

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

NGUYỄN THỊ CẨM NANG

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
CẤP XÃ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN
ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2015 TỪ THỰC TIỄN TỈNH AN GIANG**

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

NGUYỄN THỊ CẨM NANG

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
CẤP XÃ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN
ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2015 TỪ THỰC TIỄN TỈNH AN GIANG**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 8380102

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS. NGUYỄN THỊ VIỆT HƯƠNG

HÀ NỘI, năm 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi tên Nguyễn Thị Cẩm Nang, xin cam đoan Luận văn này là kết quả của quá trình tổng hợp và nghiên cứu nghiêm túc của bản thân tôi, dưới sự hướng dẫn khoa học của PGS.TS Nguyễn Thị Việt Hương. Những vấn đề về thực trạng và các số liệu nêu trong luận văn là trung thực, chính xác và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào khác.

Người viết cam đoan

Nguyễn Thị Cẩm Nang

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2015	8
1.1. Hội đồng nhân dân cấp xã trong cơ cấu bộ máy nhà nước Việt Nam.....	8
1.2. Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015	14
1.3. Những yếu tố ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015	22
Tiểu kết Chương 1	27
Chương 2: THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2015 TẠI TỈNH AN GIANG	29
2.1. Những yếu tố đặc thù của tỉnh An Giang có ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã.....	29
2.2. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tỉnh An Giang theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015	37
2.3. Đánh giá chung về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tỉnh An Giang theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015	49
Tiểu kết Chương 2	54
Chương 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2015 TỪ THỰC TIỄN TỈNH AN GIANG	55
3.1. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn tỉnh An Giang.....	55

3.2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn tỉnh An Giang.....	58
Tiểu kết Chương 3.....	73
KẾT LUẬN	75
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

HĐND	: Hội đồng nhân dân
UBMTTQVN	: Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
UBND	: Ủy ban nhân dân
VP	: Văn phòng
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

Hình 2.1. Sơ đồ hệ thống chính trị tỉnh An Giang	33
Bảng 2.1. Đơn vị hành chính thuộc tỉnh An Giang	38

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Xã, phường, thị trấn được gọi chung là cấp xã – là cấp chính quyền địa phương thấp nhất ở cơ sở trong bộ máy nhà nước ở Việt Nam. Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật Việt Nam thì Hội đồng nhân dân cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương, bao gồm các đại biểu do nhân dân trong xã trực tiếp bầu ra đại diện cho nhân dân toàn xã, có toàn quyền quyết định các vấn đề kinh tế - xã hội tại địa phương theo quy định của pháp luật, chịu trách nhiệm trước nhân dân trong xã và chính quyền nhà nước cấp trên.

Sau khi nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa ra đời, Đảng và Nhà nước ta chú trọng đến việc xây dựng và củng cố chính quyền địa phương. Chính vì vậy, tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân được quy định tại Sắc lệnh số 63/SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 22/11/1945. Đây là văn bản pháp luật đầu tiên khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của Hội đồng nhân dân trong bộ máy nhà nước, trong đó có quy định về nội dung hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã. Trải qua nhiều thời kỳ, nhiều Nghị định, Nghị quyết, Hiến pháp được ban hành nhằm xây dựng, điều chỉnh và củng cố tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Và gần đây nhất Quốc hội đã ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 nhằm điều chỉnh các vấn đề về đơn vị hành chính, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính, phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương, nhằm không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật để đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn về tổ chức bộ máy và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương. Và trong luật này đã cụ thể hóa hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã.

Tỉnh An Giang là tỉnh có dân số đông nhất ở các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long và có tốc độ đô thị hóa cao, tiềm năng phát triển kinh tế - xã hội khá lớn. An Giang gồm có 11 huyện, thị xã, thành phố (thành phố Long Xuyên, thành phố Châu Đốc, thị xã Tân Châu và 08 huyện), 156 đơn vị hành chính cấp

xã (21 phường, 16 thị trấn, 119 xã). Trải qua thực tiễn hoạt động, vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân nói chung và Hội đồng nhân dân cấp xã nói riêng trên địa bàn tỉnh An Giang trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước của tỉnh ngày càng được khẳng định. Từ sau khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Hội đồng nhân dân cấp xã của tỉnh An Giang những năm qua đã đạt được những thành công nhất định như ban hành các cơ chế cải cách hành chính, đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn xã, ban hành những chính sách tạo điều kiện phát triển kinh tế trên địa bàn xã, quản lý hiệu quả thu, chi ngân sách nhà nước...

Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế của Hội đồng nhân dân cấp xã của tỉnh An Giang còn mang tính hình thức, chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ đặt ra và yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh, hạn chế trong khâu tổ chức và hoạt động, chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã chưa phản ánh rõ nét qua các kỳ họp, năng lực trình độ nhận thức của đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã chưa xứng tầm với yêu cầu của kinh tế thị trường và nguyện vọng của cử tri, hoạt động giám sát chưa toàn diện, việc theo dõi, đôn đốc thực hiện các kết luận sau giám sát của Hội đồng nhân dân xã chưa thường xuyên, hiệu quả chưa cao; chất lượng thảo luận của một số đại biểu chưa cao, chất vấn tại các kỳ họp chưa nhiều...

Với những tồn tại, hạn chế như trên, việc nghiên cứu thực trạng trong công tác tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã của tỉnh An Giang ngày càng cần thiết để tìm ra những tồn tại và nguyên nhân tồn tại để có giải pháp thích hợp nhằm phát huy hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương cấp xã mà cụ thể là Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh An Giang theo quy định mới của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Xuất phát từ thực tiễn đó, tác giả quyết định thực hiện đề tài: ***“Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn tỉnh An Giang”*** làm luận văn thạc sĩ của mình.

2. Tình hình nghiên cứu

Trong những năm gần đây đã có nhiều cuốn sách, luận văn, bài viết và một số đề tài khoa học đề cập thực trạng và các giải pháp liên quan đến hoạt động của HĐND nhưng có ít nghiên cứu liên quan đến HĐND cấp xã. Có thể nêu một số công trình điển hình sau.

- *“Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam”* do PGS, TS. Lê Minh Thông, PGS, TS. Nguyễn Như Phát đồng chủ biên, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2012. Trong công trình này, các tác giả đã đề cập nhiều khía cạnh lý luận và thực tiễn về chính quyền ở Việt Nam trong đó có chương IV bàn tập trung về tổ chức chính quyền cơ sở ở nông thôn nước ta hiện nay.

- *“Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”* do GS.TSKH Đào Trí Úc chủ biên, Nxb Tư pháp Hà Nội, 2014. Trong tác phẩm này tác giả tập trung phân tích và kiến nghị về mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong đó đặc biệt chú ý đến mô hình của Hội đồng nhân dân cấp xã.

- *“Tìm hiểu quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương”* do TS. Nguyễn Hải Long chủ biên, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật Hà nội, 2016. Trong tác phẩm này tác giả đề cập những cơ sở pháp lý căn bản về vị trí và vai trò của chính quyền địa phương, lịch sử hình thành và phát triển của chính quyền địa phương ở Việt Nam qua các giai đoạn.

- Nghiên cứu của Trần Thị Tiểu Quyên (2012), *“Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã từ thực tiễn tỉnh Tây Nguyên”*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Học viện Khoa học Xã hội. Trong luận văn này, tác giả đã hệ thống lý luận về cấp chính quyền xã bao gồm HĐND, UBND. Tác giả cũng đi vào phân tích hiệu quả bộ máy chính quyền xã tại các tỉnh Tây Nguyên và đưa ra những nguyên nhân còn tồn tại như trình độ của đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã còn yếu, cách thức hoạt động còn mang nặng tính hình thức, cách thức quản lý còn mang nặng tính chủ quan, Hội đồng nhân dân chưa thực sự trở thành cơ quan đại diện

của nhân dân...Luận văn cũng đưa ra những giải pháp khắc phục như đổi mới quan điểm nhận thức mới cho các cán bộ cấp chính quyền xã, đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường công tác bồi dưỡng cán bộ cấp xã, tăng cường công tác quản lý cán bộ.

- Nghiên cứu của Nguyễn Thị Ngọc (2015), “*Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã - qua thực tiễn tại tỉnh Kiên Giang*”. Luận văn thạc sĩ ngành lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật. Luận văn đi sâu phân tích thực trạng công tác tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tỉnh Kiên Giang trên tinh thần Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, kết quả phân tích cho thấy những hạn chế trong công tác tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tỉnh Kiên Giang thông qua phân tích hoạt động các kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp xã, hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân cấp xã, hoạt động đại biểu của HĐND cấp xã và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã. Luận văn cũng đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã gồm có hoàn thiện hệ thống pháp luật, đổi mới khâu tổ chức và nâng cao năng lực làm việc của đại biểu Hội đồng nhân dân.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu trước đây đều liên quan đến bộ máy tổ chức nhà nước là Hội đồng nhân dân và có những phân tích thực tế theo điều kiện từng địa phương và đưa ra giải pháp thiết thực. Tuy nhiên, tất cả các bài nghiên cứu cũng như các công trình đã được công bố đều dưới dạng công trình định hướng nghiên cứu từ lý luận đến thực tiễn hoặc ở một vài khía cạnh liên quan đến tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân, chưa có một công trình nghiên cứu thực tiễn về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh An Giang trước và sau khi có Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Vì vậy, tác giả thực hiện nghiên cứu này nhằm phân tích, đánh giá những bất cập trong tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tại tỉnh An Giang hiện trên cơ sở kế thừa những nghiên cứu trước đây.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Luận văn có mục đích tổng quát là xây dựng luận cứ khoa học cho việc đề xuất các giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh An Giang trong quá trình triển khai thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

- Trình bày, đánh giá thực trạng, xác định những ưu điểm và hạn chế của thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tại tỉnh An Giang trong quá trình triển khai thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

- Xây dựng các quan điểm và đề xuất một số giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tại tỉnh An Giang nói riêng, trên địa bàn cả nước nói chung nhằm nâng cao vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân cấp xã ở nước ta hiện nay.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

- Các quan điểm khoa học về cơ quan dân cử nói chung, về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã nói riêng;

- Pháp luật về chính quyền địa phương và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 ở Việt Nam;

- Kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới đất nước;

- Kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tại một số tỉnh, thành phố ở Việt Nam theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- *Phạm vi nội dung*: Lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã.

- *Phạm vi không gian*: Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh An Giang (có chú ý nghiên cứu kinh nghiệm của một số tỉnh, thành có điều kiện tương đồng với tỉnh An Giang).

- *Phạm vi thời gian*: Từ năm 2015 đến nay (có chú ý nghiên cứu thực tiễn pháp luật và kinh nghiệm tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân xã tại tỉnh An Giang trong thời kỳ đổi mới đất nước).

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Cơ sở lý luận

Luận văn được nghiên cứu dựa trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về quyền lực nhân dân, về dân chủ đại diện, về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như: phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp lịch sử, phương pháp so sánh, phương pháp điều tra xã hội học ...

Luận văn áp dụng cách tiếp cận liên ngành trong nghiên cứu đối tượng.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn

- Luận văn góp phần sáng tỏ thêm những vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã. Qua đó, góp phần nhận thức rõ hơn về

vị trí, vai trò của dân chủ đại diện tại cơ sở cũng như nhu cầu tiếp tục đổi mới bộ máy nhà nước và hoàn thiện hệ thống pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

- Luận văn xác định các yêu cầu, quan điểm và một số giải pháp có tính khả thi, có khả năng ứng dụng trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tại tỉnh An Giang nói riêng, trên địa bàn cả nước nói chung. Kết quả nghiên cứu của luận văn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo trong nghiên cứu, học tập và thực tiễn liên quan đến tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo và phần Phụ lục, nội dung của luận văn được kết cấu thành 3 chương:

Chương 1: *Những vấn đề lý luận và pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.*

Chương 2: *Thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 tại tỉnh An Giang.*

Chương 3: *Quan điểm và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn tỉnh An Giang.*

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2015

1.1. Hội đồng nhân dân cấp xã trong cơ cấu bộ máy nhà nước Việt Nam

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm của Hội đồng nhân dân cấp xã

1.1.1.1. Khái niệm Hội đồng nhân dân cấp xã

Trong bộ máy nhà nước ta hiện nay, cấp chính quyền địa phương ở cơ sở góp một vai trò quan trọng, là cầu nối giữa nhân dân với Đảng và nhà nước, trực tiếp tổ chức thi hành đường lối, chính sách của Đảng và nhà nước, đảm bảo hiệu quả triển khai nghị quyết của Đảng và những quy định của nhà nước tại địa phương. Bộ máy nhà nước ở Trung ương muốn vững mạnh thì phải thường xuyên củng cố và kiện toàn mỗi cấp chính quyền địa phương. Đó cũng là nhiệm vụ vừa cấp bách, vừa lâu dài của Đảng và nhà nước ta trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân ở nước ta hiện nay.

Điều 1 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định: "*Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên*". Hội đồng nhân dân quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.

Điều 119 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi tại Điều 113, Hiến pháp năm 2013) tiếp tục khẳng định: "*Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa*

phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên”. Hội đồng nhân dân quyết định 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 Hội đồng nhân dân.

Điều 6 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: “Hội đồng nhân dân gồm các đại biểu Hội đồng nhân dân do cử tri ở địa phương bầu ra, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên.”

Trong khoa học pháp lý và trong thực tiễn hoạt động quản lý, HĐND cấp xã có thể được nhận diện từ những khía cạnh khác nhau. Nhưng về cơ bản, căn cứ vào nhận thức chung về HĐND đã được xác định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 cũng như căn cứ vào tính đặc thù của địa bàn cơ sở, có thể đưa ra khái niệm HĐND cấp xã như sau:

Hội đồng nhân dân cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, bao gồm các đại biểu HĐND do cử tri trong xã trực tiếp bầu ra đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân toàn xã, có toàn quyền quyết định việc xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh tại địa phương theo quy định của pháp luật, chịu trách nhiệm trước nhân dân trong xã và cơ quan nhà nước cấp trên.

1.1.1.2. Đặc điểm Hội đồng nhân dân cấp xã

- HĐND cấp xã là cấp thấp nhất trong tổ chức ba cấp chính quyền địa phương

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định, HĐND được tổ chức thành ba cấp: HĐND cấp tỉnh, HĐND cấp huyện và HĐND cấp xã. HĐND cấp xã là nền tảng, là gốc rễ của hệ thống chính quyền địa phương từ cấp tỉnh đến cấp xã, là nơi gần gũi nhân dân nhất, hiểu rõ tâm tư, nguyện vọng và

yêu cầu của nhân dân, nắm vững những đặc điểm của địa phương, là nơi trực tiếp tổ chức thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và Nghị quyết của HĐND cấp xã. Chính nhờ đặc điểm này, nhằm giúp cho Quốc hội và các cơ quan nhà nước cấp trên ngày càng hoàn thiện hệ thống pháp luật để những quy định của pháp luật trực tiếp đi vào cuộc sống.

- HĐND cấp xã là cơ quan dân cử đại diện cho nhân dân trên địa bàn xã, phường, thị trấn

HĐND cấp xã được thành lập thông qua chế độ bầu cử, do cử tri trên địa bàn xã, phường, thị trấn trực tiếp bầu ra đại biểu HĐND cấp xã theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. HĐND cấp xã thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước, thay mặt nhân dân quyết định các công việc liên quan đến đời sống, kinh tế - xã hội của địa phương và chịu trách nhiệm trước nhân dân, thể hiện ý chí nguyện vọng của nhân dân địa phương, do đó mọi quyết định của HĐND xã sát hợp với nguyện vọng của nhân dân. Những quyết định này phải xuất phát từ lợi ích của nhân dân địa phương, đồng thời phù hợp với lợi ích toàn dân, văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên và trung ương.

- Bộ máy tổ chức của HĐND cấp xã gồm có đại biểu HĐND, Thường trực HĐND và các Ban của HĐND

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định, HĐND cấp xã gồm các đại biểu HĐND do cử tri trong xã, phường, thị trấn trực tiếp bầu ra. Thường trực HĐND cấp xã gồm Chủ tịch HĐND và Phó Chủ tịch HĐND. HĐND cấp xã được thành lập Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - Xã hội. Đây là điểm mới trong cơ cấu tổ chức của HĐND cấp xã, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động HĐND cấp xã thực sự có hiệu lực và hiệu quả.

Tuy nhiên, bộ máy của HĐND cấp xã duy nhất chỉ có Phó Chủ tịch HĐND là đại biểu HĐND chuyên trách, đa số đại biểu HĐND là hoạt động kiêm nhiệm. Do đó, các đại biểu chủ yếu tập trung cho nhiệm vụ chuyên môn của

mình, dành rất ít thời gian cho nhiệm vụ đại biểu HĐND. Từ đó, hoạt động của HĐND cấp xã trong thời gian qua vẫn còn mang tính hình thức.

- HĐND cấp xã làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số

Hình thức hoạt động chủ yếu của HĐND cấp xã là thông qua kỳ họp. HĐND cấp xã họp mỗi năm ít nhất hai kỳ. Mọi quyết định của HĐND cấp xã đều thông qua kỳ họp HĐND, tức là Nghị quyết của HĐND cấp xã phải được thông qua kỳ họp HĐND và phải được đại biểu HĐND cấp xã biểu quyết tán thành. Nghị quyết của HĐND cấp xã được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND cấp xã biểu quyết tán thành, riêng Nghị quyết bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp xã được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu HĐND cấp xã biểu quyết tán thành.

- HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực trong bộ máy nhà nước ở địa phương

HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở cấp xã. HĐND cấp xã được nhân dân địa phương giao quyền thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước, thể hiện quyền làm chủ của nhân dân, đồng thời thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, những nhiệm vụ, quyền hạn do cấp trên giao.

HĐND cấp xã có tính độc lập tương đối, thực hiện hai chức năng cơ bản là “quyết định” và “giám sát” cụ thể: Quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương do luật định và giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND cấp xã; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, UBND cùng cấp, Ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp (Điều 33 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015).

HĐND cấp xã là cơ quan trực tiếp thiết lập nên bộ máy nhà nước ở cấp xã, thực hiện việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy

viên UBND cấp xã; bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND cấp xã.

Quyết định của Hội đồng nhân dân cấp xã có tính bắt buộc chung đối với các cơ quan, tổ chức và công dân trên địa bàn cấp xã. UBND cấp xã do HĐND cấp xã bầu là cơ quan chấp hành của HĐND cấp xã, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND cấp xã và cơ quan nhà nước cấp trên.

Như vậy, HĐND cấp xã vừa mang tính quyền lực nhà nước, vừa có tính đại diện quần chúng, quản lý xã hội trên địa bàn cấp xã. Trong hoạt động của mình, HĐND cấp xã phải thể hiện đầy đủ hai tính chất đó. Nếu quá thiên về tính đại diện mà không thể hiện tính quyền lực nhà nước thì HĐND cấp xã không phát huy vị trí pháp lý là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Nếu chỉ thiên về tính quyền lực nhà nước, không chú ý đến tính đại diện thì HĐND cấp xã trở thành tổ chức chính quyền địa phương quan liêu, xa rời nhân dân. Chỉ khi nào HĐND cấp xã kết hợp nhuần nhuyễn hai đặc điểm nói trên trong tổ chức và hoạt động của mình thì HĐND cấp xã mới thực sự là tổ chức chính quyền địa phương của dân, do dân và vì dân.

1.1.2. Vị trí của Hội đồng nhân dân cấp xã trong cơ cấu bộ máy nhà nước Việt Nam

- Hội đồng nhân dân cấp xã là một bộ phận cấu thành nên cấp chính quyền cơ sở trong bộ máy nhà nước ở nước ta hiện nay

Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do luật định. Theo Điều 2 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm: Tỉnh, thành phố trực thuộc trung

ương (gọi chung là cấp tỉnh); huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp huyện); xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã); đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt (do Quốc hội thành lập). Như vậy, chính quyền địa phương cấp xã là một cấp - cấp cơ sở - trong hệ thống hành chính của bộ máy nhà nước ta hiện nay.

Chính quyền địa phương cấp xã là tổ chức nhà nước gần dân nhất nên không chỉ là nơi đảm bảo cho pháp luật được tôn trọng và thực hiện đầy đủ mà còn tạo điều kiện thiết thực phát huy quyền dân chủ của các tầng lớp nhân dân tại cơ sở, đảm bảo quyền và nghĩa vụ của mọi công dân, đồng thời tạo điều kiện cho người dân ổn định đời sống vật chất và tinh thần trong phạm vi xã, phường, thị trấn. Như vậy, có thể nói Hội đồng nhân dân cấp xã là cấp chính quyền gần dân nhất và sâu sát tình hình thực tế tại địa phương để làm cơ sở cho HĐND quyết định các vấn đề của địa phương nhằm cải thiện đời sống người dân cũng như phát triển kinh tế địa phương.

- Hội đồng nhân dân cấp xã cùng với UBND cấp xã là hai bộ phận cấu thành cấp chính quyền địa phương giúp điều hành hoạt động của địa phương

Xét về mặt cấu trúc tổ chức, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định chính quyền địa phương ở cấp xã là cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND. HĐND cấp xã gồm các đại biểu HĐND do cử tri ở xã, phường, thị trấn bầu ra, HĐND cấp xã quyết định các vấn đề của địa phương do luật định, UBND cấp xã do HĐND cấp xã bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính cấp xã, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. UBND cấp xã tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND cấp xã và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao.

- HĐND cấp xã là thiết chế trực tiếp thể hiện quyền làm chủ của nhân dân tại địa bàn cơ sở

HĐND cấp xã là do cử tri ở địa phương cấp xã trực tiếp bầu ra theo hình thức phổ thông đầu phiếu, là cơ quan đại diện cho nhân dân, trực tiếp thể hiện quyền làm chủ của nhân dân, thay mặt nhân dân quản lý các công việc của địa phương và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương. Nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình thông qua HĐND và đại biểu HĐND cấp xã. HĐND cấp xã là nơi trực tiếp giải quyết những vấn đề của đời sống xã hội nảy sinh tại cơ sở, là nơi tổ chức thực hiện các chính sách, đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

HĐND cấp xã có vị trí, vai trò quan trọng là do xuất phát từ tầm quan trọng của đơn vị cơ sở, là cấp cơ sở gần dân nhất, hiểu rõ và nắm vững tình hình đặc điểm sinh hoạt của cộng đồng dân cư, là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước với nhân dân, trực tiếp đưa đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống. Do đó, mọi quyết định của HĐND cấp xã về phát triển kinh tế - xã hội, văn hoá, an ninh quốc phòng... xuất phát từ nguyện vọng và lợi ích của nhân dân địa phương và đảm bảo theo luật định.

Như vậy, HĐND cấp xã ở Việt Nam là một hình thức tổ chức quản lý xã hội theo kiểu mới, là hình thức tổ chức và thực hiện quyền lực của nhân dân địa phương. Hội đồng nhân dân cấp xã do nhân dân địa phương bầu ra, đại diện cho nhân dân địa phương, đồng thời đại diện cho chính quyền nhà nước cấp trên. Có thể nói, HĐND xã, phường, thị trấn là bộ phận cấu thành không thể tách rời của chính quyền địa phương cấp cơ sở ở nước ta hiện nay.

1.2. Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

1.2.1. Khái quát pháp luật và thực tiễn tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã trong giai đoạn trước khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

Sau khi cách mạng tháng 8/1945 thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời, Đảng và nhà nước ta đã chú trọng đến việc xây dựng và củng cố chính quyền địa phương.

Văn bản pháp luật đầu tiên về tổ chức chính quyền địa phương là Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Theo Sắc lệnh này thì HĐND cấp xã được quy định như sau:

Về tổ chức: Mỗi xã sẽ đặt một HĐND gồm có từ 15-25 hội viên chính thức và từ 5-7 hội viên dự khuyết.

Về quyền hạn: HĐND cấp xã có quyền quyết nghị về tất cả các vấn đề thuộc phạm vi xã mình và không được trái với chỉ thị cấp trên.

Về cách thức hoạt động: HĐND xã họp mỗi tháng một kỳ do Ủy ban hành chính triệu tập, HĐND xã có thể họp bất thường trong trường hợp theo mệnh lệnh của Ủy ban hành chính huyện, khi hai phần ba hội viên đề nghị thì Ủy ban hành chính triệu tập.

Hiến pháp năm 1946 tiếp tục kế thừa mô hình tổ chức chính quyền địa phương đã được quy định tại Sắc lệnh số 63/SL.

Như vậy, trong giai đoạn này vị trí, vai trò và thẩm quyền của Ủy ban hành chính các cấp được tăng cường, đề cao hơn HĐND, thậm chí HĐND còn đặt dưới sự giám sát tương đối chặt chẽ của các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên [12, tr.13].

Theo Hiến pháp năm 1959 và Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 quy định, HĐND các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, HĐND bầu ra Ủy ban hành chính, Ủy ban hành chính các cấp là cơ quan chấp hành HĐND địa phương, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Về nhiệm vụ và quyền hạn: HĐND xã quyết định kế hoạch phát triển kinh tế, văn hoá và những sự nghiệp lợi ích công cộng của xã; xét duyệt dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách của xã; ra những quy định về trật tự trị an, về vệ sinh chung của xã, những quy định này, trước khi thi hành, phải được Ủy ban hành chính cấp trên trực tiếp phê chuẩn.

Về tổ chức và hoạt động: HĐND xã hoạt động theo chế độ hội nghị, các nghị quyết của HĐND phải được quá một phần hai tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân biểu quyết tán thành.

Điểm mới của Hiến pháp năm 1959 và Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp năm 1962 là lần đầu tiên HĐND cấp xã được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và được sử dụng chính thức trong pháp luật nước ta. Nhiệm vụ của HĐND cấp xã được quy định rõ hơn về các nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội, nhất là phát triển nông thôn Việt Nam.

Hiến pháp năm 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 cũng như Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1989 đều đề cao vị trí, vai trò của HĐND các cấp (trong đó có HĐND cấp xã), nhấn mạnh tính quyền lực nhà nước của HĐND thể hiện ở việc mở rộng nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND trong việc “quyết định các chủ trương, biện pháp nhằm xây dựng và phát triển địa phương về mọi mặt”. UBND các cấp về nguyên tắc nằm trong mối quan hệ “song trùng trực thuộc”, nhưng thực tế thiên về mối quan hệ theo chiều ngang, tức là với HĐND cùng cấp [12, tr.15].

Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định, HĐND các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. HĐND các cấp thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, UBND cùng cấp và giám sát việc thực hiện Nghị quyết của HĐND.

Điểm mới Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp nói chung và HĐND cấp xã nói riêng, đã tạo lập nên một chính quyền năng động hơn, phù hợp với thời kỳ đổi mới đất nước. Theo quy định pháp luật này đã tạo lập nên HĐND các cấp nói chung và HĐND cấp xã nói riêng, từng bước có trách nhiệm và có năng lực hơn trong việc đưa ra các quyết định về chủ trương phát triển

kinh tế - xã hội ở địa phương, giám sát có hiệu quả hơn đối với hoạt động của cơ quan hành chính cùng cấp và hoạt động của các cơ quan, tổ chức khác trên địa bàn [4, tr.345]. Đồng thời, HĐND cấp xã được thành lập thường trực HĐND gồm Chủ tịch HĐND và một Phó Chủ tịch HĐND. Phó Chủ tịch HĐND xã là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách.

Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2005 tiếp tục kế thừa Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Tuy nhiên, theo quy định pháp luật hiện hành có bổ sung thêm những điểm mới về tổ chức chính quyền địa phương theo hướng: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt do luật định” (Điều 111 Hiến pháp năm 2013). Đối với Thường trực HĐND được thành lập ở cả ba cấp chính quyền địa phương: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. HĐND cấp xã được thành lập Ban pháp chế và Ban Kinh tế - xã hội gồm có Trưởng ban và Phó Trưởng ban của HĐND hoạt động kiêm nhiệm.

1.2.2. Cơ cấu tổ chức và các mối liên hệ của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

1.2.2.1. Cơ cấu tổ chức của HĐND cấp xã

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định, cấp xã gồm có xã, phường, thị trấn. Theo đó, HĐND cấp xã được tổ chức theo từng đơn vị hành chính gồm: HĐND xã, HĐND phường và HĐND thị trấn.

Về cơ cấu tổ chức: HĐND xã, phường, thị trấn có cơ cấu tổ chức cơ bản giống nhau đều có Thường trực HĐND, các Ban của HĐND và đại biểu HĐND do cử tri ở xã, phường, thị trấn bầu ra. Thường trực HĐND xã, phường, thị trấn gồm Chủ tịch HĐND, một Phó Chủ tịch HĐND. Phó Chủ tịch HĐND xã, phường, thị trấn là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. HĐND xã, phường, thị trấn thành lập Ban pháp chế, Ban kinh tế - xã hội. Ban của HĐND xã,

phường, thị trấn gồm có Trưởng ban, một Phó Trưởng ban và các Ủy viên. Số lượng Ủy viên của các Ban của HĐND xã, phường, thị trấn do HĐND xã, phường, thị trấn quyết định. Trưởng ban, Phó Trưởng ban và các Ủy viên của các Ban của HĐND xã, phường, thị trấn hoạt động kiêm nhiệm.

Về số lượng đại biểu HĐND cấp xã: HĐND xã, thị trấn được bầu từ mười lăm đến ba mươi lăm đại biểu. Riêng HĐND phường được bầu từ hai mươi lăm đến ba mươi lăm đại biểu.

Tóm lại, HĐND cấp xã được tổ chức theo từng đơn vị hành chính nhằm mục đích xây dựng tổ chức bộ máy của HĐND cấp xã phù hợp với quy mô dân số, đặc điểm ở địa phương và các yếu tố đặc thù của từng loại đơn vị hành chính ở nông thôn và đô thị, góp phần phát huy tốt hơn hiệu lực và hiệu quả hoạt động của HĐND xã thuộc khu vực nông thôn và HĐND phường, thị trấn thuộc khu vực đô thị.

1.2.2.2. Các mối liên hệ của HĐND cấp xã

Xét về mối liên hệ với đại biểu HĐND cấp xã: HĐND cấp xã phải thường xuyên giữ mối liên hệ chặt chẽ với đại biểu HĐND cấp xã. Đại biểu HĐND cấp xã là một thiết chế cấu thành nên HĐND cấp xã. Đại biểu HĐND cấp xã là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, vận động nhân dân thực hiện Hiến pháp và pháp luật cũng như Nghị quyết của HĐND cấp xã và vận động nhân dân tham gia quản lý nhà nước. Đại biểu HĐND cấp xã là người trung gian giữa Nhân dân với HĐND cấp xã. Qua đó, phát huy vai trò của HĐND cấp xã là cơ quan đại diện nhân dân, thực hiện dân chủ ở cơ sở nhằm trực tiếp đưa đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước vào cuộc sống.

Xét về mối liên hệ với UBND cấp xã: Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định, HĐND cấp xã lập ra UBND cấp xã, UBND cấp xã là cơ quan chấp hành của HĐND cấp xã để tổ chức thực hiện, triển khai nghị

quyết của HĐND cấp xã, chịu trách nhiệm trước Nhân dân trong toàn xã, phường, thị trấn, HĐND cấp xã và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Xét về mối liên hệ với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương: Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định, HĐND cấp xã tạo điều kiện để UBMTTQVN và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương động viên Nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương; được mời tham dự các kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp xã; HĐND cấp xã có trách nhiệm lắng nghe, giải quyết và trả lời các kiến nghị của UBMTTQ VN và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Tóm lại, HĐND cấp xã phải thường xuyên giữ mối liên hệ chặt chẽ với đại biểu HĐND cấp xã, UBND cấp xã và UBMTTQVN và các tổ chức chính trị xã hội ở địa phương, mối quan hệ giữa các cơ quan này ràng buộc lẫn nhau và hỗ trợ nhau trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

1.2.3. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

Hội đồng nhân dân cấp xã có hai chức năng cơ bản như sau:

Một là, quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước.

Hai là, thực hiện chức năng giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND cấp xã, UBND cấp xã, các Ban của HĐND cấp xã; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của HĐND cấp xã; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp xã.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp xã: HĐND xã, phường, thị trấn có nhiệm vụ và quyền hạn cơ bản cơ bản giống nhau (Điều 33, Điều 61, Điều 68 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015) cụ thể:

Ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp xã.

Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND, Trưởng ban, Phó Trưởng ban của HĐND xã, phường, thị trấn; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND và các Ủy viên UBND xã, phường, thị trấn.

Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách xã, phường, thị trấn; điều chỉnh dự toán ngân sách xã, phường, thị trấn trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách xã, phường, thị trấn. HĐND phường, thị trấn quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án trên địa bàn phường, thị trấn theo quy định của pháp luật, HĐND xã quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án trên địa bàn xã trong phạm vi được phân quyền. Việc phân quyền này cho HĐND xã nhằm phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của HĐND xã trong việc quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án trên địa bàn xã.

Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND xã, phường, thị trấn; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, UBND cùng cấp, Ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp.

Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND xã, phường, thị trấn bầu (Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND, Trưởng ban, Phó Trưởng ban của HĐND, Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND) theo quy định tại Điều 88 và Điều 89 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Bãi nhiệm đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn và chấp nhận việc đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu.

Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn.

Ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn như trên, HĐND xã còn có thêm nhiệm vụ, quyền hạn: Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo vệ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn xã.

Như vậy, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định rất chi tiết cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp xã phù hợp với từng đơn vị hành chính, phù hợp với đặc điểm của vùng nông thôn như: Dân cư tập trung với mật độ không cao, đất đai chủ yếu sử dụng cho sản xuất nông nghiệp, tính gắn kết của cộng đồng rất cao, cơ sở hạ tầng còn chậm phát triển, trình độ dân trí thấp. Riêng đối với đô thị, dân cư tập trung với mật độ cao, điều kiện sinh sống của người dân khá chật hẹp, cơ sở hạ tầng phát triển có tính liên thông, đồng bộ, là nơi dễ phát sinh tệ nạn xã hội. Do đó, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND xã có điểm khác biệt so với HĐND phường, thị trấn.

1.2.4. Phương thức hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

HĐND cấp xã làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Do đó, phương thức hoạt động của HĐND cấp xã là thông qua kỳ họp HĐND cấp xã, để đại biểu HĐND cấp xã thể hiện trí tuệ, trách nhiệm của mình tham gia bàn bạc và quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương đã được trình bày tại kỳ họp. Đây là hoạt động quan trọng nhất của HĐND cấp xã, thể hiện tính chất của cơ quan hoạt động tập thể và quyết định theo đa số. HĐND cấp xã họp mỗi năm ít nhất hai kỳ (theo thông lệ họp giữa năm và cuối năm). Ngoài ra, HĐND

cấp xã tổ chức họp bất thường khi có các yêu cầu như sau: Họp theo yêu cầu Thường trực HĐND, Chủ tịch UBND cấp xã hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu HĐND cấp xã yêu cầu; hoặc khi có đơn yêu cầu của cử tri ở xã, phường, thị trấn và có chữ ký của trên 10% tổng số cử tri ở xã, phường, thị trấn theo danh sách cử tri bầu cử đại biểu HĐND cấp xã.

Trong kỳ họp của HĐND cấp xã, các đại biểu HĐND cấp xã có quyền chất vấn Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND, ủy viên UBND cấp xã. Hoạt động này nhằm giúp cho HĐND cấp xã giám sát việc tổ chức và bảo đảm thực hiện Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện Nghị quyết của HĐND cấp xã. Kết quả kỳ họp của HĐND cấp xã thông qua các quyết định của mình bằng hình thức Nghị quyết và phải được đại biểu HĐND cấp xã biểu quyết tán thành.

HĐND cấp xã còn hoạt động thông qua hoạt động giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND và đại biểu HĐND cấp xã. HĐND cấp xã thực hiện quyền giám sát thông qua các hoạt động như: Xem xét báo cáo công tác của Thường trực HĐND, UBND cấp xã; xem xét báo cáo của UBND cấp xã về tình hình thi hành Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cấp xã; xem xét văn bản của UBND cấp xã có dấu hiệu trái với Hiến pháp, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cấp xã; xem xét trả lời chất vấn của Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND, Ủy viên UBND cấp xã; thành lập Đoàn giám sát về một vấn đề nhất định khi xét thấy cần thiết và xem xét kết quả giám sát của Đoàn giám sát.

1.3. Những yếu tố ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

1.3.1. Mức độ ổn định của nền chính trị và quyết tâm chính trị của Đảng và Nhà nước Việt Nam

Yếu tố chính trị có ảnh hưởng mạnh mẽ tới hiệu quả của tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng pháp luật nói chung và HĐND

cấp xã nói riêng. Một đất nước có môi trường chính trị ổn định là điều kiện thuận lợi đối với hoạt động thực thi chính sách, bởi nó củng cố niềm tin của người dân, để họ tin và đi theo Đảng. Một đất nước bất ổn về chính trị sẽ luôn khiến người dân hoang mang, lo lắng, dao động... và dẫn đến thực hiện pháp luật không tốt và HĐND cấp xã sẽ khó quản lý và hoạt động kém hiệu quả. Hiện nay, Đảng ta luôn quan tâm và chỉ đạo sâu sát đối với việc tuyên truyền và phổ biến kiến thức nhằm nâng cao ý thức chính trị cũng như hiểu biết pháp luật cho các đảng viên và quần chúng nhân dân, đảng viên luôn gương mẫu đi đầu trong việc chấp hành đường lối chủ trương của Đảng và chính sách pháp luật của nhà nước, góp phần xây dựng tổ chức đảng *“Trong sạch, vững mạnh”*, từ đó tạo được niềm tin của quần chúng nhân dân đối với Đảng.

Ngoài ra, tính chất, mức độ của nền dân chủ xã hội cũng ảnh hưởng quan trọng đến quá trình hoạt động của HĐND cấp xã. Trong điều kiện xã hội có nền dân chủ rộng rãi, các tầng lớp xã hội có thể thẳng thắn, công khai bày tỏ ý kiến, quan điểm, nguyện vọng của mình đối với các vấn đề pháp luật và các cơ quan pháp luật, sẵn sàng lên tiếng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ngược lại, trong điều kiện xã hội thiếu dân chủ, thông tin nghèo nàn, bầu không khí chính trị ngột ngạt, gò bó thì các công dân không dám bày tỏ những suy nghĩ thật của mình, không dám đòi hỏi công lý vì tâm lý lo lắng, e ngại và hoạt động của HĐND cấp xã khó thực thi.

Bên cạnh đó, tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã đòi hỏi quyết tâm cao của Đảng và nhà nước. Trong quá trình thực thi chính sách sẽ gặp không ít khó khăn nên cần sự chỉ đạo sáng suốt của các cấp chính quyền để việc thực thi và hoạt động của HĐND cấp xã được thuận lợi hơn.

1.3.2. Sự phát triển kinh tế-xã hội

Quá trình thực thi hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung và hoạt động của HĐND cấp xã chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của sự phát triển kinh tế xã hội. Nước ta là một nước đang phát triển, trình độ kinh tế xã hội ở mỗi vùng

miền là khác nhau, do đó nó cũng ảnh hưởng nhất định đến hoạt động của HĐND cấp xã ở nước ta, vì đây là cơ quan trực tiếp thực thi chính sách ở địa phương. Điều kiện văn hóa xã hội, giáo dục không ngừng phát triển, mở rộng làm chuyển biến đáng kể trình độ dân trí, cách nghĩ và tầm nhìn của người dân Việt Nam không ngừng được cải thiện, đặc biệt là tư duy pháp lý. Người dân có nhiều điều kiện tiếp xúc với các phương tiện thông tin đại chúng như loa đài, ti vi, sách báo... để hiểu pháp luật hơn, họ sẽ dễ dàng tiếp thu và tự thi hành pháp luật, tuân theo pháp luật theo những triển khai của HĐND cấp xã. Nhưng khi kinh tế kém phát triển, cuộc sống của người dân nghèo đói thì hiện tượng vi phạm pháp luật tràn lan là không có gì đáng ngạc nhiên, và điều này đòi hỏi quá trình thực thi và hoạt động của HĐND cấp xã sẽ khó khăn hơn và kém hiệu quả hơn. Vì vậy, nhà nước cần phải chú ý phát triển kinh tế xã hội ở tất cả các vùng miền, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa...

1.3.3. Mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật

Mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật phải đảm bảo tính ổn định, tính hệ thống, tính thống nhất và tính minh bạch. Một hệ thống pháp luật công kênh, khó tiếp cận, khó hiểu, khó vận dụng và chứa đựng những mâu thuẫn nội tại thì tính khả thi của pháp luật không cao, việc tổ chức thực thi pháp luật khó đi vào cuộc sống, đặc biệt HĐND cấp xã là thiết chế cấu thành cấp chính quyền địa phương ở cơ sở, là nơi trực tiếp tổ chức thực thi Hiến pháp và pháp luật ở địa phương. Do đó, hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện và đồng bộ là yếu tố làm giảm hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã nước ta hiện nay.

Mặt khác, HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, do đó việc quản lý mọi mặt đời sống xã hội ở địa phương phải thực hiện theo khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, đảm bảo tính thượng tôn pháp luật. Chính vì vậy, đòi hỏi một hệ thống pháp luật hoàn thiện, pháp luật phải thể hiện được ý chí của nhân dân thông qua cơ quan dân cử đó là Quốc hội và HĐND các cấp, phải đảm bảo quyền tự do, dân chủ của nhân dân và đảm bảo thực thi trong cuộc sống, góp

phần xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, phục vụ lợi ích của nhân dân. Xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn thiện là đòi hỏi và cũng là điều kiện tiên quyết để nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp nói chung và HĐND cấp xã nói riêng.

1.3.4. Mức độ bảo đảm về nguồn lực

Nguồn lực đóng vai trò rất quan trọng đối với tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã, bao gồm các nguồn lực như: về vị trí địa lý, tài nguyên thiên nhiên, dân cư, kinh tế - xã hội, nguồn nhân lực... Nếu kinh tế chưa phát triển bền vững, tình hình an ninh – quốc phòng, trật tự an toàn xã hội vẫn còn diễn biến phức tạp, đời sống và thu nhập của người dân chưa cải thiện, thì mọi quyết định của HĐND cấp xã không mang tính khả thi, chất lượng hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã chưa cao, chưa đánh giá bao quát, toàn diện, nhận định tình hình để quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương cho sát với tình hình thực tế của địa phương. Bên cạnh đó, hoạt động của HĐND cấp xã cần có nguồn nhân lực đủ mạnh mà cụ thể là đại biểu HĐND cấp xã có trình độ chuyên môn cao, có kinh nghiệm thực tế, năng lực làm việc để có cách nhìn nhận vấn đề thực tế tại địa phương và có những đóng góp thảo luận xây dựng Nghị quyết HĐND cấp xã thực chất đi vào cuộc sống.

Việc tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã đòi hỏi phải có đủ nguồn lực về vật chất như máy móc, trang thiết bị hiện đại cần thiết cho công tác tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã, nếu thiếu thốn trang thiết bị ảnh hưởng đến hiệu quả và tiến độ hoạt động của HĐND cấp xã sẽ bị trì trệ không đáp ứng yêu cầu hội nhập nền kinh tế quốc tế hiện nay.

Như vậy, để nâng cao chất lượng tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã đòi hỏi phải đảm bảo đầy đủ nguồn lực và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hoạt động của HĐND cấp xã, các quyết

định của HĐND cấp xã thiết thực giúp phát triển kinh tế, ổn định chính trị trật tự an toàn xã hội tại địa phương.

1.3.5. Mức độ đồng thuận của xã hội

Sự đồng thuận xã hội là động lực để phát triển kinh tế - xã hội và ổn định chính trị, sự đồng thuận xã hội nhằm phát huy sức mạnh khối đại đoàn kết toàn dân tộc. Một đất nước nếu không đạt được sự đồng thuận xã hội thì nước đó rất khó phát triển. Đất nước Việt Nam đang xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Do đó, đòi hỏi sự vận hành của bộ máy nhà nước phải đảm bảo sự đồng thuận cao trong xã hội. Từ đó, hoạt động của hệ thống chính trị nói chung và HĐND cấp xã nói riêng đạt hiệu lực và hiệu quả. Mặt khác, các chủ trương, chính sách của Đảng và nhà nước không được sự đồng tình và ủng hộ của nhân dân dẫn đến những mâu thuẫn, xung đột xã hội gây ảnh hưởng đến tình hình an ninh chính trị trật tự an toàn xã hội. Điển hình, vừa qua Quốc hội đã thông qua hai dự án Luật đặc khu kinh tế và Luật an ninh mạng chưa được sự đồng thuận cao của xã hội, dẫn đến những cuộc biểu tình chống phá các cơ quan nhà nước, gây rối an ninh trật tự... Từ đó, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với Đảng và nhà nước.

Sự đồng thuận của xã hội còn là cơ sở để HĐND cấp xã triển khai thực hiện Nghị quyết của HĐND cấp xã đạt hiệu quả cao, thể hiện sự phù hợp của chủ trương, chính sách của địa phương khi ban hành đều được sự đồng tình ủng hộ của nhân dân, quá trình triển khai, tổ chức thực hiện các công trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội của địa phương được thuận lợi, việc tổ chức thực thi Hiến pháp và pháp luật được thực hiện một cách nghiêm minh. Qua đó, nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND cấp xã thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

1.3.6. Mức độ tác động của các yếu tố đặc thù vùng, miền

Các yếu tố đặc thù của vùng, miền một phần nào đó đã ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã. Đối với những địa phương miền núi, nơi tập trung nhiều dân tộc thiểu số, mật độ dân cư tập trung không cao, trình độ dân trí thấp, cơ sở hạ tầng kém phát triển, đời sống thu nhập của người dân không cao... việc vận động nhân dân thực hiện chủ trương, chính sách của địa phương cũng như việc thực thi pháp luật rất khó thực hiện. Do trình độ dân trí thấp, ảnh hưởng phong tục tập quán, người dân không am hiểu về pháp luật thì dễ phát sinh tệ nạn xã hội, gây mất an ninh trật tự, không chấp hành chủ trương chính sách của địa phương, việc xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội để thay đổi diện mạo của địa phương phải mất rất nhiều thời gian, tốn rất nhiều chi phí... Từ đó, việc tổ chức thực thi Hiến pháp và pháp luật của địa phương, Nghị quyết của HĐND cấp xã đạt hiệu quả không cao.

Tiểu kết Chương 1

Trong chương 1, tác giả đã hệ thống lý thuyết về HĐND cấp xã, đặc điểm của HĐND cấp xã, vị trí của HĐND cấp xã trong bộ máy quản lý nhà nước. Cách thức tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền năm 2015. Ngoài ra, tác giả cũng trình bày những yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã.

HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, là cơ quan gần gũi với dân nhất, là đơn vị cấp cơ sở không thể thiếu trong hệ thống bộ máy nhà nước của nước ta. Hoạt động của HĐND cấp xã góp phần phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương. Vì vậy, việc phân tích cơ cấu tổ chức và cách thức hoạt động của HĐND cấp xã giúp nhìn nhận những thiếu sót, những tồn tại trong quá trình hoạt động để có giải pháp điều chỉnh phù hợp với địa phương, cũng là góp phần nâng cao hiệu quả kinh tế, xã hội của địa phương. Dựa trên nền tảng nhận thức lý luận

được trình bày trong chương 1, tác giả sẽ tiến hành phân tích thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền năm 2015 tại tỉnh An Giang trong chương 2.

Chương 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2015 TẠI TỈNH AN GIANG

2.1. Những yếu tố đặc thù của tỉnh An Giang có ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã

2.1.1. Điều kiện tự nhiên và tình hình kinh tế- xã hội của tỉnh An Giang

2.1.1.1. Điều kiện tự nhiên

An Giang là tỉnh ở miền Tây Nam Bộ, thuộc vùng kinh tế trọng điểm đồng bằng sông Cửu Long, một phần nằm trong vùng Tứ giác Long Xuyên. An Giang có diện tích 3.536,7 km² (bằng 1,07% diện tích cả nước và bằng 8,73% diện tích toàn vùng đồng bằng sông Cửu Long), đứng thứ 4 so với 12 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long. Phía Đông giáp tỉnh Đồng Tháp 107,628km; phía Bắc và Tây Bắc giáp hai tỉnh Kandal và Takeo của Vương quốc Cam phuchia với đường biên giới dài 104km; phía Tây Nam giáp tỉnh Kiên Giang 69,789km; phía Nam giáp tỉnh Cần Thơ 44,734km.

An Giang nằm trong vùng khí hậu nhiệt đới gió mùa, trong năm có hai mùa rõ rệt gồm mùa mưa và mùa khô. Mùa mưa từ tháng 5 đến tháng 11, mùa khô từ tháng 12 đến tháng 4 năm sau. Nhiệt độ trung bình hàng năm khoảng 27 độ C, lượng mưa trung bình năm khoảng 1.130 mm. Độ ẩm trung bình 75% – 80%, khí hậu cơ bản thuận lợi cho phát triển nông nghiệp.

An Giang là tỉnh đầu nguồn sông Cửu Long, có hệ thống giao thông thủy, bộ rất thuận tiện. Giao thông chính của tỉnh là một phần của mạng lưới giao thông liên vùng quan trọng của quốc gia và quốc tế, có 02 cửa khẩu quốc tế Tịnh Biên và Vĩnh Xương, 02 cửa khẩu quốc gia Khánh Bình và Vĩnh Hội Đông. Đó là lợi thế cho quá trình mở cửa, phát triển và hội nhập kinh tế An Giang với các tỉnh trong khu vực, ngoài nước, nhất là khu vực Đông Nam Á.

An Giang có nguồn nước mặt và nước ngầm rất dồi dào. Sông Tiền và sông Hậu chảy song song từ Tây Bắc xuống Đông Nam trong địa phận của tỉnh dài gần 100 km, lưu lượng trung bình năm 13.800 m³/s. Bên cạnh đó, có 280 tuyến sông, rạch và kênh lớn, nhỏ, mật độ 0,72 km/km². Chế độ thủy văn của tỉnh phụ thuộc chặt chẽ vào chế độ nước của sông Mê Kông, hàng năm có gần 70% diện tích tự nhiên bị ngập lũ, thời gian ngập lũ từ 3 – 4 tháng, vừa đem lại lợi ích to lớn – đưa lượng phù sa, vệ sinh đồng ruộng... nhưng cũng đã gây ra những tác hại nghiêm trọng. Trong 30 năm qua đã có đến 05 lần ngập cao làm thiệt hại tính mạng, mùa màng, cơ sở hạ tầng, nhà ở của cư dân... làm cho suất đầu tư của tỉnh thường ở mức cao nhưng hiệu quả mang lại bị hạn chế.

An Giang có 37 loại đất khác nhau, hình thành 6 nhóm đất chính, trong đó chủ yếu là nhóm đất phù sa trên 151.600 ha, chiếm 44,5%, phần lớn đất đai đều màu mỡ vì 72% diện tích là đất phù sa hoặc có phù sa, địa hình bằng phẳng, thích nghi đối với nhiều loại cây trồng.

Như vậy, điều kiện tự nhiên tỉnh An Giang nhìn chung thuận lợi cho việc phát triển kinh tế - xã hội, nhất là thế mạnh về nông nghiệp, công nghiệp chế biến thủy sản và du lịch. Do vậy, các Nghị quyết của HĐND cấp xã khi ban hành phải sát với tình hình thực tế của địa phương và phải phát huy tiềm năng lợi thế của địa phương.

2.1.1.2. Dân số

Tính đến cuối năm 2016, dân số toàn tỉnh An Giang là 2.159.859 người, mật độ dân số 611 người/km². Đây là tỉnh có dân số đông nhất khu vực đồng bằng sông Cửu Long với 30,7% dân số sống ở đô thị và 69,3% dân số sống ở nông thôn. Toàn tỉnh có 24.011 hộ dân tộc thiểu số, với 114.632 người, chiếm 5,17% tổng dân số toàn tỉnh. Trong đó, dân tộc Khmer chiếm tỷ lệ 75,54% so tổng số người dân tộc thiểu số và chiếm 3,9% so tổng dân số toàn tỉnh, dân tộc Chăm chiếm tỷ lệ gần 12% so tổng số người dân tộc thiểu số và chiếm 0,62%

so tổng dân số toàn tỉnh, dân tộc Hoa chiếm tỷ lệ 12,50% so tổng số người dân tộc thiểu số và chiếm 0,65% tổng dân số toàn tỉnh.

Nhìn chung, cơ cấu dân số của tỉnh An Giang chủ yếu là người kinh, mật độ phân bố chủ yếu là ở nông thôn. Việc phân bố dân cư nông thôn chiếm tỷ lệ lớn gây không ít khó khăn cho hoạt động của HĐND cấp xã vì cơ sở vật chất thiếu thốn, giao thông không được thuận tiện, thông tin đến người dân chậm trễ, điều này đòi hỏi các đại biểu HĐND phải hoạt động tích cực hơn, thường xuyên hơn, sâu sát người dân hơn, nhất là công tác tiếp xúc cử tri, công tác tuyên truyền.

2.1.1.3. Tình hình kinh tế - xã hội

Mức độ tăng trưởng kinh tế của tỉnh An Giang theo báo cáo về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2017 của UBND tỉnh An Giang như sau:

Tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh (GRDP - theo giá so sánh 2010) tăng 5,11%, cao hơn mức tăng của năm 2015 (là 5,04%) và 2016 (là 4,47%). Trong mức tăng 5,11% thì khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng 1,02%, đóng góp 1,63 điểm phần trăm vào tăng trưởng chung, cao hơn mức tăng 0,40% của năm 2016; khu vực Công nghiệp - Xây dựng tăng 7,02%, đóng góp 0,74 điểm phần trăm, cao hơn mức tăng 6,96% của năm 2016; khu vực dịch vụ tăng 7,22%, đóng góp 2,66 điểm phần trăm, cao hơn mức tăng 6,67% của năm 2016; thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm tăng 5,84% đóng góp 0,08 điểm phần trăm, cao hơn mức tăng 2,17% của năm 2016.

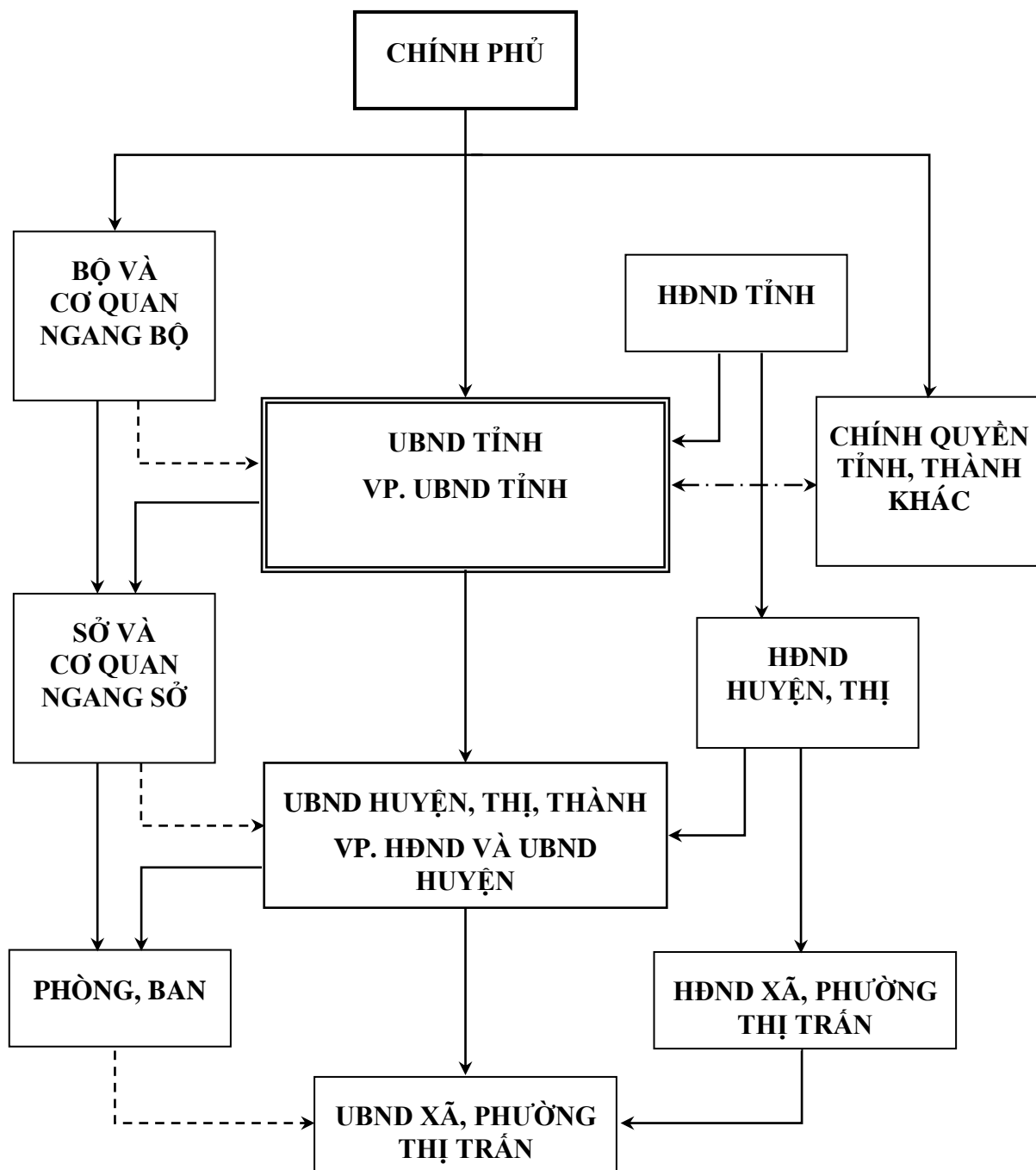
Cơ cấu kinh tế cả năm 2017 tiếp tục chuyển dịch theo hướng tích cực và dần ổn định. Trong đó: Khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản chiếm tỷ trọng 30,90%; khu vực công nghiệp và xây dựng chiếm 14,21%; khu vực dịch vụ chiếm 53,30%; thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm chiếm

1,60% (cơ cấu kinh tế năm 2016 lần lượt là 32,96%; 13,73%; 51,70% và 1,61%). Riêng ngành du lịch, các cơ sở kinh doanh du lịch tiếp tục được đầu tư, nhiều loại hình dịch vụ phát triển đa dạng.

Tóm lại, tỉnh An Giang là tỉnh chủ yếu phát triển nông nghiệp, với bốn dân tộc cùng sinh sống gồm: Kinh, Khmer, Chăm, Hoa. Kinh tế - xã hội của tỉnh phát triển chưa bền vững, sản xuất nông nghiệp phát triển còn chậm, hạ tầng giao thông chưa đồng bộ, chất lượng các dịch vụ y tế chưa đáp ứng yêu cầu, đời sống của một bộ phận nhân dân nhất là đồng bào miền núi và dân tộc thiểu số còn gặp nhiều khó khăn, an ninh biên giới, an ninh nội địa còn tiềm ẩn những yếu tố gây mất ổn định... Do đó, đòi hỏi hoạt động HĐND cấp xã, đặc biệt là các đại biểu HĐND cấp xã phải nắm chắc đặc điểm tình hình cụ thể của địa phương mình để đề xuất với HĐND cấp xã tập trung khai thác và phát huy lợi thế, thế mạnh của từng vùng, miền để đưa những quyết sách phát triển kinh tế - xã hội của địa phương sát với tình hình thực tế của từng vùng, miền. Có như thế, HĐND cấp mới phát huy tính sáng tạo, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm và Nghị quyết của HĐND cấp xã mới đi vào cuộc sống và có tính khả thi cao. Ngược lại, nếu đại biểu HĐND cấp xã không am hiểu về tình hình của địa phương, những lợi thế, thế mạnh của vùng, thì hoạt động của HĐND chủ yếu mang tính hình thức, không phát huy tính chủ động sáng tạo, phải trông chờ vào sự chỉ đạo của cấp trên.

2.1.2. Hệ thống chính trị và bộ máy chính quyền tỉnh An Giang

Hình 2.1. Sơ đồ hệ thống chính trị tỉnh An Giang



(Nguồn: Cổng thông tin điện tử tỉnh An Giang)

*** Ghi chú:**

- > Điều hành trực tiếp
- - - - -> Chỉ đạo phối hợp
- ← - - - -> Thông tin trao đổi

Hệ thống quản lý của chính quyền tỉnh An Giang được tổ chức với tổng số cơ quan quản lý nhà nước cấp xã trở lên là 319 đơn vị, trong đó có 34 cơ quan quản lý nhà nước cấp tỉnh.

Theo thống kê của Sở Nội vụ tỉnh An Giang tính đến thời điểm tháng 12/2017 số lượng cán bộ, công chức cấp xã là 9.209. Trong đó, công chức là 1.785, cán bộ là 1.776, cán bộ không chuyên trách là 5.648. Đa số cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn đại học chiếm tỷ lệ trên 60%, số còn lại có trình độ chuyên môn từ cao đẳng trở xuống.

Với hệ thống chính trị trên có thể thấy hoạt động của HĐND cấp xã chịu sự điều hành trực tiếp của HĐND cấp huyện, thị xã, thành phố và trực tiếp điều hành hoạt động của UBND xã, phường, thị trấn. Bên cạnh đó, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã dần dần được chuẩn hoá về trình độ chuyên môn, số lượng cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn đại học chiếm tỷ lệ khá cao. Đây là điều kiện thuận lợi nhằm giúp cho hoạt động của HĐND cấp xã ngày càng có chất lượng, phát huy hiệu lực, hiệu quả.

2.1.3. Khái quát về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tại tỉnh An Giang giai đoạn trước khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

Trước khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã thuộc tỉnh An Giang hoạt động theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Theo đó, HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương đồng thời đại diện cho nhân dân địa phương, có quyền ra các nghị quyết để quyết định các vấn đề ở địa phương và thực hiện quyền giám sát trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình mà pháp luật quy định.

Về cơ cấu tổ chức của HĐND cấp xã: Thường trực HĐND do HĐND cấp xã bầu ra. Thường trực HĐND cấp xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND. Phó Chủ tịch HĐND cấp xã là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Thành viên

của Thường trực HĐND không thể đồng thời là thành viên của UBND cùng cấp. Số lượng đại biểu HĐND cấp xã nhiệm kỳ 2011 – 2016 là 4.580 đại biểu (trong đó, có 972 đại biểu nữ). Đa số đại biểu HĐND là kiêm nhiệm, đại biểu HĐND chuyên trách là 142 đại biểu.

Về phương thức hoạt động của HĐND cấp xã: HĐND cấp xã hoạt động chủ yếu thông qua kỳ họp HĐND. Hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã luôn gắn liền và được bảo đảm bằng hiệu quả của việc tổ chức kỳ họp HĐND. Thông thường trong năm, HĐND cấp xã ở tỉnh An Giang đã tổ chức 02 kỳ họp vào tháng 06 và tháng 12 ngoài ra có các kỳ họp bất thường và kỳ họp chuyên đề. Nhiệm kỳ 2011 – 2016, HĐND cấp xã đã tổ chức được 1.850 kỳ họp (trong đó có 367 kỳ họp bất thường, 34 kỳ họp chuyên đề). Các kỳ họp HĐND bảo đảm đúng Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005. Chất lượng các kỳ họp HĐND cấp xã ngày được nâng lên, nội dung kỳ họp chuẩn bị chu đáo, chặt chẽ, sát với tình hình thực tế, không dàn trải.

Trước mỗi kỳ họp HĐND cấp xã, Thường trực HĐND, lãnh đạo UBND, Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã đã họp thống nhất nội dung chương trình, thời gian để các đại biểu HĐND tiếp xúc cử tri và công tác chuẩn bị cho kỳ họp. Đồng thời, thông báo trên đài truyền thanh của xã để nhân dân theo dõi kỳ họp. Một số xã, phường, thị trấn đã thực hiện tốt quy định trước khi khai mạc kỳ họp đã gửi báo cáo, tài liệu liên quan đến nội dung chương trình kỳ họp cho đại biểu HĐND nghiên cứu. Thường trực HĐND cấp xã chuẩn bị dự thảo nghị quyết, báo cáo tổng hợp ý kiến kiến nghị của cử tri, báo cáo về hoạt động của HĐND cấp xã và các tài liệu liên quan đến kỳ họp gửi cho đại biểu HĐND nghiên cứu trước ngày khai mạc kỳ họp.

Sau mỗi kỳ họp, Thường trực HĐND cấp xã tập hợp tất cả các Báo cáo, Tờ trình, Nghị quyết, biên bản kỳ họp để chỉnh lý, in ấn gửi báo cáo về cấp trên. Kết quả nhiệm kỳ 2011 – 2016, HĐND cấp xã ban hành 2.441 Nghị quyết về tổ

chức và 3.848 Nghị quyết về các lĩnh vực kinh tế - xã hội. Đồng thời, tổ chức tiếp xúc cử tri để tuyên truyền các nội dung, Nghị quyết kỳ họp và đôn đốc, giám sát việc thực hiện Nghị quyết của HĐND.

Về hoạt động giám sát của HĐND cấp xã: Đây là một trong những chức năng quan trọng của HĐND cấp xã. Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã được tiến hành thường xuyên gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định. Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã được thực hiện thông qua giám sát tại kỳ họp, giám sát của Thường trực HĐND và giám sát của đại biểu HĐND cấp xã. Trong nhiệm kỳ 2011 – 2016, Thường trực HĐND cấp xã đã thành lập 10.769 đoàn giám sát, nội dung giám sát chủ yếu về công tác tuyển sinh, huy động trẻ ra lớp đúng độ tuổi, cơ sở vật chất và trang thiết bị dạy học, đội ngũ giáo viên, thực hiện các khoản thu đầu năm học; việc giải quyết đơn thư khiếu nại trên lĩnh vực đất đai... Kết thúc đợt giám sát, đoàn giám sát họp và có thông báo kết luận giám sát đánh giá kết quả đơn vị giám sát đã làm được đồng thời chỉ ra những tồn tại hạn chế và yêu cầu đơn vị thực hiện và báo cáo kết quả về Thường trực HĐND để báo cáo trước kỳ họp.

Về hoạt động tiếp xúc cử tri: Đa số các đại biểu HĐND cấp xã đã thực hiện tốt việc tiếp xúc cử tri, thu thập đầy đủ ý kiến, kiến nghị của cử tri phản ánh đến HĐND các cấp. Chất lượng các cuộc tiếp xúc cử tri ngày càng được nâng cao, các ý kiến phát biểu của cử tri phản ánh nhiều lĩnh vực như: kinh tế, văn hóa, giáo dục, an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội, vệ sinh môi trường, chính sách an sinh xã hội... Tuy nhiên, trong công tác tổ chức tiếp xúc cử tri, số lượng cử tri tham dự buổi tiếp xúc nhiều nơi chưa bảo đảm theo yêu cầu.

Nhìn chung, trước khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, hoạt động của HĐND cấp xã tỉnh An Giang mặc dù đang từng bước cải thiện, đổi mới nhưng vẫn còn rời rạc, chưa thường xuyên và chất lượng chưa cao.

2.2. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tỉnh An Giang theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

2.2.1. Quá trình triển khai thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 tại tỉnh An Giang

Sau khi đại diện lãnh đạo HĐND, UBND tỉnh An Giang tham dự hội nghị tập huấn, triển khai các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 được tổ chức tại tỉnh Đồng Tháp. Ngày 27/4/2016, HĐND phối hợp với UBND tỉnh An Giang tổ chức triển khai Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 tại thành phố Long Xuyên cho gần 2.000 đại biểu trong Thường trực HĐND, các Ban HĐND các huyện, xã, phường, thị trấn trên địa bàn tỉnh An Giang.

Theo đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2016, gồm 08 chương, 143 điều, quy định về tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính; phân định thẩm quyền giữa Trung ương, địa phương và giữa các cấp chính quyền; quy định về cơ cấu tổ chức và hoạt động của HĐND, UBND; các điều kiện đảm bảo cho hoạt động của chính quyền địa phương...

Tại Hội nghị, các đại biểu đã được nghe các báo cáo viên giới thiệu về các nội dung: Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ quy định số lượng Phó Chủ tịch UBND và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên UBND; Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 ngày 25/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính; Nghị quyết số 1206/2016/UBTVQH13 ngày 13/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về chế độ, chính sách và các điều kiện bảo đảm hoạt động của đại biểu HĐND.

Cũng tại hội nghị, các đại biểu HĐND các huyện, xã tích cực phát biểu, đóng góp ý kiến nêu những điểm còn chưa rõ, còn vướng mắc, những phát sinh,

tồn tại trong quá trình triển khai thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 tại địa phương mình để Ban tổ chức có những giải đáp trực tiếp tại Hội nghị. Các ý kiến của đại biểu về những vấn đề phát sinh trong quá trình tổ chức triển khai thực hiện tại địa phương đều được Ban tổ chức Hội nghị tiếp thu để tiếp tục nghiên cứu, đề xuất với cấp có thẩm quyền để có những phương hướng, giải pháp khắc phục, điều chỉnh. Đồng thời, tổng hợp đầy đủ để báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, từ đó có những phương án giải quyết, thực hiện trong thời gian tới.

Tóm lại, hội nghị được tổ chức nhằm giúp lãnh đạo chủ chốt của các huyện và các xã, phường, thị trấn trên địa bàn tỉnh An Giang nắm được những nội dung cơ bản của Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, qua đó nâng cao nhận thức chính trị, kiến thức lý luận để vận dụng vào việc tuyên truyền, triển khai, tổ chức thực hiện ở từng địa phương.

2.2.2. Thực tiễn tổ chức Hội đồng nhân dân cấp xã tỉnh An Giang theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

Tỉnh An Giang có 11 đơn vị hành chính trực thuộc gồm 02 thành phố, 01 thị xã và 08 huyện. 156 đơn vị hành chính cấp xã, gồm 21 phường, 16 thị trấn và 119 xã, trong đó: có 119 đơn vị hành chính loại I; 37 đơn vị hành chính loại II. An Giang được Chính phủ công nhận 21 xã vùng núi thuộc hai huyện Tịnh Biên và Tri Tôn.

Bảng 2.1. Đơn vị hành chính thuộc tỉnh An Giang

STT	Tên	Đơn vị hành chính
1	Thành phố Long Xuyên	11 phường, 2 xã
2	Thành phố Châu Đốc	5 phường, 2 xã
3	Thị xã Tân Châu	5 phường, 9 xã
4	Huyện An Phú	2 thị trấn, 12 xã
5	Huyện Châu Phú	1 thị trấn, 12 xã

6	Huyện Châu Thành	1 thị trấn, 12 xã
7	Huyện Chợ Mới	2 thị trấn, 16 xã
8	Huyện Phú Tân	2 thị trấn, 16 xã
9	Huyện Thoại Sơn	3 thị trấn, 14 xã
10	Huyện Tịnh Biên	3 thị trấn, 11 xã
11	Huyện Tri Tôn	2 thị trấn, 13 xã

(Nguồn: Cổng thông tin điện tử tỉnh An Giang)

Chính quyền cấp xã tại tỉnh An Giang bao gồm ba loại hình: Xã, phường, thị trấn. Ba loại hình này có những khác biệt cơ bản trên các lĩnh vực kinh tế-xã hội, văn hóa, truyền thống, quan hệ dân cư.

Trước đây khi chưa ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 trong cơ cấu HĐND cấp xã không có các Ban của HĐND, Văn phòng HĐND cho nên trong cơ cấu HĐND cấp xã ở tỉnh An Giang cũng không có các ban của HĐND, Văn phòng HĐND như ở cấp tỉnh và cấp huyện mà chỉ có Thường trực HĐND. Chính vì vậy, bộ máy hoạt động của HĐND cấp xã không đủ sức để phát huy hiệu lực, hiệu quả để tương xứng với vị trí, vai trò của HĐND cấp xã.

Theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, HĐND cấp xã được thành lập Ban pháp chế, Ban kinh tế - xã hội. Ban của HĐND cấp xã gồm có Trưởng ban, một Phó Trưởng ban và các Ủy viên. Mỗi ban của HĐND cấp xã có 05 thành viên, trong đó Trưởng ban, Phó Trưởng ban và các Ủy viên của các Ban của HĐND cấp xã hoạt động kiêm nhiệm. Đây là điểm mới của Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 nhằm từng bước hoàn thiện thể chế khắc phục tình trạng hoạt động mang tính hình thức của HĐND cấp xã có đầy đủ quyền lực nhưng không thực hiện hết quyền lực của mình. Mặt khác, việc thành lập hai ban của HĐND cấp xã góp phần cho việc xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp xã thực hiện đúng trình tự, thủ tục và đúng quy định pháp luật. Đồng thời, nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã, đảm bảo việc tổ chức thực thi

pháp luật và việc thực hiện Nghị quyết của HĐND cấp xã thực chất vào cuộc sống.

Thường trực HĐND cấp xã tỉnh An Giang gồm: Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND, trong đó Phó Chủ tịch HĐND hoạt động chuyên trách. An Giang thực hiện mô hình Bí thư Đảng uỷ cấp xã kiêm Chủ tịch HĐND cấp xã được triển khai ở 10/11 huyện, thị xã, thành phố. Hiện nay, có 82/156 xã, phường, thị trấn thực hiện mô hình này, gồm: Thành phố Long Xuyên 07/13, thành phố Châu Đốc 03/07, thị xã Tân Châu 03/14, huyện Châu Thành 07/13, Tri Tôn 13/15, Tịnh Biên 09/14, An Phú 07/14, Phú Tân 11/18, Thoại Sơn 16/17 và Chợ Mới 06/18. Việc thực hiện mô hình Bí thư Đảng uỷ cấp xã kiêm Chủ tịch HĐND cấp xã nhằm tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của HĐND cấp xã, giảm bớt khâu trung gian xin ý kiến chỉ đạo, giúp cho HĐND cấp xã phát huy vị thế là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, góp phần thực hiện thắng lợi nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng của địa phương.

Về số lượng đại biểu HĐND cấp xã ở tỉnh An Giang: Nhiệm kỳ 2016 – 2021 tổng số đại biểu HĐND cấp xã là 4.597 đại biểu, trong đó đại biểu nữ là 1.207, chiếm tỷ lệ 26,25%. Đa số đại biểu HĐND cấp xã là hoạt động kiêm nhiệm và đang công tác tại các cơ quan như: Cơ quan đảng: 644 người, chiếm tỷ lệ 14%; chính quyền: 1.830 người, chiếm tỷ lệ 39,8%; UBMTTQVN và các tổ chức thành viên: 1.079 người, chiếm tỷ lệ 23,47%; doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề: 88 người, chiếm tỷ lệ 1,91%; tôn giáo: 128 người, chiếm tỷ lệ 2,78% và thành phần khác: 828 người, chiếm tỷ lệ 18,01%. Về trình độ đại biểu HĐND cấp xã nhiệm kỳ 2016 – 2021 gồm: Dưới đại học: 2.456 người, chiếm tỷ lệ 53,43%; đại học: 2.119 người, chiếm tỷ lệ 46,09%; trên đại học: 22 người, chiếm tỷ lệ 0,47%.

Nhìn chung, đa số đại biểu HĐND cấp xã là hoạt động kiêm nhiệm và đang công tác tại các cơ quan trên địa bàn cấp xã. Về trình độ đại biểu HĐND

cấp xã có nâng lên so với nhiệm kỳ trước, tuy nhiên số lượng đại biểu có trình độ dưới đại học chiếm tỷ lệ trên 50%, đây cũng chính là nguyên nhân dẫn đến chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND cấp xã không cao.

2.2.3. Thực tiễn hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tỉnh An Giang theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

2.2.3.1. Kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp xã

Từ sau khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, với sự nỗ lực phấn đấu của các đại biểu HĐND cấp xã, HĐND cấp xã tỉnh An Giang đã thực hiện ngày càng tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Các hoạt động của HĐND cấp xã trước, trong và sau kỳ họp như công tác chuẩn bị nội dung, tổ chức, điều hành, chất vấn, hoạt động giám sát, việc thực hiện quy trình ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã được thực hiện nghiêm túc đảm bảo đúng luật và đạt hiệu quả cao.

Việc quyết định những vấn đề quan trọng của HĐND cấp xã có nhiều đổi mới, đã bám sát yêu cầu về phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh và phù hợp với đặc thù của từng đơn vị hành chính ở địa phương. Điển hình, HĐND xã tập trung quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển xã đạt chuẩn nông thôn mới nhằm cải thiện đời sống vật chất của nhân dân, kết quả có 29/119 xã đạt tiêu chuẩn xã nông thôn mới; quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm nhất là các xã ở vùng gần biên giới, vùng dân tộc thiểu số và vùng đồng bào có đạo... Đối với HĐND phường, thị trấn tập trung quyết định việc xây dựng phường, thị trấn đạt chuẩn văn minh đô thị. Trong công tác chuẩn bị tổ chức kỳ họp HĐND cấp xã, đã có bước cải tiến về cách làm, đề cao trách nhiệm của Thường trực HĐND, các Ban và từng đại biểu HĐND, UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, chất lượng kỳ họp của HĐND cấp xã được nâng lên góp phần quan trọng nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp, vai trò, vị trí của HĐND cấp xã được khẳng định là cơ quan

quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

Công tác chuẩn bị và tổ chức kỳ họp của HĐND cấp xã: Xác định kỳ họp là hoạt động chủ yếu của HĐND cấp xã. Cho nên, HĐND cấp xã rất quan tâm từ công tác chuẩn bị kỳ họp, cần chu đáo, nghiêm túc về hình thức, lẫn nội dung; tăng cường khảo sát cơ sở, tiếp xúc cử tri địa bàn dân cư để làm cơ sở quyết định các vấn đề quan trọng và ban hành Nghị quyết sát với thực tế mang tính khả thi cao. HĐND cấp xã tiếp tục duy trì tổ chức 02 kỳ họp vào tháng 06 và tháng 12 ngoài ra có các kỳ họp bất thường và kỳ họp chuyên đề. Từ đầu nhiệm kỳ 2016 – 2021 đến nay, HĐND cấp xã đã tổ chức được 850 kỳ họp (trong đó có 162 kỳ họp bất thường, 17 kỳ họp chuyên đề). Chất lượng các kỳ họp HĐND cấp xã được tiến hành đúng thủ tục, các báo cáo của HĐND, UBND, UBMTTQVN xã, phường, thị trấn được chuẩn bị chu đáo.

Việc điều hành các kỳ họp cũng được quan tâm cải tiến. Thường trực HĐND cấp xã đã hướng dẫn những nội dung cần tập trung thảo luận để làm rõ và thống nhất ra nghị quyết. Thường trực HĐND với vai trò là chủ tọa kỳ họp thực hiện tốt việc điều hành các phiên chất vấn và trả lời chất vấn. Tổng hợp đầy đủ ý kiến chất vấn của đại biểu, dự kiến danh sách những người có trách nhiệm trả lời chất vấn. Luôn cải tiến cách thức điều hành phiên chất vấn sao cho cả người chất vấn và trả lời chất vấn đều có sự chuẩn bị, tránh hỏi chiếu lệ, trả lời qua loa. Chất vấn của đại biểu nội dung ngày càng chất lượng, đi sâu vào vấn đề hơn, việc giải trình, giải quyết những ý kiến chất vấn của đại biểu HĐND được Lãnh đạo UBND cấp xã thực hiện khá nghiêm túc, nội dung trả lời rõ ràng, có phân định được đúng sai, trách nhiệm thuộc về ai và đề ra biện pháp khắc phục trong thời gian tới.

Số lượng các Nghị quyết được HĐND cấp xã thông qua tại các kỳ họp HĐND từ 02 đến 06 Nghị quyết. Nhìn chung, các nghị quyết của HĐND cấp xã

đã sát hợp với ý Đảng, lòng dân và tình hình thực tế tại địa phương, đáp ứng được các yêu cầu bức xúc được nhân dân quan tâm theo dõi đồng tình ủng hộ.

Sau mỗi kỳ họp, Thường trực HĐND cấp xã tập hợp tất cả các Báo cáo, Tờ trình, Nghị quyết, biên bản kỳ họp để chỉnh lý, hoàn chỉnh và in ấn gửi báo cáo về cấp có thẩm quyền theo quy định. Sau đó, Thường trực HĐND cấp xã phối hợp UBMTTQVN cấp xã tổ chức đại biểu HĐND ba cấp tiếp xúc cử tri để tuyên truyền các nội dung, Nghị quyết kỳ họp và đôn đốc, giám sát việc thực hiện Nghị quyết HĐND. Tổ chức họp đánh giá kết quả kỳ họp HĐND, rút kinh nghiệm những mặt làm tốt cần phát huy, những yếu kém cần khắc phục để tiếp tục nâng cao chất lượng kỳ họp.

Quyết định các vấn đề liên quan đến địa phương: Từ đầu nhiệm kỳ 2016 – 2021 đến nay, HĐND cấp xã đã ban hành 1.243 Nghị quyết về tổ chức, 1.928 Nghị quyết về các lĩnh vực kinh tế - xã hội. Trên cơ sở quy định của pháp luật, HĐND cấp xã đã thực hiện tốt chức năng thảo luận và quyết định nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, thu chi ngân sách, đảm bảo an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội, không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người dân.

Hoạt động tiếp xúc cử tri: Đại biểu HĐND cấp xã có trách nhiệm tiếp xúc cử tri tại đơn vị bầu cử nơi đại biểu được bầu trước và sau kỳ họp HĐND cấp xã theo kế hoạch của Thường trực HĐND cấp xã, Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã. Ngoài ra, đại biểu HĐND cấp xã cũng đã tiến hành tiếp xúc cử tri ở nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trực tiếp gặp gỡ cử tri để tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri và những vấn đề mà cử tri quan tâm như: đối với khu vực đô thị những vấn đề mà cử tri quan tâm nhiều nhất là lĩnh vực kinh tế - đầu tư – xây dựng, cơ sở hạ tầng, hệ thống giao thông, giáo dục, chính sách an sinh xã hội, công tác khám chữa bệnh bảo hiểm y tế, vi phạm an toàn giao thông; đối với khu vực nông thôn những vấn đề mà cử tri quan tâm nhiều nhất là lĩnh vực nông nghiệp, tình hình sạt lở, ô nhiễm môi trường, tình hình an ninh trật tự, tệ nạn xã hội; chuyển những kiến nghị của cử tri đến Thường trực HĐND cấp xã để tổng

hợp báo cáo HĐND cấp xã, gửi tới cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, giải quyết.

Nhiệm kỳ 2016 – 2021, việc tổ chức tiếp xúc cử tri trước và sau các kỳ họp HĐND do Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam các cấp chủ trì, được tiến hành thường xuyên, đều đặn và đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Từ đầu nhiệm kỳ đến nay, tỉnh An Giang đã tổ chức được 1.810 cuộc tiếp xúc cử tri cho HĐND 03 cấp trước và sau kỳ họp, có 130.580 lượt cử tri tham dự, có 24.076 ý kiến, kiến nghị. Các ý kiến, kiến nghị của cử tri đặt ra tại các buổi tiếp xúc được các vị đại biểu tiếp thu, phản ánh lại UBND các cấp và các đơn vị có liên quan và đều được trả lời thỏa đáng.

2.2.3.2. Hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân cấp xã

Thường trực HĐND cấp xã gồm Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND. Trong nhiệm kỳ 2016 – 2021, Thường trực HĐND cấp xã thuộc tỉnh An Giang đã phát huy vai trò, vị trí của mình như: triệu tập các kỳ họp của HĐND, phối hợp với UBND trong việc chuẩn bị các nội dung, điều kiện cho kỳ họp, chủ tọa, điều khiển các kỳ họp đảm bảo phát huy tính dân chủ trong mỗi kỳ họp. Trước, sau mỗi kỳ họp HĐND, Thường trực HĐND đã chủ động phối hợp với Ban thường trực UBMTTQVN cấp xã xây dựng kế hoạch tiếp xúc cử tri, tổng hợp ý kiến kiến nghị của cử tri, kịp thời chuyển đến UBND cấp xã yêu cầu trả lời theo đúng quy định; đối với những ý kiến kiến nghị của cử tri ở nhiều kỳ họp, bước đầu đã được Thường trực HĐND xã, phường, thị trấn lựa chọn, phân loại để chuyển đến UBND xã, phường, thị trấn làm rõ tiến độ thực hiện, những khó khăn và giải pháp giải quyết để trả lời cử tri; những kiến nghị của cử tri kéo dài qua nhiều kỳ họp chưa được giải quyết Thường trực HĐND xã, phường, thị trấn đã và trực tiếp làm việc với UBND xã, phường, thị trấn để thống nhất giải quyết dứt điểm và trả lời cử tri. Đây là một trong những đổi mới nổi bật và có hiệu quả của Thường trực HĐND xã, phường, thị trấn trong hoạt động của HĐND từ đầu nhiệm kỳ 2016 – 2021 cho đến nay.

Thường trực HĐND cấp xã đã làm tốt nhiệm vụ điều hòa, giữ mối liên hệ với các đại biểu HĐND cấp xã, báo cáo hoạt động của mình lên cấp huyện. Thường trực HĐND cấp xã hàng tháng tiếp dân cùng với Chủ tịch UBND cấp xã. Qua đó, đôn đốc, kiểm tra UBND cấp xã kịp thời giải quyết, trả lời đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân.

Thường trực HĐND xã, phường, thị trấn tổ chức họp ít nhất mỗi tháng một lần để kiểm điểm việc thực hiện nhiệm vụ của mình, các nghị quyết của HĐND xã, phường, thị trấn, các quyết định của Thường trực HĐND xã, phường, thị trấn và đề ra nhiệm vụ công tác tháng sau. Từ đầu nhiệm kỳ 2016-2021, thường HĐND cấp xã đã tổ chức 7.231 cuộc họp.

2.2.3.3. Hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã

Đại biểu HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh An Giang từ sau khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã có những chuyển biến tích cực trong hoạt động của mình. Hầu hết các đại biểu đều thể hiện tinh thần trách nhiệm cao, luôn giữ gìn phẩm chất đạo đức, phấn đấu thực hiện nhiệm vụ người đại biểu nhân dân, được nhân dân tin nhiệm. Nhiều đại biểu đã thực hiện tốt việc tiếp xúc cử tri, thu thập thông tin phản ánh đầy đủ ý kiến, kiến nghị của nhân dân đối với HĐND cấp xã, tham gia điều đặn các kỳ họp HĐND. Phối hợp với UBMTTQVN cấp xã tiếp xúc cử tri.

Do ý thức được tầm quan trọng của các kỳ họp HĐND, trong thời gian qua, tỷ lệ đại biểu HĐND tham gia các kỳ họp HĐND khá cao (trên 90% đại biểu). Hầu hết các ý kiến phát biểu của đại biểu HĐND đều tập trung vào các nội dung trọng tâm, thiết thực. Thông thường tại các kỳ họp HĐND xã, phường, thị trấn có từ 5-10 ý kiến thảo luận tại hội trường.

Đầu nhiệm kỳ đa số đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn là đảng viên về cơ bản đã được học qua lớp sơ cấp lý luận chính trị, một số đại biểu đã có trình độ trung cấp lý luận chính trị. Đến giữa nhiệm kỳ một số đại biểu đã đi học lớp trung cấp lý luận chính trị nhất là các đại biểu là lãnh đạo chủ chốt đến nay đã cơ

bản học xong lớp trung cấp lý luận chính trị. Do vậy, các đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn đã có khả năng nhận thức nhanh nhạy, nắm bắt được đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước và vận dụng triển khai phù hợp với tình hình thực tiễn địa phương.

Các đại biểu đã tích lũy được các kinh nghiệm từ các hoạt động thực tiễn phong phú nên một số đại biểu đã phát huy tốt khả năng tổ chức hoạt động thực tiễn. Cụ thể là, các đại biểu đã đề ra được các giải pháp phù hợp, thiết thực, góp phần tháo gỡ, giải quyết các vấn đề nảy sinh ở địa phương. Các đại biểu đã phối hợp với các cơ quan, ban ngành và nhân dân tổ chức triển khai có hiệu quả các phong trào quần chúng như phát triển kinh tế, xây dựng nông thôn mới... Các hoạt động như xây dựng đời sống văn hoá ở khu dân cư, giao thông nông thôn, giải quyết việc làm, xoá đói giảm nghèo đã thu hút được sự đóng góp, tham gia của đông đảo nhân dân, góp phần thay đổi bộ mặt nông thôn.

Năng lực làm việc với con người, với tập thể và khả năng làm việc độc lập của các đại biểu có những ưu điểm như họ là những người luôn gần dân, sâu sát với nhân dân, nắm bắt được các tâm tư nguyện vọng của nhân dân, lại được hoạt động trên chính quê hương của mình nên tiếng nói của họ được nhân dân tin tưởng, bởi vậy hoạt động thực tiễn của các đại biểu thường gặp nhiều thuận lợi, dễ thuyết phục nhân dân. Tại các kỳ họp HĐND, đại biểu HĐND một số xã đã tích cực phát biểu ý kiến, thảo luận, trao đổi để đi đến thống nhất và quyết định những vấn đề thuộc nội dung kỳ họp. Như vậy có thể thấy tại kỳ họp, sự tham gia của đại biểu HĐND không chỉ còn là sự hiện diện đơn thuần cho có đủ thành phần mà các đại biểu đã tạo không khí làm việc hiệu quả trên tinh thần cởi mở, dân chủ và đã phát huy trí tuệ của đại biểu HĐND.

2.2.3.4. Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã

Từ đầu nhiệm kỳ 2016 – 2021, Thường trực HĐND và các Ban của HĐND cấp xã đã thành lập 5.769 đoàn giám sát, nội dung giám sát về an toàn vệ

sinh thực phẩm, thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, công tác đảm bảo trật tự đô thị, hoạt động thu, chi ngân sách, xây dựng cơ bản, xây dựng trường đạt chuẩn quốc gia, xây dựng phường đạt chuẩn văn minh đô thị, công tác tuyển quân ... Qua giám sát đã phát hiện và kiến nghị nhiều vấn đề quan trọng với HĐND và các ngành chức năng để điều chỉnh kịp thời những sai sót trong quá trình thực hiện, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác điều hành, quản lý, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội tại địa phương.

Thông qua hoạt động giám sát, HĐND xã, phường, thị trấn đã giúp UBND và các ngành có liên quan hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, kịp thời khắc phục những thiếu sót, hạn chế trong quá trình tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ. Tổ chức được các cuộc giám sát chuyên đề, giám sát tại kỳ họp của HĐND thông qua việc xem xét các báo cáo, tờ trình và thực hiện quyền chất vấn của đại biểu; tiến hành thẩm tra các báo cáo, tờ trình của UBND, báo cáo thẩm tra tại kỳ họp của HĐND; chuẩn bị phiếu ghi ý kiến chất vấn cho đại biểu để Thường trực HĐND tổng hợp, sau đó thống nhất với UBND và phân công các ban, ngành trả lời trực tiếp tại kỳ họp. Các đại biểu đã thể hiện được vai trò đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân.

Nhìn chung, hoạt động giám sát của HĐND xã, phường, thị trấn từng bước đổi mới, tập trung giám sát những vấn đề trọng tâm, trọng điểm, những vấn đề bức xúc mà cử tri quan tâm. Tuy nhiên, đa số đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn đều là kiêm nhiệm, trình độ năng lực còn hạn chế. Thành viên của các Ban của HĐND cấp xã chủ yếu cơ cấu các đoàn thể đều hoạt động kiêm nhiệm, cho nên đôi lúc chất lượng giám sát của HĐND xã, phường, thị trấn đạt hiệu quả không cao, vẫn còn mang tính hình thức.

2.2.3.5. Môi quan hệ của HĐND cấp xã

Mối quan hệ giữa HĐND xã, phường, thị trấn với cử tri: Đại biểu của HĐND xã, phường, thị trấn là do cử tri ở địa bàn xã, phường, thị trấn bầu ra, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của cử tri và chịu trách nhiệm trước cử tri. Do đó,

HĐND xã, phường, thị trấn đặc biệt là đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn thường xuyên giữ mối quan hệ chặt chẽ với cử tri, ghi nhận đầy đủ, kịp thời những phản ánh, kiến nghị của cử tri để báo cáo HĐND xã, phường, thị trấn, đây là cầu nối giữa cử tri với HĐND xã, phường, thị trấn. Qua đó, giúp cho HĐND xã, phường, thị trấn quyết định các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội của địa phương phù hợp với ý đảng và lòng dân.

Mối quan hệ giữa HĐND xã, phường, thị trấn với UBND xã, phường, thị trấn: HĐND xã, phường, thị trấn lập ra UBND xã, phường, thị trấn, do đó UBND xã, phường, thị trấn là cơ quan chấp hành của HĐND xã, phường, thị trấn để tổ chức thực hiện, triển khai nghị quyết của HĐND xã, phường, thị trấn. Trước kỳ họp của HĐND, Chủ tịch HĐND xã, phường, thị trấn phối hợp với Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn trong việc tổng hợp các ý kiến kiến nghị của cử tri do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, thị trấn cung cấp. Đồng thời chuẩn bị các báo cáo, đề án, phương hướng phát triển kinh tế-xã hội, an ninh, quốc phòng của địa phương, dự kiến sẽ trình ở kỳ họp. Tại kỳ họp, Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn có trách nhiệm trả lời, giải trình các ý kiến, kiến nghị của cử tri một cách thoả đáng.

Mối quan hệ giữa HĐND xã, phường, thị trấn với UBMTTQVN xã, phường, thị trấn: Mối quan hệ giữa HĐND xã, phường, thị trấn và UBMTTQVN xã, phường, thị trấn là mối quan hệ công tác phối hợp hoạt động chung, trên cơ sở bình đẳng, dân chủ, cởi mở và xây dựng. Mỗi năm hai lần vào đầu năm và cuối năm trước khi tổ chức kỳ họp, HĐND xã, phường, thị trấn phải thông báo bằng văn bản về mọi hoạt động của HĐND xã, phường, thị trấn với UBMTTQVN xã, phường, thị trấn trước 05 ngày.

HĐND xã, phường, thị trấn phối hợp chặt chẽ với UBMTTQVN xã, phường, thị trấn tạo mọi điều kiện thuận lợi để giúp đỡ các đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn hoàn thành nhiệm vụ. Các ban công tác Mặt trận ở khóm, ấp tạo mọi điều kiện để đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn được tiếp xúc với cử tri.

UBMTTQVN xã, phường, thị trấn tổ chức cho đại biểu HĐND xã, phường, thị trấn tiếp xúc cử tri và cung cấp cho HĐND xã, phường, thị trấn những ý kiến tham gia đóng góp của cử tri vào công tác xây dựng chính quyền, dự thảo đề án phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn xã, phường, thị trấn.

Nhìn chung, HĐND xã, phường, thị trấn luôn giữ mối quan hệ chặt chẽ với đại biểu HĐND, với cử tri, phối hợp chặt chẽ với UBMTTQVN xã, phường, thị trấn. Qua đó, kịp thời trao đổi thông tin hai chiều để giúp cho hoạt động của HĐND xã, phường, thị trấn đảm bảo đúng quy định pháp luật, hoạt động có chất lượng, phát huy dân chủ, bảo đảm sự giám sát của nhân dân đối với chính quyền địa phương, góp phần đưa chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống.

2.3. Đánh giá chung về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã tỉnh An Giang theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015

2.3.1. Ưu điểm và nguyên nhân

2.3.1.1. Ưu điểm

Từ khi ban hành Luật Tổ chức chính quyền năm 2015 đã cụ thể hóa hoạt động của HĐND cấp xã giúp hoạt động của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh An Giang đạt một số thành công nhất định:

Chất lượng hoạt động của HĐND cấp xã tiến bộ rõ rệt, chất lượng của các kỳ họp HĐND cấp xã và chất lượng của các nghị quyết HĐND cấp xã được nâng lên và có tính khả thi phù hợp với đặc điểm tình hình kinh tế xã hội của từng địa phương.

Việc bố trí cán bộ Đảng giữ các chức danh Thường trực HĐND cấp xã là hết sức cần thiết nhằm bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với HĐND cấp xã và nâng cao vị thế của HĐND cấp xã, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND cấp xã. Qua đó, tạo sự thống nhất trong lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ chính trị của địa phương.

Đại biểu HĐND cấp xã ngày càng ý thức hơn về trách nhiệm, vai trò là người đại diện cho nhân dân, luôn tự rèn luyện nâng cao năng lực chuyên môn, năng lực chính trị, hoạt động tích cực hơn trong các kỳ họp HĐND cấp xã, giữ mối liên hệ với cử tri, phản ánh kịp thời, trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri, đôn đốc việc trả lời, giải quyết những ý kiến, kiến nghị của cử tri.

Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã được tăng cường có sự đổi mới về nội dung, phương pháp giám sát. Thường trực HĐND cấp xã đã quan tâm hơn đến việc tiếp dân và giải quyết khiếu nại của công dân, coi trọng việc tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp.

2.3.1.2. Nguyên nhân của ưu điểm

Được sự quan tâm chỉ đạo sâu sát của cấp ủy, sự phối hợp nhịp nhàng trong công tác giữa Thường trực HĐND, UBND, UBMTTQVN và các cơ quan chuyên môn của cấp xã; sự quan hệ chặt chẽ giữa Thường trực HĐND các cấp đã tạo ra kênh thông tin hai chiều đầy đủ và chính xác giúp Thường trực HĐND cấp xã chủ động trong công tác.

Thường trực HĐND cấp xã nhận được sự phối hợp tích cực của các cơ quan chuyên môn, UBND cấp xã tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động giám sát của Thường trực HĐND, các ban HĐND cấp xã; sự nhiệt tình tham gia ý kiến, kiến nghị của cử tri tại các buổi tiếp xúc là kênh thông tin quan trọng cho đại biểu HĐND cấp xã xem xét thông qua các nghị quyết sát hợp thực tiễn.

Trên cơ sở quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã, kế thừa những kinh nghiệm thực tiễn của nhiệm kỳ trước. Thường trực HĐND cấp xã chủ động trong mọi công tác từ đó việc tổ chức kỳ họp chu đáo, việc ban hành nghị quyết đúng trình tự thủ tục và phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương.

2.3.2. Hạn chế và nguyên nhân

2.3.2.1. Hạn chế

Bên cạnh những thành tựu đạt được, tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã tỉnh An Giang vẫn còn một số hạn chế nhất định như sau:

Một số đại biểu HĐND cấp xã dành rất ít thời gian cho nhiệm vụ đại biểu của mình đặc biệt là chế độ tiếp xúc cử tri. Mặt khác, tại các buổi tiếp xúc cử tri phần lớn là cử tri cán bộ, công chức, cử tri là Nhân dân chiếm số lượng ít nên chưa phản ánh đúng thực chất toàn bộ ý kiến của người dân trong việc tham gia vào công tác quản lý nhà nước. Vì vậy, việc tiếp xúc cử tri chưa đạt kết quả cao.

Công tác chuẩn bị kỳ họp, nhất là văn bản, tài liệu phục vụ kỳ họp HĐND cấp xã còn phụ thuộc rất nhiều vào văn phòng UBND cấp xã dẫn đến bị động về mặt thời gian, có một số xã đến sát ngày khai mạc kỳ họp mới chuẩn bị xong văn bản. Trong kỳ họp vẫn còn tình trạng một số đại biểu hầu như không phát biểu ý kiến. Số lượng ý kiến chất vấn tại kỳ họp chưa nhiều, chỉ tập trung ở một số đại biểu nhất định, chủ yếu là các đại biểu lãnh đạo các ban ngành, đoàn thể.

Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã còn mang tính hình thức, một số xã còn lẫn lộn giữa chức năng giám sát của HĐND với việc giám sát của Ban giám sát đầu tư cộng đồng và chức năng giám sát của UBMTTQVN cấp xã. Nội dung giám sát của HĐND cấp xã có chọn lọc nhưng chưa đáp ứng nhu cầu bức xúc của cử tri. Nhiều kiến nghị thông qua hoạt động giám sát chưa được các cơ quan có trách nhiệm quan tâm giải quyết kịp thời.

Theo luật định, Hội đồng nhân dân có thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương như: phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, xây dựng cơ bản ... nhưng thực tế cho thấy vẫn còn mang tính hình thức.

HĐND cấp xã gặp rất nhiều khó khăn về tổ chức bộ máy. Thực tế cho thấy, công việc của HĐND cấp xã chủ yếu do đồng chí Phó Chủ tịch HĐND cấp xã điều hành và trực tiếp tổ chức thực hiện. HĐND cấp xã chưa có bộ phận giúp việc như HĐND cấp tỉnh và cấp huyện, cán bộ phụ trách công tác Văn phòng

UBND cấp xã thường chỉ có một người, hầu hết thời gian dành cho công tác phục vụ hoạt động của UBND cấp xã. Bên cạnh đó, điều kiện trang thiết bị, phương tiện phục vụ hoạt động cũng còn rất thiếu thốn. Thậm chí, Thường trực HĐND một số ít xã chưa được bố trí phòng làm việc riêng; các trang thiết bị như máy vi tính, điện thoại liên lạc đều phải sử dụng chung với bộ phận Văn phòng. Vì vậy, chưa mang lại hiệu quả hoạt động cho HĐND cấp xã.

Việc lấy phiếu tín nhiệm đối với chức danh do HĐND cấp xã bầu cũng còn nặng về hình thức ở một số xã. Việc khen thưởng cho các đại biểu HĐND cấp xã hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ trong gần hai nhiệm kỳ qua chưa thực hiện được do kinh phí hoạt động còn hạn chế. Mặt khác, hiện nay chưa có văn bản chính thức nào do nhà nước ban hành quy định khen thưởng cho đại biểu HĐND cấp xã nên trong thực tế chưa thực hiện.

2.3.2.2. Nguyên nhân của hạn chế

Tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã từng bước đã đổi mới trong quá trình hoạt động theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, tuy nhiên vẫn còn tồn tại những hạn chế như đã nêu trên, xuất phát từ những nguyên nhân như sau:

Thứ nhất, nhận thức về vị trí, vai trò của HĐND cấp xã chưa đúng và đủ. Thực tế còn một số cấp ủy ở địa phương, nhất là cấp xã chưa nhận thức đầy đủ về vị trí, vai trò của HĐND cấp xã nên chưa dành sự quan tâm đúng mức cho tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã. Đáng quan tâm là, ở một số xã, kể cả Chủ tịch HĐND xã (thường do Bí thư hoặc Phó Bí thư Đảng ủy xã kiêm nhiệm) cũng chưa dành sự quan tâm đúng mức đối với hoạt động của HĐND xã. Thiếu quan tâm đến công tác bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND cấp xã nên kết quả hoạt động còn hạn chế.

Thứ hai, trình độ năng lực của đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã còn hạn chế, thiếu kiến thức, thiếu kinh nghiệm, chưa nghiên cứu sâu các văn bản pháp luật và am hiểu hết tất cả các lĩnh vực về đời sống xã hội nên khả năng tham gia

phát biểu ý kiến và chất vấn tại các kỳ họp chưa nhiều. Đồng thời, chưa duy trì thường xuyên việc tiếp xúc cử tri tại địa bàn dân cư nên chưa kịp thời nắm bắt tâm tư nguyện vọng của nhân dân để đề xuất cấp có thẩm quyền giải quyết, bảo vệ quyền lợi chính đáng cho người dân.

Thứ ba, do mối quan hệ của đại biểu HĐND cấp xã với lãnh đạo chính quyền địa phương còn mang tính cộng đồng rất cao, thường xuyên chịu sự chi phối, tác động qua lại lẫn nhau, nên không ít đại biểu HĐND cấp xã ngại va chạm khi tham gia thảo luận, chất vấn.

Thứ tư, trình độ nhận thức của người dân chưa cao, còn thờ ơ với quyền được bàn, quyền được kiểm tra, giám sát, chưa phát huy quyền làm chủ của của nhân dân trong tham gia xây dựng chủ trương, chính sách và các nhiệm vụ chính trị. Hiện nay, nước ta là một nước có thu nhập trung bình, đời sống người dân còn gặp nhiều khó khăn, tỷ lệ hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ khó khăn còn cao. Cho nên, đa phần người dân chủ yếu tập trung phát triển kinh tế gia đình không quan tâm tới chính trị. Do đó, người dân ít tham dự các buổi tiếp xúc cử tri hoặc nếu có tham dự thì ít tham gia phát biểu ý kiến đóng góp để xây dựng cho địa phương, nếu có chỉ là những ý kiến liên quan đến lợi ích cá nhân.

Thứ năm, thông tin phục vụ cho hoạt động của đại biểu HĐND cấp xã còn rất thiếu, không ít đại biểu chưa có điều kiện nắm bắt thông tin về tình hình kinh tế - xã hội, các chủ trương, chính sách pháp luật của nhà nước. Do thiếu thông tin nên đại biểu gặp nhiều khó khăn trong việc tham gia thảo luận và chất vấn.

Thứ sáu, khi xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp xã phải căn cứ vào chủ trương của Đảng ủy thì HĐND cấp xã mới ban hành Nghị quyết. Do đó, Nghị quyết HĐND cấp xã giống như bản sao chụp Nghị quyết của Đảng ủy. Mặt khác, còn phải lệ thuộc vào sự chỉ đạo của cấp trên. Chính vì vậy, chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã bị hạn chế.

Thứ bảy, kinh phí cho hoạt động HĐND cấp xã còn phụ thuộc quá nhiều vào UBND cấp xã, phụ thuộc vào nguồn thu ngân sách của địa phương nên phần nào ảnh hưởng đến hoạt động của HĐND cấp xã.

Thứ tám, ở một số địa phương trên địa bàn tỉnh An Giang, Thường trực HĐND cấp xã chưa nhận được sự phối hợp tích cực, có hiệu quả của UBND, các cơ quan, đơn vị có liên quan. Biểu hiện cụ thể là việc trả lời, giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri và kiến nghị qua giám sát của UBND cấp xã và một số ban, ngành, đoàn thể còn chưa đầy đủ và thường chậm, đây cũng là nguyên nhân chính làm ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả công tác giám sát của HĐND cấp xã, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động chung của HĐND cấp xã.

Tiểu kết Chương 2

Trong chương 2, tác giả đã giới thiệu chung về tỉnh An Giang, đặc điểm về tình hình kinh tế xã hội, điều kiện tự nhiên của tỉnh An Giang. Dựa trên cơ sở lý thuyết trình bày trong chương 1, tác giả phân tích thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã tại tỉnh An Giang thông qua hoạt động của thường trực HĐND, hoạt động giám sát, hoạt động của các kỳ họp HĐND và hoạt động của đại biểu HĐND cấp xã từng bước đổi mới phù hợp với tình hình hiện nay. Qua đó, tác giả đưa ra những mặt đạt được và hạn chế trong tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã vẫn còn mang tính hình thức, hoạt động giám sát còn mang tính chiếu lệ, một số đại biểu HĐND còn thiếu kỹ năng hoạt động, trình độ kiến thức pháp luật, quản lý nhà nước của các đại biểu HĐND còn hạn chế, phương tiện và điều kiện làm việc của HĐND cấp xã chưa đáp ứng yêu cầu hoạt động của HĐND cấp xã. Từ những hạn chế trên cần có giải pháp để khắc phục giúp nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã tỉnh An Giang trong thời gian tới, giải pháp sẽ được trình bày trong chương 3.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2015 TỪ THỰC TIỄN TỈNH AN GIANG

3.1. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn tỉnh An Giang

3.1.1. Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương

Đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã trên cơ sở nhận thức ngày càng đầy đủ hơn về vị trí, vai trò của HĐND cấp xã trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân. Phát huy quyền làm chủ của nhân dân thông qua hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện (thông qua hoạt động của HĐND). Thực chất đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã là thực hiện dân chủ, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân gắn với tăng cường kỷ cương, kỷ luật và tuân thủ pháp luật.

Xác định rõ hơn vị trí, vai trò của HĐND cấp xã thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước của cấp chính quyền địa phương ở cơ sở, là cấp gần dân nhất, là nơi trực tiếp tổ chức thực hiện đường lối chủ trương của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước đi vào cuộc sống. Do vậy, cần phải nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND đảm bảo hiệu lực và hiệu quả.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã cần phải có lộ trình và kế hoạch cụ thể, đảm bảo tính kế thừa và phát triển. Đồng thời, có sự tiếp thu chọn lọc những kinh nghiệm của các tỉnh lân cận có điểm tương đồng với tỉnh An Giang để có thể tiếp thu chọn lọc áp dụng có hiệu quả phù hợp với đặc thù của địa phương.

3.1.2. Quán triệt sâu sắc quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về quyền lực nhân dân, về dân chủ đại diện, về đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã

Trong công cuộc đổi mới ở nước ta hiện nay, Đảng và Nhà nước rất quan tâm đến vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó đặc biệt quan tâm tới tổ chức và hoạt động của HĐND, với mục đích làm cho HĐND thực hiện đúng và đầy đủ những chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

Trong những năm gần đây trong xu thế và chủ trương chung của Đảng và Nhà nước hoạt động của HĐND các cấp có nhiều chuyển biến tích cực. Với tư cách là cơ quan quyền lực cao nhất ở cơ sở, trong suốt quá trình hoạt động HĐND cấp xã luôn đổi mới và từng bước hoàn thiện, đóng góp một vai trò hết sức quan trọng trong tổ chức bộ máy nhà nước. Do đó, các cấp uỷ Đảng cần phải quán triệt sâu sắc quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về quyền lực nhân dân, về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, nhận thức rõ hơn bản chất dân chủ và pháp quyền của nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân. Phát huy dân chủ XHCN phải thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, bảo đảm nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định của chính quyền địa phương liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân. Đồng thời, nâng cao chất lượng các hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, thực hiện tốt phương châm “*Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”.

Mặt khác, muốn đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND nói chung và HĐND cấp xã nói riêng, trước hết phải đổi mới chế độ bầu cử, bởi vì thông qua bầu cử nhân dân thành lập ra các cơ quan nhà nước đó là Quốc hội và HĐND. Đây là cơ quan dân cử đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Để gánh vác trọng trách to lớn do

nhân dân giao phó, đòi hỏi từng đại biểu HĐND phải thường xuyên gần gũi, gắn bó mật thiết với nhân dân, lắng nghe và nắm bắt đầy đủ tâm tư, yêu cầu của nhân dân, để làm tròn trách nhiệm là người đại diện cho tiếng nói, ý chí và nguyện vọng của nhân dân, để HĐND cấp xã thực sự là cơ quan quyền lực cao nhất ở cơ sở.

3.1.3. Hoàn thiện tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân nói chung và Hội đồng nhân dân cấp xã nói riêng

Tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương, tập trung hoàn thiện và luật hoá cơ cấu, tổ chức và cơ chế hoạt động của HĐND thực sự là cơ quan quyền lực cao nhất ở địa phương; hoàn thiện sự phân công, phân cấp, phân quyền để vừa bảo đảm sự điều hành - quản lý nhà nước thống nhất, vừa phát huy tính sáng tạo, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của HĐND trước pháp luật và nhân dân. Đồng thời, xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

HĐND cấp xã là cơ quan đại diện cho nhân dân ở cấp cơ sở để nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã và tạo niềm tin cho nhân dân trên địa bàn tỉnh An Giang, đòi hỏi phải nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò, tầm quan trọng của HĐND cấp xã đối với hoạt động HĐND, hoạt động của đại biểu HĐND.

Trên cơ sở nhận thức đúng đắn vai trò hoạt động của HĐND, đại biểu HĐND mới xác định đúng mục đích và nhiệm vụ của hoạt động của mình. Ngoài ra, chỉ khi nhận thức đúng đắn vai trò, nhiệm vụ của HĐND, mới giúp HĐND cấp xã xây dựng được niềm tin, động lực phát huy hết tinh thần trách nhiệm và khả năng làm việc của mình trong mọi hoạt động.

Tăng cường công tác tuyên truyền sâu rộng trong toàn thể đảng viên và các tầng lớp nhân dân hiểu rõ vị trí pháp lý của Hội đồng nhân dân được quy định tại Điều 113 Hiến pháp năm 2013 “*Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân*

địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên”, đây là điều quan trọng đầu tiên để nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân.

3.2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn tỉnh An Giang

3.2.1. Nhóm giải pháp chung

3.2.1.1. Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã

Các cấp uỷ Đảng cần nhận thức đầy đủ vị trí, vai trò của HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở cơ sở, là cơ quan dân cử đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương theo luật định. Cần phải tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của HĐND cấp xã, quan tâm đúng mức hoạt động HĐND cấp xã, đặc biệt là vai trò Bí thư hoặc Phó Bí thư cấp uỷ kiêm Chủ tịch HĐND cấp xã và các đại biểu HĐND cấp xã phải phát huy trách nhiệm của mình để đảm bảo HĐND cấp xã thật sự là cơ quan dân cử, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, hết lòng vì dân phục vụ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân.

Đảng uỷ các cấp cần phải đổi mới phương thức lãnh đạo đối với hoạt động của HĐND cấp xã, Đảng lãnh đạo bằng chủ trương, đường lối với phương châm *“Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ”*. Đảng uỷ giới thiệu những đảng viên ưu tú có đủ năng lực và phẩm chất đạo đức, ứng cử vào đại biểu HĐND cấp xã, Đảng uỷ không can thiệp vào tiến trình thực hiện các công việc cụ thể của HĐND cấp xã, thực sự cầu thị và tôn trọng ý kiến của HĐND cấp xã, để HĐND cấp xã thực hiện quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trước nhân dân và cơ quan nhà nước cấp trên. Đảng uỷ cần quan tâm chỉ đạo đối với hoạt động giám sát của HĐND cấp xã, tập trung giám sát những vấn đề nổi cộm, bức xúc trên địa bàn và được cử tri quan tâm. Đồng thời, trước khi tiến hành giám sát phải thông qua Ban Thường vụ Đảng uỷ thống nhất nội dung giám sát để tránh trùng lặp với hoạt

động giám sát của Ủy ban kiểm tra Đảng ủy và UBMTTQVN và các đoàn thể cấp xã. Bên cạnh đó, cấp ủy cũng cần quy định chế độ giao ban định kỳ với Thường trực HĐND cấp xã, để thông qua đó Thường trực HĐND cấp xã trực tiếp báo cáo, xin chủ trương của cấp ủy về nội dung, chương trình hoạt động và biện pháp xử lý, giải quyết những vấn đề vướng mắc của HĐND cấp xã kịp thời, hiệu quả.

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 để các cấp, các ngành và toàn xã hội nhận thức đầy đủ, đúng đắn về vai trò, vị trí, quyền hạn, trách nhiệm của HĐND cấp xã và đại biểu HĐND cấp xã. Qua đó, mỗi đại biểu HĐND cấp xã nhận thức và xác định đúng vị trí, vai trò, nhiệm vụ là “*người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương*”; chủ động, tích cực tham gia các hoạt động và thể hiện đầy đủ trách nhiệm, quyền hạn của mình trên các lĩnh vực hoạt động của người đại biểu HĐND cấp xã.

3.2.1.2. Tiếp tục hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã

Về cơ cấu tổ chức của HĐND cấp xã: Từ khi ra đời Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, cơ cấu tổ chức của HĐND cấp xã được cụ thể hơn, một trong những điểm mới nổi bật của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 so với Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đó là có sự phân biệt giữa chính quyền địa phương ở nông thôn và ở đô thị, phù hợp với đặc điểm kinh tế, địa lý, dân cư, kết cấu hạ tầng và yêu cầu quản lý ở mỗi địa bàn. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 cũng quy định rõ hơn về cơ cấu tổ chức của HĐND cấp xã tạo cơ sở pháp lý để củng cố, hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã phù hợp với từng loại đơn vị hành chính, thành lập các ban của HĐND cấp xã giúp cho hoạt động của HĐND cấp xã hiệu quả hơn. Tuy nhiên, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 vẫn còn một số hạn chế và cần phải hoàn thiện, cải tiến hơn nữa. Để nâng cao vai trò của HĐND cấp xã, có thể đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa

phương cơ sở theo hướng xây dựng một cơ cấu thích hợp với mô hình cấp xã: Bí thư hoặc Phó Bí thư kiêm Chủ tịch HĐND; Phó Chủ tịch HĐND là Ủy viên Ban thường vụ Đảng uỷ; bổ sung thêm một chuyên viên có trình độ chuyên môn Luật và trung cấp lý luận chính trị để giúp việc cho HĐND cấp xã. Hoạt động của HĐND cấp xã độc lập với bộ máy hành chính địa phương, giúp HĐND cấp xã thực hiện tốt thẩm quyền của mình trên địa bàn. Cần quy định số lượng đại biểu chuyên trách HĐND cấp xã một cách hợp lý.

Về hoàn thiện chế độ bầu cử: Để nâng cao chất lượng đại biểu HĐND cấp xã, trước hết cần phải đổi mới chế độ bầu cử đại biểu HĐND cấp xã. Thực trạng đại biểu HĐND cấp xã hiện nay cho thấy, một số đại biểu được giới thiệu ứng cử và trúng cử vào HĐND chỉ là để đảm bảo về mặt cơ cấu mà không được chú trọng về chất lượng hoạt động. Bởi vậy, vấn đề đặt ra là cần phải có cơ cấu đại biểu hợp lý, đảm bảo cả về số lượng và chất lượng. Cụ thể, cần có một tỷ lệ thích hợp số đại biểu có trình độ kiến thức về pháp luật, số đại biểu có kiến thức về quản lý nhà nước, số đại biểu có kiến thức chuyên môn về các ngành nghề liên quan trực tiếp đến tình hình phát triển kinh tế, xã hội của địa phương... Đồng thời, nâng cao chất lượng tổ chức các bước Hiệp thương giới thiệu người ứng cử đại biểu HĐND cấp xã. Việc hiệp thương giới thiệu ứng cử đại biểu HĐND cấp xã không nên nặng về cơ cấu, thành phần mà nên coi trọng tiêu chuẩn trình độ, năng lực và ý thức trách nhiệm của đại biểu HĐND cấp xã. Tạo các điều kiện pháp lý cần thiết để những người trẻ tuổi, có đức, có tài có thể tham gia ứng cử hoặc được đề cử vào cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; phải tôn trọng quyền tự do lựa chọn của nhân dân, mở rộng quyền giới thiệu ứng cử viên cho các tổ chức quần chúng, lực lượng xã hội, mở rộng thành phần đại biểu là những người ngoài đảng để đảm bảo sự cạnh tranh công bằng và bảo đảm những người ứng cử ngang tài, ngang sức để tạo nhiều cơ hội cho nhân dân lựa chọn người mình tin tưởng và có uy tín.

Cần xây dựng Quy chế bầu cử một cách cụ thể để cử tri có thể tự mình lựa chọn được những đại biểu có đủ đức và tài; cần cụ thể hơn các tiêu chuẩn đối với

người đại biểu HĐND, bởi vì theo quy định pháp luật hiện hành, các tiêu chuẩn vẫn còn mang tính chất chung chung thiếu cụ thể, vì vậy khi lựa chọn đại biểu sẽ rất khó khăn.

Nghiên cứu tổ chức thí điểm để nhân dân bầu trực tiếp các chức danh chủ chốt của HĐND cấp xã. Cuối năm phát phiếu thăm dò sự tín nhiệm của nhân dân đối với cán bộ chủ chốt HĐND cấp xã, nếu nhân dân không còn tín nhiệm thì bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp xã.

Về hoạt động của HĐND cấp xã: Phương thức hoạt động cơ bản của HĐND xã là các kỳ họp. Kỳ họp là hoạt động tập trung cao trí tuệ của đại biểu HĐND cấp xã, tại kỳ họp sẽ thảo luận và thông qua các quyết định quan trọng, thực hiện các chức năng, thẩm quyền của HĐND cấp xã. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, HĐND cấp xã họp thường lệ mỗi năm ít nhất hai kỳ nhưng không quy định cụ thể thời gian của mỗi kỳ họp. Thực tế cho thấy, kỳ họp HĐND cấp xã ở tỉnh An Giang thường diễn ra một buổi chỉ đủ cho việc nghe các báo cáo sơ kết, tổng kết công tác sáu tháng, một năm của UBND cấp xã và các bộ phận chuyên môn, thời gian dành cho chất vấn và thảo luận không nhiều. Vì vậy, cần tăng thời gian cho các kỳ họp HĐND cấp xã tối thiểu là một ngày rưỡi để bảo đảm các vấn đề được thảo luận một cách thẳng thắn, dân chủ.

Tiếp tục cụ thể hoá các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã, tạo điều kiện để đại biểu HĐND cấp xã thực hiện tốt nhiệm vụ đại biểu của mình, Quốc hội cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND để khắc phục tính hình thức trong hoạt động giám sát của HĐND các cấp nói riêng và HĐND cấp xã nói chung. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND cần quy định theo hướng: *Thứ nhất*, quy định rõ chế tài đối với tổ chức, cá nhân không thực hiện, hoặc thực hiện không đúng các kiến nghị kết luận sau giám sát nói chung; *Thứ hai*, xây dựng cơ chế pháp lý để Trưởng đoàn giám sát có quyền đình chỉ hoạt động của tổ chức, cá nhân nếu vi

phạm pháp luật hoặc thực hiện sai nghị quyết của HĐND nhằm cụ thể hoá quyền lực nhà nước của HĐND trong phạm vi pháp luật cho phép; *Thứ ba*, quy định rõ những hình thức giám sát, trong đó nên quy định hình thức hậu giám sát nhằm kiểm tra việc thực hiện theo kiến nghị, kết luận của các đơn vị được giám sát chứ không phải chỉ là hoạt động báo cáo bằng văn bản mang tính hình thức như hiện nay.

3.2.1.3. Tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật và hiện đại hoá trang thiết bị làm việc của đại biểu HĐND cấp xã

Theo đánh giá chung, một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã là do thiếu điều kiện vật chất và phương tiện thông tin cho các đại biểu HĐND cấp xã. Trong điều kiện xã hội đang thay đổi hàng ngày, hàng giờ như hiện nay, nhu cầu được cung cấp thông tin là rất cần thiết, thông tin trở thành một yếu tố quyết định đối với mọi hoạt động trong đó có hoạt động quản lý.

Để người đại biểu HĐND cấp xã thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình cần phải đảm bảo chế độ thông tin hai chiều từ trên xuống và từ dưới lên. Trước hết là thông tin phục vụ hoạt động của Thường trực HĐND cấp xã để Thường trực HĐND cấp xã thực hiện chức năng điều hoà, phối hợp, kiểm tra, giám sát... Theo quy định Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, các cơ quan chuyên môn UBND cấp xã phải báo cáo định kỳ về thực hiện nhiệm vụ cho Thường trực HĐND cấp xã, nhưng trên thực tế quy định này chưa được thực hiện tốt. Vì vậy, hoạt động của Thường trực HĐND cấp xã vẫn gặp những khó khăn nhất định. Mặt khác, để các đại biểu HĐND cấp xã có đủ thông tin cập nhật, có khả năng giải thích, những thắc mắc của cử tri, thì ngoài các tài liệu của kỳ họp, Thường trực HĐND cấp xã cần thường xuyên tập hợp, cung cấp thông tin và các văn bản có liên quan để các đại biểu HĐND cấp xã nghiên cứu. Thực trạng hiện nay cho thấy, việc cung cấp thông tin phục vụ hoạt động của HĐND cấp xã và đại biểu HĐND cấp xã về cơ bản vẫn được tiến hành theo những

phương pháp thủ công, vì vậy lượng thông tin thường nghèo nàn và đến chậm so với yêu cầu công việc cần giải quyết. Ngày nay khi mà công nghệ thông tin đã phát triển mạnh mẽ, hoạt động của đại biểu HĐND cấp xã cũng cần phát huy được vai trò của công nghệ thông tin hiện đại. Chẳng hạn nên lập trang Web của HĐND cấp xã trên mạng internet, lập địa chỉ mail của HĐND cấp xã liên hệ trực tiếp với các đại biểu, khi có thông tin cần thiết các đại biểu có thể vào mạng tra cứu và cập nhật thông tin phục vụ cho hoạt động. Trong giai đoạn hiện nay, đây không còn là vấn đề thiếu tính hiện thực. Nhưng để thực hiện được, một vấn đề đặt ra là phải trang bị phương tiện cần thiết cho đại biểu HĐND cấp xã đồng thời bồi dưỡng cho đội ngũ đại biểu HĐND cấp xã những kiến thức cơ bản về vi tính, những thao tác sử dụng các phương tiện thông tin hiện đại. Các đại biểu HĐND cấp xã cần được trang bị máy tính. Bên cạnh đó, HĐND cấp xã nên thành lập một số đường dây nóng để tiếp nhận thông tin do cử tri phản ánh. Với biện pháp này, HĐND cấp xã sẽ nắm bắt được các vấn đề bức xúc trong nhân dân, kịp thời giải quyết phù hợp với lợi ích của nhân dân.

3.2.2. Nhóm giải pháp cụ thể

3.2.2.1. Nâng cao chất lượng kỳ họp HĐND cấp xã

Nâng cao chất lượng các kỳ họp HĐND cấp xã thực chất là nội dung quan trọng nhất liên quan đến việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã. Bởi vì kỳ họp là hoạt động chủ yếu của HĐND cấp xã và là phương thức cơ bản để các đại biểu HĐND cấp xã thể hiện được vai trò là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, là môi trường thể hiện rõ nhất năng lực hoạt động của người đại biểu HĐND cấp xã. Trong các kỳ họp HĐND cấp xã hiện nay cần khắc phục một số hạn chế nhất định. Đó là, các Nghị quyết của HĐND cấp xã được xây dựng thường không phải bởi trí tuệ của chính các đại biểu HĐND cấp xã mà chủ yếu là sự hợp thức hoá các Nghị quyết của cấp uỷ và báo cáo UBND cấp xã. Để khắc phục tình trạng trên, cần khẩn trương triển khai các công việc như sau:

Trước kỳ họp: Thường trực HĐND cấp xã phải tiến hành xây dựng chương trình kỳ họp, dự kiến chương trình, nội dung và thời gian tổ chức kỳ họp theo luật định; thống nhất phân công trách nhiệm giữa Thường trực HĐND và UBND cấp xã, thông báo đề các đại biểu và các cấp, các ngành chuẩn bị. UBND cấp xã chuẩn bị các báo cáo, soạn thảo dự thảo nghị quyết và trình trước kỳ họp. Thường trực HĐND cấp xã yêu cầu UBND cấp xã chuẩn bị kỹ và chính xác các báo cáo trình tại kỳ họp và phải kịp thời gian để gửi cho các đại biểu trước 05 ngày bắt đầu kỳ họp để đại biểu HĐND có thời gian nghiên cứu.

Chủ tọa điều hành kỳ họp: Để kỳ họp đạt kết quả, Thường trực HĐND cấp xã phải xây dựng chương trình chi tiết, cụ thể hoá các nội dung, khớp thời gian quy định, đặc biệt cần dành nhiều thời gian cho việc thảo luận, chất vấn và trả lời chất vấn. Quá trình điều hành kỳ họp cần thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, không né tránh những vấn đề phức tạp khi có các ý kiến trái ngược nhau. Không nên dành quá nhiều thời gian vào việc đọc các báo cáo một cách hình thức vì đã có văn bản gửi trước cho đại biểu nghiên cứu đồng thời nên đổi mới cách trình bày báo cáo, có thời gian để đại biểu thảo luận tại hội trường. Chủ tọa cần linh động trong điều hành kỳ họp, gọi mở để đại biểu mạnh dạn tham gia ý kiến đóng góp, gợi ý hướng dẫn đại biểu tập trung thảo luận về những vấn đề trọng tâm, đề ra những giải pháp cụ thể, không nêu những vấn đề chung chung, không rõ trách nhiệm cơ quan giải quyết. Việc thảo luận tại kỳ họp đạt hiệu quả phụ thuộc vào lượng thông tin cần thiết liên quan đến vấn đề đưa ra thảo luận mà các đại biểu đã nắm bắt được. Số lượng ý kiến thảo luận càng nhiều và đạt chất lượng tốt sẽ quyết định tính khả thi cho các nghị quyết do HĐND cấp xã ban hành. Bởi vậy, hoạt động thảo luận phải được tiến hành nghiêm túc, dân chủ để phát huy tốt nhất trí tuệ tập thể trong các quyết định quản lý nhà nước.

Về ban hành nghị quyết: Quy trình xây dựng nghị quyết của HĐND cấp xã được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, trong

đó Luật quy định cơ quan xây dựng và trình dự thảo nghị quyết là UBND cấp xã. Tuy nhiên, thực tế ở các xã trên địa bàn tỉnh An Giang, nghị quyết các kỳ họp của HĐND cấp xã vẫn chủ yếu do Thường trực HĐND cấp xã dự thảo và trình tại kỳ họp. Vì vậy, để nâng cao chất lượng nghị quyết HĐND cấp xã cần thực hiện đúng các quy định của Luật Tổ chức chính quyền năm 2015. Đồng thời, nâng cao trách nhiệm của Ban pháp chế HĐND cấp xã trong việc thẩm tra dự thảo nghị quyết song song với việc lấy ý kiến từ nhân dân, phát huy tối đa trí tuệ của các đại biểu để các nghị quyết HĐND cấp xã khi ban hành đạt tính khả thi.

Sau kỳ họp: Cần tổ chức nghiêm túc các buổi đánh giá việc thực hiện các chỉ tiêu, kế hoạch đã đề ra, trên cơ sở đó phát hiện những yếu kém, tồn tại và đưa ra các giải pháp khắc phục thích hợp, kịp thời. Cần chú ý công tác tiếp xúc cử tri thông báo với cử tri và nhân dân về kết quả các kỳ họp để nhân dân có điều kiện giám sát việc thực hiện các nghị quyết mà HĐND cấp xã đã ban hành.

3.2.2.2. Nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã

Trong thời gian vừa qua, mặc dù hoạt động giám sát của HĐND cấp xã đã được tăng cường, song hiệu quả giám sát của HĐND cấp xã còn hạn chế. Do đó, để thực hiện có hiệu quả chức năng giám sát, trước hết đòi hỏi HĐND cấp xã phải nâng cao chất lượng các hình thức và phương pháp giám sát. Cụ thể như sau:

Nâng cao chất lượng xem xét báo cáo: Xem xét báo cáo là hoạt động giám sát quan trọng. Đây là hình thức HĐND cấp xã xem xét tình hình hoạt động của các cơ quan nhà nước thông qua việc đánh giá các báo cáo đó. Do đó, các cơ quan lập báo cáo yêu cầu thông tin trong báo cáo phải đầy đủ, khách quan phản ánh đúng thực trạng hoạt động cũng như những vấn đề trọng tâm cần tập trung giải quyết. Đồng thời phải nêu những kết quả đạt được, những khó khăn yếu kém tồn tại, từ đó đề ra các biện pháp giải quyết và những kiến nghị đề xuất

việc giải quyết đó. Phương pháp thực hiện hình thức giám sát này phải đảm bảo tính khép kín.

Khi nhận được báo cáo, cơ quan hay người có thẩm quyền đọc, xem xét góp ý cho báo cáo. Đặc biệt, người được phân công thẩm tra báo cáo có thể trao đổi với cơ quan lập báo cáo, nếu thấy cần thiết phải đi thực tế kiểm tra những vấn đề mà báo cáo nêu chưa rõ hoặc có mâu thuẫn về thông tin với những nguồn thu nhận thông tin khác.

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

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

Nâng cao chất lượng chất vấn và trả lời chất vấn: Chất vấn và trả lời chất vấn là hình thức giám sát quan trọng của HĐND cấp xã trong kỳ họp HĐND cấp xã. Nhưng trong thực tế, hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn mới chỉ mang tính chất gợi mở các vấn đề, chưa đảm bảo hiệu lực thực sự. Người chất vấn thường chưa đủ các thông tin cần thiết còn người trả lời chất vấn trả lời chưa đủ thoả đáng và cụ thể. Vì vậy, để hình thức giám sát chất vấn mang lại hiệu quả thiết thực thì HĐND cấp xã và các đại biểu dân cử phải đổi mới về nội dung và phương pháp chất vấn. Cụ thể:

Trong phiên họp HĐND cấp xã, chủ tọa điều hành chương trình phải tạo ra không khí dân chủ, khuyến khích, động viên đại biểu tham gia chất vấn. Đoàn Chủ tịch cần phải lựa chọn trong số các chất vấn mà đại biểu HĐND cấp xã gửi

tới đoàn thư ký, nội dung nào cử tri địa phương và nhiều đại biểu quan tâm đưa ra chất vấn tại hội trường. Từng câu trả lời chất vấn, HĐND cấp xã phải nhận xét, kết luận, giao nhiệm vụ cụ thể cho đối tượng bị chất vấn hoàn thành trong thời gian nhất định.

Về phía đại biểu chất vấn phải đặt các câu hỏi ngắn gọn, đúng đối tượng, đúng trọng tâm vấn đề mà cử tri dư luận đang quan tâm. Tránh tình trạng hỏi mang tính chất tìm hiểu để củng cố kiến thức hoặc hỏi những câu hỏi chỉ phục vụ cho lợi ích cá nhân. Muốn vậy, các đại biểu HĐND cấp xã phải nắm được tình hình chung về phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn; hiểu rõ về nhiệm vụ, quyền hạn của người trả lời chất vấn; đồng thời phải am hiểu các quy định pháp luật về vấn đề liên quan đến nội dung chất vấn.

Việc trả lời chất vấn cũng cần có sự đổi mới theo hướng nâng cao tinh thần trách nhiệm của người trả lời chất vấn. Do thời gian tiến hành kỳ họp HĐND cấp xã không dài, quỹ thời gian dành cho chất vấn đã được ấn định trong chương trình kỳ họp, nên việc trả lời chất vấn của các cá nhân có thẩm quyền phải đảm bảo về mặt nguyên tắc, mọi chất vấn viết và chất vấn bằng lời nói phải trả lời công khai tại kỳ họp của HĐND cấp xã. Nội dung trả lời chất vấn phải cụ thể, ngắn gọn dễ hiểu; đi thẳng vào bản chất của vấn đề mà đại biểu quan tâm; tránh tình trạng báo cáo thành tích, diễn đạt vòng vo. Đối với vấn đề cần có thời gian để điều tra, nghiên cứu thì nhất thiết phải trả lời tại kỳ họp tiếp theo.

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

Đổi mới hình thức tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động thành lập Đoàn giám sát: Hình thức thành lập Đoàn giám sát thời gian qua được HĐND cấp xã sử dụng nhiều và triển khai rộng rãi ở hầu hết các địa phương trên địa bàn và đã đạt nhiều kết quả đáng kể. Tuy nhiên trên thực tế, việc thực hiện hình thức

giám sát này còn bất cập về chương trình giám sát, thành viên của đoàn giám sát và phương pháp giám sát. Chính vì vậy, mặc dù HĐND cấp xã đã cố gắng tổ chức được nhiều cuộc giám sát song hiệu quả vẫn còn thấp. Để hình thức tổ chức đoàn giám sát đạt được mục đích, yêu cầu đề ra phải thực hiện đồng bộ những biện pháp cơ bản sau:

Về chương trình giám sát: khi xây dựng nghị quyết giám sát hàng năm của HĐND cấp xã ngoài việc xây dựng chương trình giám sát theo định kỳ, cần phải dự báo những vấn đề phát sinh, nổi cộm cần giám sát đột xuất. Trên cơ sở đó Thường trực HĐND cấp xã và các Ban của HĐND cấp xã xây dựng chương trình giám sát của mình theo kế hoạch cụ thể của từng kỳ họp, từng quý, từng tháng nhưng phải có trọng tâm, trọng điểm. Bởi hiện nay đối tượng, phạm vi, nội dung giám sát của HĐND cấp xã rất rộng, trong khi đó lực lượng giám sát còn mỏng. Nếu thành lập Đoàn giám sát tràn lan, dàn trải thì hiệu quả chắc chắn sẽ không cao và làm ảnh hưởng đến uy tín của HĐND cấp xã. Do đó, có thể tổ chức ít cuộc giám sát, nhưng cuộc giám sát nào cũng phải triệt để và đến cùng thì tác dụng của nó sẽ mang lại hiệu quả cao hơn.

Về thành viên của Đoàn giám sát: Ngoài quyền hạn và kỹ năng giám sát, thành viên của Đoàn giám sát cần phải có chuyên môn về lĩnh vực được giám sát. Để đáp ứng được yêu cầu đó, HĐND cấp xã có thể mời các cán bộ có chuyên môn nghiệp vụ liên quan đến các lĩnh vực thuộc nội dung giám sát. Đồng thời, phải có quy định cụ thể, để chính kiến giám sát của họ trở thành ý chí của người đại biểu HĐND cấp xã. Vì thực tế đã xảy ra tình trạng, các thành viên chuyên môn không phải là đại biểu của HĐND cấp xã đã đóng góp một vai trò rất lớn trong việc xem xét, tìm hiểu giúp HĐND cấp xã phát hiện vấn đề chính xác và nhanh gọn. Nhưng xuất phát từ tư cách pháp lý, cho nên ý kiến của họ không phải lúc nào cũng được các chủ thể giám sát và đối tượng bị giám sát chấp nhận. Để khắc phục hạn chế này, cần phải xem ý chí của các thành viên đó

về bản chất cũng là ý chí của những người dân. Với quy định như vậy, việc mời các thành viên chuyên môn tham gia Đoàn giám sát mới thật sự có ý nghĩa.

3.2.2.3. Nâng cao chất lượng đại biểu HĐND cấp xã

Nâng cao năng lực đại biểu HĐND cấp xã: Toàn bộ hoạt động thực hiện quyền lực của HĐND cấp xã xét đến cùng chủ yếu phụ thuộc vào năng lực của đại biểu HĐND cấp xã. Năng lực của đại biểu HĐND cấp xã thể hiện ở việc đại biểu HĐND cấp xã phải nắm chắc những quy định của pháp luật, chính sách nhà nước, những nội dung chủ yếu và thông tin cần thiết liên quan đến hoạt động của HĐND cấp xã. Đại biểu HĐND cấp xã phải hiểu biết thực tiễn tới mức cần thiết và phải có kiến thức về quản lý nhà nước ở mức độ nhất định. Trong giám sát, ngoài công nhận cái đúng, còn phải có cách nhìn sáng suốt để phát hiện những vấn đề sai trái của người khác, trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị và biện pháp hữu hiệu để loại bỏ các hiện tượng tiêu cực trái pháp luật. Do đó, đại biểu HĐND cấp xã không những chỉ có trình độ, kỹ năng mà còn phải có quan điểm, bản lĩnh vững vàng, dám nói thẳng, nói thật không nể nang, né tránh, nghĩa là trong khi làm nhiệm vụ đại biểu, họ phải vì lợi ích của dân, của Nhà nước để "vượt qua chính mình". Muốn làm tốt nhiệm vụ của HĐND cấp xã, người đại biểu HĐND cấp xã phải có đủ tâm, đủ tầm và đủ tài. Để đạt được những tiêu chuẩn đó, biện pháp trước mắt mỗi đại biểu phải tự nâng cao nhận thức, năng lực, trình độ của mình; tự trang bị cho mình các kiến thức về mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Đặc biệt phải nghiên cứu, cập nhật các kiến thức pháp luật, chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước; phải chú trọng giữ mối liên hệ với cử tri để phản ánh được tâm tư nguyện vọng của họ với HĐND cấp xã. Nói một cách khái quát đại biểu HĐND cấp xã phải tự xây dựng cho mình được những "uy tín cá nhân", thì sẽ có nhiều thuận lợi khi thực hiện nhiệm vụ.

Quan tâm công tác bồi dưỡng kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND cấp xã: Kỹ năng hoạt động của người đại biểu HĐND cấp xã đóng một vai trò hết sức quan trọng, góp phần quyết định chất lượng hoạt động của từng đại biểu

cũng như hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã. Bởi vậy, vấn đề đặt ra là cần phải tăng cường bồi dưỡng kỹ năng hoạt động cho các đại biểu để họ có thể chủ động trong thực thi nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Các đại biểu HĐND cấp xã chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, họ vừa phải làm việc tại đơn vị công tác, vừa thực hiện nhiệm vụ đại biểu HĐND cấp xã. Qua việc nâng cao kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND cấp xã sẽ tạo điều kiện cần thiết để người đại biểu HĐND cấp xã có thể sắp xếp thời gian công tác một cách khoa học, hợp lý và nhờ đó thực hiện chức năng đại biểu HĐND cấp xã đạt chất lượng cao nhất. Hoạt động bồi dưỡng nâng cao kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND cần chú ý vào những vấn đề cơ bản như sau:

Thứ nhất, kỹ năng xây dựng chương trình hoạt động cụ thể của đại biểu HĐND cấp xã: Chương trình hoạt động của các đại biểu HĐND cấp xã được xây dựng theo thời gian sáu tháng, một năm, cả nhiệm kỳ. Dựa trên chương trình hoạt động của HĐND cấp xã, chương trình hoạt động của mỗi đại biểu HĐND cấp xã cần có sự kết hợp chặt chẽ giữa hoạt động chuyên môn tại đơn vị công tác với hoạt động của đại biểu HĐND cấp xã và phải được xây dựng một cách chi tiết. Nội dung chương trình hoạt động của mỗi đại biểu HĐND cấp xã phải gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của đại biểu HĐND cấp xã trước cử tri và nhân dân địa phương. Chương trình hoạt động càng cụ thể, chi tiết bao nhiêu thì hiệu quả hoạt động của đại biểu càng đạt hiệu quả cao và thiết thực bấy nhiêu.

Thứ hai, về kỹ năng tiếp xúc cử tri: Mỗi đại biểu HĐND cấp xã đều có nhiệm vụ tiếp xúc cử tri trước và sau mỗi kỳ họp. Do đó, cần bồi dưỡng cho các đại biểu HĐND cấp xã có được kỹ năng nắm bắt, khai thác triệt để các thông tin về mọi mặt ở địa phương do cử tri cung cấp, đồng thời có khả năng phân tích, tổng hợp, xử lý các thông tin, từ đó trình bày trước HĐND cấp xã về các vấn đề bức xúc ở địa phương. Mặt khác, cũng cần bồi dưỡng cho đại biểu kỹ năng trình bày trước cử tri về những vấn đề đặt ra trong kỳ họp của HĐND cấp xã, để cử tri

hiểu rõ nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu HĐND cấp xã khi thực hiện các nghị quyết của HĐND cấp xã về các chủ trương, biện pháp xây dựng, phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Thứ ba, về kỹ năng chất vấn: Đây là một hình thức hoạt động của đại biểu HĐND cấp xã nhằm góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước tại địa phương. Hiệu quả của hoạt động chất vấn cũng góp phần hỗ trợ cho việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu HĐND cấp xã đạt kết quả cao hơn. Bồi dưỡng kỹ năng chất vấn của đại biểu HĐND cấp xã cần hướng tới nội dung làm cho đại biểu HĐND cấp xã hiểu rõ mục đích, yêu cầu của chất vấn; hiểu rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị liên quan đến nội dung được chất vấn của HĐND cấp xã; có khả năng chuẩn bị các câu hỏi cần thiết, rõ ràng, nêu các vấn đề cụ thể và phải xác định được mục đích cuối cùng là xác định trách nhiệm của người bị chất vấn; có được kỹ năng thu thập, phân tích, xử lý các thông tin có liên quan đến vấn đề đặt ra.

Thứ tư, về kỹ năng giám sát: Đại biểu HĐND cấp xã tự mình tiến hành giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp xã hoặc tham gia Đoàn giám sát của Thường trực HĐND hoặc các Ban của HĐND cấp xã, do đó đòi hỏi đại biểu HĐND cấp xã phải chủ động nghiên cứu các văn bản pháp luật, để nâng cao kiến thức pháp luật và thường xuyên cập nhật kiến thức về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh... Có như thế, đại biểu HĐND cấp xã mới có thể phát hiện ra những văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp xã có dấu hiệu trái với quy định của Hiến pháp và pháp luật, cũng như việc theo dõi, kiểm tra việc thực hiện Nghị quyết HĐND cấp xã đạt kết quả khả thi.

3.2.2.4. Nâng cao chất lượng hoạt động tiếp xúc cử tri

Hoạt động tiếp xúc cử tri vừa là kênh thông tin giữa nhân dân với chính quyền địa phương, vừa là thước đo để đánh giá hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã, hiệu quả hoạt động của đại biểu HĐND cấp xã. Đại biểu HĐND cấp xã là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân trên địa bàn xã, phường,

thị trấn, là người được nhân dân tín nhiệm và trao quyền đại diện cho nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Đại biểu HĐND cấp xã phải có trách nhiệm báo cáo với cử tri về hoạt động của mình, đồng thời ghi nhận, tổng hợp đầy đủ những kiến nghị, phản ánh của cử tri báo cáo HĐND cấp xã.

Qua công tác tiếp xúc cử tri kịp thời nắm bắt những phản ánh, kiến nghị của cử tri trong quá trình tổ chức thực thi Hiến pháp và pháp luật, cũng như những quyết sách của địa phương về tình hình phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng... ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của nhân dân, để thông qua đó, chính quyền địa phương đề ra những chủ trương đúng đắn, sát hợp với lòng dân nhằm góp phần phát triển kinh tế xã hội của địa phương, cũng như cải thiện, nâng cao đời sống của nhân dân và việc ban hành Nghị quyết của HĐND cấp xã có tính khả thi cao.

Chính vì vậy, cần phải nâng cao chất lượng hoạt động tiếp xúc cử tri cụ thể như sau:

Thứ nhất, chọn địa điểm tiếp xúc cử tri phù hợp, thuận tiện và thoải mái, đồng thời phải thông báo rộng rãi trên đài truyền thanh của xã, phường, thị trấn để tạo điều kiện cho cử tri tham gia đầy đủ, có thể tổ chức tiếp xúc cử tri tại địa bàn dân cư khóm, ấp hoặc nhà hộ dân, qua đó thu thập nhiều thông tin hữu ích.

Thứ hai, trước khi tiếp xúc cử tri đại biểu HĐND cấp xã phải chuẩn bị chu đáo nội dung tiếp xúc cử tri, có thể mời thêm lãnh đạo UBND cấp xã tham dự để trả lời những kiến nghị bức xúc của cử tri.

Thứ ba, tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri gắn với đối thoại giữa Đảng uỷ, UBND cấp xã với nhân dân, để nghe nhân dân đóng góp về tình hình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Đồng thời, giải quyết kịp thời những kiến nghị, bức xúc của nhân dân.

Thứ tư, đại biểu HĐND cấp xã thường xuyên giữ mối liên hệ chặt chẽ cử tri, thường xuyên xuống địa bàn dân cư gặp gỡ cử tri để tìm hiểu thu thập thông tin về những vấn đề nổi cộm bức xúc của địa phương đang được cử tri quan tâm.

3.2.2.5. Hoàn thiện chế độ chính sách đãi ngộ đối với đại biểu HĐND cấp xã

Ở tỉnh An Giang, đại biểu HĐND cấp xã đang hưởng các chế độ sau: được cấp thẻ bảo hiểm y tế nếu không hưởng lương từ ngân sách nhà nước; được giữ nguyên lương và các chế độ phụ cấp nếu có đối với đại biểu HĐND là cán bộ, công chức nhà nước; đại biểu HĐND cấp xã được phụ cấp hoạt động hàng tháng với mức là 0,3 mức lương tối thiểu. Như vậy có thể thấy, chế độ đãi ngộ đối với đại biểu HĐND cấp xã như hiện nay là thấp so với mặt bằng chung của đội ngũ cán bộ, công chức nước ta và đặc biệt thấp so với mặt bằng thu nhập của xã hội. Đối với những đại biểu không hưởng lương từ ngân sách nhà nước, mức phụ cấp hoạt động hàng tháng của họ là không tương xứng với nhiệm vụ họ đảm nhiệm, thậm chí, với mức phụ cấp hoạt động như hiện nay, một số đại biểu không thể đảm bảo được cuộc sống hàng ngày khi mà giá cả thị trường đang thường xuyên biến động. Lẽ tất nhiên, trong bối cảnh đó, đại biểu sẽ coi công việc hưởng lương hoặc những hoạt động kiếm sống khác là hoạt động chính còn thực hiện nhiệm vụ đại biểu chỉ được coi là hoạt động “làm thêm”.

Để khắc phục sự bất cập nói trên, tỉnh An Giang cần điều chỉnh chế độ đãi ngộ dành cho đại biểu HĐND cấp xã, tương xứng với nhiệm vụ của đại biểu HĐND cấp xã. Việc quy định phải đảm bảo nguyên tắc công bằng: cùng một đơn vị công tác có tính chất giống nhau, cùng cấp hành chính như nhau thì cần phải được hưởng chế độ giống nhau, không để có tình trạng nơi cao nơi thấp tùy thuộc vào ngân sách địa phương.

Tiểu kết Chương 3

Trong chương 3, tác giả trình bày một số giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã tỉnh An Giang. Trên cơ sở trình bày những quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn tỉnh An Giang là cần nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò hoạt động của HĐND cấp xã phải theo quy

định của Hiến pháp và pháp luật; hoạt động của HĐND cấp xã tỉnh An Giang phải được tiến hành thường xuyên, liên tục, có kế hoạch. Qua đó, tác giả đã đưa ra một số giải pháp để nâng cao chất lượng kỳ họp HĐND cấp xã; nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã; nâng cao chất lượng đại biểu HĐND cấp xã...

Các nhóm giải pháp nói trên đều rất cần thiết. Mỗi giải pháp có một vai trò, vị trí riêng, khó có thể đánh giá giải pháp nào quan trọng nhất. Nhưng có thể khẳng định chắc chắn rằng, những giải pháp này chỉ đem lại hiệu quả thực sự nếu được tiến hành một cách đồng bộ, hợp lý và có kế hoạch trên cơ sở quán triệt các quan điểm chỉ đạo cơ bản của Đảng và nhà nước đối với công tác nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức nói chung và đội ngũ đại biểu HĐND cấp xã tỉnh An Giang nói riêng.

KẾT LUẬN

Từ khi ra đời Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, chức năng, nhiệm vụ của HĐND cấp xã ngày càng được cụ thể hóa, trong quá trình hoạt động, HĐND cấp xã tại tỉnh An Giang đã nỗ lực để hoàn thành nhiệm vụ của mình, đề ra những quyết định, giải pháp tích cực vào việc phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, góp phần phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, đảm bảo nguyên tắc quyền lực thuộc về nhân dân.

Tuy nhiên những gì mà HĐND cấp xã đã làm được chưa đáp ứng với nhu cầu thực tế và xu hướng phát triển của thời đại. Bước sang thời đại mới trước nhu cầu công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước trước sự phát triển và tiến bộ của khoa học kỹ thuật và sự thay đổi phương pháp tư duy, phương pháp luận khoa học trong các lĩnh vực hoạt động của xã hội, trước sự đổi mới một cách sâu sắc và toàn diện trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, để thích ứng với nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đòi hỏi hoạt động của HĐND cấp xã phải được đổi mới một cách toàn diện, thiết thực tránh tình trạng hoạt động một cách hình thức.

Qua việc tìm hiểu thực tế cho thấy cơ cấu tổ chức của HĐND các xã, phường, thị trấn ở tỉnh An Giang nhìn chung chưa phù hợp với thực tiễn, hoạt động của HĐND cấp xã tại tỉnh An Giang đặc biệt là kỳ họp HĐND chưa mang lại hiệu quả cao. Một số chủ trương, nghị quyết của HĐND cấp xã chưa thực sự xuất phát từ nhu cầu, lợi ích của cử tri trong xã, phường và thị trấn mà chỉ mới chú trọng vào mặt hình thức, hướng dẫn chung của chính quyền cấp trên.

Đại biểu HĐND cấp xã mặc dù đã có bước phát triển nhưng vẫn chưa đáp ứng với mong mỏi của nhân dân. Năng lực, trình độ và tinh thần trách nhiệm của đại biểu HĐND cấp xã chưa tương xứng với vai trò là người đại diện cho nhân dân ở địa phương. Chính vì vậy, đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã ở tỉnh An Giang là vấn đề hết sức cần thiết. Để đúng nghĩa là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND cấp xã cần nâng cao hơn nữa

về chất lượng và hiệu quả hoạt động, góp phần củng cố hệ thống chính trị cơ sở lãnh đạo nhân dân thực hiện thắng lợi các mục tiêu kinh tế – xã hội, quốc phòng – an ninh của địa phương.

Với đề tài “*Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã theo Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 từ thực tiễn tỉnh An Giang*” thông qua việc phân tích thực trạng tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã tỉnh An Giang để đề xuất một số giải pháp nhằm đổi mới và hoàn thiện hoạt động của HĐND cấp xã tỉnh An Giang. Tác giả hy vọng HĐND cấp xã tại tỉnh An Giang sẽ hoạt động mang lại hiệu quả cao hơn đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ ở địa phương, làm tròn trách nhiệm để đúng nghĩa là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nội vụ (2016) *Tài liệu bồi dưỡng đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2016 - 2021*, Nxb Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.
2. Cục Thống kê tỉnh An Giang (2017) *Niên giám thống kê tỉnh An Giang năm 2016*, Nxb Thanh niên, Thành phố Hồ Chí Minh.
3. Nguyễn Đăng Dung (2012) *Hội đồng nhân dân trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
4. Nguyễn Đăng Dung, Trịnh Quốc Toàn, Đặng Minh Tuấn (2016) *Bình luận khoa học Hiến pháp năm 2013*, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016) *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
6. Nguyễn Văn Động (2012) *Giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật*, Nxb Giáo dục, Hà Nội
7. Lê Thị Hương (2012) *Hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã ở Thanh Hoá*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Quốc gia Hà Nội.
8. Hội đồng nhân dân tỉnh An Giang (2015) *Báo cáo tình hình tổ chức và hoạt động Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2011 – 2016*.
9. Học viện hành chính Quốc gia (2010) *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính nước ta*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
10. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2007) *Nhà nước và pháp luật, Quản lý hành chính* (tập 3), Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
11. Nguyễn Thị Lợi (2014) *Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh – qua thực tiễn tỉnh Nghệ An*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Quốc gia Hà Nội.
12. Nguyễn Hải Long (2016) *Tìm hiểu quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

13. Nguyễn Thị Ngọc (2015) *Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã - qua thực tiễn tại tỉnh Kiên Giang*, Luận văn thạc sĩ, Học viện Khoa học Xã hội.

14. Vũ Văn Nhiệm (2017) *Giáo trình bầu cử trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.

15. Quốc hội (1946) *Hiến pháp*, Hà Nội.

16. Quốc hội (1959) *Hiến pháp*, Hà Nội.

17. Quốc hội (1962) *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp*, Hà Nội.

18. Quốc hội (1980) *Hiến pháp*, Hà Nội.

19. Quốc hội (1983) *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.

20. Quốc hội (1992) *Hiến pháp*, Hà Nội.

21. Quốc hội (2003) *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.

22. Quốc hội (2013) *Hiến pháp*, Hà Nội.

23. Quốc hội (2015) *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Hà Nội.

24. Trần Thị Tiểu Quyên (2012) *Tổ chức và hoạt động của chính quyền xã từ thực tiễn tỉnh Tây Nguyên*, Luận văn thạc sĩ, Học viện Khoa học Xã hội.

25. Lê Minh Thông, Nguyễn Như Phát (2012) *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

26. Đào Trí Úc (2014) *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

27. Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang (2016) *Báo cáo thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm 2015, phương hướng, nhiệm vụ năm 2016*.

28. Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang (2016) *Báo cáo thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm 2016, phương hướng, nhiệm vụ năm 2017*.

29. Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang (2016) *Báo cáo tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2016 – 2021*.

30. Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang (2017) *Báo cáo thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm 2017, phương hướng, nhiệm vụ năm 2018*.

31. Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ (2016) *Cẩm Nang dành cho đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp*, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.