŨ NAM**

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN  
QUẬN THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG  
NĂM 2015 TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 8380102

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC**  
**PGS.TS. VŨ VĂN NHIÊM**

**HÀ NỘI, năm 2018**

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận văn này là trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

**TÁC GIẢ LUẬN VĂN**

**Ngũ Nam**

## LỜI CẢM ƠN

Để hoàn thiện luận văn, tôi đã nhận được sự giúp đỡ nhiệt tình của các thầy cô, bạn học và đồng nghiệp. Nhân dịp này cho tôi được gửi lời cảm ơn chân thành tới các thầy cô giáo tham gia giảng dạy, công tác tại Học viện Khoa học xã hội – nơi tôi đã học tập; cảm ơn các bạn bè và đồng nghiệp, những người đã cung cấp nhiều số liệu cho tôi.

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành của mình tới thầy giáo, phó giáo sư, tiến sĩ Vũ Văn Nhiêm đã tận tình hướng dẫn khoa học, giúp đỡ tôi trong quá trình hoàn thiện Luận văn này.

TÁC GIẢ LUẬN VĂN

**Ngũ Nam**

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN QUẬN</b> .....	7
1.1. Vị trí, tính chất pháp lý của Hội đồng nhân dân Quận .....	7
1.2. Chức năng của Hội đồng nhân dân Quận .....	8
1.3. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân Quận .....	10
1.4. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân Quận.....	11
1.5. Các hình thức hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận .....	21
<b>Chương 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN QUẬN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH VÀ CÁC KIẾN NGHỊ NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN QUẬN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH...</b>	32
2.1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận tại thành phố Hồ Chí Minh.....	32
2.2. Các kiến nghị nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.....	50
<b>KẾT LUẬN</b> .....	64
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	
<b>PHỤ LỤC</b>	

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

CQĐP	Chính quyền địa phương
HĐND	Hội đồng nhân dân
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
UBND	Ủy ban nhân dân
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Luật tổ chức CQĐP được Quốc hội thông qua ngày 19/6/2015 (có hiệu lực ngày 01/01/2016) và áp dụng trong tổ chức và hoạt động của CQĐP, trong đó có HĐND các cấp (bắt đầu từ nhiệm kỳ 2016-2021) đã tạo được hành lang pháp lý để cơ quan nhà nước ở địa phương nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, đảm bảo việc tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền các cấp trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương. Tuy nhiên, hoạt động của HĐND các cấp đã thể hiện nhiều bất cập, hoạt động còn mang tính hình thức, chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ đặt ra, trong đó có HĐND Quận.

Các Quận (bao gồm tổng cộng 19 quận) trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh từ lúc tái lập lại (tháng 7/2016) đến nay đã đạt được những thành tựu nhất định như ban hành các cơ chế cải cách hành chính, thực hiện giao dịch “một cửa”, “một cửa liên thông”... góp phần từng bước phát triển đi lên. Tuy nhiên, HĐND Quận vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế trong tổ chức và hoạt động, chưa đáp ứng với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Hồ Chí Minh. Chất lượng hoạt động của HĐND Quận chưa phản ánh rõ nét qua các kỳ họp, năng lực, trình độ và nhận thức của đại biểu HĐND chưa xứng tầm với yêu cầu đòi hỏi của nền kinh tế thị trường và nguyện vọng của cử tri. Với mong muốn tìm hiểu sâu hơn về phương thức tổ chức và hoạt động của HĐND nói chung, cũng như HĐND Quận nói riêng, qua đó đưa ra một số giải pháp hy vọng có thể góp một phần vào công cuộc đổi mới, hoàn thiện bộ máy cơ quan quyền lực mà Nhà nước ta đang đặt ra trong giai đoạn hiện nay nên tác giả đã mạnh dạn chọn vấn đề: ***“Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh”*** để làm đề tài luận văn thạc sĩ của mình.

## 2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Tổ chức và hoạt động của CQĐP các cấp (bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) đã được các nhà khoa học, các nhà nghiên cứu và các học giả giành nhiều thời gian và tâm sức để nghiên cứu với những công trình, bài viết rất đa dạng, phong phú, với nhiều phương diện tiếp cận khác nhau. Một số công trình tiêu biểu liên quan đến đề tài có thể được tóm tắt khái quát như sau:

- Trong cuốn *“Tổ chức chính quyền nhà nước ở địa phương - Lịch sử và hiện tại”* [5], tác giả Nguyễn Đăng Dung đã khái quát, phân tích lịch sử hình thành, phát triển của tổ chức chính quyền nhà nước ở địa phương; khái niệm và phân tích sâu về vị trí, vai trò của CQĐP và khái quát các bước phát triển trong tổ chức và hoạt động của CQĐP trong lịch sử. Kết quả nghiên cứu của tác giả là cơ sở khoa học quan trọng cho việc xây dựng, hoàn thiện bộ máy CQĐP nói chung, bộ máy chính quyền cấp quận nói riêng.

- Cuốn *“Kinh nghiệm xây dựng và quản lý chính quyền các cấp trong lịch sử”* của tác giả Văn Tạo [22] gồm 5 chương, đề cập cụ thể và rõ ràng về các vấn đề lý luận chung về CQĐP; lịch sử phát triển của chính quyền cơ sở; kinh nghiệm lịch sử về xây dựng, quản lý chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện. Đặc biệt là tác giả đã phân tích được những đặc trưng, nét riêng biệt của việc xây dựng chính quyền đô thị trong lịch sử và hiện tại; phân tích, đánh giá những tồn tại, hạn chế của chính quyền đô thị để từ đó luận giải các phương hướng, giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị. Những kết quả nghiên cứu của tác giả có liên quan chặt chẽ và là nguồn tham khảo quan trọng để nghiên cứu, hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

- Cuốn sách *Một số vấn đề về xây dựng chính quyền đô thị từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh* [1] là tập hợp các bài tham luận của các nhà lãnh



đạo, nhà hoạt động chính trị - xã hội, nhà nghiên cứu tại Hội thảo "*Xây dựng chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh - một yêu cầu cấp thiết của cuộc sống*". Các kết quả nghiên cứu được trình bày tại Hội thảo đã cung cấp thông tin, kinh nghiệm về tổ xây dựng chính quyền đô thị của nhiều nước trên thế giới để từ đó các nhà khoa học, quản lý có thể tiếp cận, nghiên cứu, vận dụng trong việc đổi mới, xây dựng chính quyền đô thị ở nước ta, đặc biệt là những kiến nghị có thể áp dụng thí điểm tại thành phố Hồ Chí Minh. Những kết quả nghiên cứu là nguồn tư liệu gợi mở cho việc đề xuất nhưng kiến nghị về hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện theo hướng cân phân định, tổ chức chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện theo hướng tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

- Qua những kết quả nghiên cứu Luận văn thạc sĩ "*Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*" của tác giả Phạm Quang Hưng [9] là nguồn tư liệu gợi mở cho việc đề xuất nhưng kiến nghị về hoàn thiện bộ máy CQĐP theo hướng cân phân định, tổ chức CQĐP theo hướng tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Tuy nhiên, với quy mô của một luận văn thạc sĩ, vẫn còn nhiều vấn đề về tổ chức CQĐP mà tác giả chưa giải quyết được, nhưng luận văn cũng là nguồn tài liệu tham khảo quý để chúng ta tiếp tục nghiên cứu, xây dựng mô hình tổ chức CQĐP (trong đó có HĐND) quận ở nước ta hiện nay.

- Luận án Tiến sĩ chính trị học "*Hoàn thiện chế độ bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay*" của tác giả Vũ Thị Loan [10] đã phân tích, làm rõ vị trí, vai trò, chức năng của HĐND trong điều kiện nhà nước pháp quyền XHCN; khẳng định vai trò quan trọng của HĐND trong việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Vấn đề có ý nghĩa thực tiễn là tác giả đã đánh giá đúng thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp trong bộ máy CQĐP ở Việt Nam hiện nay; những hạn chế, bất cập trong tổ chức và

hoạt động của HĐND các cấp. Từ việc đánh giá thực trạng như vậy, tác giả đã nêu một số quan điểm và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện chế độ bầu cử HĐND ở Việt Nam, đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền XHCN. Những kết quả của luận án tiếp tục là nguồn tư liệu tham khảo cho việc nghiên cứu, hoàn thiện bộ máy CQĐP nói chung và HĐND Quận nói riêng.

Tuy nhiên, việc nghiên cứu tổ chức và hoạt động của HĐND Quận theo Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 (qua thực tiễn tại một địa phương cụ thể thành phố Hồ Chí Minh) lại chưa được tác giả nào đề cập đến. Đây là công trình khoa học tuy không mới, nhưng rất cần thiết, góp phần làm sáng tỏ cơ sở lý luận và đánh giá thực tiễn về vị trí, vai trò của HĐND tại địa phương, nhất là từ khi tái lập HĐND quận - huyện (từ tháng 7/2016) đến nay trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

Luận văn có mục đích nghiên cứu một cách hệ thống tổ chức và hoạt động của HĐND Quận, đi sâu nghiên cứu, phân tích thực tiễn hoạt động của HĐND Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh. Từ đó, đánh giá đúng thực trạng để đưa ra những quan điểm và đề xuất giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh nói riêng, HĐND Quận nói chung trên phạm vi cả nước.

Luận văn có nhiệm vụ làm rõ vị trí, vai trò của HĐND Quận trong tổ chức bộ máy nhà nước và trong hệ thống chính quyền cơ sở; Khai thác trong thực tiễn để cung cấp những số liệu chính xác về vấn đề tổ chức và hoạt động của HĐND tại thành phố Hồ Chí Minh. Qua đó có sự đối chiếu với quy định của pháp luật, tìm ra các nguyên nhân và các giải pháp đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND Quận; Cùng cố thêm cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn trong vấn đề đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND Quận tại các địa phương khác trong phạm vi cả nước.

#### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Luận văn tập trung nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của HĐND Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh trong giai đoạn hiện nay.

Phạm vi nghiên cứu của đề tài:

- Không gian: Đề tài nghiên cứu về HĐND Quận (qua thực tiễn Quận 4, Quận 5, Quận 6, Quận 7, Quận 10, Quận 11 và Quận Thủ Đức) tại thành phố Hồ Chí Minh.

- Thời gian: Đề tài nghiên cứu thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND các Quận 4, Quận 5, Quận 6, Quận 7, Quận 10, Quận 11 và Quận Thủ Đức tại thành phố Hồ Chí Minh từ lúc tái lập lại (tháng 7/2016) đến nay.

#### **5. Khái niệm lý luận và phương pháp nghiên cứu**

*Khái niệm lý luận:* Đề đạt được những mục tiêu phương hướng đã đề ra, trong quá trình thực hiện đề tài luận văn tác giả đã sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác-Lênin; kết hợp với nền tảng tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối cương lĩnh của Đảng Cộng sản Việt Nam, Hiến pháp pháp luật của Nhà nước.

*Phương pháp nghiên cứu:* Tác giả đã sử dụng các phương pháp: phân tích - tổng hợp, đối chiếu so sánh, thống kê, chứng minh biện luận, hệ thống.

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

Thông qua việc trình bày một cách cụ thể, toàn diện và có hệ thống về tổ chức và hoạt động của HĐND Quận, luận văn góp phần làm rõ về khái niệm, vị trí, vai trò của HĐND Quận, tổ chức và hoạt động của HĐND Quận.

Luận văn phân tích những điểm tích cực và hạn chế về cách thức tổ chức và hoạt động của HĐND Quận trong giai đoạn hiện nay. Qua đó rút ra những hạt nhân hợp lý trong tổ chức và hoạt động của HĐND Quận để tiếp tục hoàn thiện thêm cũng như khắc phục những điểm hạn chế từ đó đưa ra những giải pháp góp phần hoàn thiện tổ chức và hoạt động của HĐND Quận.

## **7. Cơ cấu của luận văn**

**Chương 1:** Những vấn đề lý luận và pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận.

**Chương 2:** Thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận tại thành phố Hồ Chí Minh và các kiến nghị nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh.

## Chương 1

# NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN QUẬN

### 1.1. Vị trí, tính chất pháp lý của Hội đồng nhân dân Quận

Tại Việt Nam, HĐND cùng với các cơ quan nhà nước khác ở địa phương thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo lãnh thổ, kết hợp với quản lý theo ngành và lĩnh vực, kết hợp hài hòa giữa lợi ích của Nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước, đã góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, trực tiếp đưa đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống, bảo đảm pháp chế XHCN.

HĐND là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước với Nhân dân, tạo điều kiện cho Nhân dân làm chủ, mối quan hệ hai chiều được dung hoà giữa yếu tố quyền lực Nhà nước và yếu tố ý chí của Nhân dân. HĐND có vị trí hết sức quan trọng trong xây dựng và quản lý mọi mặt đời sống của Nhân dân địa phương về kinh tế - văn hóa - xã hội, quốc phòng - an ninh.

Tính quyền lực nhà nước của HĐND biểu hiện ở chỗ:

*Thứ nhất*, HĐND thể hiện quyền làm chủ của Nhân dân trên địa bàn lãnh thổ, đồng thời thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn do cấp trên phân giao.

*Thứ hai*, quyết định của HĐND có tính bắt buộc chung đối với các cơ quan, tổ chức và công dân ở địa phương.

Theo quy định của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, HĐND được tổ chức ở các đơn vị hành chính, theo đó, HĐND được thành lập ở ba cấp: (1) Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; (2) Huyện, quận, thị xã và thành phố thuộc tỉnh, đơn vị hành chính tương đương; (3) Xã, phường, thị trấn.

Như vậy, HĐND Quận là cơ quan nằm trong hệ thống tổ chức CQĐP, có vị trí hết sức quan trọng trong việc góp phần thực hiện chế độ dân chủ XHCN, xây dựng và quản lý mọi mặt của đời sống nhân dân địa phương về kinh tế - xã hội, văn hóa, an ninh – quốc phòng... là cầu nối giữa Nhà nước với Nhân dân, trực tiếp đưa đường lối, chính sách, pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống trên địa bàn Quận.

## **1.2. Chức năng của Hội đồng nhân dân Quận**

Có thể nói, chức năng của HĐND Quận là những phương diện, mặt hoạt động cơ bản của HĐND, phản ánh địa vị pháp lý của HĐND, được quyết định bởi vị trí, tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND.

HĐND Quận thực hiện những nhiệm vụ và sử dụng những quyền hạn theo phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp và ủy quyền, đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy quyền chủ động, sáng tạo của địa phương.

Theo quy định của pháp luật, HĐND Quận có hai chức năng quan trọng:

### *1.2.1. Chức năng quyết định*

Chức năng cơ bản nhất của HĐND là căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên để ra các quyết định (dưới hình thức ban hành nghị quyết) về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND. Chẳng hạn như: các vấn đề của địa phương do luật định, giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND [3, tr. 140].

Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan đại diện của Nhân dân ở địa phương, HĐND thay mặt cho nhân dân địa phương, cho cử tri đã bầu ra mình để quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương và giám sát việc thi hành những quyết định đó, việc tuân thủ Hiến pháp và pháp

luật ở địa phương. HĐND quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng kinh tế của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - văn hóa - xã hội, quốc phòng - an ninh, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.

### *1.2.2. Chức năng giám sát*

Ngoài chức năng ra quyết định, HĐND Quận còn thực hiện chức năng giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND mỗi cấp; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp, các Ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp và văn bản của HĐND cấp dưới [3, tr. 142].

Giám sát được thực hiện bởi các chủ thể: HĐND, Thường trực HĐND, Các ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và cá nhân đại biểu HĐND; giám sát được thực hiện trên 7 hình thức chính, bao gồm: xem xét các báo cáo (trong đó có thẩm tra), xem xét trả lời chất vấn, giám sát văn bản quy phạm pháp luật, giám sát chuyên đề, giám sát giải quyết đơn thư công dân, giám sát giải quyết kiến nghị của cử tri và giải trình tại phiên họp thường trực HĐND.

Hoạt động giám sát của HĐND mang tính quyền lực Nhà nước để thay mặt Nhân dân địa phương thực hiện quyền dân chủ theo pháp luật quy định và là một bộ phận quyền lực cấu thành không thể tách rời cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, là quyền lực mà Nhân dân địa phương trao cho cơ quan đại diện của mình theo trình tự, thủ tục được pháp luật quy định để chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng và hợp pháp của Nhân dân địa phương. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp và pháp luật đều phải phát hiện kịp thời, xử lý nghiêm minh; kiến nghị những biện pháp khắc phục một cách có hiệu quả những điểm chưa phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội.

### **1.3. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân Quận**

HĐND thực hiện những nhiệm vụ và quyền hạn theo sự phân quyền được quy định trong các luật, phân cấp quản lý của chính quyền cấp trên, đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy quyền chủ động, sáng tạo của địa phương [3, tr. 146].

Theo quy định tại Điều 47, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 thì nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND Quận bao gồm:

*Thứ nhất*, trong tổ chức và bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật, gồm: Ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND Quận; Quyết định các biện pháp để thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp; quyết định việc phân cấp cho CQĐP, cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP ở quận; Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND Quận; bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của HĐND phường; Giải tán HĐND phường trong trường hợp HĐND đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhân dân và trình HĐND thành phố trực thuộc trung ương phê chuẩn [20].

*Thứ hai*, trong xây dựng chính quyền, gồm có: Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch HĐND Quận, Phó Chủ tịch HĐND Quận, Trưởng ban, Phó Trưởng ban của HĐND Quận; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND Quận, Phó Chủ tịch UBND Quận và các Ủy viên UBND Quận; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Hội thẩm Tòa án nhân dân Quận; Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND Quận bầu theo quy định tại Điều 88 và Điều 89 của Luật Tổ chức CQĐP năm 2015; Bãi nhiệm đại biểu HĐND Quận và chấp nhận việc đại biểu HĐND Quận xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu; Quyết định thành lập, bãi bỏ cơ quan chuyên môn thuộc UBND Quận [20].



*Thứ ba*, quyết định, thông qua các nội dung trong lĩnh vực kinh tế, tài nguyên, môi trường, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, văn hóa, thông tin, thể dục, thể thao, y tế, lao động và thực hiện chính sách xã hội; quyết định các vấn đề trong công tác dân tộc, tôn giáo, lĩnh vực quốc phòng, bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, như: thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn và hằng năm của quận trước khi trình UBND thành phố trực thuộc trung ương 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 quận; 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 trên địa bàn quận trong phạm vi được phân quyền [20].

*Thứ tư*, Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND Quận; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND Quận, UBND Quận, Tòa án nhân dân Quận, Viện kiểm sát nhân dân Quận, Ban của HĐND Quận; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND Quận và văn bản của HĐND Phường [20].

Để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn nêu trên, HĐND Quận phải ban hành các quyết định mà thể hiện dưới hình thức nghị quyết. Hầu hết các nghị quyết này của HĐND không chứa quy phạm pháp luật, trừ các nghị quyết được ban hành theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 [15] mới chứa quy phạm pháp luật. Cụ thể là, HĐND Quận chỉ được ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Nghị quyết) để quy định những vấn đề được luật giao.

#### **1.4. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân Quận**

HĐND Quận gồm các đại biểu HĐND do cử tri ở quận bầu ra. Cơ cấu tổ chức của HĐND Quận được quy định tại Điều 46, Luật Tổ chức CQPĐP năm 2015, cụ thể như sau:

- Quận có từ 80.000 dân trở xuống được bầu 30 đại biểu; có trên 80.000 dân thì cứ thêm 10.000 dân được bầu thêm 01 đại biểu, nhưng tổng số không quá 40 đại biểu [20].

- Số lượng đại biểu HĐND ở quận có từ 30 phường trực thuộc trở lên do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Thường trực HĐND thành phố trực thuộc trung ương, nhưng tổng số không quá 45 đại biểu [20].

Thường trực HĐND Quận gồm Chủ tịch HĐND Quận, hai Phó Chủ tịch HĐND Quận và các Ủy viên là Trưởng ban của HĐND Quận. Chủ tịch HĐND Quận có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; Phó Chủ tịch HĐND Quận là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. [20].

HĐND Quận thành lập Ban pháp chế và Ban kinh tế - xã hội. Cơ cấu các Ban của HĐND Quận gồm có Trưởng ban, một Phó Trưởng ban và các Ủy viên. Số lượng Ủy viên của các Ban của HĐND do HĐND Quận quyết định. Trưởng ban của HĐND Quận có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách; Phó Trưởng ban của HĐND Quận là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách [20].

Tổ đại biểu HĐND Quận bao gồm nhiều đại biểu HĐND Quận (được bầu ở một hoặc nhiều đơn vị bầu cử); Tất cả các đại biểu HĐND Quận đều phải sinh hoạt theo Tổ đại biểu HĐND (theo Quy chế hoạt động của Tổ đại biểu HĐND). Thường trực HĐND Quận có thẩm quyền quy định về số lượng Tổ đại biểu HĐND Quận, Tổ trưởng và Tổ phó của Tổ đại biểu HĐND Quận.

#### *1.4.1. Thường trực Hội đồng nhân dân Quận*

Thường trực HĐND Quận do HĐND Quận thành lập (bầu ra), là cơ quan thường trực của HĐND giữa hai kỳ họp. Vì vậy, bên cạnh nhiệm vụ phải chuẩn bị và tổ chức các hoạt động của HĐND thì Thường trực HĐND

phường còn có một số nhiệm vụ khác thuộc một phần chức năng, nhiệm vụ được quy định chung cho HĐND Quận.

Cơ cấu Thường trực HĐND Quận gồm có: Chủ tịch, 02 Phó chủ tịch (phải có 01 người là Ủy viên Ban Thường vụ và 01 người là cấp ủy viên) và các trưởng ban.

Các thành viên Thường trực HĐND Quận thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định tại Điều 105 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 và các quy định khác của pháp luật có liên quan; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND Quận cụ thể như sau:

(1) Chủ tịch HĐND Quận lãnh đạo hoạt động của Thường trực HĐND Quận, thay mặt Thường trực HĐND Quận giữ mối liên hệ với UBND Quận, các cơ quan nhà nước, Ban thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận, các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác và công dân [20].

(2) Phó Chủ tịch HĐND Quận giúp Chủ tịch HĐND Quận thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân công của Chủ tịch HĐND Quận [20].

(3) Các thành viên Thường trực HĐND Quận chịu trách nhiệm tập thể về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐND Quận; chịu trách nhiệm cá nhân trước Thường trực HĐND Quận về nhiệm vụ, quyền hạn được Thường trực HĐND Quận phân công; tham gia các phiên họp Thường trực HĐND Quận, thảo luận và quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐND Quận [20].

#### *1.4.2. Các ban của Hội đồng nhân dân Quận*

Các ban của HĐND Quận là hình thức tham gia tập thể của các đại biểu HĐND Quận vào việc thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND Quận và để giúp HĐND Quận theo quy định của pháp luật. Ban của HĐND Quận do HĐND Quận lập ra để giúp việc cho HĐND Quận, có nhiệm vụ thẩm tra dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án trước khi trình HĐND Quận.

Các ban được HĐND thành lập theo nhu cầu công tác. HĐND Quận bắt buộc phải thành lập Ban pháp chế và Ban kinh tế - xã hội; ở những nơi có đông đồng bào dân tộc thiểu số theo quy định tại Nghị quyết số 1130/2016/UBTVQH13 thì thành lập thêm Ban dân tộc.

Theo Điều 108 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, quy định các lĩnh vực phụ trách của các Ban của HĐND Quận, cụ thể gồm:

(1) Ban pháp chế của HĐND Quận chịu trách nhiệm trong các lĩnh vực thi hành Hiến pháp và pháp luật, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, xây dựng CQĐP và quản lý địa giới hành chính ở địa phương [20].

(2) Ban kinh tế - xã hội của HĐND Quận chịu trách nhiệm trong các lĩnh vực kinh tế, ngân sách, đô thị, giao thông, xây dựng, giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội, thông tin, thể dục, thể thao, khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường, chính sách tôn giáo ở địa phương [20].

(3) Ban dân tộc của HĐND Quận chịu trách nhiệm trong lĩnh vực dân tộc ở địa phương [20].

*Trường hợp HĐND Quận không thành lập Ban dân tộc thì Ban kinh tế - xã hội của HĐND Quận chịu trách nhiệm trong lĩnh vực dân tộc ở địa phương.*

Theo Điều 109 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các Ban của HĐND Quận, có thể khái quát cụ thể như sau:

(1) Tham gia chuẩn bị nội dung kỳ họp của HĐND Quận liên quan đến lĩnh vực phụ trách [20].

(2) Thẩm tra dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án liên quan đến lĩnh vực phụ trách do HĐND Quận hoặc Thường trực HĐND Quận phân công [20].

(3) Giúp HĐND Quận giám sát hoạt động của Tòa án nhân dân Quận, Viện kiểm sát nhân dân Quận; giám sát hoạt động của UBND và các cơ quan

chuyên môn thuộc UBND Quận trong các lĩnh vực phụ trách; giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi phụ trách [20].

(4) Tổ chức khảo sát tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về lĩnh vực phụ trách do HĐND Quận hoặc Thường trực HĐND Quận phân công [20].

(5) Báo cáo kết quả hoạt động giám sát với HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận [20].

(6) Chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND Quận; trong thời gian HĐND Quận không họp thì báo cáo công tác trước Thường trực HĐND Quận [20].

#### *1.4.3. Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân Quận*

Tham mưu tổng hợp cho HĐND và UBND Quận về: hoạt động của HĐND, UBND; cung cấp thông tin phục vụ quản lý và hoạt động của HĐND, UBND và các cơ quan nhà nước ở địa phương; bảo đảm cơ sở vật chất, kỹ thuật cho hoạt động của HĐND và UBND; trực tiếp quản lý và chỉ đạo hoạt động của Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông; hướng dẫn, tiếp nhận hồ sơ của cá nhân, tổ chức trên tất cả các lĩnh vực thuộc thẩm quyền giải quyết của UBND cấp huyện, chuyển hồ sơ đến các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện giải quyết và nhận kết quả để trả cho cá nhân, tổ chức [4].

#### *1.4.4. Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân Quận*

Theo Điều 112 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Tổ đại biểu HĐND Quận, có thể khái quát như sau:

(1) Giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND Quận trên địa bàn quận hoặc về các vấn đề do HĐND Quận hoặc Thường trực HĐND Quận phân công [20].

(2) Có trách nhiệm nghiên cứu tài liệu, chuẩn bị đóng góp ý kiến cho kỳ họp HĐND Quận; tổ chức cho đại biểu HĐND Quận tiếp xúc cử tri, thu thập ý kiến, kiến nghị của cử tri trước kỳ họp HĐND Quận và đề đại biểu HĐND Quận báo cáo với cử tri về kết quả kỳ họp sau kỳ họp HĐND Quận [20].

#### *1.4.5. Đại biểu Hội đồng nhân dân Quận*

Xét về tiêu chuẩn đại biểu HĐND Quận, được quy định tại Điều 7, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, cụ thể đó là:

(1) Trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp, phấn đấu thực hiện công cuộc đổi mới, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh [20].

(2) Có phẩm chất đạo đức tốt, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư, gương mẫu chấp hành pháp luật; có bản lĩnh, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền và các hành vi vi phạm pháp luật khác [20].

(3) Có trình độ văn hóa, chuyên môn, đủ năng lực, sức khỏe, kinh nghiệm công tác và uy tín để thực hiện nhiệm vụ đại biểu; có điều kiện tham gia các hoạt động của HĐND Quận [20].

(4) Liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến của Nhân dân, được Nhân dân tín nhiệm [20].

Ngoài ra, nếu người ứng cử đại biểu HĐND Quận hiện đang công tác tại các cơ quan Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, còn phải đủ tuổi công tác đến hết nhiệm kỳ (ví dụ cụ thể trong nhiệm kỳ 2016-2021, thì nam sinh từ tháng 5 năm 1961, nữ sinh từ tháng 5 năm 1966 trở lại đây).

Xét về mặt cơ cấu tổ chức, thì đại biểu HĐND Quận không phải là một cơ cấu riêng biệt của HĐND Quận vì HĐND Quận là một cơ quan hoạt động tập thể có hình thức hoạt động chủ yếu là kỳ họp mà ở đó tất cả các đại biểu

đều tham dự và cùng bàn bạc, thảo luận những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND Quận. Ngoài ra, có nhiều đại biểu còn tham gia vào Thường trực HĐND Quận, UBND và các ban của HĐND Quận. Một số hoạt động của đại biểu (cùng với tổ đại biểu) tại đơn vị bầu cử cũng mang tính phụ trợ, là phương thức liên hệ với cử tri, thu thập ý kiến của họ rồi báo cáo hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Tuy nhiên, hoạt động của đại biểu trong chừng mực nhất định cũng có tính độc lập, đó là một hình thức đảm bảo hiệu quả của hoạt động của HĐND [2, tr. 328].

Vai trò của đại biểu HĐND Quận là các thành tố hợp thành HĐND Quận, là thành viên của Thường trực HĐND Quận, Ban của HĐND Quận, có vai trò quan trọng trong việc thảo luận, quyết định thông qua nghị quyết; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND Quận nói chung, Thường trực HĐND Quận, Ban của HĐND Quận nói riêng.

Chất lượng của nghị quyết của HĐND Quận phụ thuộc rất nhiều vào sự tham gia của đại biểu HĐND Quận. Là thành viên của Ban của HĐND Quận, các đại biểu HĐND Quận sẽ tham gia ý kiến, phản biện, góp phần tạo nên báo cáo thẩm tra của Ban của HĐND Quận làm cơ sở cho HĐND Quận xem xét quyết định. Là thành viên của Thường trực HĐND Quận, các đại biểu HĐND Quận tham gia vào việc tổ chức, chủ trì phiên họp, định hướng cho HĐND Quận thảo luận, biểu quyết thông qua nghị quyết HĐND Quận.

Việc tham gia của đại biểu HĐND Quận được thể hiện trước hết ngay từ khi đại biểu HĐND Quận tham gia vào các hoạt động của HĐND Quận tiến hành thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong mọi lĩnh vực, như quyết định các vấn đề của địa phương (như bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh thuộc thẩm quyền; thảo luận, quyết định các vấn đề trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội,...) và giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương. Ví dụ, để HĐND Quận ra nghị quyết về chất vấn thì trước

phiên chất vấn, đại biểu HĐND Quận đã phải suy nghĩ và ghi vào phiếu chất vấn về vấn đề cần chất vấn, người bị chất vấn để gửi Thường trực HĐND Quận; tại phiên chất vấn đại biểu HĐND Quận nêu vấn đề chất vấn về trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của người bị chất vấn. Có sự góp sức của từng đại biểu HĐND Quận thì phiên chất vấn mới thành công và HĐND Quận sẽ ra nghị quyết về chất vấn khi xét thấy cần thiết.

Tại các phiên họp để thông qua nghị quyết, thì các đại biểu HĐND Quận với tư cách là thành tố hợp thành HĐND Quận sẽ nghiên cứu các tài liệu, tờ trình của UBND Quận, cơ quan, tổ chức khác, Báo cáo thẩm tra của các ban, ý kiến phát biểu định hướng thảo luận của Thường trực HĐND Quận tại phiên họp, các ý kiến, kiến nghị của cử tri để góp ý kiến, hoàn thiện dự thảo nghị quyết. Tại phiên này, ý kiến của các đại biểu HĐND Quận thể hiện chính kiến cá nhân của đại biểu. Trên cơ sở các ý kiến nêu trên, dự thảo nghị quyết được chỉnh lý hoàn thiện để trình HĐND Quận xem xét thông qua. Việc thông qua nghị quyết là thể hiện quyết định tập thể của HĐND Quận trên cơ sở biểu quyết. Việc biểu quyết có thể bằng hình thức biểu quyết công khai hoặc bằng hình thức bỏ phiếu kín. Nghị quyết của HĐND Quận được thông qua khi có quá 1/2 tổng số đại biểu HĐND Quận biểu quyết tán thành, trừ trường hợp bãi nhiệm đại biểu HĐND phải có ít nhất 2/3 tổng số đại biểu HĐND Quận biểu quyết tán thành.

Đại biểu HĐND Quận có nhiệm vụ: Liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, có trách nhiệm thu thập và phản ánh ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị của cử tri; Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cử tri; Thực hiện chế độ tiếp xúc cử tri, trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri; Có trách nhiệm tiếp công dân theo quy định của pháp luật; Khi nhận được khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân, đại biểu kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết; đôn đốc, theo dõi và giám sát việc giải quyết.



Tác giả nhận thấy các quyền của đại biểu HĐND Quận đã được quy định tương đối rõ ràng trong Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, bao gồm:

(1) *Quyền chất vấn (Điều 96)*: Đại biểu HĐND Quận có quyền chất vấn Chủ tịch UBND Quận, Phó Chủ tịch UBND Quận, Ủy viên UBND Quận, Chánh án Tòa án nhân dân Quận, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Quận [20].

(2) *Quyền kiến nghị (Điều 97)*: Đại biểu HĐND Quận có quyền kiến nghị HĐND Quận bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND Quận bầu, tổ chức phiên họp bất thường và kiến nghị các cơ quan, tổ chức, cá nhân áp dụng biện pháp cần thiết để thực hiện Hiến pháp, pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước, quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân [20].

(3) *Quyền của đại biểu khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật (Điều 98)*: Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, đại biểu HĐND Quận có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức hữu quan thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật [20].

(4) *Quyền của đại biểu trong việc yêu cầu cung cấp thông tin (Điều 99)*: Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu, đại biểu HĐND Quận có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân đó. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có trách nhiệm trả lời những vấn đề mà đại biểu yêu cầu theo quy định của pháp luật [20].

(5) *Quyền miễn trừ (Điều 100)*: Không được bắt, giam, giữ, khởi tố đại biểu HĐND Quận, khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu nếu không có sự đồng ý của HĐND Quận hoặc trong thời gian HĐND Quận không họp, không có sự đồng ý của Thường trực HĐND Quận. Trường hợp đại biểu

HĐND Quận bị tạm giữ vì phạm tội quả tang thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để HĐND Quận hoặc Thường trực HĐND Quận xem xét, quyết định [20].

Ngoài ra, theo quy định tại Điều 101, Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 quy định việc “*Thôi làm nhiệm vụ đại biểu, tạm đình chỉ và mất quyền đại biểu HĐND*”, như sau: (i) Trong nhiệm kỳ, nếu đại biểu HĐND Quận không còn công tác và không cư trú tại đơn vị hành chính mà mình đang là đại biểu thì phải xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu. Đại biểu HĐND Quận có thể đề nghị thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khỏe hoặc vì lý do khác. Việc chấp nhận đại biểu HĐND Quận thôi làm nhiệm vụ đại biểu do HĐND Quận xem xét, quyết định; Trường hợp đại biểu HĐND Quận bị khởi tố bị can thì Thường trực HĐND Quận quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu HĐND Quận đó. Đại biểu HĐND Quận được trở lại thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đại biểu và khôi phục các lợi ích hợp pháp khi cơ quan có thẩm quyền đình chỉ điều tra, đình chỉ vụ án đối với đại biểu đó hoặc kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật tuyên đại biểu đó không có tội hoặc được miễn trách nhiệm hình sự; (ii) Đại biểu HĐND Quận bị kết tội bằng bản án, quyết định của Tòa án thì đương nhiên mất quyền đại biểu HĐND Quận kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật; (iii) Đại biểu HĐND Quận đã thôi làm nhiệm vụ đại biểu hoặc bị mất quyền đại biểu thì đương nhiên thôi đảm nhiệm các chức vụ trong Thường trực HĐND Quận, Ban của HĐND Quận [20].

Việc bãi nhiệm đại biểu HĐND Quận được thực hiện theo quy định tại Điều 102 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, cụ thể như sau: (i) Đại biểu HĐND Quận không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn của đại biểu HĐND Quận, không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị HĐND Quận hoặc cử tri bãi nhiệm; (ii) Thường trực HĐND Quận quyết định việc đưa ra HĐND Quận bãi

nhiệm đại biểu HĐND Quận hoặc theo đề nghị của Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận đưa ra để cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND Quận; (iii) Trong trường hợp HĐND Quận bãi nhiệm đại biểu HĐND Quận thì việc bãi nhiệm phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu HĐND Quận biểu quyết tán thành; (iiii) Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND Quận thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định. *(Tính đến thời điểm hiện tại, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chưa có hướng dẫn thực hiện quy định này).*

## **1.5. Các hình thức hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận**

### *1.5.1. Kỳ họp Hội đồng nhân dân Quận*

Kỳ họp là hình thức hoạt động chủ yếu của HĐND Quận, chiếm vị trí đặc biệt quan trọng trong hoạt động của HĐND Quận. Có thể khẳng định rằng, HĐND Quận làm việc tập trung và có hiệu quả nhất trong các kỳ họp của mình. Đó là hội nghị định kỳ gồm các phiên họp của toàn thể (đa số) các đại biểu HĐND để bàn bạc và quyết định những vấn đề của địa phương được nêu ra trong chương trình nghị sự. Thông qua kỳ họp, ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương được chuyển thành quyết định của cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, có ý nghĩa bắt buộc chung. Tại kỳ họp còn quyết định các biện pháp để thi hành quyết định, chỉ thị, pháp luật của Nhà nước ở địa phương, thực hiện quyền giám sát việc thực hiện nghị quyết và hoạt động của các cơ quan trực thuộc HĐND và các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội khác ở địa phương [5, tr. 325].

Theo Điều 78 Luật tổ chức CQĐP năm 2015, HĐND Quận họp mỗi năm ít nhất 02 kỳ. Ngoài ra, HĐND họp bất thường khi Thường trực HĐND, Chủ tịch UBND Quận hoặc ít nhất 1/3 tổng số đại biểu HĐND Quận yêu cầu [20].

Kỳ họp của HĐND Quận được tổ chức họp công khai. Tuy nhiên, trong trường hợp cần thiết, theo đề nghị của Thường trực HĐND, Chủ tịch UBND Quận hoặc yêu cầu của ít nhất 1/3 tổng số đại biểu HĐND Quận thì HĐND Quận quyết định họp kín [20].

Kỳ họp của HĐND Quận có thể có nhiều nội dung làm việc khác nhau. Kỳ họp đầu năm, HĐND Quận sẽ tập trung thảo luận và quyết định kế hoạch và dự toán ngân sách, quyết định chương trình hoạt động trong năm, quyết định các vấn đề thiết thực về kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng,... Trong kỳ họp cuối năm, HĐND Quận sẽ nghe và thảo luận báo cáo kiểm điểm công tác của Thường trực HĐND Quận, UBND Quận, Chánh án Tòa án nhân dân Quận, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Quận; nghe, thảo luận báo cáo về thực hiện các nhiệm vụ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội... và quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND Quận.

Một trong các nội dung kỳ họp của HĐND Quận là chất vấn và trả lời chất vấn. Chất vấn là một trong những hình thức giám sát của HĐND. *Chất vấn* – hiểu theo nghĩa thông thường là “*hỏi và đề nghị giải thích rõ về điều gì, việc gì*”. Tuy nhiên, trong hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước, trong đó có HĐND Quận, thì chất vấn là một khái niệm có nội hàm rộng hơn nhiều với cách hiểu thông thường, thực chất đây là sự “*đối thoại mang tính quyền lực*” giữa đại biểu HĐND với người bị chất vấn [3, tr. 146]. Có thể nói rằng, *Chất vấn* là hình thức giám sát rất quan trọng tại kỳ họp, được thực hiện bởi cá nhân đại biểu.

*Quy trình thực hiện chất vấn được thực hiện như sau:*

(1) Trước phiên họp chất vấn, đại biểu ghi vấn đề chất vấn, người bị chất vấn vào phiếu chất vấn và gửi đến Thường trực HĐND Quận. Tại phiên chất vấn thực hiện theo trình tự sau: (i) Đại biểu nêu chất vấn, có thể cung cấp thông tin minh họa bằng hình ảnh, video, vật chứng cụ thể; (ii) Người bị chất

vấn phải trả lời trực tiếp, đầy đủ vào vấn đề mà đại biểu HĐND Quận đã chất vấn, không được ủy quyền cho người khác trả lời thay; xác định rõ trách nhiệm, biện pháp và thời hạn khắc phục hạn chế, bất cập (nếu có); (iii) Trường hợp đại biểu không đồng ý với nội dung trả lời chất vấn thì có quyền chất vấn lại để người bị chất vấn trả lời; (iiii) Những người khác có thể được mời tham dự phiên họp và trả lời chất vấn của đại biểu về vấn đề thuộc trách nhiệm của mình.

(2) Trả lời chất vấn bằng văn bản trong các trường hợp sau đây: (i) Chất vấn không thuộc nhóm vấn đề chất vấn tại kỳ họp; (ii) Vấn đề chất vấn cần được điều tra, xác minh; (iii) Chất vấn thuộc nhóm vấn đề chất vấn tại kỳ họp nhưng chưa được trả lời tại kỳ họp.

(3) HĐND có thể ra nghị quyết về chất vấn.

#### *1.5.2. Phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân Quận*

Theo Điều 106 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, quy định về phiên họp Thường trực HĐND Quận, như sau:

Phiên họp Thường trực HĐND Quận là hình thức hoạt động chủ yếu của Thường trực HĐND Quận. Tại phiên họp, Thường trực HĐND Quận thảo luận và quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật [20].

Thường trực HĐND Quận họp thường kỳ 01 tháng/ 01 lần. Khi xét thấy cần thiết, Thường trực HĐND Quận có thể họp đột xuất theo đề nghị của Chủ tịch HĐND Quận. Phiên họp Thường trực HĐND Quận phải có ít nhất 2/3 tổng số thành viên Thường trực HĐND Quận tham dự [20].

Chủ tịch HĐND Quận quyết định thời gian, chương trình, chỉ đạo việc chuẩn bị và chủ tọa phiên họp Thường trực HĐND Quận; nếu Chủ tịch HĐND Quận vắng mặt thì một Phó Chủ tịch HĐND Quận được Chủ tịch HĐND Quận ủy quyền chủ tọa phiên họp [20].

Thành viên Thường trực HĐND Quận có trách nhiệm tham gia đầy đủ các phiên họp, nếu vì lý do đặc biệt không thể tham gia thì phải báo cáo Chủ tịch HĐND Quận xem xét, quyết định [20].

Đại diện UBND Quận, Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận được mời tham dự phiên họp Thường trực HĐND Quận [20].

Đại diện Tòa án nhân dân Quận, Viện kiểm sát nhân dân Quận, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND Quận, đại diện các tổ chức chính trị - xã hội Quận, các cơ quan, tổ chức hữu quan có thể được mời tham dự phiên họp Thường trực HĐND Quận khi bàn về vấn đề có liên quan [20].

UBND Quận, Tòa án nhân dân Quận, Viện kiểm sát nhân dân Quận, Ban của HĐND Quận, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND Quận và các cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm chuẩn bị các dự án, đề án, báo cáo thuộc nội dung chương trình phiên họp theo sự phân công của Thường trực HĐND Quận hoặc theo nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định [20].

*1.5.3. Hoạt động đại biểu Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân Quận tham gia trong quy trình ban hành quyết định*

Căn cứ vào các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp và theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 cho thấy số lượng các nghị quyết không chứa quy phạm pháp luật chiếm đa số các nghị quyết mà HĐND sẽ ban hành. Các nghị quyết loại này có thể được phân làm 2 loại: (1) các nghị quyết được UBND, cơ quan, tổ chức có liên quan chuẩn bị trước để trình HĐND và (2) các nghị quyết được xây dựng trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND tại phiên họp.

*\* Đối với các nghị quyết được UBND, cơ quan, tổ chức có liên quan chuẩn bị trước để trình HĐND thì đại biểu HĐND, Thường trực HĐND, các ban của HĐND có thể tham gia vào các giai đoạn, công việc sau đây:*

(1) Trong quá trình xây dựng dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo, thì cơ quan, tổ chức soạn thảo, cơ quan thẩm định có thể mời đại diện Thường trực HĐND, các ban của HĐND, đại biểu HĐND tham dự hội thảo, tọa đàm, khảo sát thực tiễn, gửi xin ý kiến về dự thảo văn bản. Trong trường hợp này ý kiến tham gia của đại biểu HĐND, Thường trực HĐND, các ban của HĐND rất quan trọng nhằm góp phần nâng cao chất lượng dự thảo văn bản và tạo sự đồng thuận ngay từ đầu về các nội dung của dự thảo văn bản; sẽ hạn chế các ý kiến khác nhau giữa cơ quan, tổ chức soạn thảo văn bản với đại biểu HĐND, Thường trực HĐND, các ban của HĐND. Theo đó sẽ tăng tính phối hợp giữa HĐND với UBND và cơ quan, tổ chức có liên quan.

(2) Khi dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo được gửi trình HĐND xem xét, cho ý kiến. Để chuẩn bị, tham mưu cho HĐND xem xét quyết định thì Thường trực HĐND có trách nhiệm nghiên cứu, phân công Ban của HĐND chủ trì thẩm tra, tham gia thẩm tra. Để góp phần nâng cao chất lượng thẩm tra, thì phải phân công đúng Ban của HĐND phụ trách lĩnh vực phù hợp với nội dung chuyên môn của dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo chủ trì thẩm tra, còn các Ban khác tham gia thẩm tra. Trường hợp dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo có nội dung liên quan tới nhiều lĩnh vực thì nên giao cho Ban pháp chế chủ trì thẩm tra, còn các ban khác tham gia thẩm tra. Trường hợp dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo mà giao cho Ban chuyên môn của HĐND chủ trì thẩm tra, thì phải giao cho Ban pháp chế tham gia thẩm tra. Thực tiễn cho thấy việc tham gia thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật và kỹ thuật lập pháp có vai

trò quan trọng, nên trong mọi trường hợp cần có sự tham gia thẩm tra của Ban pháp chế.

(3) Việc tiến hành thẩm tra của Ban của HĐND Quận đối với dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo có vai trò quan trọng trong quy trình ban hành nghị quyết của HĐND Quận. Bởi vì, báo cáo thẩm tra sẽ là một trong những nguồn tham mưu quan trọng để HĐND Quận thảo luận, quyết định vấn đề.

Để phục vụ cho việc thẩm tra dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo thì ngay sau khi được phân công thẩm tra, Ban của HĐND Quận có thể phân công cho một nhóm nghiên cứu gồm một số thành viên của Ban, chuyên viên Văn phòng HĐND và UBND Quận chủ trì, tổ chức việc nghiên cứu. Nhóm này sẽ phối hợp với cơ quan, tổ chức được phân công soạn thảo để tham gia vào quá trình tổng kết thực tiễn, khảo sát, soạn thảo nhằm nắm bắt tiến độ soạn thảo và các nội dung cơ bản của dự thảo văn bản; tổ chức hội thảo, tọa đàm, khảo sát, lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan và các chuyên gia, nhà khoa học về dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo. Trên cơ sở đó, nhóm nghiên cứu chuẩn bị dự thảo báo cáo thẩm tra và trình tại phiên họp thẩm tra để Ban của HĐND Quận tham khảo.

Tại phiên họp thẩm tra, sau khi nghe đại diện cơ quan, tổ chức soạn thảo trình bày nội dung dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo thì nhóm nghiên cứu sẽ trình bày dự thảo báo cáo thẩm tra để các thành viên của Ban của HĐND Quận, các đại biểu tham dự phiên họp tham khảo. Các đại biểu tham dự phiên họp thẩm tra sẽ phân tích, cho ý kiến về các quy định của dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo, nêu những mặt được, hạn chế của dự thảo văn bản. Tại cuộc họp thẩm tra, người chủ trì cần hướng các đại biểu tăng cường trao đổi, thảo luận, nâng cao tính phản biện đối với dự thảo văn bản, nhất là đối với các vấn đề lớn, vấn đề còn có ý kiến khác nhau. Việc thẩm tra không chỉ về nội dung dự thảo văn bản mà cả về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống



nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật, tính khả thi, sự bảo đảm về nguồn tài chính, nhân lực cho việc thực hiện nếu văn bản được thông qua. Trong quá trình thẩm tra, đại diện cơ quan, tổ chức soạn thảo có thể giải trình làm rõ các vấn đề mà các đại biểu nêu. Sau khi kết thúc phân thảo luận, chủ tọa phiên họp kết luận và có thể nêu các vấn đề lớn mà ý kiến còn khác nhau để Ban của HĐND Quận biểu quyết. Ngoài ra, báo cáo thẩm tra cần thể hiện đầy đủ các ý kiến của Ban chủ trì thẩm tra, Ban tham gia thẩm tra; có thể thể hiện ý kiến về chất lượng của dự thảo văn bản đủ điều kiện trình HĐND Quận thông qua hoặc chưa thông qua.

(4) Thường trực HĐND Quận có vai trò quan trọng trong quy trình ban hành nghị quyết. Ngoài việc phân công các Ban của HĐND Quận thẩm tra, Lãnh đạo Thường trực HĐND Quận có thể tham dự phiên họp thẩm tra của Ban của HĐND Quận để định hướng việc thẩm tra, đồng thời nắm bắt các ý kiến thẩm tra để phục vụ cho việc điều hành phiên thảo luận của HĐND Quận.

Trước khi trình HĐND Quận thảo luận, Thường trực HĐND Quận họp để xem xét về dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án có bảo đảm chất lượng và tiến độ trình kỳ họp HĐND Quận không; đồng thời cho ý kiến về các nội dung của dự thảo văn bản. Ý kiến của Thường trực HĐND Quận sẽ là cơ sở để cơ quan, tổ chức soạn thảo văn bản nghiên cứu tiếp thu chỉnh lý hoàn thiện dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo để trình phiên họp của HĐND Quận.

Thường trực HĐND Quận là cơ quan tổ chức, chủ trì phiên họp của HĐND Quận để thảo luận, thông qua nghị quyết. Trong quá trình HĐND Quận thảo luận, góp ý kiến về dự thảo nghị quyết, đề án, báo cáo thì Thường trực HĐND Quận điều hành, nêu các vấn đề lớn, vấn đề còn có nhiều ý kiến khác nhau cần tập trung thảo luận. Trong quá trình thảo luận, chủ tọa cần hướng cho các đại biểu HĐND Quận tranh luận, có thể mời đại diện cơ quan,

tổ chức soạn thảo văn bản, các chuyên gia, nhà khoa học giải trình, làm rõ các vấn đề mà đại biểu HĐND Quận nêu. Sau phân thảo luận, Chủ tọa phiên họp nêu kết luận, có thể nêu các vấn đề lớn còn có nhiều ý kiến khác nhau để HĐND Quận biểu quyết làm cơ sở cho việc chỉnh lý hoàn thiện. Ban của HĐND Quận và cơ quan soạn thảo giúp Thường trực HĐND Quận chuẩn bị các vấn đề để đưa ra biểu quyết.

Thường trực HĐND Quận chỉ đạo Ban của HĐND Quận, cơ quan soạn thảo và các cơ quan có liên quan tiếp thu ý kiến của đại biểu HĐND để chỉnh lý hoàn thiện dự thảo nghị quyết và trình HĐND Quận xem xét thông qua.

(5) Vai trò của đại biểu HĐND Quận là các thành tố hợp thành HĐND Quận, là thành viên của Thường trực HĐND Quận, Ban của HĐND Quận, có vai trò quan trọng trong việc thảo luận, quyết định thông qua nghị quyết; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND Quận nói chung, Thường trực HĐND Quận, Ban của HĐND Quận nói riêng.

Chất lượng của nghị quyết của HĐND Quận phụ thuộc rất nhiều vào sự tham gia của đại biểu HĐND Quận. Là thành viên của Ban của HĐND Quận, các đại biểu HĐND Quận sẽ tham gia ý kiến, phản biện, góp phần tạo nên báo cáo thẩm tra của Ban của HĐND làm cơ sở cho HĐND Quận xem xét quyết định. Là thành viên của Thường trực HĐND Quận, các đại biểu HĐND Quận tham gia vào việc tổ chức, chủ trì phiên họp, định hướng cho HĐND Quận thảo luận, biểu quyết thông qua nghị quyết HĐND Quận.

Việc tham gia của đại biểu HĐND Quận được thể hiện trước hết ngay từ khi đại biểu HĐND Quận tham gia vào các hoạt động của HĐND Quận tiến hành thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong mọi lĩnh vực, như quyết định các vấn đề của địa phương (như bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh thuộc thẩm quyền; thảo luận, quyết định các vấn đề trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội,...) và giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp

luật ở địa phương. Ví dụ, để HĐND Quận ra nghị quyết về chất vấn thì trước phiên chất vấn, đại biểu HĐND Quận đã phải suy nghĩ và ghi vào phiếu chất vấn về vấn đề cần chất vấn, người bị chất vấn để gửi Thường trực HĐND Quận; tại phiên chất vấn đại biểu HĐND Quận nêu vấn đề chất vấn về trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của người bị chất vấn. Có sự góp sức của từng đại biểu HĐND thì phiên chất vấn mới thành công và HĐND Quận sẽ ra nghị quyết về chất vấn khi xét thấy cần thiết.

Tại các phiên họp để thông qua nghị quyết, thì các đại biểu HĐND Quận với tư cách là thành tố hợp thành HĐND Quận sẽ nghiên cứu các tài liệu, tờ trình của UBND Quận, cơ quan, tổ chức khác, báo cáo thẩm tra của các ban, ý kiến phát biểu định hướng thảo luận của Thường trực HĐND Quận tại phiên họp, các ý kiến, kiến nghị của cử tri để góp ý kiến, hoàn thiện dự thảo nghị quyết. Tại phiên này, ý kiến của các đại biểu HĐND Quận thể hiện chính kiến cá nhân của đại biểu. Trên cơ sở các ý kiến nêu trên, dự thảo nghị quyết được chỉnh lý hoàn thiện để trình HĐND Quận xem xét thông qua. Việc thông qua nghị quyết là thể hiện quyết định tập thể của HĐND Quận trên cơ sở biểu quyết. Việc biểu quyết có thể bằng hình thức biểu quyết công khai hoặc bằng hình thức bỏ phiếu kín. Nghị quyết của HĐND Quận được thông qua khi có quá 1/2 tổng số đại biểu HĐND Quận biểu quyết tán thành, trừ trường hợp bãi nhiệm đại biểu HĐND Quận phải có ít nhất 2/3 tổng số đại biểu HĐND Quận biểu quyết tán thành.

*\* Đối với dự thảo nghị quyết HĐND được chuẩn bị tại kỳ họp HĐND, thì đại biểu HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND có vai trò, tham gia như sau:*

Trong quá trình thảo luận, xem xét các nội dung của kỳ họp HĐND, do tính cấp thiết, yêu cầu cần ban hành nghị quyết để xác định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân có liên quan, như ban hành nghị quyết về chất vấn, về giám

sát chuyên đề, về bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm những chức vụ thuộc thẩm quyền của HĐND, về lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu... thì có thể HĐND sẽ ra nghị quyết. Trong những trường hợp này, Thường trực HĐND có thể trực tiếp chỉ đạo việc xây dựng dự thảo nghị quyết hoặc có thể giao cho UBND, Ban của HĐND hoặc giao cho cơ quan, tổ chức khác chuẩn bị dự thảo nghị quyết. Hầu hết các loại nghị quyết này đơn giản, ít phức tạp, thời gian chuẩn bị gấp, nên quy trình xây dựng và xem xét thông qua cũng đơn giản hơn. Có thể nêu 3 loại nghị quyết mà trong quá trình soạn thảo, xem xét thông qua các đại biểu HĐND Quận, Ban của HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận đều có thể tham gia, cụ thể: (1) Việc soạn thảo, xem xét thông qua dự thảo nghị quyết do Thường trực HĐND Quận trực tiếp chỉ đạo xây dựng; (2) Việc soạn thảo, xem xét thông qua dự thảo nghị quyết do Ban của HĐND Quận soạn thảo; (3) Việc soạn thảo, xem xét thông qua dự thảo nghị quyết do UBND Quận hoặc cơ quan, tổ chức khác soạn thảo. Tuy nhiên, do thời gian ngắn, gấp và hầu hết các loại nghị quyết này đơn giản nên việc tham gia của đại biểu HĐND Quận, Ban của HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận không nhiều như các loại nghị quyết khác.

*1.5.4. Hoạt động đại biểu Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân Quận tham gia trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

Như trên trình bày, việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (nghị quyết) của HĐND Quận chỉ đặt ra khi luật giao và quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND Quận được thực hiện theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Theo đó, đại biểu HĐND Quận, Ban của HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận có vai trò và tham gia vào quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết như sau:

(1) Các dự thảo nghị quyết sẽ do UBND Quận tổ chức soạn thảo và trình HĐND Quận. Do đó, trong quá trình xây dựng dự thảo nghị quyết, thì cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm định có thể mời đại diện Thường trực HĐND Quận, các ban của HĐND Quận, đại biểu HĐND Quận tham dự các hội thảo, tọa đàm, khảo sát thực tiễn, gửi xin ý kiến về dự thảo văn bản. Trong trường hợp này, ý kiến tham gia của đại biểu HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận, các ban của HĐND Quận rất quan trọng nhằm góp phần nâng cao chất lượng dự thảo văn bản và tạo sự đồng thuận ngay từ đầu về các nội dung của dự thảo văn bản; sẽ hạn chế các ý kiến khác nhau giữa cơ quan, tổ chức soạn thảo văn bản với đại biểu HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận, các ban của HĐND Quận. Theo đó sẽ tăng tính phối hợp giữa HĐND Quận với UBND Quận và các cơ quan, tổ chức có liên quan;

(2) Dự thảo nghị quyết của HĐND Quận phải được ban của HĐND Quận thẩm tra trước khi trình HĐND Quận;

(3) HĐND Quận xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp HĐND Quận.

Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá 1/2 tổng số đại biểu HĐND Quận biểu quyết tán thành. Chủ tịch HĐND Quận ký chứng thực nghị quyết.

*Tóm lại*, như trên đã trình bày, đại biểu HĐND Quận, Ban của HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận có vai trò quan trọng, có thể tham gia vào mọi công đoạn của quy trình soạn thảo, xem xét, thông qua các quyết định và văn bản quy phạm pháp luật của HĐND Quận (nghị quyết); đây là các thành tố quan trọng quyết định chất lượng của các nghị quyết của HĐND Quận.

## Chương 2

# THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HĐND QUẬN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH VÀ CÁC KIẾN NGHỊ NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN QUẬN TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

### 2.1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND Quận tại thành phố Hồ Chí Minh

#### 2.1.1. Điều kiện tự nhiên và tình hình kinh tế - xã hội

Thành phố Hồ Chí Minh nằm trong tọa độ địa lý khoảng  $10^{\circ} 10'$  –  $10^{\circ} 38'$  vĩ độ Bắc và  $106^{\circ} 22'$  –  $106^{\circ} 54'$  kinh độ Đông. Phía Bắc giáp tỉnh Bình Dương, Tây Bắc giáp tỉnh Tây Ninh, Đông và Đông Bắc giáp tỉnh Đồng Nai, Đông Nam giáp tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, Tây và Tây Nam giáp tỉnh Long An và Tiền Giang.

Có thể nói, thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất Việt Nam về dân số và kinh tế, đứng thứ hai về diện tích (Với tổng diện tích hơn  $2.095 \text{ km}^2$ ), là thành phố trực thuộc Trung ương được xếp loại đô thị loại đặc biệt của Việt Nam (cùng với thủ đô Hà Nội).

Thành phố Hồ Chí Minh có vai trò, vị trí quan trọng hàng đầu của cả nước, nhất là trong lĩnh vực chính trị, kinh tế, tài chính, khoa học kỹ thuật công nghệ cao, đầu tư nước ngoài.v.v. Về mặt đơn vị hành chính, thành phố chia thành 24 quận–huyện (bao gồm 19 quận và 5 huyện). Trong đó, có 322 đơn vị hành chính cấp xã (bao gồm 259 phường, 58 xã và 5 thị trấn).

#### 2.1.2. Tình hình công tác tổ chức của Hội đồng nhân dân

##### 2.1.2.1. Thường trực HĐND Quận

Tại thành phố Hồ Chí Minh, Chủ tịch HĐND Quận do bí thư hoặc Phó bí thư Quận ủy kiêm nhiệm, hai phó chủ tịch hoạt động chuyên trách (gồm 01 ủy viên ban thường vụ và 01 quận ủy viên được quy hoạch các chức danh

diện Ban thường vụ Thành ủy quản lý), trưởng các ban là đại biểu HĐND hoạt động kiêm nhiệm (bổ trí các vị trong ủy viên ban thường vụ - trưởng các ban Đảng của Quận ủy).

Kinh nghiệm của Thường trực HĐND Quận thực hiện hiệu quả từ đầu nhiệm kỳ 2016-2021 đến nay là sớm chuẩn bị các nội dung quan trọng, bám sát thực tiễn đời sống dân sinh, chủ động phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan, linh hoạt trong điều hành... Từ đó, Thường trực HĐND Quận phối hợp cùng với UBND Quận, Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận để lựa chọn các nội dung đưa ra tại kỳ họp đúng luật, bảo đảm chất lượng, đáp ứng những yêu cầu cấp bách từ thực tiễn. Đặc biệt, việc lựa chọn vấn đề cho phiên chất vấn của kỳ họp cũng phải tiến hành sớm để có thể xem xét, theo sát, chuẩn bị và chuyển tải công khai tới UBND Quận.

#### 2.1.2.2. Các Ban của HĐND Quận

HĐND tất cả các Quận (tại thành phố Hồ Chí Minh) đều thành lập 2 ban, đó là *Ban Pháp chế* và *Ban Kinh tế - xã hội*, không thành lập *Ban Dân tộc*, số lượng ủy viên mỗi ban do HĐND Quận quyết định.

Đa số Ban Kinh tế - xã hội và Ban Pháp chế có 11 thành viên, gồm 01 Trưởng ban, 01 Phó trưởng ban và 09 thành viên. Trong đó, Phó trưởng ban hoạt động chuyên trách; Trưởng ban và các thành viên còn lại đều hoạt động kiêm nhiệm.

Hoạt động của các Ban trong thời gian qua tuy được đánh giá cao, nhưng dù mức độ, góc nhìn khác nhau, song rất nhiều vị đại biểu HĐND đều có chung nỗi niềm về “thực quyền” của Ban. Bởi thực tế rất ít người tâm huyết với công việc của Ban. Điều kiện hoạt động của các Ban còn rất nhiều hạn chế, thiếu thốn, trong khi chưa có cơ chế và phương thức để các Ban và cử tri đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ của mỗi Ban.

Hạn chế này xuất phát từ việc mỗi Ban chỉ bố trí 01 đại biểu chuyên trách là Phó Trưởng ban (mặc dù theo quy định của Luật có thể bố trí Trưởng ban là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách) và một số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm ở hai Ban lại là những người thực thi công vụ, là những cán bộ, công chức thuộc UBND Quận, Phường, nên đôi lúc chưa khách quan, thẳng thắn trong hoạt động giám sát, hoạt động chất vấn của mình.

#### 2.1.2.3. Văn phòng HĐND và UBND Quận

Trên cơ sở Văn phòng UBND Quận (*Từ khi thực hiện thí điểm không có tổ chức HĐND huyện, quận, phường theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội Khóa XII*), vào tháng 7/2016, các Quận (tại thành phố Hồ Chí Minh) đã tái lập lại Văn phòng HĐND và UBND Quận chịu trách nhiệm tham mưu tổng hợp cho cả HĐND lẫn UBND Quận [4]. Tuy nhiên, hầu hết chuyên viên giúp việc cho HĐND còn hạn chế về chất lượng và số lượng, cá biệt có nơi chỉ bố trí 01 chuyên viên giúp việc.

#### 2.1.2.4. Tổ đại biểu HĐND Quận

Đa số các Quận tại thành phố Hồ Chí Minh đều phân chia Tổ đại biểu HĐND theo khu vực bầu cử (nơi đại biểu ứng cử). Mỗi tổ đều phân công Tổ trưởng phụ trách tổ khi tiếp xúc với cử tri. Số lượng, danh sách thành viên, tổ trưởng đều theo phân công của Thường trực HĐND Quận quyết định.

Ngay từ đầu của mỗi năm, từng Tổ đại biểu đã xây dựng chương trình, kế hoạch công tác của Tổ gắn với tình hình thực tế của đơn vị; chủ động phối hợp với Thường trực HĐND phường thống nhất lịch tiếp công dân theo định kỳ; xây dựng chương trình, kế hoạch tiếp xúc cử tri; đồng thời tham gia các hoạt động khảo sát, giám sát của HĐND, Thường trực và các Ban HĐND; thực hiện nhiệm vụ đại biểu HĐND tại các kỳ họp HĐND; phản ánh tâm tư, nguyện vọng của cử tri và người dân nơi ứng cử; từng thành viên trong Tổ đã gương mẫu chấp hành và tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện tốt các



đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước và Nghị quyết của HĐND đề ra.

Trong thời gian gần đây, tác giả nhận thấy các Tổ đại biểu HĐND Quận đã phát huy vai trò trách nhiệm, bước đầu hoạt động mang lại hiệu quả thiết thực. Nhiều Tổ đại biểu đã đổi mới cách báo cáo các nội dung tại các buổi tiếp xúc cử tri theo hướng ngắn gọn, súc tích, đúng trọng tâm, dành thời gian cho cử tri tham gia ý kiến. Việc phân loại, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri đánh giá kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri được các Tổ phối hợp với Thường trực HĐND và Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận, phường thực hiện theo quy định. Công tác tiếp công dân được các Tổ đại biểu duy trì tốt thông qua việc phân công từng thành viên tham gia tiếp công dân, lắng nghe trực tiếp các ý kiến, kiến nghị của người dân mà giải quyết hoặc chuyển đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết; thông qua công tác tiếp dân, một số Tổ đại biểu xác định vấn đề cần chất vấn tại kỳ họp. Các hoạt động khảo sát, giám sát do Thường trực và các Ban HĐND Quận tổ chức hay việc chuẩn bị và thực hiện nhiệm vụ tại các kỳ họp HĐND được các Tổ đại biểu phân công từng thành viên trong Tổ tham gia nghiên cứu để kịp thời nắm bắt những thuận lợi, hạn chế, khó khăn tại đơn vị, địa phương mà góp phần trong việc thảo luận, phản ánh, chất vấn, kiến nghị.

#### 2.1.2.5. Đại biểu HĐND Quận

Sau kết quả bầu cử ngày 22/05/2016, nhìn chung, tất cả các Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh đều có 40 đại biểu. Đến thời điểm hiện nay, số lượng có giảm (từ 2 đến 3 đại biểu trong 1 đơn vị cấp quận) do công tác luân chuyển cán bộ, dẫn đến việc bãi nhiệm do không còn công tác hoặc cư trú.

Qua thống kê danh sách cơ cấu thành phần đại biểu, tác giả nhận thấy việc bầu cử các đại biểu HĐND phải đảm bảo được tính đại diện trong đó. Do

đó, khi chọn lựa các đại biểu HĐND, yếu tố được đem ra xem xét đầu tiên không phải là năng lực, trình độ của các đại biểu mà là thành phần, cơ cấu, tôn giáo của đại biểu đó. Điều này, dẫn tới chất lượng đại biểu không cao. Chính điều này đã không phát huy được năng lực, khả năng của các đại biểu được lựa chọn khi tham gia hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước này.

### *2.1.3. Thực hiện chức năng của Hội đồng nhân dân Quận*

Hầu hết, HĐND Quận đã ban hành Quy chế làm việc của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND nhiệm kỳ 2016–2021; đã xây dựng và tổ chức Lễ ký kết Quy chế phối hợp công tác giữa Thường trực HĐND Quận, UBND Quận và Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận; Quy chế phối hợp công tác tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND Quận; Quy chế phối hợp hoạt động giữa Thường trực HĐND Quận với Thường trực HĐND Phường. Các Tổ đại biểu HĐND Quận tổ chức tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp đầy đủ và đúng theo luật định.

Tại kỳ họp thứ nhất, HĐND Quận (nhiệm kỳ 2016-2021) trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh được tổ chức vào các ngày cuối tháng 6/2016 với nội dung chính là tiến hành bầu các chức danh của HĐND và UBND theo luật định gồm: bầu Chủ tịch, 2 Phó Chủ tịch, Trưởng ban, Phó Trưởng ban Ban Pháp chế và Trưởng ban, Phó Trưởng ban Ban Kinh tế - xã hội HĐND; Chủ tịch, 3 Phó Chủ tịch và 13 Ủy viên UBND Quận; 40 vị Hội thẩm Tòa án nhân dân Quận.

Sau kỳ họp thứ nhất, HĐND Quận đã tổ chức các kỳ họp thường lệ hoặc bất thường được đảm bảo đúng thời gian quy định. Một số nội dung như: thông qua các tờ trình của UBND về tình hình kinh tế, văn hóa, xã hội 6 tháng đầu năm (cả năm) và nhiệm vụ giải pháp thực hiện trong 6 tháng cuối năm (năm sau); dự toán thu – chi ngân sách, quyết toán ngân sách của UBND Quận được đánh giá có chất lượng cao.

HĐND Quận cũng đã thông qua về Chương trình hoạt động toàn khóa, về ban hành nội quy kỳ họp, về chương trình hoạt động giám sát hàng năm; giải quyết kiến nghị của cử tri; thực hiện chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp. Đồng thời, các đại biểu HĐND Quận đã thảo luận các tờ trình và thống nhất thông qua các nghị quyết của kỳ họp.

Ngoài ra, HĐND một số quận có tổ chức các buổi hội nghị chuyên đề như: Tổ chức Hội nghị “Lắng nghe và trao đổi” giữa lãnh đạo chính quyền quận với nhân dân, giao ban chuyên đề với Thường trực HĐND Phường; các lớp tập huấn nghiệp vụ do Sở Nội vụ thành phố Hồ Chí Minh tổ chức.

Theo Quy chế làm việc, trước ngày họp 30 ngày, Thường trực HĐND họp với UBND, Trưởng phó Ban của HĐND quyết định chương trình và các vấn đề sẽ bàn và giao cho các cơ quan chuẩn bị. Các báo cáo, đề án và các vấn đề sẽ bàn tại kỳ họp do Thường trực HĐND cùng với UBND, các Ban của HĐND.

*Riêng đối với hoạt động chất vấn của đại biểu HĐND Quận:* Qua theo dõi trong thời gian gần đây, chúng tôi nhận thấy rằng hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại các diễn đàn HĐND Quận luôn nhận được sự quan tâm theo dõi của cử tri và các tầng lớp nhân dân. Thông qua chất vấn, trả lời chất vấn, cử tri và nhân dân có thể đánh giá trình độ, năng lực đại diện của các đại biểu, cũng như đánh giá được trách nhiệm chính trị của người đứng đầu đơn vị, địa phương là những “công bộc” của nhân dân phải trả lời công khai, dân chủ trước công chúng như thế nào, có thật sự cầu thị, dám nhìn nhận và chịu trách nhiệm trước những hạn chế, yếu kém thuộc lĩnh vực mình phụ trách hay không, để từ đó đưa ra hướng giải quyết, xử lý có hiệu quả những vấn đề bức xúc mà cử tri và dự luận xã hội đặt ra. Tuy nhiên, hoạt động này đôi khi còn mang tính hình thức, nhiều đại biểu là công chức nhà nước nên việc thực hiện quyền chất vấn của đại biểu HĐND với nhiệm vụ của chính mình đang phải

giải quyết, hoặc với Thủ trưởng các cơ quan chức năng của Nhà nước là việc làm rất khó và không đảm bảo tính khách quan, cũng có đại biểu xem chất vấn như một nghĩa vụ, chỉ hỏi ở mức độ chung chung, chất vấn không đi vào trọng tâm, trọng điểm hoặc hỏi để nắm thông tin, khi cơ quan được chất vấn trả lời chưa thỏa đáng những vấn đề chất vấn cũng không truy vấn để làm sáng tỏ, đồng thời chưa thường xuyên giám sát việc thực hiện lời hứa của những người đứng đầu các cơ quan liên quan. Bên cạnh đó, vẫn còn tình trạng nể nang, ngại va chạm, tư tưởng “cấp trên, cấp dưới” và chất lượng trả lời chất vấn của một số cơ quan, đơn vị chưa cao, còn tình trạng né tránh trách nhiệm. Ngoài ra, việc lấy phiếu tín nhiệm trong nhiệm kỳ 2016-2021 chưa có quận nào thực hiện.

#### *2.1.4. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban Hội đồng nhân dân và các Tổ đại biểu của Hội đồng nhân dân Quận*

Theo báo cáo của HĐND một số Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh thì đa số các thành viên trong Đoàn giám sát đều thực hiện tốt kế hoạch của Thường trực HĐND Quận đề ra, hoạt động giám sát luôn đảm bảo chất lượng. Việc tham gia, phối hợp của các đơn vị trong hoạt động giám sát được thực hiện tốt, đảm bảo đầy đủ các yêu cầu của đoàn giám sát, tạo điều kiện về phương tiện, địa điểm làm việc và các trang thiết bị phục vụ tốt cho hoạt động giám sát. Tuy nhiên, vẫn còn một vài đại biểu HĐND Quận chưa tham gia đầy đủ các buổi giám sát; Công tác tổ chức tiếp đoàn giám sát của một vài đơn vị được giám sát chưa đạt yêu cầu; Chưa tiến hành thường xuyên giám sát công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND Quận; Kết quả hoạt động giám sát còn chưa được các tổ chức, cá nhân được giám sát thực hiện một cách nghiêm túc và quyết liệt.

Thông qua hoạt động giám sát, HĐND Quận đã thể hiện được vai trò, vị trí của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, những vấn đề quan trọng của địa phương đã được Đoàn giám sát kiến nghị giải quyết nhằm góp phần đảm bảo trật tự an toàn giao thông; công tác cải cách hành chính; công tác cấp phép và quản lý thi công xây dựng; công tác đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm tại quận từng bước được cải thiện.

Tuy nhiên, qua nghiên cứu hoạt động giám sát của đại biểu dân cử hiện nay, tác giả nhận thấy kết quả đạt được chưa cao, mặc dù về số lượng, quy mô và phạm vi giám sát tuy có tăng lên nhưng mới chỉ đáp ứng được một phần đòi hỏi từ thực tế cuộc sống. Phương thức giám sát còn có điểm bất cập, chủ yếu vẫn là nghe trình bày báo cáo từ các đơn vị chịu sự giám sát; đôi lúc đại biểu chỉ có ý kiến mang tính phản ánh hiện tượng mà chưa đi sâu phân tích nguyên nhân, chỉ ra trách nhiệm cụ thể của các cá nhân, đơn vị nên kết luận giám sát thiếu sức thuyết phục cao.

#### *2.1.5. Hoạt động tiếp xúc cử tri*

Có thể nói rằng, tiếp xúc cử tri là một trong những hoạt động mang tính bắt buộc để giữ mối liên hệ với cử tri của đại biểu dân cử. Thông qua hoạt động này, đại biểu có dịp báo cáo với cử tri những việc mà mình làm được, những việc chưa làm được, đồng thời cử tri cũng có cơ hội để bày tỏ tâm tư, nguyện vọng và đề xuất các ý kiến, kiến nghị trên các lĩnh vực của đời sống xã hội với người đại diện của mình, tạo cơ sở vững chắc cho mối quan hệ pháp lý giữa đại biểu dân cử với cử tri. Mặc khác, qua hoạt động tiếp xúc cử tri, đại biểu tiếp nhận được rất nhiều thông tin mang tính đa dạng trên các lĩnh vực, những ý kiến, kiến nghị này sẽ là chỗ dựa vững chắc giúp cho đại biểu vượt qua những rào cản hoặc nể nang để làm tốt chức năng đại diện của mình khi tham gia vào hoạt động của các cơ quan dân cử.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, mỗi năm đại biểu sẽ tổ chức tiếp xúc cử tri ít nhất 4 lần (hai lần trước và hai lần sau các kỳ họp HĐND Quận). Ngoài ra, đại biểu có thể tổ chức có các cuộc tiếp xúc cử tri nơi cư trú, nơi làm việc hoặc tiếp xúc theo chuyên đề, đối tượng, lĩnh vực mà đại biểu quan tâm. Một số Quận đã có sự sáng tạo trong tu tập ý kiến của cử tri qua các chương trình: diễn đàn ý kiến cử tri, tiếng nói cử tri, giao lưu trực tuyến... trên các phương tiện thông tin đại chúng; qua tham vấn trực tiếp hoặc phiếu ý kiến về những vấn đề cụ thể, đạt hiệu quả cao.

Nhìn chung, hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu dân cử trong thời gian qua từng bước đi vào nề nếp, cơ bản đáp ứng được tâm tư, nguyện vọng của cử tri, điều này có thể thấy qua Báo cáo hoạt động của HĐND Quận (ở thành phố Hồ Chí Minh) trên lĩnh vực tiếp xúc cử tri của đại biểu, cụ thể:

- Hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND có đổi mới, theo hướng ngày càng thiết thực, hiệu quả. Hình thức tiếp xúc cử tri phong phú. Thành phần tham gia rộng rãi hơn, bước đầu khắc phục được tình trạng “đại cử tri”, “cử tri chuyên nghiệp”. Địa bàn tiếp xúc được mở rộng tới các khu phố, tổ dân phố. Nội dung, chương trình, thời điểm tiếp xúc cử tri được thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng để cử tri có nguyện vọng biết và tham dự. Một số nơi có hình thức tiếp xúc cử tri theo chuyên đề hoặc theo ngành, giới; kết hợp việc kiến nghị Quốc hội, Chính phủ, UBND thành phố Hồ Chí Minh giải quyết những vấn đề cụ thể, bức xúc tại địa phương, cơ sở. Công tác phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong tổ chức, phục vụ hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND ngày càng được tăng cường. Qua công tác tiếp xúc cử tri, những ý kiến, kiến nghị của cử tri và nhân dân đã được phản ánh kịp thời hơn với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, qua đó góp phần làm cho chất lượng các văn bản pháp luật, các quyết định của địa phương; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong

bộ máy nhà nước ngày càng được nâng lên; tạo được không khí dân chủ, cởi mở, thẳng thắn, góp phần tăng cường mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân nói chung và giữa đại biểu HĐND với cử tri nói riêng.

- Công tác tiếp xúc cử tri đã được thực hiện theo chương trình, kế hoạch đề ra. Bên cạnh hình thức tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp tại các đơn vị bầu cử, tiếp xúc cử tri nơi làm việc, nơi cư trú, tiếp xúc theo chuyên đề, tiếp xúc theo giới, ngành, độ tuổi cũng được quan tâm thực hiện. Mối quan hệ phối hợp giữa đại biểu, tổ đại biểu với các cơ quan, tổ chức hữu quan trong tiếp xúc cử tri được duy trì, có sự kết hợp tiếp xúc cử tri giữa đại biểu HĐND các cấp. Tỷ lệ đại biểu tiếp xúc cử tri đạt cao ở nhiều địa phương. Thông qua tiếp xúc cử tri, một số nơi đã tổ chức được việc lấy ý kiến đánh giá, nhận xét của cử tri đối với hoạt động của đại biểu và của HĐND.

Bên cạnh những kết quả tích cực nêu trên, hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu dân cử nói chung còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập từ hình thức tiếp xúc, nội dung tiếp xúc, việc giải quyết các ý kiến, kiến nghị của cử tri cho đến trách nhiệm của từng đại biểu, cụ thể được phản ánh qua các biểu hiện sau:

*Thứ nhất*, tình trạng tiếp xúc với “đại cử tri” hay “cử tri chuyên nghiệp” còn khá phổ biến, bởi theo quy định hiện hành thì thành phần “cứng” tham dự các buổi tiếp xúc gồm có: Cử tri và đại diện Quận ủy, HĐND Quận, UBND Quận, Ủy ban MTTQ Quận, các tổ chức thành viên của MTTQ Quận và các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan ở cơ sở. Tuy nhiên, việc thông báo để cử tri tham dự các cuộc tiếp xúc của đại biểu thời gian qua còn hạn chế và có sự chọn lọc. Do đó, tại các buổi tiếp xúc cử tri của đại biểu thường chỉ có những cử tri có giấy mời mới được đến tham dự và phát biểu. Như vậy, thành phần tham dự tiếp xúc cử tri cũng chỉ mang tính đại diện, thậm chí có cử tri hầu như tại các kỳ tiếp xúc nào cũng tham dự và phát biểu về cùng một vấn đề,

trong khi có những cử tri do không có giấy mời nên không thể đến tham dự dù rất muốn đóng góp ý kiến với đại biểu dân cử, HĐND và các cấp CQĐP.

Sự tham gia có chọn lọc thành phần cử tri không những gây ra tâm lý bức xúc mà còn ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi hợp pháp của cử tri được pháp luật quy định. Mặc dù, có ý kiến cho rằng nếu mời rộng rãi cử tri chưa chắc mang lại hiệu quả cao cho các cuộc tiếp xúc, thậm chí ảnh hưởng đến tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội tại các địa điểm tiếp xúc. Tuy nhiên, tác giả chưa đồng tình cao với quan điểm này, bởi vì cử tri đều có các quyền ngang nhau đối với đại biểu do mình bầu ra. Do đó, họ phải được thông tin đầy đủ về hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu, còn việc tham dự hay không là quyền của cử tri.

*Thứ hai*, chưa có quy định cụ thể về thời lượng của một cuộc tiếp xúc cử tri, cũng như thống nhất quy trình tiến hành các cuộc tiếp xúc cử tri của đại biểu dân cử. Thực tế, mặc dù số cuộc tiếp xúc cử tri luôn tăng qua các nhiệm kỳ HĐND các cấp, tuy nhiên thời gian mỗi cuộc tiếp xúc cử tri thường chỉ giới hạn trong một buổi, trong khi có rất nhiều vấn đề trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, nên thường cử tri phát biểu theo hướng chung chung, hoặc chỉ nêu các kiến nghị mang tính thắc mắc, kiến nghị về một trường hợp cụ thể như: đền bù, giải tỏa, tình trạng ngập nước, đường xá xuống cấp, ô nhiễm môi trường... Do vậy, có ít ý kiến, kiến nghị ở tầm vĩ mô và nếu có thì cũng chỉ chung chung xoay quanh các vấn đề phòng, chống tham nhũng, chính sách tiền lương đối với cán bộ công chức, cán bộ hưu trí, chính sách bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội, chế độ đối với người có công,... thậm chí có những trường hợp tập trung vào những vấn đề cụ thể của địa phương hoặc giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo mang tính cá biệt của công dân.

*Thứ ba*, hình thức tiếp xúc cử tri của đại biểu dân cử mặc dù được quy định khá đa dạng như tiếp xúc cử tri trước, sau các kỳ họp HĐND các cấp,



tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, theo nhóm đối tượng, tiếp xúc cử tri nơi làm việc, nơi cư trú hoặc trực tiếp trao đổi, đối thoại với cử tri, nhóm cử tri. Tuy nhiên, hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu chủ yếu hiện nay là tiếp xúc định kỳ trước và sau mỗi kỳ họp HĐND các cấp. Mặc dù việc tiếp xúc cử tri định kỳ có mặt thuận lợi do được quy định khá cụ thể về thành phần, nội dung, trách nhiệm của từng cơ quan tham gia phối hợp, nhưng hình thức này cũng còn tồn tại một số hạn chế nhất định như: Tiếp xúc cử tri trước các kỳ họp của các cơ quan dân cử, đại biểu phải phụ thuộc nhiều vào thời gian, nội dung, chương trình kỳ họp, do đó tính linh hoạt không cao, số lượng các cuộc tiếp xúc chưa được nhiều, việc thu thập thông tin chuyên sâu, nhất là ý kiến đóng góp của cử tri về công tác xây dựng pháp luật sẽ rất hạn chế. Trong khi đó, việc tiếp xúc cử tri sau kỳ họp với nội dung chủ yếu là thông tin cho cử tri biết kết quả kỳ họp cơ quan dân cử. Tuy nhiên, với các phương tiện thông tin, báo chí rộng rãi như hiện nay thì việc làm trên của đại biểu đôi khi dẫn đến sự nhàm chán và không tạo ra được sức hút cho cử tri đến tham dự các buổi tiếp xúc của đại biểu dân cử.

Theo đánh giá chung của chúng tôi thì việc tiếp xúc cử tri theo giới, ngành, đối tượng, chuyên đề, lĩnh vực ít được quan tâm thực hiện, dẫn đến chất lượng chưa được cao, thậm chí có nhiều nơi vẫn chưa được thực hiện lần nào. Điều này xuất phát từ nhiều lý do chủ quan và khách quan, song theo chúng tôi phần lớn do pháp luật quy định chưa rõ ràng và trách nhiệm của mỗi đại biểu dân cử chưa cao. Nếu các đại biểu không chủ động đề xuất thì các cơ quan hữu quan không thể tự tổ chức tiếp xúc cử tri được. Một nguyên nhân khác là đại đa số các đại biểu dân cử hoạt động kiêm nhiệm, giữ nhiều chức vụ trong các cơ quan Đảng, Nhà nước và các đoàn thể, nên dành ít thời gian cho hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu là một tất yếu khách quan.

Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng việc đa dạng các hình thức tiếp xúc cử tri, nhất là tiếp xúc cử tri theo giới, ngành, đối tượng hay tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, lĩnh vực lại là những hình thức tiếp xúc rất hữu ích nhằm giúp cho đại biểu thu thập được nhiều thông tin mang tính chuyên sâu trên các lĩnh vực, góp phần cho đại biểu dân cử thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ của mình tại các kỳ họp HĐND.

*Thứ tư*, việc giải quyết các ý kiến, kiến nghị của cử tri còn nhiều hạn chế, bất cập do sự chậm trễ của các cơ quan chức năng và chưa có sự theo dõi, đôn đốc thường xuyên của các đại biểu dân cử. Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm giảm số lượng cử tri tham dự các cuộc tiếp xúc của đại biểu. Bởi vì, tại các buổi tiếp xúc cử tri trước và sau mỗi kỳ họp HĐND, ngoài việc nghe báo cáo về nội dung, chương trình và kết quả của kỳ họp, điều quan trọng nữa là cử tri được nghe chính các đại biểu báo cáo về kết quả giải quyết ý kiến, kiến nghị của họ tại các lần tiếp xúc cử tri trước, nhưng hiện nay việc này cũng chỉ dừng lại ở mức báo cáo một số nội dung có tính chọn lọc, thậm chí còn mang tính chung chung, dẫn đến tâm trạng “nản lòng” vì nhiều vấn đề bức xúc, phản ánh đến đại biểu nhưng không thấy giải quyết mà chỉ nhận được từ những lời hứa suông của đại biểu dân cử. Bên cạnh đó, còn không ít đại biểu dân cử chưa chủ động cập nhật các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước để kịp thời giải thích những thắc mắc, kiến nghị của cử tri, nhất là ở cấp cơ sở.

*Thứ năm*, một hạn chế nữa xuất phát từ chính năng lực của không ít đại biểu dân cử. Để đáp ứng được yêu cầu, nguyện vọng của cử tri, đòi hỏi mỗi đại biểu phải thực sự có trình độ và năng lực thực tiễn, đồng thời phải có kỹ năng về tiếp xúc trước công chúng. Trong khi đó, khả năng truyền đạt của nhiều đại biểu HĐND có mặt còn hạn chế. Nhiều đại biểu chưa tích cực nghiên cứu, tìm hiểu nội dung các chủ trương, nghị quyết, chính sách pháp

luật của Nhà nước và tình hình phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, nên khi nhận được kiến nghị của cử tri trong một số trường hợp xử lý còn lúng túng, chưa giải đáp kịp thời các yêu cầu mang tính bức xúc cử tri đặt ra. Hơn nữa, còn rất nhiều đại biểu chưa được trang bị đầy đủ các kỹ năng, phương pháp truyền đạt nhằm hướng các ý kiến, kiến nghị của cử tri tập trung vào những vấn đề trọng tâm của buổi tiếp xúc. Vì thế, cử tri chưa cảm nhận được mối liên quan mật thiết giữa những nội dung mà đại biểu báo cáo với thực tế cuộc sống của mình.

*Thứ sáu*, như các phần trên đã phân tích những hạn chế xuất phát từ cơ chế pháp luật và năng lực, trách nhiệm của đại biểu dân cử. Tuy nhiên, trong mối quan hệ hai chiều, hạn chế cũng được xuất phát từ chính các cử tri, chủ thể thật sự của quyền lực nhà nước. Thực tế hiện nay cho thấy vẫn còn một bộ phận không nhỏ cử tri sau khi thực hiện quyền bầu cử của mình thì không quan tâm đến hoạt động của các đại biểu đang làm gì, ở đâu và làm như thế nào,... Chẳng hạn theo Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam (thuộc Dự án tăng cường năng lực cho các cơ quan đại diện ở Việt Nam do Văn phòng Quốc hội thực hiện tháng 6 năm 2008) trong nhiệm kỳ Quốc hội (khóa XII) và HĐND các cấp nhiệm kỳ 2004-2011 đã cho thấy:

- Nhiều cử tri chưa nhận thức được tiếp xúc cử tri là hoạt động thể hiện quyền dân chủ cao, tại các cuộc tiếp xúc, cử tri có thể đóng góp ý kiến xây dựng chính quyền của dân và vì dân. Chính vì thế, cử tri không mặn mà, nhiều người từ chối các buổi gặp gỡ, tiếp xúc với đại biểu. Mặt khác, nhiều cử tri chỉ tận dụng các buổi tiếp xúc cử tri để bày tỏ những nỗi bức dọc hoặc khiếu kiện cá nhân, có thái độ đôi khi thiếu ôn hòa trong các buổi tiếp xúc cử tri và tiếp công dân.

- Bên cạnh đó, có những cử tri quan niệm rằng, đại biểu dân cử phải là người có thể giải quyết mọi chuyện trên đời. Do đó, ngay cả khi đại biểu đã hết sức có trách nhiệm trong lắng nghe, tiếp nhận và theo dõi việc giải quyết các ý kiến, kiến nghị và khiếu nại, tố cáo của cử tri, nhưng chưa có kết quả, cử tri vẫn không chịu thông cảm, trách móc, thậm chí nặng lời với đại biểu. Mặt khác, có những trường hợp chính quyền đã làm đúng, nhưng do chưa giải thích cho người dân nên họ vẫn tiếp tục khiếu nại.

*Thứ bảy*, đa số đại biểu HĐND Quận sống và làm việc ở xa với cử tri bầu ra mình (các đại biểu đương chức), nên cử tri khó có điều kiện gặp gỡ thường xuyên đại biểu do mình bầu ra để phản ánh tâm tư nguyện vọng; các đợt tiếp xúc cử tri do Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận hay Tổ đại biểu HĐND tổ chức thì chỉ có một số đại biểu cử tri có điều kiện được dự. Vì vậy, mối liên hệ giữa đại biểu HĐND với cử tri không được gần gũi và mật thiết.

#### *2.1.6. Hoạt động tiếp công dân; tiếp nhận và xử lý đơn khiếu nại, tố cáo của công dân của Hội đồng nhân dân Quận*

Cùng với hoạt động tiếp xúc cử tri, tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân cũng là một trong những hình thức giữ mối liên hệ với cử tri mang tính bắt buộc đối với đại biểu dân cử. Thông qua hình thức này, đại biểu lắng nghe, thu thập ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị, phản ánh của công dân, đồng thời hướng dẫn, giúp đỡ công dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo hoặc tiếp nhận đơn thư của công dân để chuyển đến cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét giải quyết theo quy định của pháp luật.

Theo Báo cáo hoạt động của một số HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận cùng đại diện lãnh đạo UBND Quận và Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận đã tổ chức tiếp công dân định kỳ vào ngày thứ 05 hằng tuần, theo lịch công tác tuần của cơ quan. Các Ban của HĐND không bố

trí lịch trực định kỳ mà chỉ bố trí tiếp xúc cử tri khi có yêu cầu của Thường trực HĐND. Các Tổ đại biểu HĐND Quận phân công đại biểu tiếp công dân 01 tháng/lần tại UBND phường nơi mình ứng cử. Qua đó, tiếp nhận nhiều đơn thư phản ánh của người dân, đã chuyển đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết và trả lời kết quả giải quyết cho người dân.

Tuy nhiên, thực tế hiện nay, hoạt động tiếp công dân của đại biểu dân cử mặc dù được quy định khá cụ thể trong Luật Tổ chức CQĐP, Luật Tiếp công dân, nhưng trong quá trình thực hiện còn nhiều hạn chế và bất cập, chưa có sự đồng bộ giữa các địa phương. Việc tiếp công dân chủ yếu do các đại biểu dân cử hoạt động chuyên trách thực hiện. Bên cạnh đó, do thiếu những thông tin liên quan đến khiếu nại, tố cáo, cũng như pháp luật chưa quy định rõ các biện pháp chế tài để xử lý các cơ quan, tổ chức chậm giải quyết hoặc không giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo do đại biểu dân cử chuyển đến, đã làm giảm hiệu quả công tác tiếp công dân; tiếp nhận và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của đại biểu đại biểu dân cử.

Một bất cập nữa xuất phát từ các điều kiện hỗ trợ cho hoạt động của đại biểu dân cử, nhất là đội ngũ làm công tác tham mưu, giúp việc trong công tác tiếp công dân; tiếp nhận và xử lý đơn thư còn thiếu về số lượng, chất lượng chưa đáp ứng với yêu cầu nhiệm vụ. Ngoài ra, do pháp luật hiện hành chưa thể hiện rõ vai trò, trách nhiệm của đại biểu dân cử trong công tác tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, cũng như chưa quy định thống nhất quy trình và số lần để đại biểu dân cử tiếp công dân trong tháng hoặc quý đã dẫn đến sự tùy tiện trong việc tiếp dân của đại biểu. Do đó, *“đại biểu HĐND nhận nhiều đơn quá, không chuyển kịp là dân người ta kiện chuyện sao ông nhận đơn mà không chuyển!”* và *“việc giám sát của HĐND, đại biểu HĐND trong thực hiện Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo cũng có gì đó không ổn. Giám sát trùng trùng điệp điệp nhưng hiệu quả không cao”* hay

qua ý kiến của cử tri: “Tôi thấy các đại biểu HĐND tuy đã có cố gắng nhưng vẫn chưa làm tròn vai trò của mình. Hầu hết đại biểu HĐND giờ chỉ dừng lại ở việc nhận đơn thư, rồi chuyển đơn thư đó đến cơ quan có thẩm quyền. Như vậy là chưa đủ, chúng tôi mong muốn đại biểu HĐND phải là người giám sát, đôn đốc quá trình giải quyết đơn thư cũng như có đủ khả năng thẩm định sự việc giải quyết như vậy đã đúng chưa”, đã phần nào cho thấy những hạn chế, bất cập chung trong việc tiếp công dân; tiếp nhận và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của đại biểu HĐND thời gian qua.

#### *2.1.7. Đánh giá chung về thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND Quận tại thành phố Hồ Chí Minh*

Công tác giám sát của HĐND Quận, Thường trực HĐND Quận và các ban HĐND Quận đã góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực tại địa phương, giải quyết được nhiều nội dung kiến nghị của cử tri. Tuy nhiên, vẫn còn một số kiến nghị của cử tri kéo dài nhiều năm chưa được giải quyết do liên quan đến thẩm quyền của Sở, ngành và thiếu chủ động đeo bám của các đơn vị trực thuộc Quận.

Thường trực HĐND Quận, các Ban của HĐND Quận, đại biểu HĐND Quận còn mới nhưng đã có nhiều nỗ lực tích cực tham gia các chương trình hoạt động của HĐND Quận như: Tổ chức thành công các kỳ họp HĐND Quận theo Luật định, ban hành thư triệu tập và tài liệu kỳ họp đảm bảo theo thời gian quy định, công tác chuẩn bị hội trường và hậu cần phục vụ cho kỳ họp được chuẩn bị chu đáo; đại biểu HĐND Quận được trang bị huy hiệu, sổ tay đại biểu HĐND và bảng tên phục vụ cho kỳ họp thể hiện sự trang nghiêm của HĐND. Tổ chức các Đoàn giám sát của các Ban HĐND Quận; báo cáo kết quả giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của cử tri. Các đại biểu HĐND Quận cũng thể hiện rõ vai trò, trách nhiệm của đại biểu

trong việc tham dự đầy đủ hai kỳ họp, tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp; kịp thời phản ánh và trả lời giải quyết ý kiến của cử tri.

Tuy nhiên, trong công tác phối hợp chuẩn bị nội dung, tài liệu phục vụ kỳ họp giữa Thường trực HĐND Quận, Thường trực UBND Quận và Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận còn chưa chặt chẽ, cập rập về thời gian nên một số tài liệu kỳ họp đến ngày khai mạc đại biểu mới tiếp cận mà không được nghiên cứu trước nên khó tham gia ý kiến đóng góp cũng như chất vấn trong kỳ họp. Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận gửi báo cáo tổng hợp ý kiến của cử tri chậm nên Thường trực UBND Quận không có báo cáo giải quyết kiến nghị của cử tri trong kỳ họp. Sau kỳ họp, Thường trực UBND Quận chỉ đạo các ngành giải quyết và có báo cáo kết quả giải quyết gửi về Thường trực HĐND rất trễ làm ảnh hưởng đến việc trả lời ý kiến cử tri của Tổ đại biểu HĐND khi tiếp xúc cử tri sau kỳ họp.

Qua trao đổi với Thường trực HĐND Quận một số quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh, họ đều đánh giá tích cực khi Luật Tổ chức CQĐP 2015 đã có nhiều điểm mới so với Luật cũ (Luật tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND năm 2003). Dù hơn trước, song không phải đã hết khó khăn, vướng mắc. Đại diện Thường trực HĐND một Quận cho rằng, cũng vẫn còn nhiều đại biểu HĐND hoạt động kiêm nhiệm, nên không đầu tư thời gian thỏa đáng cho công tác dân cử, dẫn đến hoạt động không đồng đều. Nổi bật là các ban của HĐND Quận, hầu hết là cán bộ đoàn thể, kiêm nhiệm nên chưa dành nhiều thời gian thực hiện nhiệm vụ đại biểu HĐND, nhất là đối với hoạt động giám sát, thẩm tra theo quy định. Nguyên nhân khi lựa chọn bầu đại biểu HĐND Quận vẫn còn nặng về tính cơ cấu, tính đại diện, dẫn đến chất lượng chưa đồng đều, một số ít đại biểu không quan tâm đến hoạt động của HĐND, không phát biểu đóng góp ý kiến tại các kỳ họp HĐND Quận.

Mặt khác, theo Phó Chủ tịch HĐND Quận của một quận nội thành, hiện tại, vẫn còn khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Luật tổ chức CQĐP. Đó là Luật CQĐP 2015 quy định tăng đại biểu hoạt động chuyên trách cho HĐND, nhưng Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17/4/2015 của Ban chấp hành Trung ương thì không tăng biên chế và phải thực hiện lộ trình tinh giản biên chế. Do vậy, nếu phải tăng biên chế đại biểu chuyên trách của HĐND Quận thì chắc chắn phải giảm biên chế của ngành khác. Ngoài ra, có một số ý kiến cho rằng hoạt động tham mưu, phục vụ của bộ phận giúp việc (kể cả Văn phòng HĐND và UBND Quận) cho các đại biểu dân cử hiện nay còn hạn chế trên nhiều mặt, kém hiệu quả, chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của đại biểu. Đây cũng là một trong những hạn chế tác động trực tiếp đến hiệu quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu tại các kỳ họp HĐND.

Ngoài những khó khăn trên, nhiều đại biểu HĐND Quận cũng phản ánh, hoạt động tiếp công dân của đại biểu HĐND được quy định trong Luật Tổ chức CQĐP, Luật Tiếp công dân và các văn bản có liên quan là hết sức quan trọng. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai trong thời gian qua cho thấy hoạt động này không có hiệu quả và gặp rất nhiều khó khăn, phức tạp.

## **2.2. Các kiến nghị nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh**

### *2.2.1. Sự cần thiết phải nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận*

Như đã nghiên cứu tại Chương 1 và Chương 2 (Mục 2.1) ở trên, trong bối cảnh nước ta đang tăng cường dân chủ cơ sở và phân cấp nhiều hơn cho các địa phương, thực tiễn, HĐND Quận trong thời gian qua đã có nhiều nỗ lực và đạt được những kết quả quan trọng, góp phần tích cực vào việc thực hiện có hiệu quả các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Do đó, tổ chức và hoạt động



của HĐND Quận hiện nay đang ngày càng được hoàn thiện hơn, không những góp phần củng cố niềm tin của nhân dân vào cơ quan đại diện cho mình mà còn khẳng định vị trí, vai trò của HĐND trong bộ máy CQĐP ở nước ta. Song bên cạnh những thành tựu còn khá khiêm tốn đó, thì trên thực tế thì tổ chức và hoạt động của HĐND vẫn còn tồn tại rất nhiều bất cập, mô hình tổ chức đôi khi còn cứng nhắc, cơ chế làm việc vẫn theo lối mòn cũ nên hiệu quả hoạt động của cơ quan này còn rất nhiều vấn đề cần xem xét. Khi nhắc tới HĐND, chắc chắn không ít người nghĩ rằng đây chỉ là một cơ quan hoạt động mang tính chất hình thức. Mỗi khi có bức xúc, khúc mắc hầu như người dân đều tìm tới cơ quan chấp hành để giải quyết là UBND chứ ít người tìm tới HĐND. Các hạn chế của HĐND chủ yếu tập trung ở các hình thức hoạt động của nó. Đối với các kỳ họp của HĐND, không giống như UBND mỗi tháng đều phải tổ chức phiên họp thường kỳ một lần, HĐND một năm chỉ họp thường niên 2 lần, do vậy nhiều vấn đề được đem ra thảo luận, quyết định của HĐND không đảm bảo được tính cấp thiết, thời sự nữa. Hơn nữa thời gian của mỗi kỳ họp lại thường chỉ kéo dài trong trong một vài ngày, trong khi đó nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND là rất lớn và bao quát ở nhiều lĩnh vực, vì thế mà hoạt động của HĐND thông qua các kỳ họp thường là không hiệu quả. Mặt khác, những đánh giá, quyết định của HĐND lại chủ yếu dựa trên những báo cáo đã được lập sẵn của UBND.

Những hạn chế, tồn tại như đã nêu trên đều xuất phát từ những nguyên nhân cả khách quan lẫn chủ quan như: nhận thức về vai trò của HĐND Quận trên thực tế chưa thật đúng với vị trí, tính chất của cơ quan này đã được Hiến pháp và luật định; những quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền của HĐND Quận còn nhiều bất cập; năng lực quyết định của đại biểu HĐND Quận còn hạn chế; việc thực hiện các bước trong quy trình, thủ tục thực hiện chức năng của HĐND Quận có lúc chưa đảm bảo thực chất, còn

mang tính hình thức; sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với tổ chức và hoạt động của HĐND Quận chưa đổi mới kịp thời; nguồn lực phục vụ hoạt động của HĐND Quận vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu; chế độ chính sách đối với đại biểu HĐND Quận, nhất là đại biểu chuyên trách còn ở mức thấp... Những điều đó, đã ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND Quận, dẫn đến tình trạng hoạt động của HĐND Quận còn mang tính hình thức, chưa phát huy đúng mức vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương.

Trong các văn kiện Đại hội Đảng gần đây, vấn đề tổ chức và hoạt động của CQĐP, trong đó có HĐND các cấp luôn được quan tâm đánh giá và đề ra những định hướng đổi mới quan trọng; Phát huy vai trò giám sát của HĐND.

Trong bối cảnh đó, vấn đề tổ chức và vai trò, vị trí, chức năng của HĐND các cấp, trong đó có HĐND Quận đã và đang được tập trung nghiên cứu, tranh luận rất nhiều. Bởi vì: cùng với Quốc hội, HĐND là những cơ quan do cử tri trực tiếp bầu ra, đại diện cho ý chí, quyền làm chủ của nhân dân, được nhân dân trao quyền thay mặt mình quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương; Quận là cấp CQĐP trung gian, có nhiệm vụ trực tiếp “chuyển tải” và tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật của các cơ quan nhà nước trung ương tại địa phương. HĐND Quận có những điều kiện cần thiết, có thể linh hoạt, sáng tạo trong việc cụ thể hóa đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước thành các quy định phù hợp với đặc điểm cụ thể của địa phương nhằm huy động mọi nguồn lực để thực thi các chương trình kinh tế, xã hội của địa phương, chăm lo xây dựng hạ tầng kinh tế, hạ tầng xã hội và đảm bảo an sinh xã hội, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân ở địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.

Xuất phát từ tình hình, yêu cầu thực tiễn đặt ra và mục tiêu, định hướng của Đảng, Nhà nước ta như trên, việc đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả thực hiện chức năng quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương của HĐND Quận là vấn đề mang tính cấp thiết hiện nay.

### *2.2.2. Quan điểm tăng cường tổ chức và hoạt động của HĐND Quận ở thành phố Hồ Chí Minh hiện nay*

2.2.2.1. Tăng cường tổ chức và hoạt động của HĐND Quận ở thành phố Hồ Chí Minh phải phù hợp với định hướng của Đảng Cộng sản Việt Nam

Nghị quyết Đại hội Đảng VI - Ban chấp hành Trung ương Đảng đã đề ra phương hướng cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng một bộ máy trong sạch, vững mạnh, có đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ chủ yếu "...thực hiện một quy chế làm việc khoa học, có hiệu quả; xây dựng bộ máy gọn nhẹ, có chất lượng cao với đội ngũ cán bộ có phẩm chất chính trị và năng lực quản lý Nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội".

Đại hội Đảng lần VI là bước đột phá trong tiến trình hoàn thiện bộ máy nhà nước, cải cách hệ thống chính trị, cải cách kinh tế, mở rộng quyền tự do dân chủ của nhân dân. Sau 5 năm thực hiện công cuộc đổi mới, Đại hội Đảng toàn quốc lần VII tiếp tục đưa ra phương hướng cải cách bộ máy nhà nước theo hướng "Nhà nước của dân, do dân, vì dân". Đối với chính quyền cơ sở cần "*xác định lại chức năng, nhiệm vụ của cả ba cấp chính quyền để sắp xếp lại tổ chức, đề cao quyền chủ động và trách nhiệm của địa phương*".

Tiếp tục công cuộc đổi mới, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII đã đề ra phương hướng chủ yếu trong việc cải cách bộ máy nhà nước nhằm xây dựng, hoàn thiện nền dân chủ XHCN. Nghị quyết nhấn mạnh việc thực hiện từng bước chế độ dân chủ trực tiếp ở cơ sở phải gắn liền với đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở.

Tại Nghị quyết đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, trong chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, Đảng và Nhà nước đã giao cho Chính phủ chỉ đạo công tác xây dựng CQĐP nói chung.

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI về xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức phường miễn cán với công vụ đã quán triệt với những nội dung: (1) Sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức theo đúng chức danh tiêu chuẩn; định kỳ kiểm tra, đánh giá chất lượng cán bộ, công chức, kịp thời thay thế những cán bộ, công chức yếu kém và thoái hóa; (2) Chỉ tuyển dụng những công dân có trình độ chuyên môn, có phẩm chất đạo đức vào ngạch công chức, viên chức nhà nước.

Gần đây, ngày 25/10/2017, thay mặt Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XII, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã ký ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Riêng với các cấp CQĐP, Nghị quyết nêu rõ: (1) Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng CQĐP theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; chủ động thí điểm ở những nơi có đủ điều kiện; (2) Rà soát, sắp xếp tổ chức bên trong của các sở, ngành theo hướng tinh gọn đầu mối, kiên quyết cắt giảm số lượng, sắp xếp lại phòng, chi cục, trung tâm, ban quản lý dự án và đơn vị sự nghiệp thuộc sở, ngành; (3) Rà soát, điều chỉnh, sắp xếp tổ chức bộ máy, cơ chế hoạt động của CQĐP, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính theo hướng dân chủ, công khai, minh bạch, chuyên nghiệp; tổ chức thực hiện có hiệu quả mô hình trung tâm phục vụ hành chính công, cơ chế một cửa, một cửa liên thông ở các cấp; (4) Từng bước sắp xếp, kiện toàn, tổ chức lại đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã chưa đủ tiêu chuẩn

theo quy định của pháp luật; khuyến khích sáp nhập, tăng quy mô các đơn vị hành chính các cấp ở những nơi có đủ điều kiện để nâng cao năng lực quản lý, điều hành và tăng cường các nguồn lực của địa phương.

2.2.2.2. Tăng cường tổ chức và hoạt động của HĐND Quận ở thành phố Hồ Chí Minh nhằm đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay

*Thứ nhất*, cần nhận thức đúng đắn nguyên tắc tập trung dân chủ để vận dụng sáng tạo vào tổ chức và hoạt động của HĐND Quận trong tình hình mới.

*Thứ hai*, cải cách tổ chức bộ máy HĐND Quận thông qua công tác sơ tổng kết, đánh giá mô hình tổ chức và chất lượng hoạt động của CQĐP Quận nhằm xác lập mô hình tổ chức phù hợp, bảo đảm phân định đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; sát với thực tế, hiệu lực và hiệu quả.

*Thứ ba*, để thực hiện tốt chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước và xuất phát từ thực tiễn cải cách bộ máy quản lý nhà nước, tác giả nhận thấy phải đổi mới tổ chức và hoạt động HĐND Quận một cách tổng thể, đồng bộ, hệ thống và toàn diện các lĩnh vực trong thời gian tới.

2.2.3. Các kiến nghị nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh

Để tăng cường hơn nữa vị trí, vai trò, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của HĐND cấp Quận trong tổ chức bộ máy CQĐP, cần quy định nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP theo hướng đẩy mạnh phân cấp, tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương (trong đó có HĐND Quận) trong việc quyết định các vấn đề của địa phương. Theo đó, các luật chuyên ngành khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của CQĐP các cấp phải đẩy mạnh phân cấp, phân quyền phù hợp với các nguyên tắc và các nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp CQĐP, bảo đảm sự quản lý thống nhất của Trung ương, tính thông suốt của nền hành chính quốc gia. Ngoài ra,

cần nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng, mà trực tiếp là cấp ủy Đảng đối với HĐND, đặc biệt là việc quy hoạch, đào tạo, bố trí cán bộ có năng lực đảm bảo các chức danh trong HĐND tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ (*Sớm có quy định thống nhất về các chức danh của Đảng trong lãnh đạo HĐND*). Cần nâng cao chất lượng thảo luận tại các phiên họp toàn thể; tăng cường quyền chất vấn của đại biểu HĐND. Nâng cao chất lượng hiệu quả hoạt động của Thường trực và các Ban HĐND trong việc xây dựng chương trình hoạt động, kế hoạch giám sát. Cần đổi mới nhận thức về tính chất và vai trò của HĐND. Nếu tính chất tự quản được xác định thì cần có những quy định pháp luật về phạm vi, phương thức, điều kiện pháp lý, tổ chức, vật chất; quyền giám sát, quyền bỏ phiếu tín nhiệm những người giữ chức vụ do HĐND bầu ra hoặc phê chuẩn, quyết định ngân sách địa phương. Cần nâng cao chất lượng tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND (gắn bó mật thiết với cử tri), vì tiếp xúc cử tri là điều kiện để người đại biểu thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình trước sự tín nhiệm của nhân dân, góp phần tích cực vào việc giải quyết trả lời các kiến nghị của cử tri; các đơn thư, khiếu nại, tố cáo của công dân; các vụ việc tiêu cực; các vi phạm về quản lý kinh tế, tài chính và các vấn đề khác liên quan đến quyền và lợi ích của các cơ quan, tổ chức Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Từ thực tế hoạt động thời gian qua, đề HĐND Quận hoạt động có chất lượng, hiệu quả hơn, tác giả xin đề xuất một số ý kiến sau:

*Thứ nhất*, thiết kế lại các mối quan hệ giữa các cơ quan trong CQĐP và giữa cơ quan CQĐP với các cơ quan nhà nước cấp trên, cụ thể là trong mối quan hệ giữa HĐND Quận với cơ quan chấp hành của nó cần bảo đảm sự gắn kết giữa hai cơ quan này, nghĩa là không nên để cơ quan chấp hành đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc cấp trên. Các chức năng quản lý hành chính vẫn giao cho HĐND Quận và cơ quan chấp hành của nó thực hiện

nhưng trên tinh thần tự chủ, dưới sự giám sát của một cơ cấu đại diện của cấp trên hoặc bằng pháp luật. Xem xét khả năng bỏ một số quy định về việc trực thuộc của các chính quyền địa phương cấp dưới đối với cấp trên. Mọi cấp chính quyền đều hoạt động theo quy định của pháp luật, trong khuôn khổ của pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật, tức là bỏ đi sự bảo trợ của các cấp chính quyền cấp trên. Trong trường hợp CQĐP làm sai pháp luật phải được xét xử bằng các cơ quan tài phán, mà trước hết là các Tòa hành chính vừa mới được thành lập gần đây. Việc tăng cường tính chủ động của CQĐP tức là đồng thời tăng cường sự chịu trách nhiệm của họ trước pháp luật.

*Thứ hai*, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần hướng dẫn việc bãi nhiệm đại biểu HĐND được thực hiện theo quy định tại Điều 102 Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 đối với “trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND”.

*Thứ ba*, Quận là cấp trung gian trong trong hệ thống chính quyền đô thị, vì thế trong phân bổ cơ cấu đại biểu HĐND Quận không nên có nhiều cán bộ công chức. Như vậy thì ai giám sát ai??? Hay chúng ta lại đi giám sát chúng ta.

Theo báo cáo kết quả bầu cử nhiệm kỳ 2016-2021, tại một số Quận trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh cho thấy số đại biểu HĐND là cán bộ công chức vẫn chiếm tỷ lệ khá cao (đều từ 40% trở lên). Khi xây dựng, dự kiến nhân sự và phân bổ cơ cấu đại biểu HĐND Quận cần chú ý quan tâm đến một số tiêu chí sau:

Trong cơ cấu đại biểu HĐND cần có một tỷ lệ thích hợp số đại biểu có trình độ kiến thức về luật pháp. Song song đó, cần nhanh chóng nâng cao chất lượng đại biểu HĐND. Thực tế lâu nay cho thấy do đặt nặng vấn đề cơ cấu nên hiệp thương nhiều đại biểu có đạo đức, phẩm chất tốt, phù hợp cơ cấu nhưng lại thiếu năng lực đóng góp vào những hoạt động chung của HĐND và hoạt động giám sát. Trong khi đó lại bỏ sót nhiều người có cả năng lực và

phẩm chất. Do đó, cần đặc biệt chú ý tiêu chuẩn của đại biểu “*có trình độ văn hóa, chuyên môn, đủ năng lực, sức khỏe, kinh nghiệm công tác và uy tín để thực hiện nhiệm vụ đại biểu; có điều kiện tham gia các hoạt động của HĐND*”.

Sau khi được bầu là đại biểu HĐND, họ phải thường xuyên được bồi dưỡng, tập huấn về nghiệp vụ, kiến thức quản lý Nhà nước, các văn bản liên quan đến hoạt động của HĐND; phải xây dựng quy chế hoạt động cho đại biểu. Thường trực HĐND 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.

*Thứ tư*, nâng cao chất lượng đại biểu HĐND Quận và công tác tổ chức của HĐND Quận là một trong những yếu tố quyết định hoạt động của HĐND Quận. Vì vậy, để có thể nâng cao vai trò của HĐND trong hoạt động thực thi nhiệm vụ, chức năng luật định, cần có quy định về tỷ lệ giữa cán bộ, công chức và thành phần khác trong số lượng đại biểu HĐND Quận để bảo đảm tính khách quan trong biểu quyết nghị quyết của HĐND Quận, khách quan trong hoạt động giám sát của HĐND Quận.

Thường xuyên bồi dưỡng kỹ năng hoạt động, trình độ chuyên môn cho đại biểu HĐND Quận để đại biểu HĐND Quận vừa làm tốt nhiệm vụ chuyên môn, vừa làm tốt công tác đại biểu HĐND. Các chương trình bồi dưỡng, tập huấn cần hết sức linh hoạt, đa dạng, phù hợp với thực tế tình hình thực tế theo hướng gần đối tượng, sát nhu cầu của các đại biểu HĐND Quận, chú trọng vùng dân tộc, tôn giáo. Bên cạnh đó, mỗi đại biểu HĐND phải “*không ngại va chạm*”, phải thường xuyên tự nghiên cứu, nâng cao trình độ, rèn luyện kỹ năng và hiểu biết đầy đủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, của HĐND.



Đồng thời, đại biểu HĐND cần dành thời gian, chủ động xây dựng cho mình kế hoạch công tác hàng tháng, hàng quý (Nếu là đại biểu đương chức thì khi thực hiện nhiệm vụ của cơ quan mình nên có sự lồng ghép, đảm bảo vừa thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, vừa thực hiện nhiệm vụ đại biểu). Thường xuyên nắm bắt tình hình trong nhân dân và cử tri, có biện pháp xử lý thông tin hợp lý, giữ mối liên hệ công tác với Thường trực HĐND Quận, tích cực tham gia hoạt động của Tổ đại biểu HĐND Quận.

*Thứ năm*, kỳ họp HĐND Quận phải thực sự là diễn đàn của Nhân dân, là nơi thể hiện phương châm “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”, là hoạt động thu hút sự quan tâm theo dõi của cử tri, là hoạt động tập trung cao trí tuệ của đại biểu HĐND Quận, tại kỳ họp sẽ thảo luận và thông qua các quyết định quan trọng, thực hiện các chức năng, thẩm quyền của HĐND Quận. Do vậy, tổ chức kỳ họp phải có sự chuẩn bị chu đáo, đại biểu HĐND Quận phải được cung cấp đầy đủ thông tin và kịp thời các báo cáo, đề án, tờ trình và những thông tin liên quan để nghiên cứu trước. Điều này thật sự cần thiết bởi đây là nguồn thông tin rất quan trọng giúp cho các đại biểu dân cử tìm hiểu sâu hơn nội dung các báo cáo, đề án, tờ trình, dự thảo nghị quyết sẽ được đại biểu thay mặt cho cử tri và nhân dân biểu quyết thông qua tại các kỳ họp cơ quan dân cử.

Hiện nay, kỳ họp HĐND Quận thường chỉ diễn ra trong 01 ngày (thậm chí nhiều nơi chỉ diễn ra trong 01 buổi), do đó thời gian dành cho chất vấn và thảo luận không nhiều. Vì thế, cần tăng thời gian tổ chức các kỳ họp HĐND để bảo đảm các vấn đề được thảo luận sâu, kỹ, dân chủ, nên từ một ngày rưỡi trở lên. Đại biểu cần mạnh dạn tham gia ý kiến đóng góp, nhất là ý kiến phản biện để xem xét vấn đề một cách thấu đáo hơn, đa chiều hơn nhằm ban hành những nghị quyết có tính khả thi cao.

*Thứ sáu*, phát huy vai trò của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch HĐND Quận, Trưởng và phó các Ban HĐND Quận trong việc điều hành kỳ họp. Thường trực HĐND Quận cần chủ động dẫn dắt hướng các cuộc thảo luận, chất vấn vào các mục tiêu cơ bản cần giải quyết; đối với những vấn đề còn có nhiều ý kiến khác nhau, nên khơi gợi những ý kiến mới, sáng tạo, có tính khả thi, tạo không khí tranh luận, phát huy tính sáng tạo và sự đóng góp của các đại biểu; cần theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện nghị quyết của HĐND, phối hợp với các Ban của HĐND tổ chức giám sát việc thực hiện nghị quyết HĐND và các văn bản pháp luật khác đối với các cơ quan tổ chức tại địa phương.

*Thứ bảy*, tác giả có thể nhận thấy rằng, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND đã có những quy định rất chặt chẽ về chức năng, hoạt động giám sát, đồng thời quy định rõ việc bảo đảm cho hoạt động giám sát của HĐND Quận. Để nâng cao chất lượng hoạt động, đáp ứng yêu cầu, nguyện vọng của nhân dân, nhất là thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, HĐND Quận cần tăng cường hoạt động giám sát chuyên đề, giám sát việc thực hiện lời hứa của những người đứng đầu các cơ quan liên quan.

Do đó, cần sớm tập huấn và có văn bản hướng dẫn về hoạt động giám sát của HĐND theo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND (có hiệu lực từ 01/7/2016), trong đó theo tác giả thì có một số điểm cần quy định cụ thể hơn như:

*“Điều 5. Thẩm quyền giám sát của HĐND...”*

Theo ý tác giả, nên có văn bản hướng dẫn thi hành quy định này cụ thể hơn về thẩm quyền giám sát của HĐND, nhất là cụm từ “Khi xét thấy cần thiết...” là khá mơ hồ, chủ yếu mang tính chủ quan, khó có thể định lượng, như vậy khi nào là thấy cần thiết hay lúc nào thích thì cho là cần thiết, còn không thích thì cho là không cần thiết?

*“Điều 64. HĐND bỏ phiếu tín nhiệm...”*

Theo ý tác giả nên sửa đổi Điều 64 nên quy định luôn là: *“Người được bỏ phiếu tín nhiệm có quá 1/2 tổng số đại biểu HĐND đánh giá không tín nhiệm thì đương nhiên bị miễn nhiệm”* vừa làm tăng hiệu lực của việc bỏ phiếu tín nhiệm, vừa phù hợp với Điều 65 kế tiếp. Đồng thời, nên quy định rõ chế tài đối với tổ chức, cá nhân không thực hiện, thực hiện không đúng các kiến nghị, kết luận sau giám sát, không nên quy định kiểu: *“chủ thể giám sát yêu cầu, kiến nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý....”* sẽ làm giảm hiệu lực, hiệu quả của cơ chế giám sát.

*Thứ tám*, tăng cường phối hợp với Ủy ban MTTQ Việt Nam Quận và các tổ chức thành viên. Đồng thời, tăng cường phối hợp với các cơ quan ban ngành liên quan nhằm cung cấp thêm thông tin cho giám sát. Ví dụ như Thường trực HĐND Quận, hai ban của HĐND Quận (kể từ nhiệm kỳ này) phải tham gia đầy đủ các cuộc họp của UBND Quận; yêu cầu UBND Quận, các ban ngành, các cơ quan chuyên môn phải cung cấp đầy đủ thông tin hoạt động hàng quý, hàng tháng cho HĐND. Mặt khác trong quá trình phối hợp, HĐND Quận phải chỉ rõ cho các đối tượng bị giám sát 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 "vạch lá tìm sâu" gây cản trở cho nhau.

*Thứ chín*, thực hiện các giải pháp đồng bộ trong việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động tiếp công dân, tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND Quận. Song song đó, cần đa dạng hóa hình thức tiếp xúc cử tri như: tiếp xúc nơi cư trú, nơi làm việc, theo chuyên đề. Mặt khác, khi có yêu cầu của cử tri, đại biểu HĐND Quận nên dành thời gian để tiếp dân; trong hoạt động này, đại biểu phải thật sự gần dân, lắng nghe ý kiến người dân một cách cầu thị, đối thoại với cử tri.

*Thứ mười*, cần quan tâm hơn nữa các điều kiện bảo đảm cho hoạt động của HĐND Quận; phải tổ chức bộ máy đủ khả năng thực hiện một cách tốt nhất chức năng quyết định và giám sát. Theo Luật Tổ chức CQĐP năm 2015 và các văn bản hướng dẫn của Thành ủy Thành phố Hồ Chí Minh, thì Thường trực HĐND Quận có 07 thành viên, trong đó gồm: 01 Chủ tịch HĐND, hoạt động kiêm nhiệm; 02 Phó Chủ tịch HĐND, hoạt động chuyên trách; 02 Trưởng Ban (Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - xã hội) hoạt động kiêm nhiệm; 02 Phó trưởng ban (Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - xã hội) hoạt động chuyên trách; thành viên Ban đều hoạt động kiêm nhiệm. Tuy nhiên, cần phải tăng cường (tăng tỷ lệ) số lượng đại biểu chuyên trách nhằm giúp cho đại biểu được “toàn tâm, toàn ý” thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, bởi hiện nay đa số đại biểu dân cử hoạt động kiêm nhiệm, cụ thể là bố trí Trưởng ban phải là chuyên trách HĐND. Bên cạnh đó, cũng cần quan tâm đầu tư chi phí và điều kiện vật chất cho hoạt động của HĐND Quận; cần được bố trí, sắp xếp hợp lý để trụ sở của HĐND Quận phải vừa là nơi làm việc, vừa là nơi cử tri có thể trực tiếp đến bày tỏ tâm tư, nguyện vọng của mình đối với cơ quan dân cử.

*Thứ mười một*, xuất phát từ điều kiện thực tế là hầu hết các đại biểu HĐND là kiêm chức (kiêm nhiệm), thời gian chủ yếu các đại biểu phải giành cho hoàn thành nhiệm vụ chuyên môn nên thời gian giành cho hoạt động nhiệm vụ đại biểu là rất ít, thiết nghĩ nên cần bổ sung quy định “*Đại biểu HĐND hoạt động không chuyên trách được dành ít nhất 1/3 thời gian làm việc để thực hiện nhiệm vụ đại biểu*” vì hiện nay chưa có quy định nào ràng buộc đối với các đại biểu HĐND hoạt động kiêm nhiệm, sẽ dễ dẫn đến sự tùy tiện trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của người đại biểu. Trong thời gian tới nên xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đại biểu HĐND Quận.

Đồng thời, kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật thi đua, khen thưởng theo hướng quy định cụ thể đối tượng, trình tự, thủ tục và thẩm quyền của Thường trực HĐND các cấp được quyết định khen thưởng đối với các hoạt động của HĐND các cấp và đội ngũ cán bộ, công chức, đại biểu HĐND các cấp.

*Thứ mười hai*, tăng cường bộ máy giúp việc, các điều kiện hỗ trợ cho hoạt động của đại biểu dân cử, nhất thiết cần có cơ chế bảo đảm các điều kiện để đại biểu hoạt động có tính chuyên nghiệp, thực hiện chế độ cung cấp thông tin cho đại biểu đầy đủ, cụ thể là nâng cao chất lượng hoạt động của Văn phòng HĐND và UBND Quận, xây dựng đội ngũ chuyên viên, chuyên gia thật đủ mạnh để làm công tác tham mưu, giúp việc cho đại biểu dân cử. Bởi vì bộ máy giúp việc có vai trò rất quan trọng trong việc tham mưu, đề xuất và phục vụ cho hoạt động của đại biểu. Đặc biệt, trong điều kiện đa số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm như hiện nay, và mỗi đại biểu dân cử chưa có bộ phận giúp việc riêng thì đội ngũ các chuyên viên và chuyên gia giúp việc không chỉ san sẻ gánh nặng chuyên môn mà còn bù đắp rất nhiều cho sự khủng hoảng về thời gian của đại biểu, cho nên cần phải xây dựng bộ máy giúp việc thật sự đủ mạnh cả về số lượng và chất lượng, theo hướng chuyên nghiệp, hiện đại nhằm hỗ trợ tích cực cho đại biểu trong các hoạt động như khảo sát, tham vấn ý kiến nhân dân, lấy ý kiến chuyên gia về các chủ trương, chính sách pháp luật,... được đại biểu HĐND Quận thông qua tại các kỳ họp HĐND Quận.

Đồng thời, cần thường xuyên cung cấp đầy đủ thông tin cho đại biểu nhằm giúp cho đại biểu nắm bắt kịp thời các chủ trương, chính sách pháp luật của Đảng, Nhà nước và những thông tin đa dạng trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, hỗ trợ tích cực cho đại biểu trong việc tổng hợp, xử lý và theo dõi, đôn đốc các cơ quan hữu quan giải quyết kịp thời các ý kiến, kiến nghị của cử tri.

## KẾT LUẬN

Luật tổ chức CQĐP được Quốc hội thông qua ngày 19/6/2015 (có hiệu lực ngày 01/01/2016) và áp dụng trong tổ chức và hoạt động của CQĐP, trong đó có HĐND Quận (bắt đầu từ nhiệm kỳ 2016-2021) đã khắc phục những điểm vướng mắc, tồn tại của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, đã tạo được hành lang pháp lý để cơ quan nhà nước ở địa phương nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, đảm bảo việc tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền các cấp trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương.

Qua hơn gần ba năm triển khai thực hiện Luật này và các văn bản hướng dẫn thi hành, cơ cấu tổ chức của HĐND Quận trên phạm vi cả nước đã được kiện toàn, đi vào ổn định, nề nếp. Cho đến nay, nội dung và chất lượng các kỳ họp được nâng lên; việc chất vấn và trả lời chất vấn được cải tiến, đi vào thực chất hơn; công tác bồi dưỡng đại biểu được quan tâm, tổ chức thường xuyên.

Tuy nhiên, dù đã có những tiến bộ rõ rệt, nhưng hiệu quả giám sát của HĐND Quận vẫn chưa thực sự xứng với vị trí vai trò, vẫn còn nhiều bất cập hạn chế, nhiều nơi hoạt động giám sát mới chỉ ở “ngoài da”, thiếu chủ động, kiên quyết, còn nặng tính hình thức.

Trong phạm vi luận văn này, bằng kinh nghiệm hoạt động thực tiễn ở cơ sở, tác giả cũng đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động và hiệu quả của HĐND Quận. Từ đó kết hợp một cách đồng bộ các giải pháp trên, phát huy hơn nữa sức mạnh của HĐND, góp phần xây dựng bộ máy Nhà nước ngày càng trong sạch, vững mạnh, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam giai đoạn hiện nay./.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phan Xuân Biên (2007) (chủ biên) *Một số vấn đề về xây dựng chính quyền đô thị từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Nxb Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hồ Chí Minh.
2. Nguyễn Phú Bình (2016) *Giám sát của Hội đồng nhân dân phường từ thực tiễn quận Đống Đa, thành phố Hà Nội*, Luận văn Thạc sĩ Luật, Học viện khoa học xã hội, Hà Nội.
3. Bộ Nội vụ (2016) *Tài liệu bồi dưỡng đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2016 - 2021*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
4. Chính phủ (2014) *Nghị định số 37/2014/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh*, ban hành ngày 05/5/2014, Hà Nội.
5. Nguyễn Đăng Dung (1997) *Tổ chức chính quyền nhà nước ở địa phương - Lịch sử và hiện tại*, Nxb Đồng Nai, Đồng Nai.
6. Nguyễn Đăng Dung (2006) *Giáo trình Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
7. Nguyễn Đăng Dung (2016) “Nghiên cứu về Luật Tổ chức Chính quyền địa phương”, Tạp chí *Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, số 3, tr. 1-8.
8. Trần Công Dũng (2015) “Đảm bảo tính thực quyền của hội đồng nhân dân trong pháp luật về chính quyền địa phương”, Tạp chí *Nghề luật*, Học viện Tư pháp, số 5, tr. 7–11.
9. Phạm Quang Hưng (2007) *Tiếp tục hoàn thiện chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ Luật, Hà Nội.
10. Vũ Thị Loan (2008) *Hoàn thiện chế độ bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ chính trị học, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

11. Hoàng Trần Nam (2016) “Hội đồng nhân dân các cấp trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương - thực trạng và giải pháp”, Tạp chí *Quản lý nhà nước*, Học viện Hành chính Quốc gia, số 240, tr. 75-38.
12. Trần Thị Diệu Oanh (2017) Một số vấn đề khi triển khai thực hiện luật tổ chức chính quyền địa phương, <<http://tcdcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thi-hanh-phap-luat.aspx?ItemID=378>>, (25/8/2017).
13. Hoàng Thị Tú Oanh (2017) “Tiếp tục hoàn thiện việc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân ở chính quyền đô thị theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015”, Tạp chí *Quản lý nhà nước*, Học viện Hành chính Quốc gia, số 262, tr. 20–25.
14. Quốc hội (2013) *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
15. Quốc hội (2015) *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
16. Quốc hội (2015) *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân*, Hà Nội.
17. Quốc hội (2015) *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân*, Hà Nội.
18. Quốc hội (2015) *Luật Ngân sách nhà nước*, Hà Nội.
19. Quốc hội (2013) *Luật Tiếp công dân*, Hà Nội.
20. Quốc hội (2015) *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Hà Nội.
21. Quốc hội (2017) *Nghị quyết số 54/2017/QH14, ngày 24/11/2017, về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh*, Hà Nội.
22. Văn Tạo (2000) *Kinh nghiệm xây dựng và quản lý chính quyền các cấp trong lịch sử*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.



**PHỤ LỤC**

**PHỤ LỤC 1:**

**SỐ LƯỢNG, CHẤT LƯỢNG, CƠ CẤU, THÀNH PHẦN, ĐẠI BIỂU HĐND CẤP QUẬN  
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH - NHIỆM KỲ 2016-2021**

Số thứ tự	Quận	Số lượng		Chất lượng											Cơ cấu, thành phần									
				Trình độ văn hóa		Trình độ chuyên môn			Trình độ lý luận chính trị			Cơ cấu			Thành phần									
		Tổng số	Nữ	Chuyên trách	Tiêu học	Trung học cơ sở	THPT	Chưa qua đào tạo	Trung cấp, cao đẳng	Đại học	Trên đại học	Sơ cấp	Trung cấp	Cử nhân, cao cấp	Dân tộc thiểu số	Trẻ tuổi	Ngoài đảng	Tôn giáo	Cơ quan đảng	Chính quyền	MTTQ và đoàn thể	TAND	Viện KSND	Quân đội, công an
1	<b>Thủ Đức</b>	40	15	4	0	1	39	1	0	29	10	2	7	31	0	4	2	1	12	17	8	1	1	1
2	<b>Quận 4</b>	40	11	4	0	2	38	2	0	32	6	2	13	25	1	2	0	2	9	18	10	1	1	1
3	<b>Quận 10</b>	40	13	4	0	0	40	0	0	36	4	2	5	33	2	2	2	1	10	16	10	1	1	2
4	<b>Quận 11</b>	40	19	4	0	0	40	2	1	29	8	3	11	26	4	1	3	3	7	21	8	1	1	2
<b>Tổng cộng</b>		160	58	16	0	3	157	5	1	126	28	9	36	115	7	9	7	7	38	72	36	4	4	6

**PHỤ LỤC 2:**  
**SỐ LƯỢNG, CHẤT LƯỢNG, CƠ CẤU, THÀNH PHẦN THƯỜNG TRỰC HĐND CẤP QUẬN**  
**TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH - NHIỆM KỲ 2016-2021**

Số thứ tự	Quận	Chức danh	Tổng số	Bí thư	Phó bí thư	Ủy viên thường vụ	Cấp ủy viên	Chuyên trách	Trình độ chuyên môn			Ghi chú
									Trung cấp	Đại học	Sau đại học	
<b>1</b>	<b>Thủ Đức</b>	Chủ tịch HĐND	<b>1</b>		1						1	
		Phó Chủ tịch HĐND	<b>2</b>			1	1	2		2		
		Trưởng các Ban	<b>2</b>			2				1	1	
		Phó các ban	<b>2</b>					2		2		
<b>2</b>	<b>Quận 4</b>	Chủ tịch HĐND	<b>1</b>	1						1		
		Phó Chủ tịch HĐND	<b>2</b>			1	1	2		1	1	
		Trưởng các Ban	<b>2</b>			1	1			1	1	
		Phó các ban	<b>2</b>					2		2		
<b>3</b>	<b>Quận 10</b>	Chủ tịch HĐND	<b>1</b>	1						1		
		Phó Chủ tịch HĐND	<b>2</b>			1	1	2		1	1	
		Trưởng các Ban	<b>2</b>			1	1			1	1	
		Phó các ban	<b>2</b>					2				
<b>4</b>	<b>Quận 11</b>	Chủ tịch HĐND	<b>1</b>	1						1		
		Phó Chủ tịch HĐND	<b>2</b>			1	1	2		2		
		Trưởng các Ban	<b>2</b>			2				1	1	
		Phó các ban	<b>2</b>					2		2		

**PHỤ LỤC 3:**  
**SỐ LƯỢNG, CHẤT LƯỢNG THÀNH VIÊN CÁC BAN CỦA HĐND CẤP QUẬN**  
**TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH - NHIỆM KỲ 2016-2021**

Số thứ tự	Quận	Chức danh	Tổng số	Ủy viên thường vụ	Cấp ủy viên	Chuyên trách	Trình độ chuyên môn			Ghi chú
							Trung cấp, cao đẳng	Đại học	Sau đại học	
<b>1</b>	<b>Thủ Đức</b>	Trưởng ban	<b>2</b>	2				1	1	
		Phó trưởng ban	<b>2</b>			2		2		
		Ủy viên	<b>14</b>		6		2	12		
<b>2</b>	<b>Quận 4</b>	Trưởng ban	<b>2</b>	1	1			2		
		Phó trưởng ban	<b>2</b>			2		2		
		Ủy viên	<b>16</b>		7			16		
<b>3</b>	<b>Quận 10</b>	Trưởng ban	<b>2</b>	1	1			2		
		Phó trưởng ban	<b>2</b>			2		2		
		Ủy viên	<b>18</b>		8			18		
<b>4</b>	<b>Quận 11</b>	Trưởng ban	<b>2</b>	2				1	1	
		Phó trưởng ban	<b>2</b>			2		2		
		Ủy viên	<b>18</b>		9			16	2	