

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

LÊ VĂN MINH

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG
NHÂN DÂN XÃ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số : 938.01.02

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

Công trình được hoàn thành tại:

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

Tập thể hướng dẫn khoa học:

1. PGS.TS. Bùi Xuân Đức

2. PGS.TS. Lương Thanh Cường

Phản biện 1: PGS.TS. Lê Văn Long

Phản biện 2: PGS.TS. Hoàng Văn Tú

Phản biện 3: PGS.TS. Lê Thị Hương

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện,
tại: Học viện Khoa học xã hội, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2018

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia;
- Thư viện Học viện Khoa học xã hội.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Lê Văn Minh (2016), “Nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã”, Tạp chí *Quản lý Nhà nước* (Số 250-11/2016), tr.29-33.

2. Lê Văn Minh (2017), “Nâng cao hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân xã”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp* (Số 03, kỳ 1 - 02/2017), tr.11-16.

3. Lê Văn Minh (2017), “Đổi mới hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã”, Tạp chí *Quản lý Nhà nước* (Số 254-03/2017), tr.38-41.

4. Lê Văn Minh (2017), “Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp tại Việt Nam và Hội đồng địa phương ở Nhật Bản, những điểm tương đồng và khác biệt”, Tạp chí *Kiểm sát* (Số 05-03/2017), tr.59-63.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Hội đồng nhân dân xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân ở địa phương là cơ quan gần dân nhất, có quan hệ trực tiếp đến từng người dân, là nơi gắn bó giữa chính quyền với Nhân dân, là cầu nối chuyển tải các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước đến với người dân địa phương. Hội đồng nhân dân xã là kênh quan trọng để Nhân dân thể hiện ý chí, nguyện vọng, quyền lực của mình, bởi mọi chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước có đi vào cuộc sống được hay không một phần phụ thuộc không nhỏ vào hiệu quả hoạt động của cơ quan quyền lực này. Với vị trí, vai trò và những đóng góp quan trọng như vậy, trong giai đoạn hiện nay Hội đồng nhân dân xã phải được chăm lo, đổi mới, củng cố, hoàn thiện nhiều hơn nữa cả về tổ chức và hoạt động.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định: “Hoàn thiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm ở nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt theo luật định”.

Tinh thần nghị quyết của Đảng đã được thể chế vào trong các văn bản quy phạm pháp luật, gần đây nhất là Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Theo đó, đã có nhiều quy định mới về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã so với Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Tuy nhiên, sự đổi mới của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về Hội đồng nhân dân xã qua đối chiếu với thực tế tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã trong giai đoạn hiện nay vẫn còn nhiều bất

cập, hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho các cơ quan thuộc chính quyền địa phương.

Hội đồng nhân dân xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền lợi của Nhân dân, nhưng do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan khác nhau, trên thực tế tổ chức và hoạt động Hội đồng nhân dân xã ở nhiều địa phương trên cả nước hoạt động còn mang nặng tính hình thức, hiệu lực, hiệu quả hoạt động không cao, dẫn đến quyền lực của Nhân dân không được thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, làm giảm sút niềm tin của Nhân dân đối với cơ quan Hội đồng.

Trước yêu cầu đổi mới đất nước và thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã đã đặt ra một yêu cầu mang tính cấp bách và cần thiết là cần phải đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Trước tình hình đó, vấn đề **“Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam hiện nay”** được nghiên cứu sinh chọn làm đề tài luận án Tiến sĩ Luật học có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cấp bách.

2. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

2.1. Đối tượng nghiên cứu

- Các quan điểm khoa học về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; hệ thống quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã; những vấn đề lý luận và thực tiễn tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã; kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của chính quyền cơ sở ở một số quốc gia trên thế giới.

2.2. Phạm vi nghiên cứu

-*Phạm vi về nội dung*: Nghiên cứu các quy định của pháp luật và thực tiễn tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

- *Phạm vi về không gian*: Tại lãnh thổ Việt Nam.

- *Phạm vi về thời gian*: Bắt đầu từ nhiệm kỳ 2016 – 2021 của Hội đồng nhân dân xã cho đến nay.

3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Xây dựng các luận cứ khoa học cho việc đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm góp phần đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Luận án có nhiệm vụ tiến hành phân loại, đánh giá khách quan khoa học các công trình đã nghiên cứu liên quan đến Hội đồng nhân dân xã. Tập hợp, đánh giá các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam. Phân tích, đánh giá đúng thực tiễn tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam, xác định những kết quả, thành tựu và làm rõ những hạn chế, yếu kém, nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, yếu kém hiện nay của Hội đồng nhân dân xã. Xác định các quan điểm và giải pháp, đề xuất các kiến nghị nhằm tiếp tục đổi mới tổ chức, nâng hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

4. Phương pháp nghiên cứu

4.1. Cơ sở lý luận và cách tiếp cận

Chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, quan điểm của Đảng về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân

dân là cơ sở lý luận của luận án. Luận án tiếp thu có chọn lọc các tư tưởng lập pháp tiên bộ của các nước trên thế giới

Cách tiếp cận để thực hiện mục đích và nhiệm vụ của đề tài đặt ra như sau: Tiếp cận chức năng, tiếp cận hệ thống, tiếp cận liên ngành, tiếp cận luật so sánh, tiếp cận lịch sử.

4.2. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Đề tài sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu như: Phân tích, so sánh, thống kê, tổng hợp, lịch sử, điều tra xã hội học, hệ thống hóa, mô hình hóa,...

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Luận án đã đưa ra khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã. Đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã. Làm rõ sự khác biệt giữa xã với phường và thị trấn, sự khác biệt ngay trong chính các xã nông thôn với nhau. Luận án đã nhận diện đầy đủ nội hàm tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã theo các quy định pháp luật hiện hành ở Việt Nam. Đánh giá chính xác, khách quan, toàn diện về thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, đặc biệt sau khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII. Đã chỉ rõ những ưu điểm, những hạn chế tồn tại trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã nhiệm kỳ vừa qua, xác định những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, tồn tại. Luận án đã đưa ra những quan điểm, những giải pháp đổi mới cụ thể về tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân xã trong giai đoạn hiện nay.

6. Ý nghĩa lý luận và ý nghĩa thực tiễn của luận án

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận án góp phần bổ sung, hoàn chỉnh và làm phong phú hơn các luận điểm khoa học, xây dựng chính quyền địa phương, Hội đồng nhân dân các cấp thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương. Luận án trực tiếp xây dựng căn cứ lý luận cho quá trình đổi mới hệ thống chính trị, cải cách và nâng cao hiệu quả hoạt động cho bộ máy nhà nước nói chung, đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam nói riêng.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận án cung cấp cơ sở khoa học và thực tiễn để các cơ quan có thẩm quyền ban hành, sửa đổi các quy định pháp luật về Hội đồng nhân dân xã. Luận án là tài liệu tham khảo hữu ích đối với các hoạt động học tập, giảng dạy, nghiên cứu khoa học về chính quyền địa phương. Luận án là cẩm nang của Hội đồng nhân dân các xã trên phạm vi toàn quốc trong quá trình đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo, Phụ lục, nội dung luận án được cấu trúc gồm 4 chương, như sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài luận án.

Chương 2: Những vấn đề lý luận về Hội đồng nhân dân xã.

Chương 3: Thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam hiện nay.

Chương 4: Quan điểm, giải pháp đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Tình hình nghiên cứu đề tài luận án

1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

1.1.1.1. Những vấn đề lý luận về vị trí, tính chất, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã

Các công trình nghiên cứu về cơ bản đều thống nhất cho rằng, Hội đồng nhân dân các cấp nói chung và Hội đồng nhân dân xã nói riêng có vị trí, vai trò rất quan trọng trong bộ máy nhà nước, trong phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

1.1.1.2. Những yếu tố tác động đến tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân, mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân với tổ chức Đảng, Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt trận tổ quốc

Các tác giả đã phân tích các đặc trưng về làng xã nông thôn Việt Nam, đã chỉ ra những điểm khác biệt giữa nông thôn và đô thị, phân tích những đặc trưng, điểm khác biệt ngay trong những xã nông thôn.

1.1.1.3. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương của các quốc gia khác trên thế giới

Các nhà khoa học đã tập trung vào việc nghiên cứu các mô hình tổ chức Hội đồng địa phương và chính quyền địa phương trên thế giới.

1.1.1.4. Tình hình nghiên cứu những vấn đề về thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã liên quan đến đề tài luận án

Các nhà khoa học đã đánh giá thực trạng việc tổ chức Hội đồng nhân dân các cấp, qua đó đã chỉ ra những bất cập, những hạn chế trong tổ chức, những yếu kém trong hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp hiện nay.

1.1.1.5. Tình hình nghiên cứu những vấn đề về giải pháp đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động Hội đồng nhân dân xã

Các nhà khoa học đã đưa ra nhiều phương hướng, quan điểm, giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân các cấp.

1.1.2. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài

1.1.2.1. Công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương của Hoa Kỳ

Đây là những tác phẩm bàn về nhiều lĩnh vực, nhiều vấn đề về tổ chức bộ máy nhà nước Hoa Kỳ, từ lịch sử hình thành nước Mỹ đến việc hình thành chính quyền địa phương.

1.1.2.2. Công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương của Liên bang Nga

Các tác giả đã đi vào tìm hiểu về chế độ tự quản của chính quyền địa phương liên bang Nga.

1.1.2.3. Công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương ở các nước Châu Âu

Các tác giả đã đề cập một cách khá toàn diện cả về phương diện lý luận lẫn thực tiễn về chế độ bầu cử, các thiết chế về cơ quan đại diện của Nhân dân, các nguyên tắc và cách thức tổ chức chính quyền địa phương ở các nước châu Âu và trên thế giới.

1.1.2.4. Công trình nghiên cứu về chính quyền địa phương của Nhật Bản

Các tác giả cho rằng việc thành lập chính quyền tự trị, tự quản địa phương là một phần quan trọng trong quá trình phát triển của đất nước Nhật Bản. Việc cải cách chính trị ở Nhật bản sẽ kéo theo sự phát triển về kinh tế - xã hội của các địa phương.

1.2. Nhận xét về tình hình nghiên cứu và những vấn đề đặt ra cần nghiên cứu của đề tài luận án

1.2.1. Nhận xét chung

Việc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp được nhiều chủ thể quan tâm, tập trung nghiên cứu. Các kết quả nghiên cứu đã có những tiếng nói chung song vẫn còn nhiều ý kiến khác nhau liên quan đến việc đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân các cấp.

1.2.2. Những vấn đề đã được giải quyết, luận án cần kế thừa và phát triển

Lịch sử hình thành và phát triển của Hội đồng nhân dân các cấp, vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân các cấp. Thực trạng các quy định của pháp luật, các phương hướng, giải pháp được đưa ra nhằm đổi mới việc tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho chính quyền địa phương và Hội đồng nhân dân các cấp nói chung.

1.2.3. Những vấn đề chưa được giải quyết triệt để, luận án cần tiếp tục nghiên cứu làm sáng tỏ

Sự lúng túng trong việc lựa chọn mô hình cho chính quyền địa phương, sự khác biệt căn bản giữa nông thôn và đô thị, sự khác biệt ngay trong lòng các xã nông thôn. Vẫn có nhiều ý kiến khác nhau trong việc xác định vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân các cấp.

1.2.4. Những vấn đề chưa được giải quyết, luận án cần đặt ra nghiên cứu

Những vấn đề về khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã; các yếu tố tác động đến tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã; thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã; phương hướng, giải pháp đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân xã.

1.3. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu đề tài luận án

1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu

Câu hỏi chính của luận án: Cần phải có những giải pháp nào để đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân xã ở Việt Nam hiện nay?

1.3.2. Giả thuyết nghiên cứu của luận án

Để thích ứng với sự thay đổi, phát triển của xã hội, tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã cần được tinh gọn, đa dạng về mô hình, tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong quá trình hoạt động.

Kết luận Chương 1

Những đề tài nghiên cứu độc lập về tổ chức và hoạt động riêng cho Hội đồng nhân dân xã còn ít, chưa có đề tài nghiên cứu về tổ chức và hoạt động riêng cho Hội đồng nhân dân xã trên phạm vi cả nước.

Chương 2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN XÃ

2.1. Khái niệm, đặc điểm tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

2.1.1. Khái niệm, vị trí, tính chất của Hội đồng nhân dân xã

Hội đồng nhân dân xã luôn được coi là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân địa phương.

Về tính chất của Hội đồng nhân dân xã, Hội đồng nhân dân xã được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương, đồng thời là cơ quan có tính chất đại diện của Nhân dân địa phương.

2.1.2. Khái niệm tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

Tổ chức của Hội đồng nhân dân xã có thể được hiểu là cách thức hình thành nên Hội đồng nhân dân xã.

Hoạt động của Hội đồng nhân dân xã là hoạt động có mục đích, nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã

2.1.3. Đặc điểm về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

2.1.3.1. Đặc điểm về tổ chức của Hội đồng nhân dân xã

Giữa các đại biểu Hội đồng nhân dân với cử tri và bản thân các đại biểu Hội đồng nhân dân xã có mối quan hệ làng xóm, gia đình, dòng tộc lâu đời. Dưới Hội đồng nhân dân xã không hình thành thêm bất kỳ một cơ quan Hội đồng nào khác. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân xã đơn giản hơn so với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện,

2.1.3.2. Đặc điểm về hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

Là cấp chính quyền trực tiếp tiếp xúc với Nhân dân, các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã hạn chế, đối tượng giám sát của Hội đồng nhân dân xã ít hơn, có phạm vi hẹp hơn so với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện, Hội đồng nhân dân xã có tính độc lập tương đối với các cơ quan nhà nước cấp trên. Hoạt động của Hội đồng nhân dân xã hiện nay vận động theo xu hướng tăng cường sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động của Hội đồng nhân dân xã.

2.2. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

2.2.1. Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật

Việc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã cũng phải tuân theo những nguyên tắc chung, tuân theo các quy định của Hiến pháp và pháp luật.

2.2.2. Tập trung dân chủ

Tập trung dân chủ được thể hiện cả trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã.

2.2.3. Hiện đại, minh bạch, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân

Các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, các hoạt động của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân xã phải rõ ràng, công khai và đặt dưới sự giám sát của Nhân dân.

2.2.4. Làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số

Chế độ làm việc của Hội đồng nhân dân xã được thực hiện thông qua các kỳ họp, trong mỗi kỳ họp sẽ có nhiều phiên họp, phiên họp của Hội đồng nhân dân xã được thực hiện theo chế độ hội nghị.

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

2.3.1. Đặc thù về kết cấu dân cư và xã hội nông thôn

Về vị trí địa lý; kết cấu dân cư; văn hóa; ý thức chính trị của người dân

2.3.2. Đặc thù kinh tế ở các xã nông thôn

Làng xã nông thôn là vùng sinh sống và làm việc của một cộng đồng dân cư chủ yếu là nông dân, với sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp là chủ yếu, mang nặng tính thuần nông.

2.4. Tổ chức và hoạt động của cơ quan Hội đồng địa phương của một số nước trên thế giới và giá trị tham khảo cho Việt Nam

2.4.1. Tổ chức và hoạt động của cơ quan Hội đồng địa phương ở một số nước trên thế giới

2.4.1.1. Mô hình Hội đồng địa phương của Nhật Bản

Được xác định là cơ quan đại diện cho Nhân dân ở địa phương, hoạt động theo hình thức tự quản, tự trị.

2.4.1.2. Mô hình Hội đồng xã của Cộng hòa Pháp

Hoạt động theo nguyên tắc tự quản, đề cao tính tự quyết của địa phương, nhưng vẫn bảo đảm được quyền lợi của quốc gia.

2.4.1.3. Mô hình Hội đồng xã của Cộng hòa liên bang Đức

Việc tổ chức chính quyền xã ở Đức theo mô hình tự quản, tự chịu trách nhiệm của chính quyền xã trước Nhân dân, trước pháp luật.

2.4.1.4. Hội đồng địa phương ở Hàn Quốc

Được tổ chức theo hình thức tự quản nhưng Hội đồng địa phương phải tuân thủ mệnh lệnh, chỉ thị và hoàn thành các công việc trực tiếp do chính quyền cấp trên giao.

2.4.2. Một số nhận xét và những kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

Mô hình tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã của các nước trên thế giới rất đa dạng, trong tổ chức và hoạt động có tính độc lập tương đối, đối với các cơ nhà nước cấp trên và trung ương, vừa là cơ quan quyền lực vừa là cơ quan hành pháp và lập pháp, được tổ chức và hoạt động theo mô hình tự quản hoặc tự trị.

Kết luận Chương 2

Chương 2 của luận án đã đi vào phân tích làm rõ những vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã. Việc nghiên cứu các vấn đề lý luận nêu trên sẽ tạo ra khung lý thuyết về điều chỉnh pháp luật trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã, để có căn cứ đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã.

Chương 3. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN XÃ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng tổ chức của Hội đồng nhân dân xã

3.1.1. Các quy định của pháp luật về tổ chức của Hội đồng nhân dân xã

3.1.1.1. Đại biểu Hội đồng nhân dân xã

Việc xác định tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân xã được thực hiện theo nguyên tắc số dân và vị trí địa lý. Về tiêu chuẩn của đại biểu Hội đồng nhân dân xã, hiện nay không có quy định riêng về tiêu chuẩn cho đại biểu Hội đồng nhân dân xã.

3.1.1.2. Thường trực Hội đồng nhân dân xã

Thường trực Hội đồng nhân dân xã chỉ có 2 thành viên, trong đó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã thường kiêm bí thư Đảng ủy xã, chỉ có Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã hoạt động chuyên trách.

3.1.1.3. Các Ban của Hội đồng nhân dân xã

Hội đồng nhân dân xã có Ban pháp chế và Ban kinh tế - xã hội. Mỗi Ban gồm có Trưởng Ban, một Phó Trưởng Ban và các ủy viên.

3.1.1.4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã

Hội đồng nhân dân xã theo quy định tại Điều 33 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 có 8 nhóm trên 7 lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội ở xã.

3.1.2. Thực tiễn tổ chức của Hội đồng nhân dân xã

3.1.2.1. Đại biểu Hội đồng nhân dân xã

Còn nhiều những hạn chế tồn tại về cơ cấu, thành phần, tiêu chuẩn, chất lượng, hiệu quả hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân xã.

3.1.2.2. Thường trực Hội đồng nhân dân xã

Thường trực Hội đồng nhân dân xã còn bộc lộ những hạn chế tồn tại ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân xã, trình độ của Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân xã còn hạn chế.

3.1.2.3. Các Ban của Hội đồng nhân dân xã

Các Ban của Hội đồng nhân dân xã chưa thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, dẫn đến hoạt động của Hội đồng nhân dân xã chưa có nhiều chuyển biến trong hơn một năm qua.

3.2. Thực trạng hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

3.2.1. Các quy định của pháp luật về hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

3.2.1.1. Kỳ họp của Hội đồng nhân dân xã

Hội đồng nhân dân xã họp mỗi năm ít nhất hai kỳ, Hội đồng nhân dân xã có thể họp bất thường khi Thường trực Hội đồng nhân dân xã, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân xã yêu cầu.

3.2.1.2. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân xã

Hội đồng nhân dân giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân.

3.2.1.3. Hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Hội đồng nhân dân xã

Đại biểu Hội đồng nhân dân xã phải thực hiện chế độ tiếp xúc cử tri ít nhất mỗi năm một lần, báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Hội đồng nhân dân xã nơi mình là đại biểu, trả lời những yêu cầu và kiến nghị của Nhân dân.

3.2.2. Thực trạng hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

3.2.2.1. Thực trạng về kỳ họp của Hội đồng nhân dân xã

Các kỳ họp của Hội đồng nhân dân xã còn mang nặng tính thủ tục, tính hình thức, kỳ họp chưa thực sự là diễn đàn của Nhân dân

3.2.2.2. Thực trạng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân xã

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân xã nói chung còn nặng về hình thức, chưa thực chất, hiệu quả giám sát chưa cao.

3.2.2.3. Thực trạng hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Hội đồng nhân dân xã

Hoạt động tiếp xúc cử tri hiện nay vẫn còn những hạn chế tồn tại, mang tính hình thức và khó đạt được hiệu quả như mong muốn.

3.3. Đánh giá chung về thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

3.3.1. Ưu điểm

Trong quá trình hoạt động thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình về cơ bản Hội đồng nhân dân xã đã thể hiện được vị trí, vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương.

3.3.2. Hạn chế

Việc xác định vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã chưa thực sự phù hợp với đặc thù của chính quyền xã tại cơ sở, các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho Hội đồng nhân dân xã không rõ ràng, rập khuôn máy móc giữa. Cách thức tổ chức Hội đồng nhân dân xã rập khuôn theo một mô hình. Việc tổ chức Hội đồng nhân dân xã còn công kênh, nặng về cơ cấu, thành phần tham gia. Kỳ họp của Hội đồng nhân dân xã còn mang nặng tính thủ tục, tính hình thức.

3.4. Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã với Đảng ủy, Ủy ban Mặt trận tổ quốc xã và Ủy ban nhân dân xã

3.4.1. Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã với Đảng ủy

Hội đồng nhân dân xã phải đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng ủy xã.

3.4.2. Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã với Ủy ban Mặt trận tổ quốc xã và các tổ chức thành viên

Mặt trận tổ quốc đóng vai trò quan trọng trong việc tổ chức bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân xã và tham gia các hoạt động của Hội đồng nhân dân xã.

3.4.3. Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã với Ủy ban nhân dân xã

Mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã và Ủy ban nhân dân xã là mối quan hệ giữa cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương với cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân xã.

Kết luận chương 3

Chương 3 của luận án đã tập trung vào việc nghiên cứu, đánh giá các quy định của pháp luật cũng như thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã trên thực tế trong giai đoạn hiện nay. Thông qua việc đánh giá luận án đã chỉ ra những thành tựu mà các quy định của pháp luật cũng như thực tế việc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã đã đạt được. Đồng thời cũng chỉ rõ những tồn tại, hạn chế và những nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế.

Chương 4. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN XÃ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

4.1.1. Đa dạng hóa mô hình tổ chức và hình thức hoạt động của Hội đồng nhân dân xã cho phù hợp với từng loại xã

Phải xây dựng Hội đồng nhân dân xã theo nhu cầu mới của xã hội và phù hợp với điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế, văn hóa - xã hội của từng vùng, miền, từng loại xã.

4.1.2. Tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của Hội đồng nhân dân xã, tiến tới tự quản

Giảm bớt sự phụ thuộc của chính quyền xã, Hội đồng nhân dân xã về tổ chức và hoạt động đối với cơ quan nhà nước cấp trên với trung ương.

4.1.3. Đảm bảo quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân và kiểm soát có hiệu quả việc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

Việc đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân xã phải đảm bảo nguyên tắc tất cả quyền lực phải thuộc về Nhân dân.

4.1.4. Việc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

Việc đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân xã có thể diễn ra theo nhiều phương án khác nhau, nhưng một nguyên tắc mang tính bắt buộc phải tuân theo đó là bảo

đảm sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với việc tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã.

4.2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động Hội đồng nhân dân xã

4.2.1. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động Hội đồng nhân dân xã

4.2.1.1. Xác định lại vị trí, tính chất của Hội đồng nhân dân xã

Khi quy định về vị trí, tính chất của Hội đồng nhân dân xã trong tương lai cần phải xác định Hội đồng nhân dân xã là cơ đại diện cho Nhân dân, cơ quan tự quản của địa phương.

4.2.1.2. Đa dạng hóa mô hình tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

Phải bảo đảm sự đa dạng về mô hình cho phù hợp với đặc thù của từng loại xã,

4.2.1.3. Thiết kế lại mô hình cũng như mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân xã với Ủy ban nhân dân xã

Chuyển Ủy ban nhân dân xã thành cơ quan chấp hành, cơ quan thường trực của Hội đồng nhân dân xã.

Việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân xã nên tính đến các yếu tố đặc thù, đến yếu tố tự quản vốn có của làng xã.

4.2.1.4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã

Phải quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân xã khác với Hội đồng nhân dân tỉnh, Hội đồng nhân dân huyện, Hội đồng nhân dân phường và thị trấn.

4.2.1.5. Cần ban hành một Luật riêng về chính quyền xã

Nhằm điều chỉnh những quan hệ xã hội nảy sinh trong nội bộ của Hội đồng nhân dân xã, giữa Hội đồng nhân dân xã với Ủy ban nhân dân xã và giữa chính quyền xã với các cơ quan nhà nước cấp trên với các tổ chức khác.

4.2.2. Giải pháp về tổ chức của Hội đồng nhân dân xã

4.2.2.1. Đối với công tác bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân xã.

Cần đổi mới công tác hiệp thương, giới thiệu người ra ứng cử làm đại biểu Hội đồng nhân dân xã, tăng tỷ lệ đại biểu là Nhân dân nằm ngoài hệ thống chính trị, thu hút những người trẻ tuổi

4.2.2.2. Đối với đại biểu Hội đồng nhân dân xã

Việc quy định số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân xã phải căn cứ vào: Diện tích tự nhiên, vị trí địa lý, dân số và sự phát triển kinh tế - xã hội, khối lượng công việc của từng loại xã, số lượng làng trong xã... Đại biểu Hội đồng nhân dân xã phải có những tiêu chuẩn khác với đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, xã phải khác với phường, thị trấn.

4.2.2.3. Đối với Thường trực và các Ban của Hội đồng nhân dân xã

Cần phải quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực Hội đồng nhân dân riêng cho từng cấp Hội đồng, quy định riêng về tiêu chuẩn, trình độ của thành viên Thường trực Hội đồng nhân dân xã.

4.2.2.4. Giao cho Hội đồng nhân dân xã tự quyết định một số vấn đề về công tác tổ chức của chính quyền xã

Hội đồng nhân dân xã có quyền tự quyết định số lượng cán bộ của chính quyền xã.

4.2.3. Giải pháp về hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

4.2.3.1. Về kỳ họp của Hội đồng nhân dân xã

Cần phải tăng số lượng kỳ họp lên 4 kỳ và cải tiến và nâng cao chất lượng kỳ họp Hội đồng nhân dân xã.

4.2.3.2. Về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân xã

Cần xây dựng và ban hành Luật giám sát của Hội đồng nhân dân.

4.2.3.3. Về hoạt động tiếp xúc cử tri của Hội đồng nhân dân xã

Cần tăng cường tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp, nơi cư trú, nơi làm việc, theo chuyên đề.

4.2.3.4. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã

Cần xây dựng hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát của Đảng ủy xã đối với Hội đồng nhân dân xã.

4.2.3.5. Tăng cường vai trò của Mặt trận tổ quốc trong việc tham gia giám sát, phản biện đối với Hội đồng nhân dân xã

Cần đổi mới nội dung, phương thức giám sát, phản biện xã hội của Ủy ban Mặt trận tổ quốc xã với Hội đồng nhân dân xã.

Kết luận chương 4

Các kiến nghị tại chương 4 tập trung vào 3 hướng chính. Hướng thứ nhất, là những kiến nghị, giải pháp xây dựng mới các văn bản quy phạm pháp luật; hướng thứ hai là các kiến nghị, giải pháp hoàn thiện các quy định của pháp luật hiện hành liên quan đến tổ chức của Hội đồng nhân dân xã; hướng thứ ba là các kiến nghị, giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân xã trên thực tế, cả ba nhóm giải pháp này tạo thành những giải pháp, kiến nghị hoàn chỉnh, đồng bộ và toàn diện góp phần đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân xã.

KẾT LUẬN CHUNG

Luận án đã tiến hành phân tích những vấn đề lý luận về Hội đồng nhân dân xã, đánh giá khách quan các quy định của pháp luật, đánh giá đúng thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã trên thực tế, chỉ ra những thành tựu, tồn tại, hạn chế và những nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế. Đồng thời đưa ra những quan điểm, kiến nghị, giải pháp hoàn thiện pháp luật về Hội đồng nhân dân xã trong giai đoạn hiện nay, cũng như những giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động cho Hội đồng nhân dân xã trên thực tế hoạt động. Đây là những giải pháp đồng bộ, phù hợp, có tính khả thi, có đủ cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn để khẳng định những kiến nghị, những giải pháp này có thể thực hiện được trên thực tế.