

TỈNH ỦY BẮC GIANG
TRƯỜNG CHÍNH TRỊ

*



**BÁO CÁO KẾT QUẢ THỰC HIỆN
ĐỀ TÀI KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ CẤP CƠ SỞ**

**TÊN ĐỀ TÀI: NGHIÊN CỨU, ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP NÂNG CAO
CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT VÀ BAN HÀNH NGHỊ
QUYẾT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP XÃ TRÊN ĐỊA BÀN
TỈNH BẮC GIANG**

Chủ nhiệm đề tài: ThS. Trần Thị Kim Dung

Cơ quan chủ trì đề tài: Trường Chính trị tỉnh Bắc Giang

Thời gian thực hiện đề tài: 09 tháng (3/2024 - 11/2024)

Bắc Giang, tháng 11 năm 2024

TỈNH ỦY BẮC GIANG
TRƯỜNG CHÍNH TRỊ
*

BÁO CÁO KẾT QUẢ
THỰC HIỆN ĐỀ TÀI KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ CẤP CƠ SỞ

Tên đề tài: *“ Nghiên cứu, đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang”*

Chủ nhiệm đề tài: Thạc sĩ Trần Thị Kim Dung - Trưởng khoa Nhà nước và Pháp luật

Các cộng sự:

- ThS. Trịnh Quang Hưng - Phó Trưởng khoa NN và PL, thư ký đề tài;
- ThS. Nguyễn Văn Công - GV Khoa Nhà nước và Pháp luật, thành viên;
- ThS. Nguyễn Thị Ngọc Hà - GV Khoa Nhà nước và Pháp luật, thành viên;
- ThS. Nguyễn Thuỳ Linh - GV Khoa Nhà nước và Pháp luật, thành viên;
- ThS. Ngô Xuân Hải – GV Khoa Nhà nước và Pháp luật, thành viên,
- ThS. Nguyễn Minh Hiếu - GV Khoa Xây dựng Đảng, thành viên.

Cơ quan chủ trì: Trường Chính trị tỉnh Bắc Giang

Địa chỉ: Phường Dĩnh Kế - TP. Bắc Giang, tỉnh Bắc Giang

Nơi thực hiện đề tài: Trường Chính trị tỉnh Bắc Giang.

Thời gian thực hiện: 09 tháng (từ tháng 3/2024 đến hết tháng 11/2024)

MỤC LỤC

	Trang
I. ĐẶT VẤN ĐỀ.....	6
1. Tính cấp thiết và tình hình nghiên cứu của đề tài	6
2. Mục tiêu nghiên cứu.....	9
II. ĐỐI TƯỢNG, NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU.....	9
1. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu.....	9
2. Phương pháp nghiên cứu	10
3. Nội dung nghiên cứu và triển khai thực hiện đề tài	10
III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN.....	12
1. Cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã.....	14
1.1. Khái quát chung về Hội đồng nhân dân cấp xã.....	14
1.2. Cơ sở lý luận, pháp lý về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã.....	16
1.3. Cơ sở thực tiễn phải nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang	29
2. Đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang	32
2.1. Tình hình thực hiện hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang	32
2.2. Đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang	41
2.3. Những vấn đề trọng tâm cần giải quyết trong thời gian tới	47
3. Đánh giá thực trạng ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang từ năm 2021 đến nay	51
3.1. Tình hình thực hiện hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang	51
3.2. Những kết quả đạt được và hạn chế trong hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.....	56
3.3. Những vấn đề cần tập trung giải quyết	64

4. Giải pháp để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang trong thời gian tới.....	68
4.1. Những yêu cầu đảm bảo hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.....	68
4.2. Một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.....	70
5. Giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.....	88
5.1. Yêu cầu đối với nghị quyết của HĐND cấp xã.....	88
5.2. Giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.....	90
IV. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ.....	98
1. Kết luận.....	98
2. Một số kiến nghị, đề xuất.....	98
2.1. Đối với Trung ương.....	99
2.2. Đối với tỉnh Bắc Giang.....	100
V. DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	102

A. ĐẶT VẤN ĐỀ

1. Tính cấp thiết và tình hình nghiên cứu của đề tài

Hội đồng nhân dân cấp xã (xã, phường, thị trấn) là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân. HĐND có 2 chức năng cơ bản: chức năng quyết định và chức năng giám sát. Trên thực tế, để thực hiện chức năng quyết định, HĐND cấp xã có thẩm quyền ban hành Nghị quyết để quyết định chủ trương, biện pháp trong các lĩnh vực kinh tế, giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội, thông tin, thể dục thể thao, bảo vệ tài nguyên và môi trường, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội... Để đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra trong tình hình mới, trên cơ sở điều kiện cụ thể của từng địa phương, đòi hỏi HĐND các cấp nói chung và HĐND cấp xã nói riêng phải không ngừng nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết, đảm bảo nghị quyết có tính khả thi, đi vào thực tế cuộc sống, góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội của địa phương.

Xét về tính chất pháp lý, nghị quyết của HĐND gồm nghị quyết quy phạm và nghị quyết cá biệt. HĐND có thẩm quyền ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao¹. Tuy nhiên, trên thực tế, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã chủ yếu dưới hình thức cá biệt. Đặc thù của văn bản cá biệt, về quy trình ban hành mang tính chất kiến tạo, không mang tính quy phạm (trừ một số lĩnh vực đặc thù) để phù hợp với quy chế hoạt động của cơ quan, đơn vị. Phương thức kiểm soát đối với loại hình văn bản này chủ yếu là phương thức tự kiểm tra, không nằm trong phạm vi giám sát, thẩm định mang tính chất pháp lý của cơ quan chuyên môn cấp trên.

Trong những năm qua, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận: Khâu soạn thảo nghị quyết được đầu tư, nhiều địa phương đã làm tốt việc điều tra, khảo sát, đánh giá thực trạng, thu thập thông tin, tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết; lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức có liên quan, của Nhân dân, tại thôn, làng, tổ dân phố, khu phố về dự thảo nghị quyết với các hình thức thích hợp; nhiều báo cáo thẩm tra đã có sự chuẩn bị công phu, nêu và phân tích, lý giải thực trạng một cách sát thực, phù hợp với thực tế, có độ tin cậy và thuyết phục; đề xuất, kiến nghị các giải pháp thiết thực phù hợp với tình hình thực tế của địa phương... Tuy nhiên, bên cạnh đó còn thể hiện nhiều bất cập, hạn chế: một số nghị quyết nội dung còn chung chung, thiếu tính chặt chẽ, thiếu căn cứ pháp lý; số liệu thống kê không chuẩn xác; các đánh giá, phân tích còn thiếu tính thuyết phục; Việc tiến hành, thực hiện các quy trình ban

¹ Điều 30, Luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; sửa đổi, bổ sung năm 2020.

hành nghị quyết vẫn còn mang tính chiếu lệ. Cá biệt, có những hoạt động bị cắt xén quy trình một cách tùy tiện. Nhiều dự thảo nghị quyết chưa được tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết hoặc nếu có cũng chỉ mang tính hình thức; trong xây dựng dự thảo nghị quyết còn có hiện tượng chưa nghiên cứu đầy đủ các quy định pháp luật có liên quan; chưa tổ chức điều tra, khảo sát, phân tích, đánh giá tình hình thực tế, do vậy còn có những nghị quyết tính khả thi không cao; chưa sát với thực tế; Công tác thẩm tra dự thảo nghị quyết ở một số đơn vị còn mang tính hình thức, thiếu hiệu quả. Việc nghiên cứu các văn bản, tài liệu, thu thập thông tin liên quan đến công tác thẩm tra dự thảo nghị quyết chưa được sâu, toàn diện, cụ thể. Có báo cáo thẩm tra còn dàn trải, chưa phân tích một cách sâu sắc, lập luận chưa thật đầy đủ, tính phân biện chưa cao ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của dự thảo các nghị quyết của HĐND; Ở một số địa phương, việc điều hành các phiên họp thảo luận, thông qua nghị quyết còn lúng túng, thiếu khoa học, chưa có nhiều ý kiến tham gia thảo luận; Một bộ phận đại biểu HĐND cấp xã chưa phát huy được hết tinh thần dân chủ, trí tuệ và trách nhiệm; chưa dành nhiều thời gian đọc, nghiên cứu dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan. Thậm chí có đại biểu khi đến tham dự kỳ họp mới đọc tài liệu nên việc tiếp nhận thông tin thường không đầy đủ, kịp thời. Do vậy, ít tham gia ý kiến thảo luận hoặc có tham gia nhưng không sâu, thậm chí có đại biểu không nhận định đúng thực trạng vấn đề, mục đích, mục tiêu cụ thể, giải pháp của nghị quyết. Một số địa phương, nghị quyết ban hành không đảm bảo các yêu cầu về nội dung và thể thức...

Bên cạnh chức năng quyết định, giám sát là một trong những nhiệm vụ, quyền hạn hết sức quan trọng của HĐND, tác động trực tiếp đến hiệu quả kỳ họp và chất lượng hoạt động của HĐND. Thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ giám sát không chỉ nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả hoạt động của HĐND các cấp mà còn giúp tháo gỡ được những khó khăn, vướng mắc của địa phương, người dân thông qua giám sát. Thực hiện Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang đã có nhiều chuyển biến, nội dung, phương pháp, cách thức tiến hành giám sát có nhiều đổi mới, chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát ngày càng được nâng lên. Trong những năm qua, hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh có nhiều chuyển biến tích cực. Hàng năm đã xây dựng chương trình kế hoạch giám sát; tổ chức các đoàn giám sát khi cần thiết, trong thực hiện giám sát có những hình thức phối hợp với các cấp, các ngành... Do đó, đã đưa lại nhiều kết quả khả quan, bước đầu góp phần khắc phục tính hình thức trong hoạt động của HĐND cấp xã nói chung và hoạt động giám sát nói riêng. Tuy nhiên trong thực tiễn, hoạt động giám sát của HĐND cấp xã còn nhiều hạn

chế như: nhận thức của một số cá nhân và tổ chức về hoạt động giám sát chưa thật sự đúng đắn và đầy đủ; việc xây dựng chương trình, cách thức tổ chức giám sát chưa thật sự khoa học; một số vụ việc tiêu cực của các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương chưa được phát hiện kịp thời; một số kết luận sau khi giám sát thường chung chung, thiếu kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện kết luận đó nên vẫn còn hiện tượng sau giám sát đầu lại vào đấy; việc chấp hành kỷ luật hành chính của một đối tượng giám sát chưa nghiêm túc; một số kiến nghị sau giám sát chưa đề ra được các giải pháp khắc phục triệt để; việc kiểm tra, đánh giá, tái giám sát chưa được thực hiện nhiều; việc lựa chọn phương thức giám sát có lúc còn bị động, lúng túng; quy trình tổ chức thiếu khoa học và chặt chẽ, nội dung giám sát còn dàn trải; một số cuộc giám sát mới dừng lại ở việc nghe báo cáo, nắm tình hình và chủ yếu dựa vào thông tin do chính cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát cung cấp; kỹ năng giám sát của các đại biểu HĐND cấp xã còn nhiều hạn chế chất lượng và hiệu quả giám sát của HĐND chưa cao; một số nơi còn tình trạng người giám sát nể nang, né tránh, “giơ cao đánh khẽ” đối với đối tượng chịu sự giám sát; Hội đồng nhân dân chưa thật sự phát huy vai trò là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương... Chính vì vậy, hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND cấp xã hiện nay còn bộc lộ một số hạn chế nhất định. Để khắc phục tình trạng trên, yêu cầu đặt ra hiện nay là phải đổi mới hoạt động của HĐND cấp xã, nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND cấp xã vừa phù hợp với công cuộc đổi mới đất nước, đáp ứng yêu cầu của Nhân dân là nhu cầu, đòi hỏi khách quan của sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước trong thời kỳ mới.

Qua khảo sát sơ bộ, trong thời gian qua, đã có nhiều bài báo, đề tài nghiên cứu về chất lượng hoạt động giám sát của HĐND nói chung và HĐND cấp xã nói riêng như: Nguyễn Thị Nữ, *Tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã- qua thực tiễn ở tỉnh Thừa Thiên Huế*, luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, năm bảo vệ 2012; Thái Minh: “*Quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương - gắn kết trách nhiệm*”, báo Đại biểu Nhân dân, số 225, 13/8/2018; Nguyễn Thị Thanh Nhân: “*Nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã ở nước ta hiện nay*”, Tạp chí Tổ chức nhà nước (điện tử), đăng ngày 28/1/2024... Ngoài ra, trong tỉnh có đề tài cấp tỉnh “*Nghiên cứu giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động giám sát chuyên đề của HĐND tỉnh và HĐND các huyện, thành phố tỉnh Bắc Giang nhiệm kỳ 2021 - 2026 và nhiệm kỳ tiếp theo*” do Thường trực HĐND tỉnh Bắc Giang chủ trì năm 2022... Có thể nhận thấy, các nghiên cứu trên đều xoay quanh các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp; đề cập được nhiều vấn đề mang tính lý luận về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và hình thức hoạt động của HĐND, trong đó có hoạt động giám sát của

HĐND ở các cấp khác nhau. Bên cạnh việc hệ thống hóa những vấn đề lý luận, các tác giả đã phân tích, làm rõ nhiều vấn đề của thực tiễn tổ chức và hoạt động của HĐND thông qua nắm bắt, nghiên cứu thực tế; tìm hiểu những vấn đề đặt ra về tổ chức và hoạt động của HĐND. Các công trình trên đã tiếp cận ở nhiều góc độ, nhiều khía cạnh với những luận giải, đánh giá khoa học có ý nghĩa lý luận và thực tiễn như tổ chức hoạt động, chủ thể giám sát, đối tượng giám sát, hình thức giám sát... Tuy nhiên, cho đến nay chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn của tỉnh Bắc Giang.

Vì vậy, nâng cao chất lượng giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang không những đảm bảo thực hiện quyền dân chủ của Nhân dân, mà còn thể hiện quyền lực nhà nước ở địa phương, góp phần quan trọng trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Từ những vấn đề về lý luận, phương diện luật thực định và thực tiễn nêu trên, Trường Chính trị tỉnh Bắc Giang đề xuất thực hiện đề tài: *"Nghiên cứu, đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang"* là hết sức cần thiết. Kết quả nghiên cứu của đề tài sẽ góp phần khắc phục được những khó khăn, vướng mắc, hạn chế của hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang qua thực tiễn đặt ra.

2. Mục tiêu nghiên cứu

- Làm rõ cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý, các yếu tố tác động đến chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã;
- Đánh giá thực trạng chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang;
- Đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

II. ĐỐI TƯỢNG, NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

1.1. Đối tượng nghiên cứu

Đề tài tập trung nghiên cứu chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết cá biệt của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

1.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về không gian: Nghiên cứu hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết cá biệt của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.
- Về thời gian: Đề tài tập trung nghiên cứu chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã từ năm 2021 đến nay, đề xuất giải pháp đến năm 2026 và những năm tiếp theo.

2. Phương pháp nghiên cứu

* Nhóm phương pháp nghiên cứu lý luận: Nghiên cứu các quy định pháp luật hiện hành; nghiên cứu tài liệu, văn bản của Trung ương, địa phương về các nội dung liên quan về hoạt động giám sát nhằm nghiên cứu, đánh giá thực trạng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

* Nhóm phương pháp nghiên cứu thực tiễn

- Phương pháp thu thập thông tin: Thông qua phiếu điều tra kết hợp với phỏng vấn trực tiếp, khảo sát thu thập thông tin về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh.

- Phương pháp phân tích, tổng hợp: Từ những thông tin đã thu thập được, nhóm nghiên cứu sử dụng phương pháp phân tích để đánh giá thông tin, sử dụng thông tin phù hợp đưa vào nội dung chuyên đề của đề tài. Chú trọng phương pháp tổng kết hoạt động thực tiễn, phân tích thông tin, số liệu từ báo cáo của các địa phương trên địa bàn tỉnh.

- Phương pháp hệ thống hóa: Được sử dụng xuyên suốt toàn bộ trong các chương của báo cáo đề tài để trình bày các vấn đề, nội dung nghiên cứu theo một trình tự, bố cục hợp lý chặt chẽ, logic và gắn kết được những vấn đề cần nghiên cứu.

- Phương pháp chuyên gia: Tổ chức hội thảo lấy ý kiến của các chuyên gia.

3. Nội dung nghiên cứu và triển khai thực hiện đề tài

3.1. Điều tra, khảo sát hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã, trên cơ sở đó đưa ra các giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang:

- Xây dựng 02 mẫu phiếu điều tra (mẫu phiếu đến 30 chỉ tiêu/mẫu): Mẫu số 01 (Khảo sát với đối tượng là đại biểu HĐND; cán bộ, công chức thuộc UBND, Trưởng các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã) và mẫu số 02 (Khảo sát đối tượng là đại biểu HĐND thuộc các ban của HĐND huyện; Thường trực HĐND huyện, một số công chức thuộc Văn phòng HĐND & UBND, Phòng Tư pháp).

- Tiến hành điều tra, khảo sát 300 phiếu trên địa bàn các huyện: Sơn Động, Lục Nam, Yên Thế, Lạng Giang và thành phố Bắc Giang.

- Xây dựng báo cáo tổng hợp số liệu điều tra.

3.2. Xây dựng 5 chuyên đề nghiên cứu khoa học

- Chuyên đề 1: Cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã.

- Chuyên đề 2: Đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

- Chuyên đề 3: Đánh giá thực trạng hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

- Chuyên đề 4: Giải pháp để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

- Chuyên đề 5: Giải pháp để nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

3.3. Tổ chức 01 Hội thảo khoa học

- Nội dung: "Nghiên cứu thực trạng và giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang".

- Thời gian: Tháng 8/2024.

- Địa điểm: Thị trấn Kép, huyện Lạng Giang.

- Số lượng: 30 đại biểu.

- Thành phần: Đại diện Sở Khoa học và Công nghệ, lãnh đạo nhà Trường, cán bộ, công chức thuộc UBND, các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã, đại biểu HĐND thuộc các ban của HĐND huyện, Thường trực HĐND huyện, một số công chức thuộc Văn phòng HĐND & UBND, Phòng Tư pháp và một số đơn vị có liên quan đến nội dung đề tài.

3.4. Xây dựng báo cáo kết quả thực hiện đề tài.

III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

Trong thời gian 08 tháng nghiên cứu, nhóm thực hiện đề tài đã hoàn thành các nội dung nghiên cứu khoa học đảm bảo chất lượng theo yêu cầu và vượt tiến độ thực hiện, vượt 01 sản phẩm (Cẩm nang về kỹ năng giám sát và ban hành nghị quyết dành cho đại biểu HĐND).

Các nội dung được triển khai đầy đủ, kết quả như sau:

Nội dung 1. Thực hiện nội dung điều tra, khảo sát hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã

Nhóm thực hiện đề tài đã xây dựng 02 mẫu phiếu điều tra trên 30 chỉ tiêu/mẫu phiếu. Trong đó mẫu số 01 khảo sát với đối tượng là đại biểu HĐND; cán bộ, công chức thuộc UBND, Trưởng các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã và mẫu số 02 khảo sát đối tượng là đại biểu HĐND thuộc các ban của HĐND huyện; Thường trực HĐND huyện, một số công chức thuộc Văn phòng HĐND & UBND, Phòng Tư pháp.

Nhóm tiến hành điều tra, khảo sát 300 phiếu trên địa bàn các huyện: Sơn Động, Lục Nam, Yên Thế, Lạng Giang và thành phố Bắc Giang. Qua tổng hợp, phân tích số liệu, nhóm đã xây dựng báo cáo tổng hợp số liệu điều tra với đầy đủ thông tin khảo sát từ phiếu.

Qua thông tin, số liệu tổng hợp từ phiếu thuộc mẫu phiếu của đề tài có thể khẳng định các đối tượng được khảo sát đã đánh giá tương đối khách quan chất lượng công tác ban hành nghị quyết và hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang. Đặc biệt đối với 50 phiếu lấy ý kiến của đại biểu HĐND thuộc các ban của HĐND huyện; Thường trực HĐND huyện, một số công chức thuộc Văn

phòng HĐND và UBND, Phòng Tư pháp các huyện Sơn Động, Lục Nam, Lạng Giang, Yên Thế, thành phố Bắc Giang cho thấy sự đầu tư nghiên cứu và có cái nhìn nghiêm túc trong đánh giá phiếu. Từ đó, nhận định rõ những mặt chưa đạt được trong việc ban hành nghị quyết và hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang hiện nay và đề xuất giải pháp phù hợp.

Ở chiều hướng đánh giá của đại biểu HĐND cấp xã; cán bộ, công chức thuộc UBND, các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã, qua quan sát, bộ phận lấy phiếu nhận thấy một số ý kiến đánh giá chưa cân nhắc kỹ lưỡng và có sự nể nang, cảm tính. Một số tiêu chí tương tự giữa hai mẫu phiếu hỏi thì kết quả đánh giá đại biểu HĐND cấp xã; cán bộ, công chức thuộc UBND, các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã cao hơn, tích cực hơn so với đánh giá của đại biểu HĐND thuộc các ban của HĐND huyện; Thường trực HĐND huyện, một số công chức thuộc Văn phòng HĐND và UBND, Phòng Tư pháp. Cả 02 nhóm khảo sát đều tương đối thống nhất khi nhận diện về những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động ban hành nghị quyết và hoạt động giám sát của HĐND, những khó khăn, hạn chế của hoạt động này cũng như đánh giá nguyên nhân và đưa ra giải pháp khắc phục, nâng cao hiệu quả ban hành nghị quyết và hoạt động giám sát của HĐND cấp xã.

Ngoài ra, các thông tin khảo sát còn đưa ra một số ý kiến, lựa chọn bên ngoài phiếu. Điều này, giúp cho nhóm xây dựng phiếu khảo sát có thêm kinh nghiệm hơn trong việc thực hiện những đề tài tiếp theo.

Thông tin, số liệu khảo sát đã được điều tra, khảo sát theo đúng quy trình, mẫu biểu theo thuyết minh đề tài. Số phiếu thu về được xem xét, xử lý công khai, nghiêm túc, khách quan, trung thực. Bản tin tổng hợp thông tin, kết quả lấy phiếu sẽ là cơ sở để chủ nhiệm đề tài và các cộng sự xây dựng các báo cáo, chuyên đề của đề tài. Đồng thời sẽ là tài liệu giúp cho các cơ quan hữu quan, những cán bộ, giảng viên tâm huyết với sự nghiệp khoa học, giáo dục, đào tạo trong công tác.

Nội dung 2. Việc xây dựng 05 chuyên đề nghiên cứu khoa học

Đề tài đã nghiên cứu tập trung làm rõ cơ sở lý luận về vị trí, vai trò, chức năng của HĐND, các yếu tố ảnh hưởng, tầm quan trọng về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết; làm rõ cơ sở thực tiễn, pháp lý, các yếu tố khách quan, yếu tố chủ quan ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã; xác định những thuận lợi, khó khăn và nguyên nhân trong quá trình tiến hành hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết ở địa phương. Dựa trên kết quả khảo sát thực tế và các tài liệu nghiên cứu, tập trung đánh giá thực trạng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang từ năm 2021 đến

nay; làm rõ những ưu điểm, hạn chế, nguyên nhân; những vấn đề trọng tâm cần tập trung giải quyết để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang. Trên cơ sở các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước và của tỉnh và thực trạng của chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã ở tỉnh Bắc Giang thời gian qua, đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng hiệu quả của hoạt động này trong thời gian tới; tập trung vào các giải pháp về chính sách, chất lượng đại biểu, kỹ năng cần thiết trong giám sát, ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang; công tác phối hợp giữa HĐND, UBND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp; trình độ, kỹ năng, trách nhiệm của các chủ thể tham gia giám sát, xây dựng và ban hành nghị quyết... Đồng thời, đưa ra các đề xuất, kiến nghị đối với Tỉnh uỷ, HĐND tỉnh Bắc Giang trong nâng cao chất lượng, hiệu quả giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh. Kết quả cụ thể như sau:

1. Cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã

1.1. Khái quát chung về Hội đồng nhân dân cấp xã

1.1.1. Vị trí, vai trò, chức năng, hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã

*** Vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân cấp xã**

Khoản 1 Điều 113 tiếp tục quy định: "*HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên*".

HĐND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, ngăn ngừa và chống các biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí, vô cảm, vô trách nhiệm và các biểu hiện tiêu cực khác của cán bộ, công chức và trong bộ máy chính quyền địa phương. Trong hoạt động của mình, HĐND, Thường trực HĐND, UBND, các Ban của HĐND và đại biểu HĐND phối hợp chặt chẽ với Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác chăm lo và bảo vệ lợi ích của Nhân dân, vận động Nhân dân tham gia vào việc quản lý nhà nước và thực hiện các nghĩa vụ đối với Nhà nước.

HĐND có vị trí, vai trò như chiếc cầu nối giữa Nhân dân địa phương và các cơ quan nhà nước, đồng thời cũng đảm bảo, giám sát việc thực hiện pháp luật ở địa phương đó. Là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân. HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước

gần dân nhất, thường xuyên gặp gỡ, tiếp xúc với Nhân dân, nắm bắt tâm tư, tình hình đời sống của Nhân dân ở địa phương.

HĐND cấp xã thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của UBND cấp xã; giám sát việc thực các hiện nghị quyết của HĐND; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân ở cấp mình.

HĐND cấp xã là đại diện tiêu biểu nhất cho tiếng nói của các tầng lớp nhân dân trong xã, được lựa chọn từ các đại biểu ưu tú của các tầng lớp nhân dân, các dân tộc, tôn giáo, nông dân, trí thức... HĐND xã đại diện cho trí tuệ, tinh thần và sức mạnh tập thể của Nhân dân địa phương trong xã.

HĐND là tổ chức chính quyền gần gũi nhân dân nhất, hiểu rõ tâm tư, nguyện vọng, thuận lợi, khó khăn và yêu cầu của Nhân dân, do đó đưa ra những quyết sách đúng đắn, phù hợp với tình hình thực tế của địa phương, góp phần quan trọng để đạt được những thành tựu về KT-XH ở địa phương.

** Chức năng của Hội đồng nhân dân cấp xã*

Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 và nay là Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định những chức năng cơ bản của HĐND các cấp (trong đó có cấp xã) bao gồm: Chức năng quyết định và chức năng giám sát. Đây là chức năng có mối quan hệ biện chứng với nhau.

- Chức năng quyết định: HĐND 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.

- Chức năng giám sát: Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 quy định: “HĐND thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, Ủy ban nhân dân, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương.”

Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định về chức năng giám sát của HĐND phường tại khoản 4 Điều 61 như sau: “Giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND phường; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, UBND dân cùng cấp, Ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản qam pháp luật của UBND cùng cấp”.

Giám sát là một trong hai chức năng cơ bản của HĐND, có mối quan hệ và tác

động qua lại với chức năng quyết định của HĐND. Vì muốn thực hiện đúng và có hiệu quả chức năng quyết định, HĐND phải có được đầy đủ những thông tin về tình hình kinh tế - văn hóa, xã hội, quốc phòng an ninh của địa phương, về thực tế thực hiện Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, về việc thực hiện các nghị quyết của HĐND trước đó đã ban hành... Thiếu những thông tin này, HĐND không thể quyết định được những chủ trương, biện pháp phù hợp và đáp ứng nhu cầu mà cuộc sống đòi hỏi. Để có được những thông tin như thế thì một kênh rất cần thiết là hoạt động giám sát của HĐND. Vì vậy, hoạt động giám sát của HĐND được xem như một khâu không thể thiếu của quá trình ban hành các quyết định của HĐND.

** Hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp xã*

Thứ nhất, kỳ họp Hội đồng nhân dân:

Kỳ họp là hình thức hoạt động chủ yếu của HĐND. Đó là Hội nghị gồm các phiên họp của toàn thể đại biểu HĐND để bàn bạc và quyết định những vấn đề của địa phương được nêu ra trong chương trình nghị sự. Theo quy định của pháp luật, HĐND họp mỗi năm ít nhất 02 kỳ. HĐND họp bất thường khi Thường trực HĐND, Chủ tịch UBND cùng cấp hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu HĐND yêu cầu; ngoài ra HĐND cấp xã còn tổ chức kỳ họp bất thường khi có trên 10% tổng số cử tri của xã, phường, thị trấn theo danh sách cử tri bầu cử đại biểu HĐND cấp xã tại cuộc bầu cử gần nhất yêu cầu. HĐND họp công khai. Trong trường hợp cần thiết, theo đề nghị của Thường trực HĐND, Chủ tịch UBND cùng cấp hoặc yêu cầu của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu HĐND thì HĐND quyết định họp kín.

Kết quả của các kỳ họp là HĐND thông qua các quyết định với hình thức nghị quyết. Nghị quyết của HĐND được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND tán thành. Riêng nghị quyết về bãi nhiệm đại biểu HĐND được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành.

Thứ hai, hoạt động của các cơ quan của HĐND: Các cơ quan của HĐND gồm Thường trực HĐND và của các Ban của HĐND.

- *Hoạt động của Thường trực HĐND:* Thường trực HĐND do HĐND cùng cấp bầu ra. Thường trực HĐND làm việc theo nguyên tắc tập thể. Mỗi tháng, Thường trực HĐND họp ít nhất một lần để kiểm điểm việc thực hiện các nghị quyết của HĐND và các quyết định của mình, đề ra nhiệm vụ công tác tháng sau. Thường trực HĐND có thể họp bất thường theo đề nghị của từng thành viên Thường trực HĐND.

- *Hoạt động của các Ban của HĐND:* Các Ban của HĐND là cơ quan được lập ra để giúp HĐND hoạt động. Hình thức hoạt động của Ban là phiên họp do Trưởng ban triệu tập.

Thứ ba, hoạt động của đại biểu HĐND: Đây cũng là phương thức hoạt động

cơ bản của HĐND, thông qua hoạt động của chính các đại biểu HĐND. Hiệu quả hoạt động của đại biểu HĐND sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả hoạt động chung của HĐND.

1.1.2. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân cấp xã

Cơ cấu của HĐND cấp xã bao gồm các đại biểu HĐND xã, Thường trực HĐND xã và các Ban của HĐND xã.

Thường trực HĐND xã là cơ quan thường trực của HĐND ở xã: Thường trực HĐND xã gồm Chủ tịch HĐND, 01 Phó Chủ tịch HĐND. Phó Chủ tịch HĐND xã là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Thành viên của Thường trực HĐND xã không thể đồng thời là thành viên của UBND xã. Nhiệm kỳ của Thường trực HĐND, theo nhiệm kỳ của HĐND cùng cấp. Khi HĐND hết nhiệm kỳ, Thường trực HĐND tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi HĐND khóa mới bầu ra Thường trực HĐND khóa mới.

Đại biểu Hội đồng nhân dân: Đại biểu HĐND xã do cử tri ở xã bầu ra. Đại biểu HĐND xã là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân trong xã, có mối liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, thực hiện chế độ tiếp xúc, báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của HĐND xã, trả lời những yêu cầu, kiến nghị của cử tri; xem xét, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đại biểu HĐND xã có nhiệm vụ vận động Nhân dân thực hiện Hiến pháp và pháp luật, chính sách của Nhà nước, nghị quyết của HĐND xã, động viên Nhân dân tham gia quản lý nhà nước. Nhiệm kỳ của đại biểu HĐND theo nhiệm kỳ của HĐND. Đại biểu HĐND được bầu bổ sung bắt đầu làm nhiệm vụ đại biểu từ ngày khai mạc kỳ họp tiếp sau cuộc bầu cử bổ sung đến ngày khai mạc kỳ họp thứ nhất của HĐND khóa sau.

Các ban của HĐND cấp xã: Ban của HĐND là cơ quan của HĐND, có nhiệm vụ thẩm tra dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án trước khi trình HĐND, giám sát, kiến nghị về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ban phụ trách; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND. HĐND xã thành lập Ban pháp chế, Ban Kinh tế- xã hội. Ban của HĐND xã gồm có: Trưởng ban, một Phó Trưởng ban và các Ủy viên. Số lượng Ủy viên của các Ban của HĐND xã do HĐND xã quyết định. Trưởng ban, Phó Trưởng ban và các Ủy viên của các Ban của HĐND xã hoạt động kiêm nhiệm. Nhiệm kỳ của các Ban của HĐND theo nhiệm kỳ của HĐND cùng cấp. Khi HĐND hết nhiệm kỳ, các Ban của HĐND tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi HĐND khóa mới bầu ra các Ban của HĐND khóa mới.

1.2. Cơ sở lý luận, pháp lý về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã

1.2.1. Cơ sở lý luận, pháp lý về hoạt động giám sát của HĐND cấp xã

1.2.1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của hoạt động giám sát của HĐND cấp xã

** Khái niệm hoạt động giám sát*

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

** Đặc điểm của hoạt động giám sát của HĐND cấp xã*

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

Giám sát cũng luôn gắn với một đối tượng cụ thể. Nói tới kiểm tra thì chủ thể hoạt động kiểm tra và đối tượng chịu sự tác động này có thể đồng nhất là một. Đó là trường hợp chủ thể tự kiểm tra hoạt động của mình, tức là tự xem xét đánh giá tình trạng tốt xấu của công việc đang làm để từ đó uốn nắn, sửa chữa. Nhưng trong hoạt động giám sát thì không thể có tình trạng tự chủ thể hoạt động quan sát chính hành vi của mình mà phải là hoạt động theo dõi, thẩm tra và xem xét của một chủ thể khác, từ đó đưa ra kết luận và xử lý.

HĐND cấp xã thực hiện quyền giám sát đối với Thường trực HĐND, UBND, các cơ quan chuyên môn của UBND trong việc thực hiện Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và việc thi hành nghị quyết của HĐND. Để thực hiện quyền giám sát một cách có hiệu quả, Hội đồng nhân dân có nhiều phương thức thực hiện khác nhau như: Xem xét các báo cáo của Thường trực HĐND, UBND, các cơ quan chuyên môn của UBND tại các kỳ họp; thông qua hoạt động chất vấn của đại biểu HĐND trong kỳ họp và giữa hai kỳ họp; hoặc thông qua các cuộc giám sát thường xuyên hay giám sát chuyên đề. Mục tiêu cuối cùng là nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động chung của HĐND và bộ máy chính quyền địa phương nói chung.

** Vai trò của hoạt động giám sát của HĐND cấp xã*

Vai trò quan trọng giám sát của HĐND còn thể hiện ở chỗ thông qua hoạt động giám sát, HĐND kịp thời phát hiện những nhân tố mới để phát triển, đồng thời phát hiện những yếu kém, trì trệ trong tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, các ban ngành ở địa phương do HĐND lập ra để kịp thời chấn chỉnh, áp dụng các biện pháp pháp pháp lý cần thiết thuộc thẩm quyền của HĐND theo quy định của pháp luật nhằm khắc phục sự yếu kém, trì trệ, cũng như những vi phạm pháp luật của những cơ quan, tổ chức và những người có liên quan.

Hoạt động giám sát của HĐND, còn góp phần quan trọng vào việc đấu tranh

chống tham nhũng, chống những biểu hiện của thái độ quan liêu, hách dịch, của quyền của những cán bộ, công chức xã, kịp thời kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền đưa ra khỏi cơ quan công quyền ở địa phương những cán bộ, công chức thoái hoá, biến chất để lấy lại niềm tin của Nhân dân đối với Nhà nước, đối với chính quyền.

** Chủ thể, đối tượng giám sát của HĐND cấp xã*

Về chủ thể giám sát của HĐND cấp xã: Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 quy định: “Giám sát của HĐND bao gồm giám sát của HĐND tại kỳ họp, giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và các đại biểu HĐND”. Như vậy, chủ thể giám sát của HĐND cấp xã bao gồm: Giám sát của HĐND cấp xã; giám sát của Thường trực HĐND cấp xã; giám sát của các Ban của HĐND cấp xã và giám sát của đại biểu HĐND cấp xã. Thẩm quyền giám sát được Luật quy định cụ thể cho từng chủ thể như sau:

HĐND xã giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND cấp xã; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND cấp xã, UBND cấp xã và Ban của HĐND cấp xã; giám sát quyết định của UBND cấp xã. Thường trực HĐND cấp xã giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND cấp xã; giám sát hoạt động và quyết định của UBND cấp xã; giúp HĐND cấp xã thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của HĐND cấp xã. Ban của HĐND cấp xã giúp HĐND cấp xã giám sát hoạt động của UBND cấp xã và các lĩnh vực Ban phụ trách; giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực Ban phụ trách.

Đại biểu HĐND cấp xã chất vấn Chủ tịch UBND cấp xã và các thành viên khác của UBND cấp xã; trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân ở địa phương.

Về đối tượng giám sát của HĐND cấp xã: Đối tượng giám sát của HĐND cấp xã được Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật Hoạt động giám sát Quốc hội, HĐND quy định bao gồm: Thường trực HĐND xã, UBND xã, Ban của HĐND xã; Chủ tịch UBND xã và các thành viên khác của UBND xã; các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác ở địa phương.

** Nội dung, hình thức giám sát của HĐND cấp xã*

- Về nội dung giám sát của HĐND cấp xã:

Theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, giám sát của HĐND cấp xã gồm các nội dung: Giám sát hoạt động của Thường trực HĐND cấp xã; giám sát việc thực hiện nghị quyết của HĐND cấp xã; giám sát hoạt động của UBND cấp xã; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cấp

xã; giám sát việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương.

- Về hình thức giám sát của HĐND cấp xã: Căn cứ theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, HĐND cấp xã tiến hành hoạt động giám sát thông qua các hình thức: Xem xét báo cáo công tác của Thường trực HĐND cấp xã, Ban của HĐND cấp xã và UBND cấp xã; chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn; xem xét quyết định của UBND cấp xã; giám sát chuyên đề; lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND cấp xã bầu; thẩm tra báo cáo; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân.

1.2.2. Cơ sở lý luận, pháp lý về hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã

1.2.2.1. Tầm quan trọng của việc ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã

Ban hành nghị quyết là chức năng cơ bản nhất của HĐND, căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, HĐND thay mặt cho nhân dân địa phương, cho cử tri đã bầu ra mình để quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, giám sát việc thi hành những quyết định đó và việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật ở địa phương. HĐND quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng kinh tế của địa phương, xây dựng và phát triển địa phương về kinh tế, văn hóa - xã hội, quốc phòng - an ninh, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương.

Để sớm đi vào cuộc sống, điều quan trọng trước hết là chất lượng của nghị quyết. Các nghị quyết đó phải đảm bảo được các yêu cầu, như: đánh giá đúng tình hình, yêu cầu của đời sống đối với nội dung của nghị quyết; xác định các mục tiêu, chỉ tiêu cũng như các giải pháp đề ra phải sát với thực tiễn, có tính khoa học, đáp ứng được kỳ vọng của người dân. Có thể nói, trong những năm qua, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã đã kịp thời thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; cơ bản đảm bảo tính hợp pháp, tính hợp lý, tính khả thi, góp phần quan trọng thúc đẩy phát triển KT-XH ở địa phương, từng bước khẳng định và phát huy vị trí, vai trò là cơ quan đại diện của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

1.2.2.2. Thẩm quyền ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã

HĐND ban hành nghị quyết để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình. Trong đó, HĐND có thẩm quyền thảo luận và thông qua các loại nghị quyết sau:

Nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh 5 năm, hàng năm và 6 tháng. Đây là loại nghị quyết được ban hành trong các kỳ họp định kỳ của HĐND cấp xã.

Nghị quyết cụ thể hóa các chính sách của cấp trên. Thông thường, những nghị

quyết loại này chỉ cần ban hành khi pháp luật quy định.

Nghị quyết ban hành các chính sách riêng của địa phương: HĐND có thẩm quyền ban hành các chính sách của địa phương để đề ra các mục tiêu, giải pháp và huy động các nguồn lực để đầu tư, phát triển các ngành, lĩnh vực cũng như để thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp theo quy định của pháp luật.

Nghị quyết về chương trình giám sát, thành lập đoàn giám sát của HĐND; chương trình ban hành văn bản QPPL; kế hoạch tổ chức kỳ họp HĐND hàng năm... của HĐND.

Nghị quyết cá biệt về nhân sự của HĐND. Các loại nghị quyết này thường được ban hành trong kỳ họp thứ nhất của nhiệm kỳ để phê duyệt các chức danh chủ chốt của chính quyền thuộc thẩm quyền bầu và phê duyệt của HĐND và có thể có cả trong các kỳ họp khác khi có yêu cầu thay đổi bộ máy nhân sự chính quyền địa phương ở những vị trí do HĐND bầu và quyết định theo quy định của pháp luật.

Các nghị quyết này được chia thành 2 nhóm lớn: các nghị quyết có quy phạm pháp luật (nghị quyết là văn bản QPPL) và các nghị quyết cá biệt. Để xác định nội dung nghị quyết cần được ban hành dưới hình thức nghị quyết có QPPL hay nghị quyết cá biệt, phải căn cứ vào Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL và khoản 1 Điều 1 Nghị định số 154/2020/NĐ-CP của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Theo đó, Nghị quyết do HĐND xã ban hành không phải là văn bản QPPL trong các trường hợp như:

- Nghị quyết miễn nhiệm, bãi nhiệm đại biểu HĐND và các chức vụ khác;
- Nghị quyết phê chuẩn kết quả bầu cử đại biểu HĐND và bầu các chức vụ khác;
- Nghị quyết thành lập các ban, ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định;
- Nghị quyết dự toán, quyết toán ngân sách địa phương;
- Nghị quyết về chương trình, đề án, dự án, kế hoạch...

1.2.2.3. Quy trình ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã

Xuất phát từ vai trò, tầm quan trọng của nghị quyết HĐND đối với sự phát triển kinh tế - xã hội địa phương, việc soạn thảo và ban hành nghị quyết phải đáp ứng những quy trình chặt chẽ, đúng quy định pháp luật, đảm bảo cả về nội dung và thể thức. Nhìn chung, quy trình soạn thảo, ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã được thực hiện như sau:

Bước 1: Soạn thảo nghị quyết

Đây là khâu quan trọng mang tính quyết định trong quá trình ban hành nghị

quyết của HĐND. Điều 142 Luật ban hành văn bản QPPL năm 2015 quy định dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã do UBND cùng cấp tổ chức soạn thảo và trình HĐND. Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo nghị quyết, Chủ tịch UBND tổ chức việc lấy ý kiến và tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan, của Nhân dân tại các thôn, làng, buôn, ấp, bản, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố về dự thảo nghị quyết bằng các hình thức thích hợp.

Bước 2: Thẩm tra nghị quyết: Thẩm tra là đánh giá dự thảo nghị quyết được trình tại kỳ họp HĐND. Đây là cơ sở giúp đại biểu HĐND có thêm thông tin, thấy được những vấn đề cần tập trung thảo luận để quyết định những vấn đề quan trọng về phát triển kinh tế, xã hội và an ninh quốc phòng ở địa phương; thu, chi ngân sách; hoạt động giám sát... Đối với những dự thảo nghị quyết cần thẩm tra, trong quá trình triển khai Thường trực HĐND mời đại diện các tổ trưởng tổ đại biểu; đại diện tổ chức đoàn thể ở xã, thôn, khu dân cư tham dự để lấy ý kiến.

Bước 3: Xem xét dự thảo nghị quyết

Xem xét dự thảo nghị quyết được hiểu là việc tìm hiểu, quan sát kỹ để đánh giá, rút ra những nhận xét, kết luận cần thiết về dự thảo nghị quyết. Dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã phải được Ban của HĐND cùng cấp thẩm tra trước khi trình HĐND cấp xã. Chậm nhất là 03 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp HĐND, UBND gửi tờ trình, dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan đến các đại biểu HĐND.

Việc xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp HĐND được tiến hành theo trình tự sau đây:

- Đại diện UBND thuyết trình dự thảo nghị quyết;
- Đại diện Ban của HĐND được phân công trình bày báo cáo thẩm tra;
- HĐND thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết.

Thảo luận nghị quyết là một giai đoạn bắt buộc trong quá trình ban hành nghị quyết của HĐND và được thực hiện tại kỳ họp HĐND. Nhiều địa phương đã làm tốt công tác chuẩn bị như: gửi dự thảo nghị quyết và tài liệu có liên quan đến đại biểu trước thời gian khai mạc kỳ họp theo luật định; tổ chức cho các đại biểu tiếp xúc xử trí; tạo các điều kiện thuận lợi cho đại biểu trong việc thu thập thông tin... do đó, các đại biểu có thời gian nghiên cứu dự thảo. Tại diễn đàn, đa số các đại biểu HĐND đã tập trung cao tư duy trí tuệ để thảo luận, đóng góp ý kiến xây dựng nội dung nghị quyết của HĐND bằng nhiều phương thức, cách thức khác nhau.

Bước 4: Thông qua dự thảo nghị quyết: Thông qua dự thảo nghị quyết được hiểu là phê chuẩn, phê duyệt, được cơ quan hoặc người có thẩm quyền đồng ý chấp thuận cho được thực hiện, sau khi đã xem xét, thảo luận về dự thảo nghị quyết. Khoản

3 Điều 5 Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: “*Hội đồng nhân dân làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số.*” Do đó, dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã được xem xét, thông qua bằng hình thức biểu quyết và quyết định theo đa số. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành. Riêng đối với những dự thảo nghị quyết có nội dung về miễn nhiệm, bãi nhiệm được thông qua khi đảm bảo 2/3 đại biểu tán thành. Khoản 3 Điều 143 Luật ban hành văn bản QPPL năm 2015 quy định “*Chủ tịch Hội đồng nhân dân có quyền ký chứng thực nghị quyết*”.

Thực hiện đầy đủ, nghiêm túc, đồng bộ các bước trên sẽ góp phần giúp HĐND xây dựng, ban hành được những nghị quyết đảm bảo chính xác về hình thức, phù hợp về nội dung, từ đó UBND sẽ triển khai nghị quyết thuận lợi, khả thi, góp phần đạt được các chỉ tiêu kinh tế - xã hội của địa phương, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của người dân.

1.2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động ban hành nghị quyết và giám sát của HĐND cấp xã

1.2.3.1. Các yếu tố ảnh hưởng hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã

**** Chất lượng tổ chức và hoạt động của Thường trực HĐND, các ban của HĐND, đại biểu HĐND***

Chất lượng tổ chức và hoạt động của Thường trực HĐND được xác định là một tiêu chí hết sức quan trọng, nó ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã. Vì thiết chế Thường trực HĐND được tổ chức và hoạt động theo quy định của pháp luật, chất lượng hoạt động của HĐND trước hết thể hiện ở chất lượng hoạt động của Thường trực HĐND, nó lệ thuộc vào trình độ, năng lực của các thành viên Thường trực HĐND.

Thường trực HĐND thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Luật Đầu tư công năm 2019, Luật Đất đai năm 2013,... và các văn bản pháp luật có liên quan; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND xã. Chính vì vậy, các nghị quyết của HĐND có đảm bảo về hình thức, nội dung, đúng quy định, phù hợp thực tiễn hay không phụ thuộc lớn vào trình độ, kinh nghiệm và năng lực chỉ đạo của Thường trực HĐND.

Về chất lượng tổ chức và hoạt động của các Ban HĐND: Theo quy định hiện hành, HĐND cấp xã thành lập Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - xã hội. Thực hiện tốt nhiệm vụ của các ban theo quy định pháp luật là trách nhiệm của Trưởng ban, Phó

Trưởng ban và các ủy viên. Thẩm tra nghị quyết là nhiệm vụ quan trọng của các ban HĐND xã nhằm xem xét tính khoa học, hợp pháp, khả thi của dự thảo nghị quyết, qua đó góp phần bảo đảm cho các quyết sách sau khi được thông qua phát huy được hiệu quả trong thực tiễn đời sống. Để hoạt động thẩm tra chính xác, khách quan và toàn diện, trước hết các Ban phải chủ động xây dựng kế hoạch và thành lập đoàn khảo sát thực tế tại các cơ quan, đơn vị, địa phương. Thành viên trong Ban cần phải thường xuyên cập nhật thông tin qua các cuộc tiếp xúc cử tri, nghiên cứu tài liệu, báo cáo, phương tiện thông tin đại chúng để nắm chắc những vấn đề cần trao đổi, làm rõ. Tổ chức họp lấy ý kiến của những người am hiểu, khảo sát thực tế nhằm có thông tin đầy đủ, chính xác đến nội dung mà các báo cáo, dự thảo nghị quyết đề cập. Báo cáo thẩm tra cần phải có tính phản biện cao, chỉ rõ những vấn đề cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung cũng như phương hướng xử lý đối với những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau. Dự thảo nghị quyết càng được các ban thẩm tra kỹ càng, chu đáo thì khi đưa ra thảo luận sẽ càng đảm bảo rõ ràng, rành mạch, hợp lý, hợp pháp.

Về chất lượng đại biểu và chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND: Nghị quyết của HĐND phải được đại biểu nghiên cứu, xem xét, thảo luận và biểu quyết thông qua. Khoản 3 Điều 5 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: *“HĐND làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số.”* Do đó, dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã được xem xét, thông qua bằng hình thức biểu quyết và quyết định theo đa số. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành. Riêng đối với những dự thảo nghị quyết có nội dung về miễn nhiệm, bãi nhiệm được thông qua khi đảm bảo 2/3 đại biểu tán thành. Chính vì vậy, mỗi đại biểu HĐND phải đề cao trách nhiệm, xác định rõ khả năng, điều kiện và mức độ tham gia liên quan đến các dự thảo nghị quyết của HĐND.

Kỹ năng hoạt động của đại biểu HĐND là một tiêu chí liên quan đến chất lượng ban hành nghị quyết của HĐND. Kỹ năng hoạt động của đại biểu HĐND bao gồm: kỹ năng tiếp xúc cử tri, chất vấn, thu thập và tổng hợp thông tin, phân tích và kỹ năng đánh giá. Trên tinh thần đó, người đại biểu HĐND sẽ tích cực đóng góp ý kiến cụ thể, có chất lượng cao vào dự thảo đề nghị quyết được ban hành, triển khai phù hợp với thực tiễn.

** Chất lượng nội dung kỳ họp HĐND*

Kỳ họp HĐND bao gồm các phiên họp của toàn thể các đại biểu HĐND để bàn bạc giải quyết những vấn đề thuộc chương trình nghị sự đã được các đại biểu nhất trí thông qua. Tại kỳ họp, đại diện UBND sẽ thuyết trình dự thảo nghị quyết, sau đó đại diện Ban của HĐND được phân công trình bày báo cáo thẩm tra. Trên cơ sở đó, toàn thể HĐND thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết.

Thực tế cho thấy, mỗi kỳ họp HĐND sẽ xem xét, thông qua rất nhiều nghị quyết, vì vậy đòi hỏi công tác tổ chức phải được thực hiện đảm bảo cơ sở vật chất, trang thiết bị, tài liệu, thời gian phù hợp... để các đại biểu có điều kiện nghiên cứu, xem xét thấu đáo, thảo luận sôi nổi, góp phần nâng cao chất lượng của nghị quyết.

** Trình độ, bản lĩnh, phẩm chất của đại biểu HĐND*

Trên thực tế, chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND phụ thuộc chủ yếu và được quyết định bởi chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND. Để HĐND thực sự đại diện cho Nhân dân, phải bắt đầu từ năng lực, trách nhiệm và bản lĩnh, phẩm chất của từng đại biểu HĐND.

Chất lượng các hoạt động của HĐND trước hết phụ thuộc vào năng lực của từng đại biểu HĐND. Năng lực của đại biểu phải được hiểu là năng lực khá toàn diện, trước hết là sự hiểu biết về các lĩnh vực mà HĐND sẽ quyết định và giám sát. Năng lực của đại biểu ngoài khối lượng kiến thức thì còn yếu tố rất quan trọng là các kỹ năng tối thiểu cần có. Trong đó, các đại biểu chỉ có con đường ngắn nhất là tâm huyết, trách nhiệm với nhiệm vụ, với vai trò là người đại diện của cử tri, được cử tri ủy quyền thực thi các quyền lực của họ tại HĐND để tích lũy và rèn luyện. Bởi, kỹ năng là điều không thể có ngay mà phải trải qua quá trình rèn luyện, từ biết việc đến thông thạo mới tới kỹ năng.

Có năng lực là điều cần, nhưng để hoàn thành nhiệm vụ thì người đại biểu HĐND cần có tinh thần trách nhiệm cao và bản lĩnh vững vàng. Muốn vậy, đòi hỏi mỗi đại biểu phải có nỗ lực cao và biết hy sinh mới thực hiện được. Nếu đại biểu HĐND không có năng lực, bản lĩnh và phẩm chất dám nói, dám biểu quyết, dám chất vấn... thì sẽ không thể hoàn thành nhiệm vụ lớn lao mà Nhân dân mong mỏi.

** Kỹ năng ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã*

Ban hành nghị quyết là một trong những nhiệm vụ cơ bản của HĐND cấp xã. Để có nghị quyết chất lượng, đòi hỏi nhiều yếu tố, trong đó kỹ năng ban hành là yếu tố không thể thiếu, đặc biệt là kỹ năng của từng đại biểu HĐND. Mọi khâu của quy trình ban hành nghị quyết đều cần có sự tham gia của đại biểu HĐND. Sự tham gia của đại biểu HĐND vào việc ban hành nghị quyết có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, không chỉ là yếu tố quyết định tới việc thông qua nghị quyết mà còn giúp cho các nghị quyết này đi đúng định hướng, phản ánh hết tâm tư, nguyện vọng cũng như mong muốn của cử tri thông qua người đại diện của mình là các đại biểu HĐND. Trong quá trình xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND, các đại biểu HĐND có thể tham gia vào các hoạt động: tham gia vào quá trình xác định vấn đề cần phải được HĐND ban hành nghị quyết và đưa vấn đề đó vào nghị trình giải quyết vấn đề của HĐND; tham gia quá trình thu thập và cung cấp thông tin phục vụ việc phân tích

vấn đề cần ra nghị quyết để giải quyết; tham gia quá trình xây dựng nội dung của nghị quyết qua việc xem xét, góp ý vào dự thảo nghị quyết do UBND hay cơ quan có thẩm quyền dự thảo; tham gia quá trình trao đổi, thảo luận để chỉnh sửa, bổ sung các nội dung của nghị quyết; tham gia quá trình biểu quyết để thông qua nghị quyết.

Sau khi nghị quyết được ban hành, đại biểu HĐND còn có thể tham gia vào quá trình giám sát việc thực hiện nghị quyết đó cũng như giám sát việc thực hiện kiến nghị giải quyết các vấn đề phát sinh từ việc thực hiện nghị quyết đó. Do đó đòi hỏi đại biểu HĐND cấp xã phải có kỹ năng như: tham gia xác định mục tiêu của dự thảo nghị quyết; tham gia phân tích nội dung trọng tâm của dự thảo nghị quyết; tham gia nhận xét tính hợp pháp, hợp lý của dự thảo nghị quyết; tham gia lựa chọn phương án tối ưu cho dự thảo nghị quyết; tham gia quyết nghị thông qua nghị quyết.

Việc hiểu biết, nắm vững các kỹ năng này của đại biểu HĐND cấp xã sẽ giúp cho ban hành nghị quyết chất lượng, sát, phù hợp với thực tiễn và khả thi. Nếu đại biểu không nhận thức đầy đủ vai trò của mình, không nắm vững các khâu trong quy trình ban hành nghị quyết hay nói cách khác là không có kỹ năng tham gia xây dựng nghị quyết thì ảnh hưởng nghiêm trọng đến chất lượng và hiệu quả của nghị quyết.

1.2.3.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động giám sát của HĐND cấp xã

Thứ nhất, yếu tố chính trị - pháp lý:

- Yếu tố chính trị: Đối với HĐND các cấp, Đảng lãnh đạo thông qua đường lối, chủ trương chính sách chung của Đảng trong việc xây dựng hệ thống chính quyền nhà nước địa phương; thông qua sự chỉ đạo trực tiếp của các cấp uỷ Đảng đối với tổ chức và hoạt động của HĐND. Như vậy hiệu quả hoạt động của HĐND không chỉ phụ thuộc vào chủ chương, đường lối của Đảng nói chung mà còn phụ thuộc nhiều vào sự quan tâm và năng lực lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của từng cấp uỷ Đảng ở địa phương. Dựa trên quan điểm, đường lối của Đảng, chức năng, nhiệm vụ của HĐND được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương, cấp uỷ Đảng ở địa phương lãnh đạo HĐND thông qua việc đề ra các chủ trương, chính sách phát triển kinh tế- xã hội, an ninh quốc phòng ở địa phương, làm căn cứ cho HĐND cụ thể hoá bằng Nghị quyết; thông qua hoạt động của Đảng trong HĐND và thông qua các đảng viên là đại biểu HĐND.

Mọi hoạt động giám sát đều phải căn cứ vào quan điểm chỉ đạo của cấp uỷ Đảng, từ việc xây dựng nghị quyết về chương trình giám sát hàng năm của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND đến việc tổ chức kỳ họp... đều phải xin ý kiến của cấp uỷ Đảng. Trước và sau cuộc giám sát, những vấn đề nổi lên, liên quan đến cơ chế, chính sách, đến cán bộ lãnh đạo đều được tổng hợp, báo cáo tranh thủ ý kiến của cấp uỷ Đảng để có phương án xử lý đúng đắn. Việc kết luận và kiến nghị

các biện pháp xử lý qua giám sát của HĐND về nguyên tắc phải đảm bảo tính thực tiễn khách quan, đúng chính sách, pháp luật của Nhà nước và Nghị quyết của HĐND. Để HĐND thực hiện tốt chức năng giám sát thì cần phải có sự lãnh đạo của Đảng. Tuy nhiên Đảng lãnh đạo như thế nào là vấn đề cần xem xét. Cấp uỷ Đảng chỉ nên thực hiện lãnh đạo HĐND dựa trên những định hướng và kiểm tra việc thực hiện đường hướng đó. Sự bao biện, làm thay của cấp uỷ Đảng đối với HĐND sẽ là nguyên nhân biến cơ quan dân cử thành công cụ thực hiện thiếu sức sống, chỉ còn mang tính hình thức, chung chung.

- Yếu tố pháp lý: Các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND có vai trò tạo cơ sở pháp lý cho HĐND cấp xã trong việc thực hiện quyền năng giám sát của mình. Đây là yếu tố quan trọng tác động rất lớn đến hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân, bởi các quy định của pháp luật về giám sát là cơ sở pháp lý cho HĐND thực hiện quyền năng của mình. Để nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND thì đòi hỏi quan trọng nhất là phải ban hành đủ các văn bản pháp luật trong lĩnh vực giám sát cho HĐND cấp xã nói riêng và toàn bộ hoạt động của HĐND nói chung.

Thứ hai, chủ thể giám sát: Nhận thức, năng lực, bản lĩnh, trách nhiệm, kỹ năng thực hiện chức năng giám sát của đại biểu Hội đồng nhân dân là yếu tố ảnh hưởng lớn đến chất lượng hoạt động giám sát. Bởi con người là yếu tố quyết định hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tổ chức. Trong tổ chức HĐND cấp xã, đại biểu HĐND chính là chủ thể thực hiện hoạt động giám sát, quyết định chất lượng, hiệu quả giám sát. Muốn hoạt động giám sát được thực hiện đúng quy định của pháp luật, kết quả đạt được đúng vai trò nó đảm đương thì trước tiên chủ thể giám sát phải nhận thức đúng về bản chất, vai trò của hoạt động giám sát cũng như trách nhiệm của chủ thể giám sát mà bản thân đang đảm nhiệm.

Đại biểu HĐND cấp xã phải có đầy đủ tiêu chuẩn được pháp luật quy định, có năng lực, bản lĩnh và trách nhiệm khi tiến hành các hoạt động giám sát. Có được năng lực thì mới biết cách tổ chức hoạt động giám sát, chỉ ra được hạn chế, bất cập trong quá trình giám sát và phải có bản lĩnh, có trách nhiệm với cử tri, với Nhân dân, mới dám đưa ra những kết luận khách quan, thẳng thắn, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát khắc phục hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý về những vấn đề chưa đúng pháp luật.

Người đại biểu phải có khả năng tổng hợp, phân tích thông tin phục vụ cho việc giám sát; xây dựng chương trình, kế hoạch, phương thức giám sát của HĐND; tăng cường đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận giám sát; thu thập, tổng hợp và phân tích thông tin để lựa chọn trúng vấn đề và nội dung giám sát, trên cơ sở đó xây dựng chương trình, kế hoạch và lựa chọn hình thức giám sát phù hợp là điều kiện

dảm bảo thể chủ động cho các chủ thể khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ và cũng là một trong những yếu tố góp phần nâng cao hiệu quả giám sát.

Thứ ba, đối tượng giám sát

- Về nhận thức: Việc nhận thức đầy đủ về vai trò, trách nhiệm, quyền hạn trong giám sát của đối tượng giám sát có ý nghĩa rất lớn đối với việc tạo nên chất lượng của các cuộc giám sát. Khi nhận thức được đầy đủ về tầm quan trọng, ý nghĩa hoạt động giám sát của HĐND thì sẽ là thuận lợi lớn, bởi khi nhận thức thay đổi sẽ kéo theo hành vi chuyển biến. Từ việc quan niệm “bị giám sát” sẽ chuyển sang tâm lý “cần giám sát” “được giám sát”, nó sẽ trở thành một động lực phát triển, để kịp thời phát hiện và giải quyết những khó khăn, vướng mắc và các mâu thuẫn trong quy định pháp luật, chứ không chỉ hướng đến những mặt yếu kém, mặt chưa tốt của đơn vị chịu sự giám sát.

Nếu các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát nắm chắc, hiểu rõ các quy định của pháp luật về trách nhiệm của mình, điều này tạo nên nhận thức đúng đắn về hoạt động giám sát, từ đó mới có thái độ nghiêm túc tuân thủ các quy định của pháp luật về trách nhiệm thông tin, báo cáo và có thái độ tôn trọng hoạt động giám sát của HĐND. Nếu các đối tượng giám sát cần phải thực hiện đầy đủ kế hoạch, nội dung, yêu cầu giám sát của chủ thể giám sát; cung cấp thông tin liên quan đến nhiệm vụ của mình; báo cáo trung thực, khách quan, đầy đủ, kịp thời theo yêu cầu của chủ thể giám sát; cá nhân, người đứng đầu cơ quan, tổ chức hợp tác báo cáo, trình bày những vấn đề mà chủ thể giám sát yêu cầu... thì đây là yếu tố thuận lợi nhất để đạt được hiệu quả giám sát của HĐND.

Bên cạnh đó, đối tượng giám sát nhận thức rõ về quyền hạn của mình trong giám sát như: được thông báo trước về kế hoạch, nội dung giám sát, nội dung được yêu cầu báo cáo, trả lời về vấn đề liên quan đến hoạt động giám sát; giải trình, bảo vệ tính đúng đắn trong việc thực hiện chính sách, pháp luật thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình liên quan đến nghị quyết, kết luận, yêu cầu, kiến nghị của chủ thể giám sát; đề nghị chủ thể giám sát xem xét lại kết luận, yêu cầu, kiến nghị giám sát liên quan đến hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình; trường hợp không tán thành với kết luận, yêu cầu, kiến nghị giám sát thì tự mình hoặc báo cáo với người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền để đề nghị xem xét kết luận, yêu cầu, kiến nghị đó... thì đây là những yếu tố tác động tích cực để tạo nên chất lượng giám sát.

Ngược lại, việc nhận thức không đầy đủ của đối tượng giám sát dẫn đến có tâm lý ngại bị giám sát, lo ngại bị phát hiện ra những hạn chế, việc làm chưa đúng pháp luật có thể bị xử lý, kiến nghị... sẽ dẫn tới việc coi nhẹ, không phối hợp trong hoạt động giám sát hoặc có thái độ quá căng thẳng khi tiếp nhận các hoạt động giám

sát để rồi có biểu hiện né tránh, che giấu khuyết điểm, ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng, hiệu quả giám sát.

Thứ tư, khâu chuẩn bị cho các cuộc giám sát

Công tác chuẩn bị cho hoạt động giám sát càng chi tiết, kỹ lưỡng thì hiệu quả giám sát càng cao. Trong xây dựng kế hoạch là phải làm rõ mục đích, yêu cầu của việc giám sát, nội dung, phạm vi giám sát để làm căn cứ xây dựng đề cương, lựa chọn hình thức giám sát, đối tượng giám sát đảm bảo chính xác, phù hợp và xây dựng chương trình làm việc khoa học, hợp lý, phân công rõ trách nhiệm đối với thành viên Đoàn giám sát, Tổ giúp việc, trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị chịu sự giám sát, tiến độ thực hiện, công tác tổ chức, phối hợp thực hiện; sắp xếp lịch trình khoa học; lựa chọn thời gian giám sát phù hợp; địa điểm làm việc bố trí linh hoạt, hợp lý.

Việc xây dựng kế hoạch và những yêu cầu của Đoàn giám sát sẽ tác động tích cực đến đối tượng chịu sự giám sát nếu kế hoạch và những yêu cầu sát thực, phù hợp thực tiễn. Trước hết là tác động đến chính tâm lý của đối tượng chịu sự giám sát, kế hoạch khoa học, hợp lý khiến cơ quan, tổ chức, cá nhân cảm thấy đây là một hoạt động bình thường của cơ quan dân cử. Chính tâm lý đó sẽ tạo nên sự cởi mở, tinh thần xây dựng trong quá trình chuẩn bị báo cáo cũng như các điều kiện khác phục vụ hoạt động giám sát. Đây là một yếu tố rất quan trọng để tạo nên hiệu quả của hoạt động giám sát. Bởi khi cả chủ thể giám sát và đối tượng chịu sự giám sát đều có tinh thần xây dựng, hợp tác thì sẽ không mất nhiều thời gian để thấy được những ưu, nhược trong quá trình thực thi một chính sách nào đó; vì vậy mà cũng nhanh chóng có giải pháp và kiến nghị phù hợp để hoàn thiện chính sách. Ngược lại nếu kế hoạch giám sát không rõ ràng, gây khó khăn cho đối tượng chịu sự giám sát thì sẽ gây ra căng thẳng dẫn đến tư tưởng đối phó, che giấu khuyết điểm, làm cho xong.

Việc xây dựng đề cương cũng là một yếu tố tác động lớn đối với các tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Khi xây dựng đề cương cần bám sát vào các quy định của pháp luật về nội dung giám sát, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Đề cương giám sát rõ ràng, chi tiết một mặt giúp cho thành viên đoàn giám sát xác định rõ nội dung cụ thể cần tập trung giám sát là gì, giám sát để làm gì, từ đó tạo điều kiện cho thành viên đoàn giám sát đi sâu tìm hiểu, phân tích kỹ vấn đề cần quan tâm; mặt khác định hướng cho đối tượng chịu sự giám sát xác định và báo cáo những vấn đề trọng tâm, trọng điểm, tránh lan man, không đáp ứng yêu cầu.

Thứ năm, sự phối hợp giữa các cơ quan trong hoạt động giám sát

- Sự phối hợp giữa các chủ thể giám sát. Hoạt động giám sát của HĐND được thực hiện trên phạm vi rộng, với nhiều lĩnh vực. Để thực hiện giám sát, HĐND có thể mời Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận, cơ

quan, tổ chức, cá nhân hữu quan tham gia hoạt động giám sát. Ngay từ khi xác định, lựa chọn nội dung giám sát, ngoài việc các nội dung đúng, trúng những vấn đề nóng, bức xúc, được đông đảo cử tri quan tâm, Thường trực còn phải chỉ đạo các Ban phối hợp với nhau để lựa chọn những nội dung giám sát liên quan đến các đối tượng giám sát khác nhau, tránh việc HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND giám sát cùng một đối tượng trong năm hoặc nhiều năm liền giám sát cùng một đối tượng.

- Sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Một nội dung giám sát sẽ liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành. Phối hợp tốt, hiệu quả sẽ có tác động tích cực và ngược lại, phối hợp không tốt sẽ là những hạn chế, là cơ sở để các Đoàn giám sát yêu cầu giải trình, làm rõ. Việc giải trình không rõ, không thuyết phục sẽ là cơ sở để đánh giá về những tồn tại, hạn chế trong báo cáo kết quả giám sát. Do đó, việc phối hợp tốt giữa các cơ quan với nhau sẽ tránh được sự trùng chéo về nội dung, vấn đề giám sát và có được lực lượng nguồn lực tốt nhất đảm bảo chất lượng các cuộc giám sát.

1.3. Cơ sở thực tiễn phải nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

1.3.1. Cơ sở thực tiễn phải nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

Trong những năm qua, hoạt động giám sát của HĐND cấp xã có nhiều chuyển biến tích cực. Hàng năm đã xây dựng chương trình kế hoạch giám sát; tổ chức các đoàn giám sát khi cần thiết, trong thực hiện giám sát có những hình thức phối hợp với các cấp, các ngành do đó, đã đưa lại nhiều kết quả khả quan, bước đầu góp phần khắc phục tính hình thức trong hoạt động của HĐND cấp xã nói chung và hoạt động giám sát nói riêng. Tuy nhiên trong thực tiễn, hoạt động giám sát của HĐND cấp xã còn nhiều hạn chế như: việc xây dựng chương trình, cách thức tổ chức giám sát chưa thật sự khoa học; một số vụ việc tiêu cực của các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương chưa được phát hiện kịp thời; các kết luận sau khi giám sát thường chung chung, thiếu kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện kết luận đó nên ít có chuyển biến; kỹ năng giám sát của các đại biểu HĐND cấp xã còn nhiều hạn chế chất lượng và hiệu quả giám sát của HĐND chưa cao, còn mang tính hình thức, một số nơi còn tình trạng người giám sát nể nang, né tránh, "giơ cao đánh khẽ" đối với đối tượng chịu sự giám sát; Một số kiến nghị của HĐND chưa được các cơ quan hữu quan thực hiện nghiêm túc và kịp thời; Có việc, có lúc HĐND chưa thật sự phát huy vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương... Chính vì vậy, hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND cấp xã hiện nay còn nhiều hạn chế. Để khắc phục tình trạng trên, yêu cầu đặt ra hiện nay là phải đổi mới hoạt động của HĐND cấp xã, nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND cấp xã vừa phù hợp với công cuộc đổi mới đất nước, vừa đáp ứng

yêu cầu của Nhân dân là nhu cầu, đòi hỏi khách quan của sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước trong thời kỳ mới.

1.3.2. Cơ sở thực tiễn phải nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

Trong những năm qua, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã đã góp phần quan trọng vào việc tăng trưởng kinh tế; thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương; đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế. Trước yêu cầu, nhiệm vụ trong giai đoạn mới, để xây dựng HĐND thực sự là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân; nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết là yêu cầu tất yếu, khách quan.

Thời gian qua, các nghị quyết của HĐND cấp xã đã kịp thời thể chế hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn từng địa phương. Các nghị quyết về cơ bản bảo đảm đúng quy trình, thủ tục ban hành; nội dung bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý và khả thi, đáp ứng yêu cầu quản lý của Nhà nước; phù hợp xu thế phát triển, sát thực tiễn, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân, doanh nghiệp; góp phần quan trọng vào việc tăng trưởng kinh tế; từng bước thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế.

Những kết quả đạt được trong hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã thời gian qua là rất đáng được ghi nhận. Tuy nhiên, bên cạnh đó, công tác ban hành nghị quyết vẫn còn một số hạn chế, bất cập, cụ thể như sau:

Một số nghị quyết nội dung còn chung chung, thiếu tính chặt chẽ, thiếu căn cứ pháp lý; số liệu thống kê không chuẩn xác; các đánh giá, phân tích còn thiếu tính thuyết phục; các thông tin trong nội dung dự thảo nghị quyết mới chỉ dừng lại ở những con số thống kê; chỉ tiêu đưa ra chưa dự báo được chính xác xu hướng phát triển và nguồn lực. Việc tiến hành, thực hiện các quy trình ban hành nghị quyết vẫn còn mang tính chiếu lệ. Cá biệt, có những hoạt động bị cắt xén quy trình một cách tùy tiện. Nhiều dự thảo nghị quyết chưa được tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết hoặc nếu có cũng chỉ mang tính hình thức. Trong xây dựng dự thảo nghị quyết còn có hiện tượng chưa nghiên cứu đầy đủ các quy định pháp luật có liên quan; chưa tổ chức điều tra, khảo sát, phân tích, đánh giá tình hình thực tế, do vậy còn có những nghị quyết tính khả thi không cao; chưa sát với thực tế.

Công tác thẩm tra dự thảo nghị quyết ở một số đơn vị còn mang tính hình thức, thiếu hiệu quả. Việc nghiên cứu các văn bản, tài liệu, thu thập thông tin liên quan đến

công tác thẩm tra dự thảo nghị quyết chưa được sâu, toàn diện, cụ thể. Có báo cáo thẩm tra còn dàn trải, chưa phân tích một cách sâu sắc, lập luận chưa thật đầy đủ, tính phản biện chưa cao ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của dự thảo các nghị quyết của HĐND.

Một số xã điều hành các phiên họp thảo luận, thông qua nghị quyết còn lúng túng, thiếu khoa học, chưa có nhiều ý kiến tham gia thảo luận. Một bộ phận đại biểu HĐND cấp xã chưa phát huy được hết tinh thần dân chủ, trí tuệ và trách nhiệm; chưa dành nhiều thời gian đọc, nghiên cứu dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan. Thậm chí có đại biểu khi đến tham dự kỳ họp mới đọc tài liệu nên việc tiếp nhận thông tin thường không đầy đủ, kịp thời. Do vậy, ít tham gia ý kiến thảo luận hoặc có tham gia nhưng không sâu, thậm chí có đại biểu không nhận định đúng thực trạng vấn đề, mục đích, mục tiêu cụ thể, giải pháp của nghị quyết.

Nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế này:

Xuất phát từ cơ cấu tổ chức: Thường trực HĐND chỉ có Chủ tịch và Phó Chủ tịch, đa số Chủ tịch HĐND lại kiêm Bí thư Đảng ủy xã. Cán bộ giúp việc là công chức văn phòng thống kê vừa giúp việc cho UBND, vừa giúp việc cho HĐND cấp xã. Trong một thời gian dài cơ cấu tổ chức của HĐND cấp xã không có các ban, từ năm 2016 mặc dù đã được thành lập 2 ban là Ban kinh tế - xã hội và Ban Pháp chế nhưng thành viên các ban, kể cả trưởng, phó ban đều hoạt động kiêm nhiệm, trong khi khối lượng công việc của HĐND cấp xã khá nhiều, đây là một trong những nguyên nhân gây ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của HĐND cấp xã nói chung, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND xã nói riêng.

Trình độ, năng lực và kinh nghiệm của đại biểu HĐND cấp xã còn có những hạn chế nhất định, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra. Có những đại biểu, đặc biệt một bộ phận đại biểu ở các xã miền núi còn thiếu kiến thức pháp luật, kiến thức quản lý nhà nước, thiếu kiến thức chuyên môn, thiếu kỹ năng cần thiết để thực hiện nhiệm vụ đại biểu.

Các đại biểu còn thiếu những điều kiện cần thiết về trang thiết bị, tài liệu, thông tin... phục vụ cho công tác ban hành nghị quyết bởi việc phân bổ kinh phí ngân sách cho hoạt động của HĐND còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra.

Trong những năm qua, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang đã đạt được những thành tựu quan trọng; kịp thời thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; đáp ứng được nguyện vọng của đa số Nhân dân; cơ bản đảm bảo tính hợp pháp, tính hợp lý, tính khả thi, góp phần quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, từng bước khẳng định và phát huy vị trí, vai trò là cơ quan đại diện của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng còn một số hạn chế,

yếu kém cần phải sớm khắc phục bằng những biện pháp cụ thể. Giải quyết được những tồn tại, hạn chế trên đây sẽ tạo ra bước đột phá lớn trong thành tựu phát triển kinh tế - văn hóa, xã hội, xây dựng nông thôn mới, ổn định tình hình chính trị, bảo đảm trật tự an toàn xã hội, để thực sự phát huy được vai trò của cơ quan dân cử ở cơ sở.

2. Đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang từ năm 2021 đến nay

2.1. Tình hình thực hiện hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

2.1.1. Nhận diện chủ thể thực hiện hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

2.1.1.1. Khái quát về cơ cấu tổ chức, số lượng đại biểu HĐND cấp xã

Nhiệm kỳ 2021-2026, ở Bắc Giang 100% xã, phường, thị trấn tổ chức HĐND cấp xã. Về tổ chức bộ máy của HĐND cấp xã gồm có thường trực HĐND, các tổ đại biểu và các đại biểu HĐND.

Thường trực HĐND gồm Chủ tịch, Phó chủ tịch HĐND, trong đó Chủ tịch HĐND có thể làm việc kiêm nhiệm (Bí thư hoặc Phó Bí thư Đảng uỷ kiêm nhiệm Chủ tịch HĐND), Phó chủ tịch HĐND là cán bộ hoạt động chuyên trách. HĐND ở mỗi xã, phường thành lập 02 ban, gồm Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - xã hội. Như vậy, cơ cấu tổ chức của Thường trực HĐND và Ban của HĐND cấp xã đảm bảo theo luật định.

Về đại biểu HĐND cấp xã, tổng số đại biểu đầu nhiệm kỳ là 5003 đại biểu, gồm đại biểu chuyên trách và đại biểu kiêm nhiệm. Cơ cấu đại biểu đảm bảo gồm các thành phần phù hợp ở địa phương như: dân tộc, tôn giáo, độ tuổi, giới tính, thành phần xã hội... chất lượng đại biểu HĐND đã được quan tâm nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

2.1.1.2. Các chủ thể thực hiện hoạt động giám sát

- HĐND cấp xã giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND cùng cấp; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, UBND và Ban của HĐND cấp mình; giám sát quyết định của UBND cùng cấp;

- Thường trực HĐND giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND cùng cấp; giám sát hoạt động của UBND, quyết định của UBND cùng cấp; giúp HĐND thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của HĐND;

- Ban của HĐND giúp HĐND giám sát hoạt động của của UBND thuộc lĩnh vực Ban phụ trách; giám sát văn bản QPPL thuộc lĩnh vực Ban phụ trách;

- Tổ đại biểu HĐND giám sát việc tuân theo Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên ở địa phương và nghị quyết của HĐND cùng cấp hoặc về vấn đề do HĐND, Thường trực HĐND phân công;

- Đại biểu HĐND chất vấn Chủ tịch UBND, thành viên khác của UBND; trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân ở địa phương.

2.1.2. Các yếu tố tác động đến chủ thể thực hiện hoạt động giám sát

2.1.2.1. Sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng

Hoạt động của HĐND - cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương nói chung, hoạt động giám sát của HĐND nói riêng đều được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam là nguyên tắc chung của hoạt động quản lý nhà nước cũng như của hoạt động của cơ quan dân cử, trong đó có hoạt động giám sát của HĐND các cấp. Chính vì vậy sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của HĐND là yếu tố đầu tiên tác động đến chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của hoạt động này. Các hoạt động giám sát đều phải căn cứ vào quan điểm chỉ đạo của cấp ủy Đảng, từ việc xây dựng nghị quyết về chương trình giám sát hằng năm của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, xây dựng báo cáo kết quả giám sát,... đều phải trên cơ sở chủ trương, đường lối của Đảng. Trước và sau cuộc giám sát, những vấn đề nổi lên, liên quan đến cơ chế, chính sách, đến cán bộ lãnh đạo đều được tổng hợp, báo cáo tranh thủ ý kiến của cấp ủy Đảng cùng cấp để có phương án xử lý đúng đắn.

Để HĐND thực hiện tốt chức năng giám sát thì cần phải có sự lãnh đạo của Đảng. Tuy nhiên, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của HĐND nói chung và hoạt động giám sát nói riêng cũng cần đổi mới cho phù hợp để phát huy vai trò, vị thế của HĐND, tránh tình trạng các hoạt động của HĐND chỉ mang tính hình thức khi cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng.

2.1.2.2. Các quy định của pháp luật

Đây là yếu tố tác động rất lớn đến các chủ thể thực hiện quyền giám sát. Các quy định pháp luật về giám sát có vai trò tạo cơ sở pháp lý cho chủ thể thực hiện quyền năng giám sát của mình. Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 (sửa đổi, bổ sung 2019) và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 đã cụ thể hóa chức năng giám sát của các chủ thể thực hiện quyền giám sát, nhờ đó hiệu quả giám sát được nâng lên rất nhiều.

Căn cứ vào các quy định về trách nhiệm, quyền hạn, thủ tục, trình tự giám sát được pháp luật quy định, từng chủ thể giám sát của HĐND mới thực hiện được chức

năng giám sát của mình. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND 2015 đã tạo ra “luật riêng” về hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, cho thấy càng quy định cụ thể, chi tiết về thẩm quyền, hình thức, trình tự giám sát thì hoạt động giám sát càng có điều kiện để đạt được hiệu lực, hiệu quả.

2.1.2.3. Quy trình thực hiện giám sát

Mục đích của giám sát nhằm xem xét, đánh giá việc thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và nghị quyết của HĐND, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan Nhà nước ở địa phương. Để hoạt động giám sát chuyên đề có hiệu quả, việc lựa chọn nội dung giám sát phải phù hợp với thực tiễn và toàn diện trên các lĩnh vực là một bước rất quan trọng trong quá trình tổ chức triển khai hoạt động giám sát. Hoạt động giám sát giúp cho các đơn vị chịu sự giám sát thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ của mình, qua đó góp phần giải quyết những vấn đề bất cập, bức xúc được cử tri quan tâm; đồng thời tháo gỡ kịp thời những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước và những chủ trương của tỉnh.

2.1.2.4. Nhận thức và trách nhiệm của đối tượng giám sát về hoạt động giám sát

Cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát của HĐND rất rộng, trong thực tế, cơ bản cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát đều không mong muốn được giám sát, rất ngại bị giám sát vì quá trình giám sát sẽ khiến cho cơ quan, tổ chức, cá nhân phải chuẩn bị báo cáo, tài liệu liên quan, phải tham gia làm việc với chủ thể giám sát và đặc biệt là tâm lý lo ngại khi giám sát, chủ thể giám sát sẽ phát hiện ra những hạn chế, việc làm chưa đúng pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát, sẽ bị xử lý, kiến nghị xử lý.

Nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò, tầm quan trọng của hoạt động giám sát là trách nhiệm, yêu cầu cấp bách không những đối với bản thân HĐND, đại biểu HĐND mà còn là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế và tổ chức xã hội. Các đơn vị chịu sự giám sát phải coi giám sát của HĐND như là một động lực phát triển, để kịp thời phát hiện và giải quyết những khó khăn, vướng mắc và các mâu thuẫn trong quy định pháp luật, chứ không chỉ nhằm tìm tòi những mặt yếu kém, mặt chưa tốt của đơn vị chịu sự giám sát.

2.1.2.5. Nhận thức, năng lực, bản lĩnh và trách nhiệm thực hiện chức năng giám sát của đại biểu Hội đồng nhân dân

Con người là yếu tố quyết định hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tổ chức. Trong tổ chức HĐND, đại biểu HĐND chính là chủ thể thực hiện hoạt động giám sát, quyết định chất lượng, hiệu quả giám sát. Muốn hoạt động giám sát được thực hiện đúng quy định của pháp luật, kết quả đạt được đúng vai trò nó đảm đương thì trước tiên

chủ thể giám sát phải nhận thức đúng về bản chất, vai trò của hoạt động giám sát cũng như trách nhiệm của chủ thể giám sát mà bản thân đang đảm nhiệm. Cùng với đó người đại biểu HĐND phải có đầy đủ tiêu chuẩn được pháp luật quy định, có năng lực, bản lĩnh và trách nhiệm khi tiến hành các hoạt động giám sát. Có được năng lực thì mới biết cách tổ chức hoạt động giám sát, chỉ ra được hạn chế, bất cập trong quá trình giám sát và phải có bản lĩnh, có trách nhiệm với cử tri, với nhân dân mới dám đưa ra những kết luận khách quan, thẳng thắn, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát khắc phục hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý về những vấn đề chưa đúng pháp luật. Nói cách khác, các đại biểu HĐND phải có đủ tâm, đủ tài và đủ tầm.

Người đại biểu phải tổng hợp, phân tích thông tin phục vụ cho việc giám sát; xây dựng chương trình, kế hoạch, phương thức giám sát của HĐND; tăng cường đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận giám sát; thu thập, tổng hợp và phân tích thông tin để lựa chọn trúng vấn đề và nội dung giám sát, trên cơ sở đó xây dựng chương trình, kế hoạch và lựa chọn hình thức giám sát phù hợp là điều kiện đảm bảo thể chủ động cho các chủ thể khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ và cũng là một trong những yếu tố góp phần nâng cao hiệu quả giám sát. HĐND cần ra nghị quyết tổ chức giám sát, các cuộc giám sát đều phải lập kế hoạch, xây dựng chương trình cụ thể, thông báo sớm về nội dung, thời gian và thống nhất cách thức thực hiện.

Việc kiểm tra, đôn đốc các kết luận của chủ thể thực hiện quyền giám sát sau khi giám sát nhằm đảm bảo các kết luận giám sát được thực hiện nghiêm túc, đối tượng chịu sự giám sát phải nghiêm túc tiếp thu, kịp thời uốn nắn, chấn chỉnh hoạt động của mình theo đúng quy định của pháp luật và nghị quyết của HĐND. Đây là một trong những điều kiện để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát hiện nay.

2.1.2.6. Sự phối hợp của các cơ quan liên quan trong thực hiện hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã

Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã được thực hiện trên phạm vi rộng, với nhiều lĩnh vực. Để thực hiện giám sát, HĐND có thể mời Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp, các tổ chức thành viên của Mặt trận, cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan tham gia hoạt động giám sát; vì sự phối hợp của các cơ quan này trong hoạt động giám sát rất quan trọng. Khi phối hợp tích cực, các cơ quan này có thể bố trí người có chuyên môn, năng lực tham gia thành viên đoàn giám sát, đóng góp vào kết quả, chất lượng giám sát, từ đó mang lại hiệu lực, hiệu quả giám sát. Khi không phối hợp, các cơ quan này có thể từ chối không tham gia giám sát của HĐND hoặc bố trí cán bộ không đủ năng lực tham gia hoạt động giám sát, và nhân lực tham gia đó sẽ không đóng góp được gì cho hoạt động giám sát, thậm chí có thể làm ảnh hưởng

không tốt tới quá trình giám sát của Hội đồng nhân dân.

2.1.2.7. Công tác chuẩn bị các điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã

Các điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát của HĐND bao gồm nhân lực, vật lực, thời gian,... để phục vụ hoạt động giám sát. Do cơ cấu tổ chức của HĐND đó là đa số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, thời gian dành cho hoạt động HĐND không được nhiều, số lượng đại biểu chuyên trách còn ít, chủ yếu là Thường trực HĐND và lãnh đạo các Ban của HĐND, vì vậy để thực hiện hoạt động giám sát của HĐND phải bố trí thời gian, kinh phí, con người, trang thiết bị để thực hiện giám sát, phương tiện đi giám sát... Để đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát, cần tính đến hai mặt của đầu tư chi phí cho hoạt động giám sát.

2.1.3. Thực trạng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

2.1.3.1. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân tại kỳ họp

Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã tại kỳ họp thông qua những hình thức như: Xem xét báo cáo công tác của Thường trực HĐND, Ban của HĐND và UBND; chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn tại kỳ họp.

- Xem xét các báo cáo công tác: Tại kỳ họp giữa năm và cuối năm, Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch HĐND cấp xã trình bày các báo cáo của Thường trực HĐND, Trưởng ban Pháp chế và Trưởng ban Kinh tế - xã hội trình bày các báo cáo của Ban; Chủ tịch UBND cấp xã trình bày các báo cáo của UBND. Trong mỗi kỳ họp, thông thường HĐND xem xét tổng cộng khoảng 08 đến 15 báo cáo, một số nơi có thể xem xét thông qua nhiều báo cáo hơn tùy điều kiện thực tiễn.²

Tuy nhiên, thời gian tổ chức kỳ họp thường là một ngày làm việc, vì vậy tại mỗi kỳ họp chỉ thông qua từ 04 đến 06 báo cáo quan trọng, các báo cáo khác để đại biểu HĐND tự nghiên cứu, còn dành thời gian cho đại biểu tập trung thảo luận tại hội trường. Trong quá trình xem xét các báo cáo, đại biểu HĐND cấp xã chủ yếu thảo luận và cho ý kiến về những chỉ tiêu, nhiệm vụ đã đạt được hoặc chưa đạt được so với nghị quyết HĐND đã đề ra; đối với những báo cáo có nội dung chung chung thì đề nghị cơ quan có báo cáo bổ sung số liệu cụ thể; tỷ lệ đại biểu HĐND thảo luận và có ý kiến đóng góp, bổ sung đối với các báo cáo còn thấp, đa số là thống nhất.

Về kết quả giám sát: Sau khi thảo luận và xem xét các báo cáo tại kỳ họp, HĐND cấp xã ban hành các nghị quyết thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo luật

² Tại kỳ họp thứ 5 HĐND khóa XXII xã Đông Kỳ, huyện Yên Thế xem xét 20 báo cáo; Kỳ họp thứ 8 HĐND khóa XXII xã Canh Nậu, huyện Yên Thế xem xét 18 báo cáo.

định. Nhìn chung, các nghị quyết của HĐND cấp xã ban hành sát hợp với tình hình thực tế của địa phương, làm cơ sở cho UBND cụ thể hóa thành kế hoạch để tổ chức thực hiện nhằm từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho Nhân dân. Nội dung nghị quyết của HĐND cơ bản đảm bảo các yêu cầu như: Đánh giá kết quả đạt được, những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế. Tuy nhiên, nội dung mà các nghị quyết ít đề cập đến đó là thời hạn khắc phục hạn chế và trách nhiệm của người đứng đầu của cơ quan có báo cáo.

- Chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn tại kỳ họp:

Nhiệm kỳ này, hoạt động chất vấn tại kỳ họp đã được HĐND cấp xã chú trọng hơn so với nhiệm kỳ trước. Một số nơi thực hiện đảm bảo đúng nguyên tắc, trình tự và phát huy được tính dân chủ, tích cực của đại biểu. Trước kỳ họp, đại biểu HĐND cấp xã được phát phiếu để đăng ký vấn đề chất vấn và người bị chất vấn, sau đó gửi lại cho Thường trực HĐND để trình chủ tọa kỳ họp. Chủ tịch UBND, Phó Chủ tịch UBND hoặc các thành viên khác của UBND khi đại biểu chất vấn những vấn đề liên quan đến trách nhiệm, quyền hạn của mình cũng đã trả lời trực tiếp, có sự giải trình, và làm rõ những vấn đề mà đại biểu HĐND đã chất vấn cũng như những vấn đề mà cử tri đang quan tâm. Đối với những vấn đề chưa thể trả lời trực tiếp tại kỳ họp, Chủ tịch UBND trực tiếp gửi văn bản trả lời đến đại biểu đã chất vấn.

Tuy nhiên hoạt động chất vấn mới chỉ dừng lại ở việc chất vấn và trả lời chất vấn bằng văn bản mà chưa có đối chất đến cùng một vấn đề cụ thể. Các đại biểu chất vấn trực tiếp tại kỳ họp hoặc đại biểu hỏi thêm để làm rõ trách nhiệm của người trả lời chất vấn cũng có, nhưng không nhiều. Việc chất vấn chỉ tập trung vào một số đại biểu, cả nhiệm kỳ có đại biểu chưa thực hiện quyền này lần nào. Chất lượng chất vấn và trả lời chất vấn chưa cao. Câu hỏi chất vấn còn chưa sâu, nhiều câu hỏi mang tính chất nắm thông tin hơn là quy trách nhiệm pháp lý. Đại biểu chất vấn cũng không nắm được nhiều thông tin vấn đề cần chất vấn. Các văn bản trả lời chất vấn còn chung chung, chưa đi thẳng vào vấn đề, né tránh trách nhiệm, chưa thực sự đáp ứng được mong muốn của đại biểu và cử tri.

2.1.3.2. Hoạt động giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân cấp xã

Căn cứ theo quy định của Luật, Thường trực HĐND cấp xã đã thực hiện hoạt động giám sát thông qua các hình thức: Xem xét quyết định của UBND cấp xã có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND, chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn của những người bị chất vấn; giám sát chuyên đề; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri.

- Xem xét quyết định của UBND xã có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn

bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND:

Đây là một trong những hình thức giám sát của Thường trực HĐND xã được Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân quy định chặt chẽ về trình tự, cách thức thực hiện, nội dung chủ yếu là xem xét tính hợp pháp và tính hợp lý của văn bản. Hiện nay theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì UBND xã chỉ ban hành quyết định, theo đó số văn bản quy phạm pháp luật được UBND cấp xã ban hành là không nhiều, và cũng chỉ khi nào có chương trình, đề án lớn thì UBND cấp xã mới ban hành quyết định dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật, còn hầu như hàng năm là không có.

- Xem xét việc trả lời chất vấn của những người bị chất vấn tại phiên họp Thường trực HĐND trong thời gian giữa hai kỳ họp HĐND:

Trong phiên họp, Thường trực HĐND cấp xã có mời các đại diện tham gia như: đại diện Đảng ủy, đại diện Mặt trận Tổ quốc, đại diện UBND và hai Ban của HĐND cấp xã.

Hoạt động giám sát của Thường trực HĐND cấp xã theo quy định của luật, trình tự việc chất vấn và xem xét trả lời chất vấn tại phiên họp của Thường trực HĐND cũng được thực hiện như phần chất vấn và xem xét trả lời chất vấn tại kỳ họp của HĐND. Số đại biểu HĐND tham gia chất vấn tương đối ít nên những vấn đề cần chất vấn đã được đưa ra chất vấn tại kỳ họp HĐND cấp xã còn hạn chế. Nội dung phiên họp của Thường trực HĐND chủ yếu đánh giá kết quả hoạt động của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND và việc thực hiện kế hoạch của UBND trong quý, đề ra chương trình hoạt động và đơn đốc việc thực hiện nhiệm vụ ở thời gian tiếp theo.

- Giám sát chuyên đề:

+ Về chủ thể tham gia giám sát, ngoài chủ trì là Thường trực HĐND cấp xã, đa số các đợt giám sát đều mời đại diện UBMTTQ, các đoàn thể chính trị ở cơ sở tham gia, ngoài ra, tùy theo nội dung giám sát mà Thường trực HĐND mời Ban của HĐND và các ngành có liên quan tham gia.

+ Về đối tượng chịu sự giám sát: Phần nhiều là giám sát UBND về quản lý nhà nước ở địa phương trên các lĩnh vực, ngoài ra cũng có giám sát các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác ở địa phương.

- Giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri:

Thông thường, trước và sau mỗi kỳ họp của HĐND cấp xã, Thường trực HĐND phối hợp với UBMTTQ tổ chức cho các đại biểu HĐND tiếp xúc cử tri theo tổ tại địa bàn mà đại biểu đã trúng cử.

Đối với những ý kiến mà đại biểu HĐND biết hoặc thuộc lĩnh vực mà đại biểu

đang công tác thì có thể trả lời cho cử tri ngay tại buổi tiếp xúc. Những ý kiến chưa trả lời được tại buổi tiếp xúc thì tổ đại biểu tổng hợp gửi đến Thường trực HĐND để phân loại ý kiến theo nhóm hoặc lĩnh vực và gửi đến các cơ quan có liên quan giải quyết theo thẩm quyền. Căn cứ vào báo cáo kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri của UBND và quá trình giám sát việc giải quyết kiến nghị, Thường trực HĐND xây dựng báo cáo giám sát kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri trình HĐND ban hành nghị quyết. Qua tiếp xúc cử tri, lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của cử tri; các đại biểu tiếp thu, ghi nhận những ý kiến, kiến nghị của cử tri làm cơ sở để các đại biểu tham gia có hiệu quả vào các hoạt động của kỳ họp HĐND. Các ý kiến, kiến nghị của cử tri đã được đại biểu HĐND cùng với Chính quyền và các ngành chức năng giải quyết, trả lời trước cử tri. Những vấn đề mà cử tri quan tâm chưa được trả lời, đại biểu đã kịp thời phản ánh đầy đủ về Thường trực HĐND xã, Thường trực HĐND xã phối hợp cùng với MTTQ xã tổng hợp phân loại theo thẩm quyền đề nghị các cấp, các ngành xem xét, giải quyết.³

- Xem xét giải quyết việc khiếu nại, tố cáo của công dân:

Thường trực HĐND cấp xã tổ chức tiếp công dân theo lịch hàng tháng. Xác định việc tiếp công dân và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo phải gắn với hoạt động giám sát của HĐND. Đối với đơn thư gửi trực tiếp, Thường trực HĐND nghiên cứu kỹ từng vụ việc, phân loại và có văn bản chuyển cho cơ quan chức năng có thẩm quyền giải quyết.⁴ Những vụ việc phức tạp tổ chức giám sát, xem xét trực tiếp. Qua giám sát, Thường trực HĐND có cơ sở giải thích cho công dân và kiến nghị những vấn đề cần giải quyết bảo đảm đúng pháp luật. Đối với đơn thư thể hiện bức xúc của công dân đã gửi nhiều lần, nhiều cơ quan thì lập danh sách đơn đốc, theo dõi kết quả giải quyết của các cơ quan.

2.1.3.3. Hoạt động giám sát của các ban HĐND cấp xã

Theo Điều 32 Luật tổ chức Chính quyền địa phương và Điều 76 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Cơ cấu tổ chức HĐND cấp xã và hoạt động giám sát của Ban của HĐND được quy định: HĐND xã 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. Số lượng Ủy viên của các Ban của HĐND xã do HĐND xã quyết định. Trưởng ban, Phó Trưởng ban và các Ủy viên của các Ban của Hội đồng nhân dân xã hoạt động kiêm nhiệm.

- Thẩm tra các báo cáo do HĐND, Thường trực HĐND phân công.

³ Năm 2023, HĐND phường Quảng Minh, thị xã Việt Yên tổ chức 10 buổi tiếp xúc cử tri tập trung tại các thôn, thu thập được 30 nội dung kiến nghị của cử tri; HĐND xã Trung Sơn, thị xã Việt Yên thu thập được 68 lượt ý kiến.

⁴ Năm 2023, Thường trực HĐND xã Cương Sơn, huyện Lục Nam đã trực tiếp 04 lượt công dân và tiếp nhận và giải quyết 04 đơn.

- Giám sát chuyên đề.

Ngoài việc tham gia giám sát cùng với Thường trực HĐND xã, Ban Kinh tế - xã hội và Ban Pháp chế của HĐND đã tổ chức các đợt giám sát chuyên đề. Cũng như giám sát chuyên đề của Thường trực HĐND xã, ngoài các thành viên của Ban, đa số các cuộc giám sát đều mời đại diện UBNDTTQ, các ban, ngành, đoàn thể ở xã tham gia. Đối tượng chịu sự giám sát là các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương. Trình tự các bước giám sát được thực hiện đảm bảo theo luật định.

Việc quy định tổ chức, hoạt động giám sát của Ban của HĐND cấp xã là một điểm mới giúp HĐND cấp xã hoạt động ngày càng chuyên nghiệp và hiệu quả hơn, phát huy vai trò là cơ quan đại diện cho nhân dân, cơ quan quyền lực và giám sát tại chính quyền địa phương.

2.1.3.4. Hoạt động giám sát của đại biểu HĐND cấp xã

Trong hoạt động giám sát, theo quy định của luật thì đại biểu HĐND tự mình giám sát hoặc tham gia nhiều hoạt động giám sát của HĐND. Trên thực tế, đại biểu HĐND cấp xã thường tham gia các hoạt động giám sát sau: Giám sát báo cáo công tác; chất vấn; lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND bầu; tham gia các đoàn giám sát do HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND thành lập; thẩm tra báo cáo; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân.

Các đại biểu dự kỳ họp đầy đủ và tích cực hơn trong việc tham gia thảo luận các báo cáo. Đồng thời đã có nhiều ý kiến phát biểu và thảo luận một cách dân chủ, thiết thực hơn. Trung bình các kỳ họp HĐND cấp xã có khoảng 5- 10 ý kiến phát biểu tại hội trường và các ý kiến phát biểu đó ngày càng chất lượng, tập trung các vào các vấn đề xã hội và người dân đang quan tâm, hoàn cảnh thực tế ở địa phương để phân tích đánh giá các bản báo cáo một cách khách quan, cụ thể. Từ đó đã giúp cho HĐND xã ban hành được những nghị quyết phù hợp với chủ trương, chính sách, pháp luật Nhà nước và sát với thực tế địa phương chỉ ra được những hạn chế để cơ quan có báo cáo kịp thời khắc phục, đề ra những giải pháp phù hợp hơn. Đồng thời qua đó cũng giúp cho các cơ quan lập báo cáo nâng cao tinh thần trách nhiệm trước HĐND.

Về vấn đề chất vấn, nội dung chất vấn của các đại biểu đã cụ thể rõ ràng hơn. Thường là những vấn đề bức xúc của đời sống kinh tế xã hội mà cử tri yêu cầu phải giải quyết. Các đại biểu cũng đã mạnh dạn dám nói thẳng nói thật, không nể nang, né tránh. Tuy nhiên, rất ít đại biểu tham gia chất vấn trong phiên họp của Thường trực HĐND, chủ yếu là chất vấn tại kỳ họp HĐND, nhưng số lượng cũng không nhiều, thậm chí có một số đại biểu cả nhiệm kỳ không tham gia chất vấn lần nào. Điều này chứng tỏ đại biểu chưa thể hiện được hết vai trò của mình.

Bên cạnh đó, hoạt động của đại biểu HĐND cấp xã vẫn còn nhiều hạn chế do đặc thù kiêm nhiệm; nhiều đại biểu là Bí thư chi bộ, Trưởng thôn, Tổ dân phố đều lớn tuổi trình độ chuyên môn còn hạn chế; một số đại biểu ngại va chạm nên việc tiếp xúc cử tri ở một số nơi vẫn còn mang tính hình thức.

- Tham gia đoàn giám sát: Hoạt động này được đại biểu thực hiện giữa hai kỳ họp HĐND, thông qua việc nghe báo cáo của cơ quan, tổ chức chịu sự giám sát và trực tiếp giám sát, chủ yếu đại biểu tham gia các đoàn giám sát do HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND xã thành lập, ít có đại biểu chủ động gửi đề nghị, kiến nghị vấn đề cần giám sát đến Thường trực HĐND xã.

- Thẩm tra báo cáo: Hoạt động này được đại biểu thực hiện trước kỳ họp HĐND hoặc trong cuộc họp của Ban đối với đại biểu là thành viên của Ban của HĐND. Đây là hoạt động giám sát còn nhiều hạn chế của đại biểu HĐND xã. Đa số đại biểu chưa dành nhiều thời gian nghiên cứu báo cáo để thẩm tra về mặt nội dung, chưa nắm rõ quy định của luật để thẩm tra về mặt thể thức.

2.2. Đánh giá hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

2.2.1. Đánh giá thông qua các mẫu phiếu

2.2.1.1. Đánh giá hoạt động giám sát thông qua mẫu phiếu 01

Thông qua bảng tổng hợp kết quả khảo sát 250 phiếu điều tra, khảo sát đối với đại biểu HĐND; cán bộ, công chức thuộc UBND, các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã có thể đánh giá hoạt động giám sát của HĐND cấp xã qua một số nội dung chính sau:

** Về chất lượng hoạt động giám sát và trách nhiệm của các chủ thể giám sát của HĐND cấp xã:*

Qua ý kiến khảo sát, phần lớn các ý kiến đã đánh giá chất lượng giám sát đạt hiệu quả (đạt 52%) và rất hiệu quả (đạt 68%) Nhưng còn ý kiến đánh giá chất lượng giám sát còn nhiều hạn chế (10 ý kiến đánh giá, đạt 4%). Do đó cần phải có giải pháp và gắn trách nhiệm của các chủ thể giám sát để nâng cao chất lượng giám sát của HĐND cấp xã.

Các ý kiến đánh giá cao về trách nhiệm của các chủ thể giám sát như: trách nhiệm của Thường trực HĐND cấp xã đối với hoạt động giám sát đạt mức rất tốt (62%), đạt mức khá 4% (10 ý kiến); trách nhiệm của các Ban HĐND cấp xã đối với hoạt động giám sát đạt mức rất tốt (190 ý kiến đạt 76%), mức tốt 22% (55 ý kiến); trách nhiệm của đại biểu HĐND cấp xã đối với hoạt động giám sát đạt mức khá tới 15,2% (38 ý kiến). Bên cạnh đó, trách nhiệm của các chủ thể chịu trách nhiệm giám sát cũng chỉ đạt ở mức khá chiếm 8%, có 02 ý kiến (đạt 0,8%) mức chưa tốt. Chính vì vậy, cần phải nâng cao hơn nữa trách nhiệm của chủ thể giám sát và chủ thể chịu trách nhiệm giám sát.

** Về hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp HĐND*

Qua khảo sát, có thể thấy hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn của HĐND cấp xã được đánh giá cơ bản tích cực với 123 phiếu (chiếm 49,2%) cho rằng “Rất khoa học, rõ ràng, trọng tâm”. Tuy nhiên, vẫn còn tới 118 phiếu (chiếm 47,2%) đánh giá là “Rõ ràng, nhưng còn có nội dung chung chung” và có 9 phiếu đánh giá “Chưa đáp ứng yêu cầu của cử tri”. Các ý kiến của đánh giá về tinh thần trách nhiệm và chất lượng trả lời của người bị chất vấn, giải trình đạt kết quả cao (69,2% đánh giá là Rất trách nhiệm, trọng tâm, cầu thị, 30 % đánh giá là trách nhiệm nhưng còn có nội dung sơ sài, 0,8 % đánh giá là hạn chế). Do đó, cần nâng cao hơn nữa chất lượng chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp của HĐND cấp xã.

** Về việc nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND cấp xã trong thời gian tới*

Về các yếu tố nào đang là rào cản, thách thức đối với hoạt động giám sát của HĐND cấp xã, có nhiều ý kiến đánh giá về hoạt động này, song có hai yếu tố được nhiều ý kiến đồng tình nhất là tinh thần trách nhiệm, năng lực của một số đại biểu HĐND chưa đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi thực tế (185 ý kiến đạt 74%) và kinh phí cho hoạt động giám sát của HĐND cấp xã hạn hẹp (123 ý kiến đạt 49,2%)...

Trên cơ sở những rào cản, thách thức đối với hoạt động giám sát của HĐND cấp xã, các ý kiến cũng đưa ra nhiều nội dung cần tập trung để nâng cao chất lượng giám sát của HĐND như: Làm tốt công tác xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND cấp xã (210 ý kiến đạt 84%); đề cao trách nhiệm, vai trò của các thành viên khi tham gia giám sát (185 ý kiến đạt 74%); Tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy ở địa phương (179 ý kiến đạt 71,6 %); Đổi mới, mở rộng phạm vi, nội dung trong hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp (155 ý kiến đạt 62%)....

2.2.1.2. Đánh giá hoạt động giám sát thông qua mẫu phiếu 02

Thông qua bảng tổng hợp kết quả khảo sát 50 đại biểu HĐND thuộc các ban của HĐND huyện; Thường trực HĐND huyện, một số công chức thuộc Văn phòng HĐND và UBND, Phòng Tư pháp các huyện Sơn Động, Lục Nam, Yên Thế, Lạng Giang, thành phố Bắc Giang có thể đánh giá hoạt động giám sát của HĐND cấp xã qua một số nội dung chính sau:

** Về chất lượng hoạt động giám sát và trách nhiệm của các chủ thể giám sát của HĐND cấp xã:*

Hoạt động giám sát của HĐND cấp xã được tiến hành bởi nhiều chủ thể khác nhau như Thường trực HĐND, Các Ban HĐND, đại biểu HĐND. Do đó chất lượng giám sát của HĐND chịu sự tác động lớn về trách nhiệm của các chủ thể này. Qua ý kiến khảo sát, phần lớn các ý kiến đã đánh giá chất lượng giám sát đạt hiệu quả (26 ý kiến, đạt 52%). Nhưng còn nhiều ý kiến đánh giá chất lượng giám sát còn nhiều hạn

chế (24 ý kiến đánh giá, đạt 48%). Do đó cần phải có giải pháp và gắn trách nhiệm của các chủ thể giám sát để nâng cao chất lượng giám sát của HĐND cấp xã.

Các ý kiến đánh giá chưa cao về trách nhiệm của các chủ thể giám sát như: trách nhiệm của Thường trực HĐND cấp xã đối với hoạt động giám sát đạt mức khá 46 % (23 ý kiến), đạt mức chưa tốt 4% (2 ý kiến); trách nhiệm của các Ban HĐND cấp xã đối với hoạt động giám sát đạt mức khá 48% (24 ý kiến), mức chưa tốt 12% (6 ý kiến); trách nhiệm của đại biểu HĐND cấp xã đối với hoạt động giám sát đạt mức khá tới 22% (22 ý kiến, đạt mức chưa tốt 16% (8 ý kiến). Bên cạnh đó, trách nhiệm của các chủ thể chịu trách nhiệm giám sát cũng chỉ đạt ở mức khá chiếm 50%, không có mức rất tốt và chưa tốt.

Về hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp HĐND

Chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn cũng là một hoạt động giám sát, phản ánh trách nhiệm của đại biểu HĐND, trách nhiệm của các đối tượng trả lời chất vấn. Phiên họp chất vấn và trả lời chất vấn thường chiếm gần 1/3 thời gian của mỗi kỳ họp thường lệ và luôn là một nội dung thu hút sự quan tâm theo dõi và giám sát của đông đảo cử tri, được cử tri và Nhân dân rất quan tâm. Nội dung chất vấn đề cập đến tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội, những vấn đề bức xúc, có tính thời sự, được cử tri và công dân phản ánh, kiến nghị nhiều lần. Thái độ chất vấn đúng mực, thẳng thắn và kiên quyết đi đến làm rõ trách nhiệm và hướng giải quyết của các cơ quan hữu quan. Hầu hết các ý kiến chất vấn đều được các lãnh đạo tiếp thu, trả lời rõ ràng, gắn trách nhiệm và thời hạn.

Qua khảo sát, còn nhiều ý kiến đánh giá hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp HĐND cấp xã còn Chưa hiệu quả, còn mang tính hình thức chiếm tới 50% (25 ý kiến), chỉ có 1 ý kiến (chiếm 2,8%) đánh giá là rất sôi nổi và hiệu quả. Các ý kiến đánh giá thời gian chất vấn, trả lời chất vấn quy định tại quy chế làm việc của HĐND cấp xã hiện nay ở mức khá phù hợp (chiếm 50% với 25 ý kiến), còn 6 ý kiến đánh giá chưa phù hợp (chiếm 12%), không có ý kiến nào đánh giá rất phù hợp. Do đó, cần nâng cao hơn nữa chất lượng chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp của HĐND cấp xã.

** Về hoạt động giám sát theo chuyên đề:*

Việc tổ chức giám sát chuyên đề được tiến hành theo kế hoạch, tạo sự chủ động cho Thường trực, các Ban và các cơ quan, tổ chức hữu quan tham gia hoạt động giám sát. Khi triển khai có sự điều hòa, phối hợp hoạt động giữa các Ban nên hạn chế việc chồng chéo, trùng lặp về đối tượng, nội dung và thời điểm thực hiện. Hoạt động giám sát theo chuyên đề thường tập trung vào việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; những vấn đề được cử tri và dư luận quan tâm,

như: xây dựng cơ bản, quản lý và sử dụng ngân sách, quản lý đất đai, môi trường, phòng chống tham nhũng, lãng phí; giải quyết khiếu nại, tố cáo; thực hiện chính sách với người có công....

Kết quả khảo sát cho thấy: đánh giá hiệu quả của hoạt động giám sát chuyên đề của HĐND cấp xã hiện nay cũng chỉ dừng ở mức khá chất lượng, thiết thực, chưa toàn diện (chiếm 50% với 25 ý kiến), còn nhiều ý kiến đánh giá ở mức Chất lượng hạn chế, chưa thiết thực, thiếu toàn diện (chiếm 36% với 18 ý kiến); về việc lựa chọn, quyết định nội dung giám sát chuyên đề của HĐND, Thường trực HĐND hiện nay còn nhiều ý kiến đánh giá ở mức Có nội dung phù hợp, có nội dung chưa phù hợp (chiếm 54% với 27 ý kiến), còn đánh giá ở mức chưa phù hợp, chưa rõ vấn đề (chiếm 6% với 3 ý kiến). Để góp phần lựa chọn nội dung giám sát theo chuyên đề được phù hợp, rõ vấn đề, mang hiệu quả cao trong hoạt động giám sát của HĐND cấp xã, nhóm đề tài đã xin ý kiến khảo sát về nguồn thông tin làm căn cứ để Đại biểu HĐND đề xuất nội dung giám sát chuyên đề. Đa số các ý kiến tán thành từ các nguồn thông tin cơ bản sau: Ý kiến, kiến nghị của cử tri (đạt 84% với 42 ý kiến); Báo cáo công tác của các cơ quan nhà nước (đạt 72% với 36 ý kiến); Nghị quyết, chỉ thị và các văn bản lãnh đạo khác của Đảng (đạt 66%)....Các cơ sở để Thường trực HĐND lựa chọn và quyết định nội dung giám sát chuyên đề của HĐND như những vấn đề bức xúc, nổi cộm được cử tri quan tâm (đạt 98%); Những bất cập, yếu kém trong thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội (đạt 70%); Nghị quyết, chỉ thị, chương trình, kế hoạch công tác của Đảng ủy (đạt 60%)..

Về việc nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND cấp xã trong thời gian tới

Về các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng giám sát của HĐND cấp xã, có nhiều ý kiến đã đánh giá vấn đề này, song có hai yếu tố được nhiều ý kiến đồng tình nhất là Nhận thức, năng lực, bản lĩnh và trách nhiệm của đại biểu HĐND (30 ý kiến đạt 60%) và sự phối hợp của các cơ quan liên quan trong thực hiện hoạt động giám sát của HĐND cấp xã (27 ý kiến đạt 54%)...

Các ý kiến được hỏi về các điều kiện đảm bảo hoạt động giám sát của HĐND cấp xã cũng chỉ dừng chủ yếu ở mức đảm bảo (21 ý kiến đạt 42%) và khá đảm bảo (22 ý kiến đạt 44%). Đặc biệt vẫn còn những ý kiến khẳng định chưa đảm các điều kiện để thực hiện hoạt động giám sát của HĐND cấp xã (5 ý kiến đạt 10 %).

Trên cơ sở các yếu tố ảnh hưởng và các điều kiện đảm bảo hoạt động giám sát của HĐND, các ý kiến cũng đưa ra nhiều nội dung cần tập trung để nâng cao chất lượng giám sát của HĐND như: Tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy với hoạt động giám sát của HĐND (41 ý kiến đạt 82%); Nâng cao nhận thức và trách nhiệm của đối tượng giám sát về hoạt động giám sát (37 ý kiến đạt 74%); Sự phối hợp của các cơ quan

liên quan trong thực hiện hoạt động giám sát của HĐND cấp xã (37 ý kiến đạt 74%); Hoàn thiện hệ thống các quy định của pháp luật hiện hành (32 ý kiến đạt 64%)....

2.2.2. Đánh giá chung

2.2.2.1. Về ưu điểm

Thứ nhất, hoạt động giám sát của HĐND cấp xã tại kỳ họp đã được chú trọng hơn, các hình thức giám sát thực hiện đảm bảo đúng quy trình theo luật định; các báo cáo công tác của Thường trực HĐND, Ban của HĐND và UBND được xem xét một cách đầy đủ; nội dung chất vấn tập trung vào những vấn đề bức xúc tại địa phương.

Thứ hai, nội dung giám sát chuyên đề của Thường trực HĐND được chọn lọc kỹ hơn, tập trung vào những vấn đề lớn được đông đảo cử tri quan tâm và ủng hộ. Các báo cáo kết quả giám sát tương đối chính xác, đánh giá sát thực tế, đưa ra nhiều kiến nghị xác đáng, được đơn vị chịu giám sát trực tiếp tiếp thu, có biện pháp khắc phục. Giám sát tập thể tại kỳ họp và các cuộc giám sát chuyên đề do các Đoàn thực hiện thời gian qua phần nào phát huy hiệu quả, góp phần nâng cao hiệu quả công tác quản lý trên các mặt của đời sống xã hội và hiệu lực hoạt động của HĐND.

Thứ ba, công tác giám sát của Thường trực HĐND được triển khai theo đúng quy định của pháp luật, như xây dựng đề cương giám sát, thông báo kế hoạch nội dung giám sát đối với đơn vị chịu sự giám sát trước khi tiến hành. Từng bước đổi mới về phương pháp làm việc, trong đó có kết hợp giữa xem xét báo cáo với nghiên cứu hồ sơ, khảo sát trực tiếp để nắm bắt thông tin, kịp thời điều chỉnh chương trình phù hợp với điều kiện thực tế đảm bảo hiệu quả của hoạt động giám sát. Các báo cáo kết quả của cuộc giám sát được đánh giá khách quan chỉ ra những thiếu sót, tồn tại; kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền, đối tượng giám sát những biện pháp khắc phục, nhằm đảm bảo thực hiện tốt chính sách pháp luật ở địa phương, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước.

Thứ tư, Thường trực HĐND, ban HĐND, đã hoàn thành tốt nhiệm vụ giữ tốt mối quan hệ với UBND, MTTQ cấp xã và các ngành liên quan, công tác phối hợp giúp hoạt động giám sát được thực hiện toàn diện, hiệu quả hơn so với nhiệm kỳ trước; hoạt động tiếp xúc cử tri được tổ chức sâu rộng, phát huy dân chủ, các kiến nghị của công dân được xử lý theo quy định của pháp luật, chế độ thông tin báo cáo kịp thời đúng quy định.

2.2.2.2. Một số hạn chế

Hoạt động giám sát vẫn còn một số lúng túng, bất cập, chưa mang lại hiệu quả cao, thường bộc lộ những hạn chế như: Hoạt động giám sát thường xuyên giữa hai kỳ họp của HĐND chưa đều đặn, thường xuyên; Công tác giám sát chủ yếu do Thường trực và các Ban của HĐND tiến hành; các Đại biểu HĐND tham gia hoạt động giám

sát còn hạn chế, chủ yếu giám sát tại kỳ họp và qua hoạt động tiếp xúc cử tri; một số thành viên các Ban HĐND tham gia giám sát chưa đều, chưa dành thời gian đầy đủ cho các đợt giám sát; nội dung một số cuộc giám sát chưa sâu, chưa tập trung vào những vấn đề mang tính thời sự, bức xúc ở địa phương những vấn đề nhiều cử tri, nhân dân quan tâm. Việc theo dõi, đôn đốc thực hiện các kết luận, kiến nghị của một số cuộc giám sát chưa được thực hiện nghiêm túc.

Thường trực HĐND chưa dành nhiều thời gian đi cơ sở nắm bắt tâm tư nguyện vọng của cử tri để kịp thời tham mưu, đề xuất với cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương trong việc chỉ đạo, thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội cũng như giải quyết các vấn đề bức xúc ở địa phương. Điều đó dẫn đến một số cuộc giám sát nội dung chưa sâu; giám sát việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát chưa được chú trọng. Một số kết luận sau giám sát vẫn chưa được thực hiện hoặc thực hiện chưa nghiêm túc, kịp thời nhưng chưa được kiểm tra, xử lý triệt để, dẫn đến hiệu lực và hiệu quả giám sát chưa cao.

Về chất lượng đại biểu HĐND còn chưa đồng đều, năng lực và trình độ của một số đại biểu chưa thật sự đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của công cuộc đổi mới hiện nay. Một số đại biểu chưa phát huy hết tinh thần, gương mẫu, trách nhiệm của mình trong việc thực hiện lời hứa đối với cử tri cũng như việc phối hợp tiếp xúc cử tri, tiếp thu, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của cử tri để chuyển tải tới Thường trực HĐND, các cấp có thẩm quyền giải quyết. Việc tham gia đóng góp ý kiến còn hạn chế, chủ yếu là kiến nghị đề xuất, truyền tải ý kiến phản ánh của cử tri. Một số đại biểu còn nể nang, né tránh, ngại va chạm, còn có một số đại biểu còn có lý do vắng mặt tại các cuộc tiếp xúc cử tri.

Việc tổ chức đoàn giám sát chuyên đề tại một số nơi còn mang tính hình thức, thiếu cán bộ có trình độ và chất lượng. Một số đại biểu còn lúng túng khi tiếp cận, trao đổi ý kiến với cử tri trong các cuộc tiếp xúc cử tri. Hoạt động tiếp xúc cử tri và tiếp công dân của Thường trực HĐND cũng như các đại biểu HĐND ở các thôn chưa linh hoạt và chưa thực sự thu hút được nhiều người dân tham gia, do đó ảnh hưởng phần nào đến chất lượng hoạt động giám sát.

2.2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế

** Nguyên nhân khách quan:*

Cơ cấu tổ chức của HĐND các xã, phường, thị trấn chưa tương xứng với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của HĐND. Theo quy định của pháp luật chức năng, nhiệm vụ của HĐND cấp xã rất rộng, bao gồm tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng của địa phương nhưng nhân sự đại biểu HĐND cấp xã làm việc chuyên trách quá ít (chỉ có một chức danh Phó Chủ tịch HĐND là

hoạt động chuyên trách) nên phần nào ảnh hưởng đến hoạt động giám sát của HĐND, nội dung giám sát ở một số lĩnh vực chưa được đại biểu đầu tư nhiều về thời gian nghiên cứu kỹ.

Một số quy định pháp lý về tổ chức HĐND còn chưa hợp lý, tất cả các thành viên của hai Ban HĐND cấp xã đều làm việc kiêm nhiệm; bộ máy giúp việc cho HĐND chưa được quy định cụ thể, rõ ràng, do đó ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của HĐND.

Một số tổ chức, cá nhân chưa nhận thức đầy đủ tầm quan trọng trong công tác giám sát của HĐND, khi được giám sát, các đơn vị thường chậm trễ trong việc xây dựng báo cáo hoặc báo cáo chưa bám sát đề cương yêu cầu, dẫn đến ảnh hưởng đến công tác giám sát của Thường trực, các Ban HĐND. Bên cạnh đó, các thành viên của Đoàn giám sát chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, chưa nghiên cứu kỹ, hoặc có nghiên cứu nhưng chưa toàn diện, đi vào chiều sâu.

** Nguyên nhân chủ quan:*

Phương pháp, lề lối làm việc của Thường trực, các ban HĐND tuy đã có đổi mới nhưng chưa biến chuyển kịp thời so với yêu cầu hiện nay. Các Ban của HĐND chất lượng và hiệu quả hoạt động chưa cao, chưa phát huy hết vai trò của tập thể các thành viên trong ban.

Một số đại biểu năng lực, trình độ chưa thực sự đáp ứng tốt với yêu cầu, nhiệm vụ mới; có đại biểu chưa thực hiện đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định. Một số đại biểu HĐND chưa thể hiện rõ vai trò của mình trong hoạt động nắm bắt thông tin phản ánh tới Thường trực HĐND còn hạn chế, do đó khó khăn trong việc tổng hợp các ý kiến, kiến nghị của cử tri tới các cấp có thẩm quyền để xem xét giải quyết.

Công tác đôn đốc các đơn vị, các ngành và chính quyền địa phương trong việc giải quyết đơn thư khiếu nại, khiếu nại tố cáo của công dân còn chưa kịp thời. Một bộ phận cán bộ, nhân dân và chính bản thân của một số đại biểu HĐND cấp xã chưa nhận thức đầy đủ về vị trí và vai trò của cơ quan dân cử ở địa phương.

2.3. Những vấn đề trọng tâm cần giải quyết trong thời gian tới

2.3.1. Vấn đề hoàn thiện quy định pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND cấp xã

Hiện nay, các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND các cấp nói chung về HĐND cấp xã nói riêng được thực hiện theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Trong những năm qua, hoạt động giám sát của HĐND ngày càng đi vào nền nếp, hiệu lực, hiệu quả, khẳng định sự đúng đắn, phù hợp của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Tuy vậy so với thực tiễn thì các quy định của pháp luật hiện hành vẫn chưa đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân; có một

số chức năng, nhiệm vụ của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND chưa được quy định rõ ràng, một số quy định, quy trình về hoạt động giám sát chưa được ban hành kịp thời; các chế tài xử lý đối với việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát của HĐND chưa cụ thể. Để hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND thực sự hiệu lực, hiệu quả, góp phần làm cho hoạt động chính quyền địa phương công khai, minh bạch, có trách nhiệm, các quy định của pháp luật về giám sát của HĐND phải tiếp tục được hoàn thiện.

Như vậy, vấn đề đặt ra là để nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND đòi hỏi Nhà nước phải ban hành đầy đủ, đồng bộ các văn bản pháp luật trong lĩnh vực giám sát nói chung và giám sát của HĐND cấp xã nói riêng.

2.3.2. Vấn đề nhận thức về hoạt động giám sát của các chủ thể

Với ý nghĩa là một trong số các chức năng của HĐND, giám sát của HĐND được thực hiện bởi các chủ thể: HĐND tại kỳ họp, giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và các đại biểu HĐND. Để thực hiện chức năng giám sát, mỗi chủ thể nêu trên thực hiện các nhiệm vụ khác nhau như: thẩm tra báo cáo, giám sát văn bản, giám sát chuyên đề, ... Việc các chủ thể thực hiện những nhiệm vụ nêu trên gọi là hoạt động giám sát của HĐND. Nói cách khác: Hoạt động giám sát của HĐND là việc các chủ thể thực hiện các nhiệm vụ khác nhau để thực hiện chức năng giám sát của HĐND. Do đó, chính các chủ thể giám sát cần nhận thức rõ về công tác giám sát của cơ quan dân cử để thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ. Cụ thể, phải nắm rõ đối tượng chịu sự giám sát, nội dung, phương thức giám sát và thẩm quyền, phạm vi giám sát. Về nội dung giám sát, cần tập trung vào việc thực hiện các nghị quyết của HĐND và việc tuân thủ pháp luật của các ngành, các cấp.

Việc nhận thức đúng về việc giám sát của HĐND không chỉ đối với các chủ thể giám sát mà còn đối với các chủ thể chịu sự giám sát (gồm UBND, các cơ quan, tổ chức, cá nhân), là tiền đề để đối tượng chịu sự giám sát thực hiện đúng trách nhiệm của mình, qua đó tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình tổ chức giám sát của chủ thể giám sát và nhờ đó quá trình giám sát có điều kiện để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả

2.3.3. Vấn đề về cơ cấu, chất lượng đại biểu HĐND

Trên thực tế, chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND phụ thuộc chủ yếu và được quyết định bởi chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND. Để HĐND thật sự đại diện cho Nhân dân, phải bắt đầu từ vai trò, trách nhiệm và năng lực của từng đại biểu HĐND. Thực tế cho thấy, đại biểu HĐND cấp xã phần lớn hoạt động kiêm nhiệm, nên thời gian dành cho hoạt động HĐND còn chưa nhiều. Bên cạnh đó, lĩnh vực hoạt động của HĐND rất rộng, đòi hỏi đại biểu phải có kiến thức tổng quát và kinh nghiệm thực tiễn, trong khi đó công tác lựa chọn ứng cử viên để bầu cử đại biểu HĐND còn

nặng về cơ cấu, nên ít có điều kiện tiếp cận với các nguồn thông tin nên việc tiếp thu, giải trình kiến nghị của cử tri trong tiếp xúc cử tri còn hạn chế, thiếu tự tin trong chất vấn. Cần cơ cấu hợp lý số lượng đại biểu HĐND theo hướng giảm số lượng đại biểu kiêm nhiệm và tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách. Việc làm này vừa tạo điều kiện để đại biểu HĐND toàn tâm, toàn ý tập trung cho nhiệm vụ của người đại biểu, vừa là giải pháp để khắc phục có hiệu quả tình trạng e ngại, nể nang trong thực hiện chức năng giám sát, đặc biệt là giám sát tại kỳ họp thông qua việc chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn của UBND.

Ngoài ra, vấn đề nâng cao chất lượng, năng lực, nhất là các kỹ năng giám sát của đại biểu HĐND là hết sức cần thiết. Công tác bồi dưỡng, tập huấn kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND sau khi được bầu còn nặng về lý luận, thiếu những kinh nghiệm thực tiễn cụ thể trong hoạt động của đại biểu; đa số đại biểu hoạt động theo kiểu “vừa học, vừa làm”. Ngoài việc được tập huấn chung vào đầu các nhiệm kỳ như hiện nay, các cơ quan chức năng cần xây dựng và tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng chuyên sâu cần thiết theo từng lĩnh vực để đại biểu HĐND, nhất là các ban của HĐND cấp xã thực hiện tốt hơn chức năng giám sát của mình. Mỗi đại biểu HĐND phải trau dồi kiến thức chuyên môn, có kỹ năng tốt để giao tiếp và tích lũy cho mình những kinh nghiệm phục vụ cho hoạt động của mình.

2.3.4. Vấn đề về công tác phối hợp trong tổ chức thực hiện các đoàn giám sát

Trong thực hiện chức năng giám sát, cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa HĐND với MTTQ và các thành viên của MTTQ, giữa hoạt động giám sát với công tác tiếp xúc cử tri... nhằm phát huy sức mạnh tổng hợp trong hoạt động giám sát và thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng, Nhà nước, nghị quyết của HĐND. Thực tiễn cho thấy trong thời gian vừa qua, các cuộc giám sát đã có nhiều đổi mới tích cực và hiệu quả, đúng trọng tâm, trọng điểm và sát với yêu cầu thực tiễn, đáp ứng được những tâm tư nguyện vọng của cử tri, của Nhân dân; việc tổ chức thành lập các Đoàn giám sát đã tinh gọn và có chất lượng hơn; cách thức tổ chức giám sát đã có nhiều đổi mới; các kết luận giám sát đã được quan tâm giải quyết... Bên cạnh những kết quả đó thì hoạt động của các Đoàn giám sát vẫn còn những bất cập, hạn chế như: việc phối kết hợp giữa các cơ quan vẫn còn thiếu chặt chẽ; việc bố trí thành phần tham gia Đoàn giám sát vẫn mang tính đại diện của các tổ chức mà thiếu tính chuyên sâu; công tác chuẩn bị đề cương báo cáo, các bảng biểu so sánh vẫn còn thiếu cụ thể nhất là thiếu những bảng hỏi để phát hiện vấn đề bất cập, khó khăn; thiếu ý kiến tham vấn của cộng đồng, của chuyên gia; cách thức triển khai các hoạt động giám sát cũng như thời gian làm việc ngắn dẫn đến tình trạng kết quả một số cuộc giám sát chưa sâu, chưa có cách nhìn nhiều chiều, đan chéo về lĩnh vực giám sát mà còn lệ thuộc vào báo cáo của cơ quan, đơn vị chịu sự giám sát. Bên cạnh đó, việc xử lý các kiến nghị

của Đoàn giám sát vẫn chưa được quan tâm đúng mức, chủ thể các cuộc giám sát còn chưa kiên quyết theo đuổi đến cùng những vấn đề của hậu giám sát.

Từ những bất cập trên, vấn đề đặt ra trong quá trình tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch giám sát, HĐND cần phối hợp nhịp nhàng với các Ban, các Tổ đại biểu, các đại biểu HĐND, với Ủy ban MTTQ, các cơ quan đơn vị liên quan cũng như chính quyền địa phương nơi thực hiện chương trình giám sát. Có nội dung giám sát cần trao đổi, nắm bắt thông tin từ những cá nhân liên quan đến nội dung giám sát như ý kiến, kiến nghị của cử tri hoặc tham khảo kết quả kiểm tra, giám sát của các đoàn trước đó liên quan đến nội dung giám sát. Việc bố trí thành phần đoàn giám sát cũng cần hết sức quan tâm lưu ý, trên tinh thần tinh gọn nhưng phải đủ thành phần liên quan và người tham gia phải nắm được nội dung, có trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị có liên quan đến việc xem xét giải quyết, trả lời những nội dung liên quan đến chương trình giám sát.

2.3.5. Vấn đề về bảo đảm các điều kiện phục vụ hoạt động giám sát của HĐND

Nghị quyết số 1206/2016/NQ-UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Khóa XIII ngày 13/5/2016 quy định về một số chế độ chính sách và điều kiện đảm bảo hoạt động của đại biểu HĐND. Trong đó, điều chỉnh các nội dung liên quan đến mức chi chế độ, chính sách, điều kiện đảm bảo về tiền lương, hoạt động phí, tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cho đại biểu HĐND các cấp, chuyên trách và không chuyên trách; bảo đảm điều kiện hoạt động về chỗ làm việc, trang thiết bị văn phòng; được cung cấp báo cáo của Thường trực HĐND, UBND cùng cấp và các tài liệu khác liên quan đến hoạt động của HĐND; kinh phí hoạt động tiếp xúc cử tri, giám sát; hỗ trợ công tác phí; khám, chăm sóc sức khỏe định kỳ; may lễ phục; nghiên cứu; học tập, bồi dưỡng nghiệp vụ đối với đại biểu HĐND tại địa phương.

Xuất phát từ đặc thù hoạt động giám sát của HĐND, yêu cầu đặt ra đối với các điều kiện bảo đảm là phải đáp ứng được mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát; phải phù hợp với khuôn khổ quy định của pháp luật, phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương và có tính khả thi cao trong tổ chức thực hiện.

Đảm bảo kinh phí và các điều kiện cần thiết phục vụ các hoạt động của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, các Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND theo đúng quy định nhằm đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ và phù hợp với thực tế. Do đó, phải chuẩn bị và tổ chức tốt các cuộc giám sát, từ khâu chuẩn bị nắm tình hình đến thu thập thông tin cần thiết liên quan đến nội dung, đối tượng giám sát. Cần dự liệu trước những tình huống, vấn đề cần đi sâu, làm rõ (có thể xây dựng nội dung chi tiết); có phương pháp, hình thức giám sát khoa học và phù hợp. Đặc biệt là việc tổ chức Đoàn giám sát phải có sự tham gia của những thành viên am hiểu sâu về lĩnh

vực cần xem xét, giúp Đoàn xác định chính xác những nội dung cần kiến nghị. Kết luận giám sát phải khách quan, chỉ ra được những hạn chế, bất cập trong quá trình tổ chức thực hiện các nghị quyết, chính sách, pháp luật; đề xuất hướng giải quyết khả thi, kiến nghị cơ quan chức năng có giải pháp khắc phục kịp thời. Vấn đề quan trọng nữa là kinh phí dành cho hoạt động giám sát phải thỏa đáng với tình hình thực tế, có vai trò khích lệ, động viên đại biểu HĐND tham gia giám sát nỗ lực, hiệu quả.

2.3.6. Vấn đề về việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát

Hiệu lực thi hành các kiến nghị của hoạt động giám sát chính là giá trị thi hành các kiến nghị đó, tức là kiến nghị của chủ thể giám sát được cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát tiếp thu, thực hiện. Muốn vậy, các kiến nghị đưa ra phải đúng, phải trúng, phải phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành, điều kiện thực tế của địa phương, của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát... để qua việc tiếp thu, thực hiện các kiến nghị đó của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát, vấn đề giám sát được triển khai thực hiện tốt hơn.

Kiến nghị của chủ thể giám sát chỉ có thể đúng và trúng khi nó được căn cứ trên cơ sở thực hiện các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát, đảm bảo về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục giám sát. Những quy định này đòi hỏi khi xây dựng kế hoạch giám sát phải cụ thể, chi tiết, xác định rõ nội dung, đối tượng, thời điểm, phương pháp tiến hành, phân công tổ chức, cá nhân thực hiện giám sát. Nội dung, cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát phải phù hợp, gắn với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị, các hoạt động của địa phương; có trọng tâm, trọng điểm; thời điểm tiến hành giám sát phải thích hợp. Đồng thời, sau giám sát, cần tăng cường công tác thông tin về hoạt động giám sát của HĐND, vừa đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến pháp luật, vừa tạo áp lực từ dư luận xã hội đối với việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát.

3. Đánh giá thực trạng ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang từ năm 2021 đến nay

3.1. Tình hình thực hiện hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang từ năm 2021 đến nay

Cấp cơ sở là nơi phản ánh trung thực sức sống của chính sách pháp luật phản ánh sự tiếp nhận của công dân, tổ chức về việc thực thi của pháp luật một cách cụ thể, sinh động. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh có chức năng cơ bản là căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên để ra quyết định dưới hình thức ban hành nghị quyết về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp xã đồng thời tập hợp các tầng lớp nhân dân, động viên mọi nguồn lực vật chất và tinh thần để thực hiện thắng lợi các

nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội - văn hóa, quốc phòng, an ninh, an sinh xã hội...ở địa phương.

** Về căn cứ pháp lý hoạt động ban hành nghị quyết*

Ban hành nghị quyết chính là hoạt động thực hiện chức năng quyết định của HĐND. Căn cứ vào Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 đã quy định về hoạt động, trình tự ban hành nghị quyết của HĐND.

Ngoài ra, xét về tính chất pháp lý, nghị quyết của HĐND cấp xã có 02 loại: Nghị quyết quy phạm và nghị quyết cá biệt; Với nghị quyết quy phạm được quy định tại khoản 2, Điều 30, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2020: "*Hội đồng nhân dân cấp xã ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao*". Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để HĐND ban hành nghị quyết dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật khi được luật, nghị quyết của Quốc hội giao. Đối với loại văn bản này, quy trình ban hành được quy định bởi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, hiện chưa có văn bản luật, nghị quyết chuyên ngành giao những vấn đề cụ thể đối với HĐND ban hành nghị quyết quy phạm, nên thực tế từ năm 2016 đến nay, HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang chỉ ban hành nghị quyết dưới dạng văn bản cá biệt.

Với nghị quyết cá biệt, chưa có văn bản thống nhất quy định về quy trình ban hành cụ thể, chủ yếu dựa trên quy trình ban hành nghị quyết quy phạm để triển khai trên thực tế và thể thức văn bản được quy định bởi Nghị định số 30/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ về công tác văn thư. Có thể khái quát tình hình hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang hiện nay thông qua việc thực hiện theo quy trình ban hành, công tác phối hợp của các chủ thể tham gia xây dựng và ban hành, các phương thức kiểm soát đối với hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn.

** Việc thực hiện quy trình ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang*

Đối với hoạt động của HĐND được thực hiện theo chế độ hội nghị, nên hoạt động ban hành nghị quyết được tiến hành thông qua các kì họp của HĐND. Quy trình ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang được thực hiện như sau:

- Hoạt động soạn thảo nghị quyết của HĐND cấp xã: Dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã do UBND cùng cấp tổ chức soạn thảo và trình HĐND. Căn cứ vào tính

chất và nội dung của dự thảo nghị quyết, Chủ tịch UBND tổ chức việc lấy ý kiến và tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan, của Nhân dân tại các thôn, làng, bản, tổ dân phố bằng những hình thức nhất định: thông qua các cuộc họp, niêm yết tại nhà văn hóa, gửi văn bản trực tiếp đến các đơn vị liên quan...

- Hoạt động thẩm tra của các Ban Hội đồng nhân dân cấp xã: Để chuẩn bị cho việc thẩm tra, các Ban của HĐND cử thành viên tham gia nghiên cứu dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án... Căn cứ để tiến hành thẩm tra đòi hỏi các thành viên ban chủ động thu thập thông tin.

- Xem xét dự thảo nghị quyết: Việc xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết tại kỳ họp HĐND được tiến hành thông qua hoạt động thảo luận nghị quyết là một giai đoạn bắt buộc trong quá trình ban hành nghị quyết của HĐND và được thực hiện tại kỳ họp HĐND. Để thảo luận diễn ra, UBND cùng cấp phối hợp thực hiện công tác chuẩn bị như: Gửi dự thảo nghị quyết và tài liệu có liên quan đến đại biểu trước thời gian khai mạc kỳ họp theo luật định; tổ chức cho các đại biểu tiếp xúc xử trí; tạo các điều kiện thuận lợi cho đại biểu trong việc thu thập thông tin...

Thời gian thảo luận tại kỳ họp (bao gồm thảo luận tại Tổ và tại hội trường) thường chiếm nhiều thời gian, từ $\frac{1}{2}$ đến $\frac{2}{3}$ thời gian kỳ họp. Cả hai hình thức thảo luận trên đều là cơ hội để đại biểu tham gia ý kiến vào nội dung của kỳ họp, làm rõ vấn đề đặt ra, hoàn thiện thêm nội dung các báo cáo, các dự thảo nghị quyết trình kỳ họp.

- Thông qua dự thảo nghị quyết: Dự thảo nghị quyết của HĐND cấp xã được xem xét, thông qua bằng hình thức biểu quyết và quyết định theo đa số. Dự thảo nghị quyết được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành. Riêng đối với những dự thảo nghị quyết có nội dung về miễn nhiệm, bãi nhiệm được thông qua khi đảm bảo $\frac{2}{3}$ đại biểu tán thành.

** Công tác phối hợp giữa các chủ thể:*

HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh hiện nay đã xây dựng, ban hành và thực hiện dựa trên quy chế hoạt động của HĐND; quy chế phối hợp giữa HĐND với UBND, UBMTTQ cấp xã. Việc phối hợp giữa HĐND với các cơ quan liên quan được thể hiện xuyên suốt trong quá trình từ khi xây dựng chương trình, nội dung kỳ họp; thẩm tra các báo cáo, tờ trình, đề án, dự thảo nghị quyết thông qua kỳ họp đến khi hoàn chỉnh, ban hành nghị quyết.

- Công tác phối hợp hoạt động với Thường trực HĐND cấp huyện: Thường trực HĐND cấp xã thường xuyên tham gia hoạt động giao ban quý với Thường trực HĐND cấp huyện. Nội dung giao ban trao đổi kinh nghiệm hoạt động của HĐND các cấp, được hướng dẫn kỹ năng hoạt động: Thẩm tra các văn bản phục vụ kỳ họp, điều hành kỳ họp; kỹ năng giám sát, tiếp xúc cử tri... Thông qua giao ban, Thường trực HĐND

các xã, thị trấn đã nâng cao được hiệu quả hoạt động. Đồng thời, giúp Thường trực HĐND huyện nắm bắt kịp thời những vướng mắc khó khăn ở cơ sở; chuyển những vướng mắc chưa được giải quyết đến UBND huyện chỉ đạo các cơ quan chức năng tập trung giải quyết theo thẩm quyền.

- Mỗi quan hệ phối hợp giữa HĐND cấp xã và UBND cấp xã: Trong việc xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND xã, mỗi quan hệ này trước hết thể hiện ở công tác chuẩn bị kỳ họp. Thường trực HĐND chủ trì cuộc họp liên tịch với UBND, Chủ tịch UBMTTQ cùng cấp để bàn bạc và thống nhất dự kiến thời gian, chương trình nội dung kỳ họp, phân công cụ thể cho các cơ quan, đơn vị chuẩn bị các báo cáo, đề án, tờ trình, dự thảo các Nghị quyết của HĐND đầy đủ đúng pháp luật. Trên cơ sở đó, cơ quan, đơn vị được phân công chuẩn bị các nội dung kỳ họp có trách nhiệm tiến hành khẩn trương, nghiêm túc, đúng thời gian quy định, đảm bảo chất lượng các văn bản trình tại kỳ họp. Trong quá trình chuẩn bị kỳ họp, Thường trực HĐND thường xuyên kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện các công việc đã được phân công và tổ chức các cuộc họp với các ban HĐND, UBND để thông qua các văn bản trình kỳ họp như dự thảo Nghị quyết, báo cáo thẩm tra, báo cáo thuyết trình, báo cáo tổng hợp các ý kiến kiến nghị của cử tri giúp cho kỳ họp được tiến hành thuận lợi, đúng kế hoạch.

- Mỗi quan hệ giữa HĐND và UBMTTQ cấp xã: Trong quá trình xây dựng và ban hành nghị quyết, mỗi quan hệ giữa HĐND và UBMTTQ cùng cấp thể hiện ở việc HĐND tạo các điều kiện để UBMTTQ thực hiện các vai trò của mình như:

+ Tham gia ban soạn thảo, dự thảo một số nghị quyết liên quan đến chức năng hoạt động;

+ Tham gia góp ý kiến xây dựng dự thảo nghị quyết. Đây là hình thức phổ biến, được thực hiện bằng nhiều cách thức như: Nghiên cứu, gửi văn bản xin ý kiến tham gia, tham dự các hội thảo do cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức để phát biểu ý kiến tham gia;

+ Tham gia tư vấn, phản biện xã hội đối với các dự thảo nghị quyết;

+ Tham gia kiểm tra, giám sát việc thực hiện các nội dung nghị quyết khi được thông qua và triển khai trên thực tế.

** Phương thức kiểm soát đối với hoạt động xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang*

Hiện nay, phương thức kiểm soát đối với quá trình xây dựng và ban hành nghị quyết tại HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh gồm: Kiểm tra, tự kiểm tra, thẩm tra, thẩm định và hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội.

- Kiểm tra: Kiểm tra hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua các hình thức như kiểm tra

thường xuyên, theo kế hoạch được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền như: Kiểm tra của Đảng ủy, UBND huyện, cơ quan chuyên môn.

- Hoạt động tự kiểm tra:

Tự kiểm tra là hoạt động kiểm tra nội bộ. Hiện HĐND cấp xã phải tự kiểm tra văn bản do mình ban hành ngay sau văn bản được ban hành. Công chức tư pháp hộ tịch là đầu mối giúp HĐND tự kiểm tra văn bản của cấp mình.

- Thẩm tra: Hoạt động thẩm tra nghị quyết của HĐND cấp xã được thực hiện bởi các Ban của HĐND cấp xã nhằm xem xét tính khoa học, tính chính xác, hợp lý, tính khả thi của các vấn đề trong các dự thảo do UBND cấp xã chuẩn bị. Trên cơ sở phân công của Thường trực HĐND, các Ban đã triển khai việc xây dựng kế hoạch thẩm tra, phối hợp giữa Ban với các cơ quan chuyên môn và cơ quan soạn thảo. Từ đó, đã giúp Ban tiếp cận được thông tin sớm, chủ động về kế hoạch, thời gian xây dựng báo cáo thẩm tra. Đây là cơ sở giúp đại biểu HĐND có thêm thông tin, thấy được những vấn đề cần tập trung để thảo luận và quyết định, góp phần đảm bảo cho Nghị quyết của HĐND phát huy được tính hiệu lực, hiệu quả, đi vào cuộc sống.

- Hoạt động giám sát và phản biện xã hội của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội: Hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội trong quá trình xây dựng và ban hành nghị quyết thực chất là sự giám sát đối với hoạt động của Thường trực HĐND, Ban HĐND, tổ đại biểu, đại biểu HĐND. Phản biện xã hội của MTTQ là việc Ủy ban MTTQ cấp xã đề nghị các tổ chức thành viên của Mặt trận nhận xét, đánh giá, nêu ý kiến, kiến nghị đối với dự thảo nghị quyết của HĐND.

Nội dung phản biện: Sự cần thiết, sự phù hợp với chủ trương đường lối của Đảng; chính sách, pháp luật của Nhà nước; tính đúng đắn, khoa học, khả thi, đánh giá tác động, hiệu quả chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại của dự thảo, đảm bảo lợi ích của Nhà nước, Nhân dân, tổ chức.

3.2. Những kết quả đạt được và hạn chế trong hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

3.2.1. Những kết quả đạt được

Về mặt tổng quan, qua việc nghiên cứu, phân tích báo cáo của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh nhiệm kỳ 2021 đến nay, có thể thấy hoạt động ban hành nghị quyết luôn được HĐND cấp xã xác định là một nhiệm vụ quan trọng nhằm thực hiện chức năng quyết định của HĐND. Trong thời gian qua, hoạt động ban hành nghị quyết đang từng bước được nâng lên cả về số lượng và chất lượng, là cơ sở quan trọng để UBND cùng cấp thực hiện nhiệm vụ đồng thời cụ thể hóa, bảo đảm thi hành văn bản của cơ quan quản lý cấp trên.

Nhóm khảo sát đã tiến hành đánh giá chất lượng ban hành nghị quyết trong

những năm gần đây đối với 02 nhóm đối tượng: Đại biểu hội đồng nhân dân (HĐND) cấp xã; cán bộ, công chức thuộc ủy ban nhân dân (UBND), Trưởng các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã; đại biểu HĐND thuộc các ban của HĐND huyện; Thường trực HĐND huyện, một số công chức thuộc Văn phòng HĐND và UBND, Phòng Tư pháp.

Trong 4 mức độ đưa ra đánh giá chất lượng ban hành nghị quyết đối với cả hai nhóm đối tượng được khảo sát phần lớn đều đánh giá ở mức rất rất hiệu quả và hiệu quả. Điều đó cho thấy hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trong những năm qua đã kịp thời thể chế hóa các chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước phù hợp với tình hình thực tế địa phương, tạo hành lang pháp lý thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội và nâng cao đời sống của Nhân dân địa phương.

Có thể thấy, những kết quả hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh thời gian qua, thể hiện cụ thể trên các phương diện:

- Về công tác chuẩn bị ban hành nghị quyết:

Để các kì họp diễn ra hiệu quả và chất lượng nghị quyết được thông qua đảm bảo các yêu cầu cũng xuất phát từ việc phát huy vai trò của UBND cùng cấp trong việc chuẩn bị dự thảo đảm bảo chất lượng cũng như các tài liệu liên quan đến việc ban hành nghị quyết. Việc đảm bảo vai trò đó của UBND thời gian qua được đánh giá tương đối tích cực. Nhìn chung, phần lớn các đại biểu đều đánh giá ở mức tốt và rất tốt với chất lượng dự thảo nghị quyết (chiếm 97,5%); ngoài ra, công tác chuẩn bị tài liệu, thông tin phục vụ cho việc ban hành nghị quyết cũng được đánh giá ở mức rất tốt, tốt; đầy đủ, tương đối đầy đủ và kịp thời (chiếm 95,83%). HĐND các cấp nói chung và HĐND cấp xã nói riêng làm việc theo chế độ hội nghị nên công tác chuẩn bị từ UBND cùng cấp đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tạo tiền đề tiến hành các bước trong quy trình ban hành nghị quyết. Đây sẽ là kênh thông tin quan trọng để đại biểu HĐND nghiên cứu và các ban HĐND thẩm tra dự thảo văn bản.

- Cơ sở đảm bảo cho sự phối hợp ban hành nghị quyết và việc tuân thủ tốt quy trình trong xây dựng và ban hành nghị quyết:

Việc ban hành nghị quyết có sự tham gia của rất nhiều các chủ thể, trong đó chính yếu là: HĐND cấp xã; hoạt động của UBND và UBMTTQ cùng cấp. Hiện nay, tất cả các đơn vị trên địa bàn tỉnh đều ban hành quy chế hoạt động của HĐND; quy chế phối hợp giữa HĐND với UBND, UBMTTQ cấp xã. Bên cạnh việc tuân thủ các quy định của pháp luật thì việc cụ thể hóa, căn cứ vào những quy định của pháp luật, xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện quy chế phối hợp giữa các chủ thể trong tổ chức và hoạt động là một trong những điều kiện đảm bảo về mặt thể chế để các chủ thể xác định được nhiệm vụ, quyền hạn. Đồng thời sẽ là căn cứ để kiểm soát, đánh giá mức độ,

trách nhiệm tham gia của các chủ thể trong xây dựng và ban hành nghị quyết.

Ngoài cơ chế đảm bảo cho sự phối hợp, thì trong xây dựng và ban hành nghị quyết HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh đã tuân thủ quy trình ban hành, dựa vào quy trình ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật để áp dụng đối với cả nghị quyết cá biệt.

Có 97,5% ý kiến cho rằng việc ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã đã tuân thủ quy trình ban hành. Điều đó cho thấy hoạt động này đã dần đi vào nề nếp, hướng tới sự chuyên nghiệp hóa trong xây dựng văn bản, đảm bảo tính khoa học, thống nhất trong văn bản nói riêng và toàn bộ hệ thống văn bản nói chung. Kết quả này thể hiện vai trò rất lớn của Thường trực HĐND trong việc chỉ đạo, theo dõi, đôn đốc các chủ thể thực hiện theo đúng tiến độ thời gian, quy trình ban hành. Cũng cần phải thấy rằng, hiện nay đối với việc ban hành nghị quyết cá biệt cũng được áp dụng quy trình ban hành nghị quyết quy phạm sẽ hạn chế được sự tùy nghi, hạn chế được những thiếu sót trong quá trình ban hành.

- Các phương thức kiểm soát hoạt động ban hành:

Kiểm soát hoạt động ban hành nghị quyết là một trong những nguyên tắc đồng thời là đòi hỏi khách quan trong việc thực hiện chức năng quyết định của HĐND cấp xã. Từ tình hình thực hiện hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh, có thể thấy các phương thức kiểm soát đối với hoạt động ban hành nghị quyết hiện nay rất đầy đủ đa dạng. Đương nhiên, mỗi một phương thức đều có điểm mạnh riêng biệt, nhưng việc đa dạng các phương thức sẽ làm hạn chế tối thiểu những điểm yếu của từng loại hình. Đặc biệt, những năm gần đây, sự tham gia tích cực của các tổ chức chính trị xã hội trong hoạt động ban hành nghị quyết đã nâng cao hơn chất lượng của hoạt động giám sát ban hành nghị quyết, đảm bảo tính dân chủ. Sự đa dạng các phương thức kiểm soát cũng góp phần tích cực trong việc nâng cao chất lượng nghị quyết, thể hiện thông qua các tiêu chí đánh giá chất lượng văn bản.

Chất lượng của Nghị quyết được thể hiện thông qua các tiêu chí: Tính mục đích, công quyền, khoa học, đại chúng, khả thi, yêu cầu về thể thức và ngôn ngữ sử dụng. Văn bản đáp ứng được tiêu chí này là điều kiện cần thiết đảm bảo tính hợp pháp, chính xác, đồng nhất và khả năng sử dụng thuận lợi trong hoạt động của HĐND và các chủ thể liên quan. Với các tiêu chí này, các nhóm đối tượng được khảo sát đều đánh giá ở mức độ đảm bảo (trừ tính khả thi). Như vậy, ở mức độ đảm bảo cho thấy bức tranh toàn cảnh về khối lượng, chất lượng các nghị quyết qua từng thời điểm, giai đoạn được thể hiện rõ nét; đây cũng là cơ sở để đánh giá kết quả hoạt động và hoạch định phương hướng phát triển trong thời gian tới.

3.2.2. Một số hạn chế

Hoạt động ban hành nghị quyết những năm qua đã kịp thời thể chế hóa đường

lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; cơ bản đảm bảo tính hợp pháp, tính hợp lý, tính khả thi, góp phần quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương, từng bước khẳng định và phát huy vị trí, vai trò là cơ quan đại diện của Nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng còn một số hạn chế cần phải sớm khắc phục. Qua nghiên cứu cho thấy, xem xét một cách tổng thể, việc tuân thủ quy trình sẽ là điều kiện tiên đề để nghị quyết của HĐND đảm bảo các yêu cầu về tính hợp pháp, hợp lý. Tuy nhiên, cũng đòi hỏi từng khâu, từng bước cần được coi trọng, thực hiện nghiêm túc có hiệu quả, trong đó có các nội dung cần quan tâm là: Thẩm tra dự thảo nghị quyết, hoạt động thảo luận, thông qua nghị quyết tại các kì họp, sự tham gia của các chủ thể phối hợp ban hành nghị quyết và các phương thức kiểm tra, tự kiểm tra hiện nay. Cụ thể:

- Chất lượng thẩm tra dự thảo nghị quyết của các Ban HĐND cấp xã:

Chất lượng của hoạt động thẩm tra phụ thuộc vào trình độ, năng lực thẩm tra dự thảo của các Ban HĐND. Kết quả khảo sát cho thấy, với đánh giá của các cán bộ, công chức thuộc UBND cấp xã tại các địa điểm khảo sát cho thấy năng lực thẩm tra dự thảo nghị quyết của các Ban HĐND không đồng đều, trong đó, năng lực ở mức rất tốt (29 ý kiến đạt 32,22%), mức tốt (58 ý kiến chiếm 64,45%); mức độ khá (03 ý kiến, chiếm 3,33%). Để đa dạng các thông tin phục vụ đánh giá, cùng với nội dung này, nhóm khảo sát đã tiến hành lấy ý kiến với đại biểu HĐND thuộc các Ban của HĐND huyện, Thường trực HĐND huyện; cán bộ, công chức thuộc Văn phòng HĐND và UBND, Phòng Tư pháp.

Với cùng một nội dung, mở rộng đối tượng khảo sát cho chúng ta nhìn nhận vấn đề một cách khách quan, đa chiều khi phần lớn ý kiến cho rằng năng lực thẩm định của các ban HĐND cấp xã ở mức tốt và khá (có 44 ý kiến, chiếm 88%), một bộ phận ý kiến cho rằng năng lực còn chưa tốt (03 ý kiến, chiếm 6%). ở mức rất tốt có tỷ lệ nhỏ (03 ý kiến chiếm 6%).

Năng lực thẩm tra của đại biểu HĐND là một trong những yếu tố quyết định đến chất lượng thẩm tra dự thảo nghị quyết nên khi khảo sát chất lượng thẩm tra của các Ban HĐND từ các đại biểu HĐND thuộc các Ban của HĐND cấp huyện, công chức Văn phòng HĐND và UBND, Phòng Tư pháp đã đưa ra ý kiến. Qua khảo sát cho thấy, chất lượng thẩm định dự thảo nghị quyết được đánh giá ở mức tốt và khá chiếm 88%, ở mức rất tốt chiếm 6%, cá biệt có 03 ý kiến cho rằng còn chưa tốt chiếm 6%. Như vậy, đối với hoạt động thẩm tra của các Ban HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh cho thấy công tác thẩm tra dự thảo nghị quyết còn chưa hiệu quả. Thông tin phục vụ cho việc thẩm tra đến từ nhiều nguồn khác nhau, việc thẩm tra đòi hỏi chủ thể chủ động thu thập các nguồn thông tin, có căn cứ phân tích, đánh giá, lựa chọn thông tin hữu ích.

Điều đó cho thấy mức độ chủ động thu thập, nghiên cứu tài liệu còn hạn chế, chủ yếu phụ thuộc vào kênh cung cấp thông tin từ đơn vị chuẩn bị dự thảo nghị quyết. Việc nghiên cứu các văn bản, tài liệu, thu thập thông tin liên quan đến công tác thẩm tra dự thảo nghị quyết chưa được sâu, toàn diện, cụ thể. Vì thế, vẫn còn tồn tại một số báo cáo thẩm tra chưa được phân tích sâu sắc, đầy đủ, tính phản biện chưa cao ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của dự thảo các nghị quyết của HĐND.

** Hoạt động phối hợp giữa HĐND cấp xã và UBND cấp xã, tổ chức chính trị - xã hội đối với hoạt động ban hành nghị quyết*

Phối hợp giữa các cơ quan trong ban hành nghị quyết là một điều kiện bảo đảm chất lượng và hiệu quả của hoạt động ban hành nghị quyết, nhằm khắc phục tính cục bộ trong hoạt động xây dựng, kiểm tra việc thực hiện nghị quyết; bảo đảm chất lượng và tính khả thi, tránh khả năng để xảy ra sai sót, khiếm khuyết của văn bản; bảo đảm tiến độ của hoạt động quản lý nhà nước. Với chỉ tiêu này, nhóm nghiên cứu đã tiến hành khảo sát về mức độ phối hợp giữa các chủ thể trong việc ban hành nghị quyết.

Phần lớn ý kiến cho rằng công tác phối hợp chỉ ở mức khá (chiếm 56%), Điều này cho thấy công tác phối hợp trong quá trình xây dựng dự thảo nghị quyết vẫn còn có những hạn chế nhất định có thể ảnh hưởng đến chất lượng của dự thảo nghị quyết. Thực tế tại một số địa phương như tại huyện Sơn Động Hoạt động phối hợp giữa HĐND cấp xã và UBND cấp xã trong việc chuẩn bị các kì họp, cá biệt vẫn còn tình trạng gửi tài liệu dự thảo báo cáo, nghị quyết do UBND chuẩn bị đến Thường trực và các Ban của HĐND chậm nên ảnh hưởng đến chất lượng báo cáo thẩm tra của các Ban. Có địa phương tổ chức kỳ họp chuyên đề ban hành nghị quyết quá nhiều, có thể ảnh hưởng đến chất lượng của nghị quyết, chất lượng hoạt động của Thường trực HĐND. Các cơ quan được giao soạn thảo, chuẩn bị nghị quyết chưa chủ động tổ chức thực hiện ngay từ đầu, nên nội dung chuẩn bị chưa kịp thời hoặc không đủ cơ sở để thẩm tra, phải chuyển sang kỳ họp sau.

** Hoạt động xem xét dự thảo nghị quyết*

Xem xét dự thảo nghị quyết là khâu được thực hiện thông qua các kì họp, đây là hoạt động xem xét, thảo luận, bàn bạc, trao đổi làm rõ vấn đề một cách trực tiếp, thể hiện vai trò chủ đạo của Thường trực HĐND, các đại biểu HĐND thông qua hoạt động thảo luận nhằm phát huy vai trò, ý chí của các đại biểu HĐND tại kì họp.

Thảo luận là một trong những hoạt động chủ yếu của đại biểu HĐND tại mỗi kì họp, có ý nghĩa quan trọng đối với việc nâng cao chất lượng quyết định những vấn đề cần thông qua tại kỳ họp. Phát biểu thảo luận của đại biểu tại kỳ họp cũng chính là việc đại biểu thể hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo luật định và thực hiện trách nhiệm đối với cử tri. Do đó, việc thực hiện có hiệu quả hoạt động thảo luận tại kỳ họp

sẽ góp phần làm nên thành công của kỳ họp, mà mục đích cao nhất là các nghị quyết của HĐND được ban hành có chất lượng. Tuy nhiên, qua khảo sát cho thấy, đánh giá của đại biểu HĐND và Thường trực HĐND thì hoạt động thảo luận dừng ở mức sôi nổi, tích cực và ở mức khá chiếm tỉ lệ chủ yếu 55 ý kiến (chiếm 54,16%).

Như vậy, qua phân tích có thể thấy việc điều hành các phiên họp thảo luận, thông qua nghị quyết còn lúng túng, thiếu khoa học, chưa có nhiều ý kiến tham gia thảo luận. Một bộ phận đại biểu HĐND cấp xã chưa phát huy được hết tinh thần trách nhiệm, chưa dành nhiều thời gian đọc, nghiên cứu dự thảo nghị quyết và các tài liệu có liên quan, do vậy, ít tham gia ý kiến thảo luận hoặc có tham gia nhưng không sâu, thậm chí có đại biểu không nhận định đúng thực trạng vấn đề, mục đích, mục tiêu cụ thể, giải pháp của nghị quyết.

** Hoạt động kiểm tra, giám sát đối với hoạt động xây dựng và ban hành nghị quyết:*

Hiện nay, các phương thức kiểm soát đối với hoạt động xây dựng và ban hành nghị quyết rất đa dạng như: Kiểm tra (kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên, tự kiểm tra; thẩm định, thẩm tra; giám sát và phản biện xã hội. Tuy nhiên những phương thức này chủ yếu quy định áp dụng với văn bản quy phạm pháp luật, còn thực tế hiện nay phần lớn nghị quyết của HĐND cấp xã được ban hành mang tính chất cá biệt thì các phương thức kiểm soát chưa được quy định chặt chẽ, chủ yếu là áp dụng tự kiểm tra và thẩm tra trong quy trình xây dựng.

Về những vấn đề hạn chế trong thẩm tra đã được phân tích trong phần quy trình. Đối với tự kiểm tra hiện nay chưa hoàn toàn phát huy được hiệu quả. Nhóm nghiên cứu đã tiến hành khảo sát đánh giá của đại biểu HĐND cán bộ, công chức thuộc UBND về mức độ hiệu quả hoạt động tự kiểm tra phần lớn các ý kiến được hỏi đều đánh giá ở mức hiệu quả chiếm 54,44%, khá hiệu quả có 7 ý kiến chiếm 7,78% cá biệt có 01 ý kiến đánh giá chưa hiệu quả, còn mang tính hình thức. Cùng với tiêu chí này, với đại biểu HĐND thuộc các Ban của HĐND huyện, Thường trực HĐND huyện, một số công chức thuộc Văn phòng HĐND và UBND, Phòng Tư pháp đã đánh giá mức độ hiệu quả của hình thức tự kiểm tra có nhiều ý kiến trái chiều. Trong đó, đánh giá chủ yếu ở mức hiệu quả (46%); rất hiệu quả chiếm tỷ lệ nhỏ là 02 ý kiến (chiếm 4%); mức khá hiệu quả có 11 ý kiến (chiếm 22%); riêng đối với mức độ chưa hiệu quả, còn mang tính hình thức có 14 ý kiến, chiếm 28%. Nhiều ý kiến nhận định về hình thức tự kiểm tra hiện nay, cho thấy chúng ta cũng cần phải xem xét hiệu quả của phương thức này, nó chỉ thực sự có tác dụng nếu như bản thân chủ thể nhận thấy rõ ý nghĩa của hoạt động này và ý thức, trách nhiệm của các chủ thể trong việc thực hiện.

** Về hoạt động giám sát và phản biện xã hội đối với nghị quyết của HĐND cấp xã*

Hiệu quả của hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức

chính trị - xã hội đối với xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã được một số ý kiến đánh giá là rất thường xuyên chỉ có 04 ý kiến chiếm 8 %; thường xuyên là 23 ý kiến chiếm 46% còn phần lớn các ý kiến đánh giá ở mức khá 9 ý kiến chiếm 18% và 14 ý kiến đánh giá chưa hiệu quả, còn mang tính hình thức (chiếm 28%). Như vậy kết quả khảo sát cho thấy mức độ tham gia của các tổ chức này tại các địa điểm được khảo sát có nhiều sự khác biệt, chính mức độ tham gia đó ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội đối với xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã còn có những hạn chế nhất định cần được khắc phục.

Nghị quyết của HĐND cấp xã là cơ sở chính trị, pháp lý quan trọng để triển khai, đường lối chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước nhằm khai thác và phát huy cao nhất mọi tiềm năng, lợi thế của địa phương. Phân tích những hạn chế của hoạt động thời gian qua, cần thiết phải xem xét căn nguyên của vấn đề để có cơ sở để đưa ra những giải pháp nâng cao chất lượng của HĐND trong thời gian tới.

3.2.3. Nguyên nhân

3.2.3.1. Nguyên nhân của những kết quả đạt được

Những kết quả đạt được trong hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh thời gian qua đã cho thấy sự quan tâm, chỉ đạo sát sao của cấp ủy Đảng, sự tham gia có trách nhiệm của các chủ thể trong hệ thống chính trị, đồng thời là sự quyết tâm đổi mới về tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã theo tinh thần chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước và từ đòi hỏi thực tiễn đời sống cần nâng cao chất lượng nghị quyết đối với quá trình phát triển kinh tế xã hội.

Về mặt cơ sở pháp lý, các quy định về tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp nói chung và HĐND cấp xã nói riêng, hệ thống quy định pháp luật chuyên ngành liên quan đến thực hiện nhiệm vụ của HĐND cấp xã ngày càng hoàn thiện, cụ thể, có cơ chế đảm bảo thực hiện hiệu quả; cơ chế kiểm soát cũng có sự đa dạng, đóng góp vào việc nâng cao chất lượng nghị quyết.

Nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh đã được xây dựng và thực hiện theo một quy trình hết sức chặt chẽ, từ khâu đề xuất nội dung, chương trình ban hành nghị quyết; dự báo, đánh giá tác động; soạn thảo, lấy ý kiến tham gia; thẩm định, thẩm tra; thảo luận, quyết định ban hành; tổ chức thực hiện; theo dõi, giám sát việc tổ chức thực hiện, phát hiện những khó khăn, vướng mắc, hạn chế để tập trung tháo gỡ, đưa nghị quyết đi vào cuộc sống.

Trong thời gian qua những kết quả đạt được cũng xuất phát từ sự đổi mới về chương trình xây dựng nghị quyết. Trong đó, HĐND cấp xã đã chủ động báo cáo với

cấp ủy định hướng chương trình xây dựng nghị quyết của cả nhiệm kỳ, trên cơ sở đó ban hành nghị quyết về chương trình xây dựng nghị quyết hàng năm. Nghị quyết được xây dựng theo quy định của pháp luật, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi, đồng bộ với chủ trương chính sách của Đảng, kịp thời giải quyết những vấn đề mà cử tri và dư luận quan tâm, có tác động lớn, ảnh hưởng đến đời sống xã hội của địa phương, thúc đẩy cho sự phát triển nhanh và bền vững của địa phương.

Cơ chế phối hợp được xây dựng thành quy chế hoạt động đã quy định rõ nhiệm vụ, trách nhiệm giữa Thường trực HĐND - UBND - UBMTTQ Việt Nam, tăng cường sự gắn kết giữa Thường trực HĐND, các Ban HĐND, tổ đại biểu HĐND các cấp để phát huy sức mạnh tổng hợp của các cơ quan dân cử.

3.2.3.2. Nguyên nhân của những hạn chế

Qua khảo sát, có thể thấy qua thực trạng ban hành nghị quyết gặp phải những vấn đề khó khăn, thách thức như: Thông tin liên quan đến lĩnh vực xây dựng nghị quyết chưa đầy đủ, kịp thời; nhiều lĩnh vực cần xây dựng nghị quyết đòi hỏi chuyên môn sâu; trình độ, năng lực xây dựng dự thảo nghị quyết, thông qua nghị quyết còn hạn chế; thời gian xây dựng đối với một số nghị quyết chưa phù hợp; chưa thu hút được sự đóng góp, phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân; sự phối hợp giữa HĐND và UBND và các tổ chức chính trị, xã hội còn chưa chặt chẽ, những khó khăn này là yếu tố tác động trực tiếp đến những hạn chế trong ban hành nghị quyết thời gian qua, Tổng hợp kết quả điều tra, nhóm khảo sát đánh giá nguyên nhân của vấn đề có cả những nguyên nhân khách quan và chủ quan, cụ thể:

* Nguyên nhân khách quan:

- Điều kiện kinh tế xã hội của địa phương ngày càng phát triển đòi hỏi trong quá trình thực hiện những nhiệm vụ đặt ra những yêu cầu mới, ngày càng đa dạng và phức tạp, đặt ra với HĐND cấp xã trên địa bàn cần có những thay đổi, nâng cao năng lực, trình độ trong hoạch định và triển khai chính sách.

Ngoài ra, một số quy định trong các văn bản pháp luật chuyên ngành chưa phù hợp hoặc có sự thay đổi, chưa thống nhất, toàn diện. Hiện nay, mới chỉ có quy định về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật trong khi đó phạm vi thẩm quyền của HĐND cấp xã hiện nay chỉ có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật do Luật và nghị quyết của Quốc hội giao (từ năm 2016 đến nay, trên địa bàn tỉnh chưa có văn bản quy phạm pháp nào thuộc thẩm quyền ban hành của UBND cấp xã được ban hành). Phần đa nghị quyết ban hành hiện nay là nghị quyết cá biệt thì trình tự thủ tục lại chưa có hướng dẫn thống nhất, chặt chẽ, đặc biệt là đối với những nghị quyết phát triển kinh tế xã hội, nghị quyết chuyên ngành đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển của địa phương như hiện nay.

- Số lượng đại biểu chuyên trách chiếm tỉ lệ thấp. Trong cơ cấu của HĐND hiện nay, Thường trực HĐND chỉ có Chủ tịch và Phó Chủ tịch (Chủ tịch HĐND lại kiêm nhiệm). Cán bộ giúp việc là công chức văn phòng thống kê vừa giúp việc cho UBND, vừa giúp việc cho HĐND cấp xã. Mặc dù đã được thành lập 02 Ban cấp xã, nhưng thành viên các Ban đều hoạt động kiêm nhiệm, trong khi khối lượng công việc của HĐND khá nhiều là một trong những nguyên nhân gây ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của HĐND cấp xã nói chung, hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND xã nói riêng.

- Cơ sở vật chất và kinh phí cho hoạt động HĐND cấp xã còn phụ thuộc quá nhiều vào chính quyền UBND, phụ thuộc vào nguồn thu ngân sách của địa phương. Phương tiện kỹ thuật, điều kiện làm việc của HĐND cấp xã còn nghèo nàn không đáp ứng với nhu cầu. Chưa có quy định về cán bộ chuyên trách giúp việc cho Thường trực HĐND cấp xã nên có phần ảnh hưởng đến hoạt động của HĐND cấp xã...

- Các phương thức kiểm soát hoạt động ban hành nghị quyết hiệu quả chưa cao: Hiện nay chủ yếu các phương thức kiểm soát được áp dụng với văn bản quy phạm pháp luật, xây dựng và ban hành nghị quyết cá biệt việc kiểm soát còn thiếu và yếu về cơ chế, chưa phát huy được hiệu quả.

** Nguyên nhân chủ quan:*

Trình độ của người tham gia xây dựng và ban hành chưa đáp ứng được với các lĩnh vực đòi hỏi chuyên môn sâu, thiếu kiến thức chuyên môn, thiếu kỹ năng cần thiết để thực hiện nhiệm vụ đại biểu nên chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra. Một trong những nguyên nhân chủ quan khác là trình độ, năng lực của đại biểu HĐND gần như chưa đáp ứng yêu cầu ở cơ sở, nhiều khi nặng về cơ cấu dẫn đến năng lực yếu, hoạt động không có hiệu quả. Do đại biểu HĐND cấp xã được bầu theo cơ cấu, do đó việc lựa chọn đại biểu còn nặng về tiêu chuẩn đại diện cho các tầng lớp xã hội, trình độ chuyên môn của đại biểu chưa đồng đều, có nhiều hạn chế đến hoạt động của HĐND; mặt khác một số đại biểu chưa am hiểu sâu đường lối, chính sách; khả năng giao tiếp, ứng xử, xử lý các tình huống hạn chế. Bên cạnh đó, nhận thức của một số cấp ủy, cán bộ, đảng viên và nhân dân về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cấp xã chưa đầy đủ. Một số cấp ủy cơ sở chưa thật sự quan tâm đến chất lượng và hoạt động của HĐND cấp xã. Thường trực HĐND một số xã, phường, thị trấn chưa chủ động trong đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND, thiếu quan tâm đến công tác bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND nên kết quả hoạt động còn hạn chế.

- Sự phối hợp của các chủ thể và trách nhiệm của các chủ thể tham gia xây dựng và ban hành nghị quyết còn chưa cao thể hiện ở việc chưa có sự chủ động trong

phối hợp ban hành nghị quyết, các chủ thể chưa thấy được vai trò trách nhiệm của mình nên còn có sự lệ thuộc vào vai trò chuẩn bị dự thảo của UBND cấp xã, sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị xã hội tại địa phương còn chưa rõ nét.

- Chất lượng các kì họp thông qua nghị quyết của HĐND hiệu quả chưa cao, có vấn đề đại biểu biết nhưng ngại va chạm, né tránh, chưa mạnh dạn trao đổi những nội dung chưa phù hợp. Vai trò thẩm tra, định hướng những vấn đề quan trọng của các ban chưa thực hiện tốt nên trong thảo luận chưa đặt ra được vấn đề trọng tâm, cần phải xem xét, bàn bạc, thảo luận.

- Hoạt động tự kiểm tra, giám sát nghị quyết của HĐND cấp xã còn diễn ra chưa thường xuyên đặc biệt với nghị quyết cá biệt.

Từ những nguyên nhân khách quan và chủ quan trên sẽ là cơ sở để chúng ta xác định các vấn đề cần khắc phục trong thời gian tới và đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh trong thời gian tới.

3.3. Những vấn đề cần tập trung giải quyết

3.3.1. Nhận thức về vai trò của nghị quyết đối với đời sống xã hội

Nhận thức về vai trò của nghị quyết trong đời sống xã hội thể hiện ở các khía cạnh:

Một là, nghị quyết là phương tiện truyền tải đường lối, chủ trương của Đảng; chính sách pháp luật của Nhà nước vào thực tiễn đời sống.

Nghị quyết HĐND cấp xã là văn bản pháp lý quan trọng của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, triển khai, thực thi các chính sách nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Đồng thời đây cũng chính là môi trường kiểm nghiệm tính đúng đắn, hợp lý của mỗi một quyết định được đưa ra.

Hai là, nghị quyết của HĐND cấp xã ngoài việc tổ chức, triển khai đường lối, chủ trương của Đảng; chính sách, pháp luật của Nhà nước thì trong giới hạn thẩm quyền, nghị quyết của HĐND cấp xã cho phép đưa ra các biện pháp thể hiện sự chủ động, sáng tạo, linh hoạt của mỗi địa phương phù hợp với tình hình đặc thù nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương. Mỗi một địa phương đều có điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội khác nhau, lợi thế những lợi thế so sánh cũng gắn liền với điều kiện đặc thù đó, song yếu tố then chốt vẫn phải là vai trò của cấp ủy, chính quyền trong việc tìm ra những yếu tố thuận lợi để có biện pháp thúc đẩy, hạn chế để có những biện pháp khắc phục hoặc chấm dứt, các yếu tố thuộc về cơ hội thì có chính sách thu hút, tạo thuận lợi; nếu là yếu tố thách thức sẽ có các biện pháp dự phòng, chủ động lường trước các tình huống.

Ba là, ở góc độ nhiệm vụ- công vụ, ban hành nghị quyết là một trong những hình thức hoạt động chủ yếu của cơ quan quyền lực nhà nước. Chất lượng ban hành,

tổ chức thực hiện hiệu quả nghị quyết là tiêu chuẩn, thước đo đánh giá hiệu quả hoạt động của HĐND cấp xã trong từng nhiệm kỳ.

Nhận thức được vai trò đó, đòi hỏi HĐND cấp xã: Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, đại biểu HĐND và các chủ thể tham gia quá trình xây dựng và ban hành nghị quyết có ý thức, nâng cao trách nhiệm trong việc thực thi các nhiệm vụ góp phần vào sự phát triển kinh tế xã hội tại địa phương.

3.3.2. Năng lực của các chủ thể tham gia xây dựng và ban hành nghị quyết

Xây dựng và ban hành nghị quyết là một quá trình bao gồm nhiều khâu, bước và có sự tham gia bởi nhiều chủ thể với chức năng, nhiệm vụ khác nhau. Trong đó năng lực của các chủ thể tham gia là yếu tố quyết định đến chất lượng ban hành nghị quyết.

Kết quả phát triển kinh tế - xã hội của đất nước là sự đóng góp của các ngành, các lĩnh vực, các địa phương. Tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước chịu sự tác động của bối cảnh trong nước, quốc tế, năng lực lãnh đạo, quản lý điều hành của chính quyền trong đó có cấp xã. Cùng với quá trình đổi mới, vượt lên trên những khó khăn, thách thức, tận dụng cơ hội để thực hiện nhiệm vụ chấp hành, điều hành, tình hình kinh tế xã hội của đất nước thời gian qua đã đạt được nhiều bước tiến đáng ghi nhận. Điều đó tạo ra thế và lực cho sự phát triển ở những năm tiếp theo. Mặc dù vậy, những thành công vẫn được cho là ngắn hạn, tốc độ và chất lượng, sự già hóa dân số, vấn đề năng lực nội tại của nền kinh tế và sức cạnh tranh của các ngành, các lĩnh vực chưa cao, bên cạnh đó là các vấn đề văn hóa, xã hội, sự xuống cấp của đạo đức xã hội, vấn đề tội phạm...

Ngoài ra, trong quá trình lãnh đạo địa phương, chính quyền cấp xã cũng đứng trước một loạt những thách thức khi có những địa bàn trong tỉnh có nền tảng xuất phát điểm thấp, không đồng đều như: Đứng trước những cơ hội hiện đại hóa, đổi mới phát triển với những ngành nghề có hàm lượng khoa học công nghệ cao; những thách thức về khai thác, sử dụng hiệu quả, bền vững nguồn nước, tài nguyên đất đai, xử lý ô nhiễm môi trường; các vấn đề xã hội gây áp lực lớn đến phát triển kinh tế - xã hội như già hóa dân số, thực chất giai đoạn dân số vàng cũng sắp kết thúc (năm 2025); chênh lệch giàu - nghèo và trình độ phát triển giữa các địa phương; tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu, thiên tai, dịch bệnh... Trong khi đó, cấp xã đứng trước những khó khăn về nguồn lực địa phương còn hạn chế, nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu cả về kiến thức, kỹ năng và thái độ làm việc, nhất là trong môi trường công nghệ số, thiếu kỹ năng làm việc trong môi trường quốc tế.

Từ những yêu cầu đặt ra hiện nay, để thực sự được hưởng lợi từ những thành tựu của khoa học và công nghệ, hiện thực hóa chính phủ điện tử, hướng tới chính phủ số, giảm thủ tục, nâng cao hiệu quả lãnh đạo, quản lý kinh tế - xã hội cũng là những vấn đề đặt ra cho chính quyền cấp xã nói chung, năng lực nhận diện và giải quyết

vấn đề thực hiện chức năng quyết định của HĐND cấp xã nói riêng.

3.3.3. Sự chủ động trong phối hợp ban hành nghị quyết

Phối hợp là một phương thức, một hình thức, một quy trình kết hợp hoạt động của các cơ quan, tổ chức lại với nhau để bảo đảm cho các cơ quan, tổ chức này thực hiện được đầy đủ, hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao, nhằm đạt được các lợi ích chung. Nói cụ thể hơn, phối hợp được thực hiện để xác định một cách rõ ràng những ưu tiên, những trọng tâm trong quản lý, điều hành của bộ máy quản lý bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và nguồn lực quản lý được sử dụng một cách hiệu quả, giảm thiểu được những lãng phí. Phối hợp tồn tại trong suốt quá trình xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện nghị quyết. Mục tiêu cuối cùng của phối hợp là tạo ra sự thống nhất, đồng thuận, bảo đảm chất lượng và hiệu quả trong triển khai nghị quyết vào đời sống xã hội.

Việc thực hiện phối hợp có hiệu quả không chỉ cho phép các cơ quan, tổ chức giải quyết tốt các công việc thuộc các chức năng, thẩm quyền của mình, mà còn có thể giải quyết được những vấn đề khó khăn, phức tạp vượt quá khả năng và thẩm quyền của mình, những vấn đề đột xuất, cấp bách, những trọng tâm, ưu tiên đòi hỏi phải huy động nhiều nguồn lực bên ngoài mới có thể giải quyết được một cách có hiệu quả. Để phối hợp một cách có hiệu quả đòi hỏi các chủ thể phải có sự chủ động trong việc tham gia phối hợp. Sự chủ động đó thể hiện trách nhiệm của các đơn vị liên quan, tạo nên quy trình xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện một cách thông suốt. Đồng thời tránh sự đùn đẩy công việc và trách nhiệm quản lý, có thể tạo ra cơ chế kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền của mỗi cơ quan, tổ chức tham gia ban hành nghị quyết.

3.3.4. Cơ chế kiểm soát đối với việc xây dựng và ban hành nghị quyết cá biệt của HĐND cấp xã

Qua quá trình nghiên cứu và thực tế có thể thấy, hiện nay đa số nghị quyết ban hành đều là nghị quyết cá biệt (văn bản cá biệt), mà đặc trưng của văn bản cá biệt về mặt quy trình mang tính tùy nghi, chưa quy định bắt buộc cũng như thống nhất. Về mặt pháp lý, hiện loại hình văn bản này được điều chỉnh về nội dung được giới hạn trong chức năng, nhiệm vụ của HĐND cấp xã theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019; về trình tự, thủ tục và thể thức văn bản được điều chỉnh bởi cấp độ nghị định, cụ thể là Nghị định số 30/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ về công tác văn thư; quy chế làm việc của HĐND cấp xã; quy chế phối hợp giữa HĐND, UBND và UBMTTQ cùng cấp.

Tuy nhiên trong thực tế hoạt động, bản thân HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương được thành lập tại đơn vị hành chính và giới hạn bởi địa giới hành chính và ít nhiều trong hoạt động mang tính tự quản. Tất cả các khâu, bước trong quy trình mang tính kiểm soát hiện nay chỉ áp dụng với văn bản quy phạm pháp

luật mà có những khâu, ví dụ như: thẩm định (mang tính pháp lý) lại không áp dụng với văn bản cá biệt. Mà cơ chế kiểm soát hiện nay chủ yếu là tự kiểm tra và giám sát (phụ thuộc lớn vào trách nhiệm và sự chủ động của chính chủ thể ban hành và cơ quan có chức năng giám sát). Điều này, thực tế sẽ tồn tại nhiều nghị quyết không đảm bảo các yêu cầu về tính hợp pháp, hợp lý và vai trò quản lý thống nhất của Nhà nước đối với nội dung này. Do đó, đây cũng là vấn đề trong thời gian tới cần thiết phải hoàn thiện các quy định của pháp luật điều chỉnh với loại nghị quyết mang tính chủ đạo trong thực hiện chức năng quyết định của HĐND cấp xã hiện nay.

3.3.5. Kỹ năng xây dựng và ban hành nghị quyết của các đại biểu HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh

Ban hành nghị quyết là một trong những nhiệm vụ cơ bản của HĐND các cấp. Mọi khâu của quy trình ban hành nghị quyết của HĐND đều cần có sự tham gia của đại biểu HĐND. Sự tham gia của đại biểu HĐND vào việc ban hành nghị quyết có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, không chỉ là yếu tố quyết định tới việc thông qua nghị quyết mà còn giúp cho các nghị quyết này đi đúng hướng, phản ánh hết tâm tư, nguyện vọng cũng như mong muốn của cử tri thông qua người đại diện của mình là các đại biểu HĐND. Trong quá trình xây dựng và ban hành nghị quyết, các đại biểu HĐND tham gia vào các hoạt động cụ thể như:

- Tham gia vào quá trình xác định vấn đề cần phải được HĐND ban hành nghị quyết và đưa vấn đề đó vào nghị trình giải quyết vấn đề của HĐND (thiết lập nghị trình ban hành nghị quyết);

- Tham gia quá trình thu thập và cung cấp thông tin phục vụ việc phân tích vấn đề cần ra nghị quyết để giải quyết;

- Tham gia quá trình xây dựng nội dung của nghị quyết qua việc xem xét, góp ý vào dự thảo nghị quyết do UBND hay cơ quan có thẩm quyền dự thảo;

- Tham gia quá trình trao đổi, thảo luận để chỉnh sửa, bổ sung các nội dung của nghị quyết;

- Tham gia quá trình biểu quyết để thông qua nghị quyết;

- Sau khi nghị quyết được ban hành, đại biểu HĐND còn có thể tham gia vào quá trình giám sát việc thực hiện nghị quyết đó cũng như giám sát việc thực hiện kiến nghị giải quyết các vấn đề phát sinh từ việc thực hiện nghị quyết đó.

Trong suốt quá trình xây dựng và ban hành nghị quyết, sự tham gia của đại biểu HĐND đóng vai trò chủ yếu, đây là những đại biểu dân cử, đòi hỏi cần phải có những kỹ năng mang tính chuyên nghiệp, hiệu quả trong quá trình thực hiện - yếu tố then chốt góp phần nâng cao chất lượng ban hành và triển khai hiệu quả vào đời sống xã hội mỗi địa phương.

4. Giải pháp để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang trong thời gian tới

4.1. Những yêu cầu bảo đảm hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

Việc bảo đảm hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang phải dựa trên các quan điểm sau:

Thứ nhất, đảm bảo tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân, có các cơ chế để Nhân dân thực sự là chủ, thực sự làm chủ quyền lực Nhà nước. Đảm bảo Quốc hội và HĐND thực sự là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, đại diện cho ý chí nguyện vọng của Nhân dân, là nơi hội tụ và phản ánh đầy đủ ý chí của Nhân dân, là diễn đàn để Nhân dân thực hiện quyền lực của mình.

Thứ hai, hoạt động giám sát của HĐND phải được đảm bảo bằng pháp luật, dựa trên cơ sở pháp luật và pháp chế XHCN. Phát huy hơn nữa quyền làm chủ của Nhân dân, đảm bảo quyền giám sát của Nhân dân với HĐND và các cơ quan Nhà nước khác. Mọi hoạt động của cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước phải trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật, các cơ quan nhà nước thực hiện đúng chức năng nhiệm vụ của mình.

Thứ ba, tăng cường hiệu quả giám sát của HĐND gắn với đổi mới phương thức hoạt động của HĐND cấp xã. Cần có sự nghiên cứu, phân tích và hướng dẫn cụ thể Luật tổ chức chính quyền địa phương và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, trong đó cần có các quy định cụ thể về nhiệm vụ quyền hạn của HĐND cấp xã và các ban của Hội đồng, các đại biểu HĐND.

Thứ tư, hoạt động giám sát của HĐND phải bám sát các nhiệm vụ cụ thể của đời sống kinh tế - xã hội diễn ra hàng ngày, liên tục trên địa bàn tỉnh. Các hoạt động kinh tế - xã hội vận động không ngừng nghỉ và luôn luôn phát sinh các tình huống mới đòi hỏi công tác quản lý, giám sát cũng phải được thực hiện thường xuyên, liên tục mới đạt hiệu quả. Thông qua giám sát, các cơ quan Nhà nước phát hiện tính bất hợp lý trong công tác quản lý, trong các quy định của pháp luật hiện hành để từ đó có các kiến nghị đình chỉ, bãi bỏ, bổ sung kịp thời, phù hợp. Việc giám sát liên tục thường xuyên cũng làm cho đối tượng bị giám sát hoạt động có trách nhiệm hơn, có hiệu quả hơn khi thực hiện nhiệm vụ được giao.

Thứ năm, hoạt động giám sát của HĐND là một dạng hoạt động có mục đích, có định hướng, vì vậy hoạt động giám sát phải mang lại hiệu quả thực tế. Mục đích cuối cùng cũng là đảm bảo sự hoạt động đúng đắn, minh bạch của các cơ quan nhà nước, đảm bảo quyền làm chủ thực sự của người dân. Hiệu quả đó được thể hiện bằng những tác dụng, ảnh hưởng tích cực đến chất lượng hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, giải quyết những vấn đề bức xúc đặt ra trong đời sống kinh tế- xã hội và

những nhu cầu chính đáng của Nhân dân.

Thứ sáu, hoạt động giám sát tại kỳ họp và giữa hai kỳ họp phải mang lại những hiệu quả thiết thực. Việc xem xét báo cáo của Thường trực HĐND, UBND, cùng cấp không phải chỉ dừng lại ở việc nghe báo cáo, có vài ý kiến chung chung, xuôi chiều mà đòi hỏi phải tỏ rõ quan điểm, có lý lẽ xác đáng về những vấn đề nhất trí, không nhất trí với những nội dung báo cáo đã nêu. Đoàn giám sát phải có đánh giá đúng tình hình, giúp cơ quan đơn vị chịu giám sát nhìn lại việc triển khai nhiệm vụ ở đơn vị mình, từ đó phát huy những mặt tốt, khắc phục yếu kém để ngày càng hoàn thành tốt hơn nhiệm vụ. Hiệu quả của hoạt động giám sát còn thể hiện ở chỗ, thông qua giám sát HĐND nắm bắt được tình hình thực tế diễn ra tại địa phương để từ đó ban hành nghị quyết có tính khả thi cao. Hiệu quả hoạt động giám sát còn thể hiện ở việc thông qua hoạt động này, HĐND phát hiện những quy định của chính sách pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành chưa sát với thực tế để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

Thứ bảy, bảo đảm về chất lượng đại biểu HĐND: Đại biểu HĐND là những người do dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương trong việc thực hiện quyền lực được nhân dân giao phó. Chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND quyết định chất lượng hoạt động của HĐND. Vì vậy, yêu cầu về chất lượng đại biểu HĐND là yêu cầu tối quan trọng. Đó là, đổi mới cơ chế chọn đại biểu HĐND nhằm lựa chọn được những đại biểu có năng lực, phẩm chất, có tâm huyết và ý chí tham gia hoạt động của HĐND. Trong quá trình hoạt động, HĐND mạnh dạn, kịp thời bãi nhiệm những đại biểu suy thoái phẩm chất, không còn xứng đáng, thậm chí đối với cả những đại biểu yếu kém về năng lực, trình độ, hoạt động không có hiệu quả, làm ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của HĐND.

Thứ tám, đổi mới, nâng cao chất lượng của hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn. Pháp luật cần quy định rõ ràng về căn cứ để HĐND cấp xã ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn. Căn cứ vào nội dung chất vấn cần quy định vấn đề nào bắt buộc phải chất vấn bằng văn bản, vấn đề nào có thể vừa bằng văn bản vừa bằng lời nói. Đồng thời, quy định những biện pháp cụ thể để giải quyết những vấn đề của chất vấn sau kỳ họp như ai là người có thẩm quyền kiểm tra việc giải quyết này, cách thức tiến hành ra sao, các chế tài áp dụng khi không thực hiện các nội dung đã hứa khi trả lời chất vấn.

Thứ chín, về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu hoặc phê chuẩn: Cần hoàn thiện quy định việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người do HĐND bầu trong trường hợp có dấu hiệu sai phạm để đảm bảo có thể áp dụng được trong thực tế hoạt động của HĐND. Đối với hoạt động lấy phiếu tín nhiệm định kỳ, cần có quy định dứt khoát về mức độ được tín nhiệm hoặc không được

tín nhiệm, khắc phục việc quy định một các hình thức như hiện nay (hiện nay chia ba mức: “tín nhiệm cao”, “tín nhiệm”, “tín nhiệm thấp”, không có mức độ “không tín nhiệm”).

4.2. Một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

4.2.1. Nhóm giải pháp về đổi mới, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

** Nhận thức đúng đắn về vị trí, vai trò, chức năng của HĐND cấp xã nói chung và hoạt động giám sát của HDDND cấp xã nói riêng*

Thực tế cho thấy, ở đâu cấp ủy Đảng nhận thức đúng vị trí, vai trò của HĐND và có phương thức lãnh đạo đúng đắn thì ở đó chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND được nâng lên. Để hoạt động giám sát của HĐND cấp xã đi vào nền nếp, hiệu lực, hiệu quả thì việc phát huy vai trò lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với công tác này là hết sức quan trọng. Do đó, thời gian tới cần tập trung các nội dung:

Trước hết là nhận thức của các cấp ủy phải đúng, đủ về mặt pháp lý từ vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của HĐND cấp xã- cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan dân cử ở địa phương. Từ đó, phân định rõ đâu là ranh giới giữa chức năng lãnh đạo của cấp ủy Đảng và chức năng tổ chức thực hiện của chính quyền để tránh bao biện làm thay, dẫn đến thụ động, ý lại làm cho hoạt động của HĐND trở thành hình thức.

Tuyên truyền, giáo dục để mỗi đảng viên xác định hoạt động của HĐND là hoạt động vì Nhân dân, HĐND là cơ quan do chính cử tri địa phương lập ra, thực sự là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, tất cả là vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Tuyên truyền để nâng cao nhận thức một cách đầy đủ, sâu sắc về hoạt động giám sát của HĐND đến các ngành và Nhân dân để đồng thuận và tổ chức thực hiện. Đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát chưa am hiểu về HĐND và hoạt động giám sát của HĐND thì khi giám sát các đơn vị này cần dành thời gian giải thích về chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân, mục đích, ý nghĩa của hoạt động giám sát theo luật định để hiểu rõ hơn quy định của pháp luật về HĐND và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thực hiện kiến nghị giám sát của HĐND. Từ đó họ sẽ tôn trọng, hợp tác tốt hơn với Đoàn giám sát và thực hiện nghiêm túc hơn những kiến nghị sau giám sát.

Có nhận thức đúng đắn về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của HĐND cấp xã thì cấp ủy Đảng mới thực sự sát sao, lãnh đạo đúng, đúng để hoạt động của HĐND cấp xã nói chung và hoạt động giám sát của HĐND cấp xã nói riêng mới từng bước được nâng lên, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả.

** Đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với HĐND*

Đảng lãnh đạo đối với Hội đồng nhân dân bằng đường lối, nghị quyết thông qua cấp ủy, tổ chức Đảng của HĐND; thông qua tổ chức, bộ máy và cán bộ, đảng viên nằm trong các tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị; thông qua các hoạt động giám sát của HĐND nhằm bảo đảm thực hiện đúng đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Đồng thời, Đảng cần tạo cơ chế, điều kiện để phát huy cao vai trò, tính chủ động, sáng tạo của các tổ chức này trong thực hiện mục tiêu đổi mới, Đảng không làm thay chức năng tổ chức thực hiện của cơ quan dân cử.

Cấp ủy Đảng phải thường xuyên lãnh đạo, kiểm tra, giám sát hoạt động của HĐND cấp xã, cho ý kiến chỉ đạo đối với Thường trực HĐND về những nội dung quan trọng liên quan đến phát triển kinh tế, xã hội...những vấn đề nhạy cảm phát sinh trên địa bàn trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, chỉ đạo tăng cường phối hợp hoạt động giữa Thường trực HĐND với UBND và Ban Thường trực UB MTTQ cùng cấp.

Cấp ủy Đảng, phải luôn đảm bảo vai trò lãnh đạo đối với hệ thống chính trị nói chung trong đó có hoạt động của HĐND và UBND. Thường xuyên nghe, cho ý kiến về nội dung, chương trình các kỳ họp, cho ý kiến định hướng đối với tình hình phát triển kinh tế - xã hội, quản lý ngân sách, đầu tư công...; giao cho HĐND thảo luận, quyết định đúng với quy định của luật và phù hợp với tình hình thực tiễn của địa phương. Một điểm cần lưu ý là chủ trương, định hướng của cấp ủy Đảng phải đúng với quy định của luật, tránh đưa ra những chủ trương mà khi tổ chức thực hiện vượt quá thẩm quyền.

Nâng cao chất lượng giám sát của HĐND cấp xã là một quá trình chuyển biến từ nhận thức đến hành động cụ thể, mà trước hết là nhận thức của cấp ủy Đảng. Cấp ủy Đảng lãnh đạo HĐND bằng nghị quyết và chương trình công tác của cấp ủy hàng năm. Do đó, các chủ trương, nghị quyết của HĐND là các quyết định thuộc về chủ trương, đường lối, chính sách phát triển của địa phương. Tuy nhiên, cần tránh tình trạng cấp ủy đảng quyết định những vấn đề ở địa phương quá chi tiết, cụ thể dẫn tới chỗ quyết định của HĐND thực chất là quyết định lại những nội dung mà cấp ủy đã vạch ra. Điều này ở một góc độ nhất định thì đó là sự lặp lại, thiếu tính sáng tạo, chủ động.

Đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với hoạt động của HĐND cấp xã là phải đảm bảo xây dựng HĐND có đầy đủ thực quyền và thực lực để có thể thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ theo quy định của Hiến pháp và sự mong mỏi của Nhân dân. Mặt khác, cấp ủy Đảng phải lãnh đạo nâng cao chất lượng các kỳ họp HĐND cấp xã, trọng tâm là nâng cao chất lượng báo cáo, văn bản, thảo luận, kết luận trong cuộc họp.

Sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với HĐND còn được thể hiện ở việc xác định rõ trách nhiệm trong mối quan hệ giữa Thường trực HĐND với UBND, MTTQ Việt

Nam cũng như với các thành viên của tổ chức này. Cụ thể là phải thường xuyên phối hợp, kiểm tra, đôn đốc các ban ngành đoàn thể, thực hiện nghị quyết của HĐND.

** Lãnh đạo công tác cán bộ để nâng cao chất lượng đại biểu HĐND cấp xã*

Lãnh đạo sát sao công tác cán bộ - nhân tố trung tâm để đảm bảo nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND. Cấp ủy Đảng phải thường xuyên quan tâm rà soát, phát hiện, bồi dưỡng, quy hoạch, bố trí đảng viên có năng lực, trách nhiệm cao trong công tác để giới thiệu bầu đại biểu HĐND cấp xã, bầu giữ các chức vụ chủ chốt của HĐND cấp xã.

Ngoài việc nâng cao chất lượng đại biểu HĐND nói chung thì cần quan tâm đến việc lựa chọn nhân sự đối với Thường trực, Trưởng các Ban của HĐND bởi đây là những người trực tiếp tham mưu, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của HĐND theo quy định của luật. Trong số đội ngũ này, cần đặc biệt quan tâm bố trí cán bộ cho chức danh Phó Chủ tịch HĐND cấp xã (là đại biểu chuyên trách duy nhất ở cấp xã) đảm bảo bản lĩnh, đủ tâm, xứng tầm, là nòng cốt cho hoạt động của HĐND trong cả nhiệm kỳ.

Cần thực sự coi trọng tiêu chuẩn đại biểu HĐND cấp xã. Ngoài những tiêu chuẩn chung theo quy định, thì do đặc thù đại biểu HĐND cấp xã là những người gần dân nhất, sâu sát với cơ sở nên cần phải có tinh thần dám nghĩ, dám làm, khắc phục khó khăn, tự mình và tổ chức cho mọi người vươn lên làm giàu chính đáng. Những người có tư duy mở, sẵn sàng tiếp thu kiến thức mới, năng động, không cam phận hoặc tự ti, áp dụng tiến bộ khoa học - công nghệ vào sản xuất, biết lôi cuốn, thu hút, thuyết phục mọi người làm theo mình, xóa bỏ đói nghèo, thay đổi bộ mặt địa phương, thì đó là đại biểu xứng đáng của Nhân dân trong HĐND cấp xã. Chính vì vậy, cần đặc biệt coi trọng phẩm chất, đạo đức, trình độ, năng lực công tác, tâm huyết với hoạt động của HĐND và ý thức trách nhiệm của đại biểu.

Một trong những vấn đề ảnh hưởng đến vai trò của HĐND trong việc thực hiện nhiệm vụ của mình đó là vấn đề cơ cấu nhân sự của HĐND. Hiện nay, việc cơ cấu nhiều đại biểu HĐND cấp xã là cán bộ, công chức của UBND, điều này dẫn đến việc lẫn lộn giữa chức năng giám sát với chức năng quản lý hành chính của hai cơ quan thuộc chính quyền cấp xã. Vì vậy, để có thể nâng cao vai trò của HĐND trong hoạt động thực thi nhiệm vụ, chức năng luật định, cần cơ cấu HĐND ngoài Chủ tịch UBND không nên cơ cấu thêm các thành viên khác để bảo đảm tính khách quan trong biểu quyết, quyết định những vấn đề quan trọng, ban hành nghị quyết, khách quan trong hoạt động giám sát của HĐND.

Khi giới thiệu người ra ứng cử làm đại biểu HĐND phải bảo đảm lựa chọn được những đại biểu thực sự có năng lực, tâm huyết với hoạt động của HĐND. Trước khi chuẩn bị nhân sự cho một nhiệm kỳ mới của HĐND, cấp ủy các cấp cần tham khảo ý

kiến của Thường trực HĐND để mở rộng dân chủ và tính sát thực trong việc lựa chọn, bố trí, sắp xếp nhân sự đảm bảo đúng người, đúng việc, từ đó phát huy cao nhất khả năng và năng lực của cán bộ, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND cấp xã.

4.2.2. Nâng cao nhận thức về vị trí, tầm quan trọng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã

Thực tiễn hoạt động của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh đã chỉ ra rằng, một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tồn tại, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của HĐND là do chưa nhận thức đầy đủ, sâu sắc về vị trí, vai trò của HĐND. Vì vậy để xây dựng HĐND cấp xã có thực quyền như luật định, trước hết phải nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò của HĐND với chức năng là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Đây là vấn đề đặt ra không chỉ với HĐND và mỗi đại biểu, mà còn là trách nhiệm của các cấp, các ngành, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát, trước hết chủ thể thực hiện quyền giám sát phải nhận thức đúng, sử dụng đúng quyền giám sát của mình. Trên cơ sở nhận thức đúng, mới giúp đại biểu HĐND xác định đúng hướng, đúng mục tiêu, nhiệm vụ của hoạt động giám sát; giúp họ xây dựng được niềm tin, động lực, tinh thần thái độ, trách nhiệm trong hoạt động giám sát. Giám sát là để theo dõi, kiểm tra, xem xét, đánh giá việc làm nào đó đã được thực hiện đúng hay không đúng với những điều đã được quy định, chứ không phải là gây cản trở cho hoạt động chuyên môn của đối tượng giám sát.

Đối với đối tượng chịu sự giám sát, nhận thức đúng đắn vai trò của hoạt động giám sát, họ sẽ tôn trọng, hợp tác và tạo điều kiện thuận lợi cho HĐND khi thực hiện chức năng này. Đặc biệt khi HĐND ra các kết luận, kiến nghị họ sẽ thực hiện một cách thiện chí, hiệu lực thi hành sẽ cao hơn. Qua giám sát giúp các cơ quan, đơn vị thấy được những vấn đề tích cực để phát huy và những hạn chế, sai sót để khắc phục, sửa chữa.

Một bộ phận lớn cán bộ, viên chức, cơ quan, tổ chức bị giám sát nhận thức giám sát là hoạt động rất áp lực, chủ yếu là tìm cái ra những sai sót, yếu kém, khuyết điểm để nhắc nhở, phê bình, kỷ luật hay làm mất đoàn kết nội bộ cơ quan, tổ chức nên đã tìm mọi cách tránh né, hay chỉ thực hiện sơ sài, hình thức. Tâm lý cả nể xuất hiện trong hoạt động giám sát, kể cả chủ thể có quyền giám sát lẫn cán bộ, đơn vị bị giám sát.

Do đó, dù là chủ thể giám sát hay đối tượng bị giám sát đều phải nắm đúng bản chất của vấn đề, tư duy theo hướng tích cực, phải nhận thức được đây là hoạt động xem xét chỉ ra những tồn tại, hạn chế, yếu kém của các cơ quan, tổ chức để khắc phục

và góp phần vào xu thế phát triển chung của cả nước. Hơn nữa, tích cực và tăng cường hoạt động giám sát của HĐND cấp xã cũng nhắc nhở mỗi cá nhân cán bộ đương quyền thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ của mình, hạn chế tối đa việc tha hóa, lạm dụng quyền lực trong thực thi công vụ. Thực tế đây không phải là vấn đề riêng của mỗi đại biểu hay bản thân của HĐND mà là trách nhiệm chung của cả hệ thống chính trị mà trước hết là sự lãnh đạo của Đảng.

Mục đích giám sát của HĐND nhằm kiểm soát việc thực hiện quyền lực của các cơ quan nhà nước ở địa phương, đánh giá việc thực hiện nghị quyết của HĐND cấp xã trong thực tiễn, từ đó, yêu cầu cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh, xử lý phù hợp; nắm bắt được tình hình thực tế của địa phương, giúp đại biểu HĐND, HĐND có được những thông tin có giá trị, tạo tiền đề cho việc thực hiện chức năng quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của HĐND cấp xã; phát hiện kịp thời những gương tốt, điển hình trong thi hành Hiến pháp, pháp luật ở địa phương hoặc những vi phạm pháp luật để đại biểu HĐND kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định.

Vì vậy, trước hết phải nhận thức đúng đắn tầm quan trọng việc giám sát của HĐND cấp xã là quan trọng và cần thiết, từ đó có sự quan tâm đầy đủ cũng như tạo điều kiện tốt nhất để HĐND hoàn thành nhiệm vụ của mình xứng đáng với tinh chất là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

Nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò và tầm quan trọng của HĐND xã là trách nhiệm, là yêu cầu của HĐND, các đại biểu HĐND, các cơ quan nhà nước và của cả hệ thống chính trị. Trên cơ sở nhận thức đúng đắn vai trò hoạt động của HĐND xã sẽ tạo ra thế và lực trong hoạt động của HĐND cấp xã. Đồng thời, giúp cho HĐND, thường trực HĐND, các Ban của HĐND, các đại biểu HĐND cấp xã cũng như các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, xã hội xây dựng được mối quan hệ làm việc đúng đắn, phối hợp kiểm tra trên nguyên tắc đảm bảo quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Có nhận thức đúng vị trí, vai trò của HĐND cấp xã trong bộ máy nhà nước cũng như chức năng giám sát của HĐND mới có thể đưa ra các giải pháp giúp nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND cấp xã cũng như tạo điều kiện để HĐND thực hiện được quyền giám sát. Và ngay bản thân HĐND cũng thấy được tầm quan trọng của hoạt động giám sát, từ đó thấy rõ trách nhiệm, tự đổi mới, tăng cường hoạt động, nâng cao hiệu lực giám sát của mình.

Như vậy, để xây dựng HĐND cấp xã có được thực quyền pháp luật đã quy định, trước hết phải nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò của HĐND với chức năng là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. Đây là vấn đề đặt ra không chỉ với HĐND và mỗi đại biểu, mà còn là trách nhiệm của cấp ủy Đảng, chính quyền và cả hệ thống chính trị của địa

phương. Cấp uỷ Đảng, chính quyền và các tổ chức trong hệ thống chính trị phải nhận thức sâu sắc vai trò của HĐND là tổ chức quyền lực thực sự của nhân dân địa phương dưới sự lãnh đạo của Đảng. Từ đó nâng cao nhận thức trong việc xây dựng cơ chế thực hiện và bảo đảm quyền lực của nhân dân và đổi mới phương thức lãnh đạo đối với HĐND xã.

Để nâng cao nhận thức về hoạt động giám sát của HĐND cấp xã cần tập trung các biện pháp:

Một là, thường xuyên bồi dưỡng kiến thức pháp lý, kiến thức chuyên môn, kỹ năng thực thi chức năng, nhiệm vụ cho đại biểu HĐND cấp xã. Việc bồi dưỡng này phải diễn ra thường xuyên và đi vào tác nghiệp chiều sâu thì mới có thể giúp các đại biểu HĐND cấp xã (đa phần là đại biểu kiêm nhiệm) có nhận thức đầy đủ về bản chất của vấn đề được. Khi nhận thức thay đổi thì đương nhiên hành vi của họ mới chuyển biến một cách tích cực.

Hai là, đẩy mạnh thông tin, tuyên truyền về bản chất của Nhà nước, vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, vai trò hoạt động giám sát của HĐND; quan điểm chỉ đạo của Đảng trong việc đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND nói chung, trong đó có đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND cấp xã.

Ba là, tổ chức cho các chủ thể giám sát, cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát nghiên cứu sâu các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND, để các chủ thể có liên quan đến hoạt động giám sát của HĐND đều nắm chắc trách nhiệm, nguyên tắc, quy trình tổ chức hoạt động giám sát và có sự phối hợp trong quá trình giám sát để từ đó khắc phục tính hình thức trong hoạt động giám sát của HĐND.

Hình thức thông tin, tuyên truyền cần đa dạng, phù hợp với điều kiện và tình hình thực tế của đơn vị. Có thể thực hiện tuyên truyền thông qua các phương tiện thông tin truyền thông đại chúng như truyền hình, truyền thanh, báo in, báo điện tử, qua các buổi tuyên truyền miệng, qua tập huấn hoặc trong các buổi tiếp xúc cử tri. Thông tin kết quả, hiệu quả của hoạt động giám sát để chủ thể giám sát, cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát và cử tri thấy rõ vai trò, hiệu quả của hoạt động giám sát, từ đó tích cực ủng hộ, phối hợp trong hoạt động giám sát của HĐND.

4.2.3. Đổi mới phương pháp, hình thức, nội dung giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

Thứ nhất, đổi mới hình thức xem xét báo cáo:

Xem xét báo cáo là hoạt động giám sát quan trọng, vì đây là hình thức HĐND cấp xã xem xét tình hình hoạt động của các cơ quan nhà nước thông qua việc đánh

giá các báo cáo đó. Nền trong luật cần quy định cụ thể về chế độ báo cáo, hình thức báo cáo, đặc biệt phải quy định trách nhiệm nếu báo cáo không phản ánh đúng thực trạng hoạt động của cơ quan, đưa nhiều thông tin sai lệch hoặc thiếu thông tin.

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

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

Khi báo cáo và báo cáo thẩm tra được trình ra HĐND, đại biểu HĐND cần nêu cao tinh thần trách nhiệm, góp ý kiến xác đáng và nêu vấn đề chất vấn để các cơ quan báo cáo giải trình trước HĐND. Việc thảo luận và thông qua báo cáo tại kỳ họp của HĐND phải thể hiện trình độ độc lập của Hội đồng bằng cách ra nghị quyết riêng về vấn đề đó. Các báo cáo phải được gửi trước tới đại biểu HĐND theo quy định của pháp luật và phải được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng trước kỳ họp, để đảm bảo tính công khai, khách quan. Có như vậy, kết luận bằng nghị quyết của HĐND mới thực sự là kết quả của việc sử dụng hình thức xem xét báo cáo một cách có chất lượng.

Thứ hai, nâng cao tính pháp lý bằng việc ban hành nghị quyết về giám sát, chất vấn; theo dõi chặt chẽ, đôn đốc việc thực hiện kiến nghị sau giám sát. Theo quy định của pháp luật, HĐND ban hành nghị quyết về vấn đề được giám sát và có thể ra nghị quyết về chất vấn. Nghị quyết về giám sát của HĐND có tính pháp lý bắt buộc thực hiện. Do vậy, để đảm bảo tính hiệu lực của giám sát, cần quan tâm ban hành nghị quyết làm cơ sở pháp lý để thực hiện.

Bên cạnh đó, phải xem hoạt động theo dõi, đôn đốc thực hiện các kiến nghị sau giám sát là nội dung quan trọng trong quá trình giám sát. Thường trực HĐND cấp xã thực hiện điều hoà, phối hợp việc theo dõi, đôn đốc các đơn vị, thực hiện kiến nghị giám sát nghiêm túc, kịp thời; quan tâm giám sát việc thi hành pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định tại Điều 73, Luật hoạt động Giám sát của Quốc hội và HĐND.

Tranh thủ sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng trong hoạt động giám sát, nhất là thực hiện kiến nghị sau giám sát. Thực tế cho thấy, nơi nào cấp ủy Đảng quan tâm lãnh

đạo, chỉ đạo chặt chẽ thường xuyên và chăm lo đến tổ chức, bộ máy, định hướng nội dung hoạt động của HĐND thì nơi đó hoạt động của HĐND có hiệu quả, thực hiện tốt vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

Thứ ba, về nội dung: HĐND cấp xã tăng cường giám sát các nội dung về quản lý đất đai, tài chính, ngân sách, việc thực hiện các nghị quyết của HĐND xã. Để đảm bảo hoạt động giám sát toàn diện, có trọng tâm, trọng điểm, đáp ứng yêu cầu lãnh đạo, điều hành chung, sự chỉ đạo này là rất cần thiết.

Trên cơ sở thông tin thu thập được từ giám sát tại kỳ họp, tiếp xúc cử tri và qua các phương tiện thông tin đại chúng, HĐND cần lựa chọn những vấn đề nổi cộm, những vấn đề bức xúc cử tri và Nhân dân địa phương quan tâm, xây dựng kế hoạch, thành lập đoàn giám sát; nội dung các cuộc giám sát phải có trọng tâm, trọng điểm vào những vấn đề đang được xã hội và dư luận quan tâm, những lĩnh vực công tác quản lý nhà nước đang còn yếu kém, bất cập, dễ xảy ra sai phạm, như: việc thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới, chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững, công tác quản lý nhà nước về đất đai, hỗ trợ tái định cư, bồi thường giải phóng mặt bằng, tài chính ngân sách, đầu tư xây dựng cơ bản...

Tiếp tục đổi mới việc xây dựng chương trình, thành lập Đoàn giám sát, công tác chuẩn bị giám sát, phương pháp giám sát và nâng cao chất lượng các kiến nghị giám sát. Để xây dựng chương trình giám sát có trọng tâm, trọng điểm, đòi hỏi phải bám sát vào các chính sách, chủ trương, pháp luật của Đảng và Nhà nước, các mục tiêu, chỉ tiêu, nhiệm vụ nghị quyết HĐND hằng năm đề ra. Chương trình giám sát phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trên từng lĩnh vực cụ thể, đảm bảo toàn diện, tránh việc chỉ tập trung giám sát nhiều lần một nội dung, một đơn vị trong một thời gian dài mà bỏ sót lĩnh vực, đối tượng khác. Trên cơ sở chương trình giám sát, chủ thể giám sát phải thực hiện tốt vai trò điều hòa, phối hợp, phân công giám sát khoa học, hợp lý, đảm bảo đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng chủ thể giám sát, đồng thời không trùng lặp, chồng chéo, thiếu nhân lực và nguồn lực thực hiện.

Quan tâm việc bố trí nhân lực Đoàn Giám sát: thành viên đoàn giám sát, ngoài quyền hạn và kỹ năng giám sát, cần phải có kiến thức hiểu biết về chính sách, pháp luật, nắm vững nghị quyết của HĐND, có chuyên môn về lĩnh vực được giám sát, có bản lĩnh, tinh thần trách nhiệm, tâm huyết với nhiệm vụ.

Chú trọng việc xây dựng kế hoạch giám sát, xác định rõ trọng tâm, trọng điểm của chủ đề giám sát. Lựa chọn đối tượng phù hợp, đúng với yêu cầu, nội dung giám sát; vừa giám sát cơ quan quản lý chung để có cơ sở đánh giá tổng quát tình hình, vừa giám sát đối tượng trực tiếp thực hiện hoặc chịu sự tác động của vấn đề để làm cơ sở xem xét, đánh giá kết quả việc tổ chức thực hiện.

Thực hiện tốt việc thu thập thông tin, báo cáo, hệ thống văn bản có liên quan đến nội dung giám sát, gửi các đại biểu nghiên cứu trước khi tổ chức giám sát thực tế. Nội dung yêu cầu các đối tượng chịu sự giám sát báo cáo phải được xây dựng chi tiết, dễ hiểu, nêu rõ những nội dung, số liệu hoặc thông tin cần được cung cấp...; mốc thời gian yêu cầu báo cáo và thời điểm gửi báo cáo phải hợp lý để đối tượng chịu sự giám sát đủ điều kiện chuẩn bị, đáp ứng đúng theo yêu cầu của Đoàn giám sát. Việc chuẩn bị các báo cáo giám sát của đối tượng chịu sự giám sát phải bám sát đề cương, báo cáo đầy đủ, rõ ràng các nội dung, yêu cầu của đợt giám sát.

4.2.4. Nâng cao chất lượng kết luận, kiến nghị giám sát và công tác theo dõi, đôn đốc việc giải quyết các kiến nghị sau giám sát

Nâng cao chất lượng kết luận và kiến nghị giám sát là phần quan trọng nhất, là biểu hiện tập trung nhất của hiệu quả của hoạt động giám sát. Do đó, đòi hỏi các kết luận giám sát phải hết sức khách quan, có căn cứ khoa học và thực tiễn, sát, đúng tình hình. Kết luận giám sát phải chỉ ra được những ưu điểm, những cố gắng tích cực; đồng thời cũng nêu rõ những hạn chế, yếu kém, tồn tại... trong quá trình tổ chức thực hiện theo nội dung đã chọn của cuộc giám sát; đề xuất hướng giải quyết, tháo gỡ khắc phục khó khăn của đơn vị, cơ quan được giám sát và kiến nghị những vấn đề còn bất cập về cơ chế, chính sách đến cấp có thẩm quyền để xem xét điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi phù hợp hoặc xử lý theo quy định của pháp luật nếu có sai phạm nghiêm trọng. Trước khi ban hành kết luận giám sát, chủ động tổ chức cuộc họp mời thành phần đoàn giám sát và cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát cùng dự để trao đổi, giải trình thêm những vấn đề trong thực tế cần tạo sự thống nhất để báo cáo kết luận giám sát có chất lượng.

Các kiến nghị phải cụ thể, rõ nội dung, đúng pháp luật, đúng địa chỉ, có tính khả thi, đúng phạm vi trách nhiệm của đối tượng phải thực hiện và chủ thể có thẩm quyền giải quyết. Kiến nghị giám sát cần quy định thời hạn cụ thể yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu giám sát thực hiện để dễ theo dõi, đôn đốc. Đánh giá đúng những mặt được, những tồn tại, hạn chế của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát cần khắc phục.

Chất lượng, hiệu quả của các cuộc giám sát được quyết định bởi việc thực hiện những kết luận, kiến nghị của chủ thể bị giám sát. Do đó, cần tranh thủ sự lãnh đạo của cấp ủy đối với việc xử lý vấn đề sau giám sát. Thông qua cấp ủy Đảng, Thường trực HĐND xã báo cáo cấp ủy về những kết quả quan trọng trong giám sát, giải trình, chất vấn. Một mặt, HĐND cấp xã chủ động thực hiện các chế tài giám sát, theo dõi, đôn đốc thực hiện kiến nghị sau giám sát, chất vấn theo thẩm quyền, mặt khác, cần tham mưu cho cấp ủy chỉ đạo các đơn vị chấn chỉnh, thực hiện nghiêm các kiến nghị

của HĐND, có thể giao Ủy Ban kiểm tra xem xét, đưa vào chương trình kiểm tra hoặc có kế hoạch sửa đổi, ban hành cơ chế, chính sách nếu thấy cần thiết. Như vậy, những kiến nghị sau giám sát, chất vấn, giải trình chắc chắn sẽ không bị lãng quên, hiệu quả cũng cao hơn.

Việc đôn đốc, theo dõi thực hiện kết quả giám sát, kiến nghị sau giám sát nhằm tổ chức thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, giải pháp nâng cao công tác quản lý nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, khắc phục những hạn chế, bất cập trong quá trình triển khai thực hiện các nghị quyết của HĐND và việc chấp hành các quy định của pháp luật, xử lý trách nhiệm đối với các tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Vì vậy, HĐND cấp xã cần quan tâm tăng cường việc đôn đốc, kiểm tra, theo dõi việc thực hiện các kiến nghị qua giám sát. Định kỳ tổ chức các đoàn giám sát việc thực hiện các nội dung đó hoặc tổ chức hội nghị soát xét việc tổ chức thực hiện các kiến nghị sau giám sát của các cơ quan liên quan; có thái độ kiên quyết đối với những đối tượng giám sát không thực hiện hoặc thực hiện không nghiêm túc, đầy đủ những kết luận và kiến nghị đã thống nhất trong báo cáo giám sát. Trường hợp cần thiết có thể đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật hoặc tiến hành tái giám sát, chất vấn tại kỳ họp.

Thường trực HĐND, các Ban của HĐND cấp xã theo dõi, cập nhật các kiến nghị giám sát, thường xuyên rà soát việc thực hiện các kiến nghị đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Những kiến nghị chưa được thực hiện phải kịp thời có văn bản nhắc nhở. Đối với kiến nghị đòi hỏi có biện pháp khắc phục ngay thì Thường trực HĐND cấp xã có ý kiến yêu cầu các cơ quan tổ chức thực hiện khẩn trương. Những kiến nghị giám sát đòi hỏi có thời gian, nguồn lực hoặc nhiều cơ quan cùng thực hiện thì cần có lộ trình thực hiện cụ thể và tạo các điều kiện về thời gian để cơ quan chịu giám sát thực hiện.

4.2.5. Nâng cao kỹ năng giám sát của HĐND cấp xã, đặc biệt là đại biểu HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

** Nắm vững yêu cầu đối với giám sát của HĐND cấp xã*

Nắm rõ quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND về các hình thức giám sát, trình tự thực hiện các hình thức này, nguyên tắc, thẩm quyền của đại biểu khi tham gia giám sát.

Xác định được nội dung và hiểu rõ quy định của pháp luật, nghị quyết của HĐND liên quan đến nội dung giám sát. Đây là yêu cầu bắt buộc đối với đại biểu và các thành viên tham gia giám sát. Trước khi tiến hành giám sát, nên nghiên cứu kỹ các quy định của pháp luật từ đó mới đánh giá được đối tượng bị giám sát có thực hiện đúng hay không; nắm vững nghị quyết của HĐND khi tiến hành giám sát thực hiện nghị quyết trong thực tế. Thông thường, đối tượng bị giám sát là những người

nắm rõ quy định pháp luật vì họ chính là những người áp dụng pháp luật vào thực tế.

Thu thập, xử lý thông tin liên quan đến nội dung giám sát: Giám sát là việc xem xét hành vi của đối tượng bị giám sát, do đó, phải nắm được đối tượng bị giám sát đã làm gì, để đánh giá làm có đúng không, có hiệu quả không. Thu thập, kiểm chứng thông tin là điều hết sức quan trọng đối với chủ thể giám sát khi tiến hành giám sát. Trong bối cảnh đổi mới, hội nhập, cải cách hành chính và cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, hoạt động thu thập xử lý thông tin khá đa dạng và phức tạp bởi không chỉ khối lượng thông tin rất lớn mà thông tin còn được chuyển tải trên nhiều kênh khác nhau, nhiều nguồn khác nhau (như qua internet, zalo, facebook, báo chí và truyền thông, báo cáo của các cơ quan, tổ chức và trực tiếp phản ánh của người dân...). Vì vậy, đại biểu cần có khả năng thu thập và xử lý thông tin, biết sử dụng công nghệ thông tin để có thể nắm bắt được thông tin kịp thời.

Do có quá nhiều nguồn, kênh thông tin nên đại biểu HĐND phải kiểm chứng thông tin nào là chính xác, đáng tin cậy; những nguồn thông tin qua môi trường mạng như facebook, zalo...; việc kiểm tra, kiểm chứng thông tin phải cẩn trọng, thậm chí ngay cả hệ thống thông tin được thu thập qua hệ thống văn bản hành chính nhà nước cũng cần phải có sự kiểm tra, bởi vì không phải mọi báo cáo của cơ quan nhà nước đều không có sai sót, mọi thông tin trên báo chí đã hoàn toàn chính xác. Ngoài thu thập thông tin, một trong những hoạt động quan trọng của quá trình này là khâu xử lý thông tin. Nếu đại biểu HĐND xử lý thông tin tốt sẽ hữu ích khi quyết định sử dụng thông tin vào nội dung hoạt động của mình cho có hiệu quả.

** Nâng cao kỹ năng giám sát đối với Thường trực, các ban của HĐND cấp xã*

Phải coi công tác kiểm tra, giám sát của Thường trực và các Ban của HĐND là một việc làm thường xuyên, bám sát Quy chế hoạt động của HĐND, tranh thủ sự chỉ đạo của cấp ủy đảng; giám sát phải đúng thẩm quyền, đảm bảo nguyên tắc “Khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả”, đúng trình tự quy định không ảnh hưởng việc thực hiện nhiệm vụ của đơn vị được giám sát.

Thường trực HĐND phải chủ động, sáng tạo tìm ra biện pháp hợp lý để đẩy mạnh hoạt động của HĐND, phân công hợp lý cho các Ban trong công tác giám sát, trong việc tiếp công dân nhằm đảm bảo cho pháp luật và nghị quyết của HĐND được thực hiện nghiêm chỉnh, phối hợp tháo gỡ kịp thời những khó khăn, vướng mắc cho cơ sở, động viên, khuyến khích phát huy những mặt tốt và chỉ ra được những sai sót cần kịp thời sửa chữa khắc phục, từ đó tạo được môi quan hệ tốt và gắn bó giữa HĐND, UBND và các đơn vị được giám sát; Thực hiện tái giám sát khi cần thiết.

Nâng cao chất lượng hoạt động của các Ban của HĐND: Do đặc điểm các Ban của HĐND cấp xã thành viên trong các Ban hoạt động kiêm nhiệm nên từ Trưởng

Ban, phó Trưởng Ban và từng thành viên phải dành thời gian để nghiên cứu các văn bản pháp luật, các quy định có liên quan chức năng, nhiệm vụ của Ban được phụ trách, thường xuyên tranh thủ ý kiến chỉ đạo của Thường trực HĐND xã trong hoạt động của Ban; trên cơ sở nghị quyết của HĐND tại mỗi kỳ họp và chương trình công tác của HĐND giữa hai kỳ họp, các Ban chủ động xây dựng kế hoạch công tác, kế hoạch giám sát, xác định nội dung chi tiết nhằm vào các lĩnh vực, các vấn đề trọng tâm, vấn đề bức xúc, thời gian giám sát cụ thể.... sau đó gửi kế hoạch nội dung giám sát đến các cơ quan, đơn vị được giám sát và các thành phần tham gia để chuẩn bị trước. Khi tiến hành giám sát, tùy theo chuyên đề có thể giám sát tại cơ quan tổng hợp trước, sau đó đi sâu từng đơn vị cụ thể hoặc ngược lại. Qua giám sát các Ban góp ý, bổ sung thông tin cho các đơn vị được giám sát về các chủ trương, chính sách của Đảng và nhà nước. Sau mỗi lần giám sát phải có thông báo kết quả, kiến nghị các giải pháp giúp cho UBND, hoặc các đơn vị được giám sát tiếp thu, giải quyết, đây là hoạt động nhằm bảo đảm hiệu lực hoạt động của HĐND, tránh hình thức.

Đối với đại biểu HĐND cấp xã

Một là, kỹ năng chất vấn: Chất vấn là kỹ năng quan trọng và cần thiết của người đại biểu HĐND. Thực chất đây là một công cụ, phương tiện có hiệu quả trong thu hút sự quan tâm của người dân trong các kỳ họp của HĐND cấp xã. Thông qua hoạt động chất vấn cũng như trả lời những câu hỏi chất vấn, người dân có thể thấy và đánh giá được năng lực các đại biểu mà nhân dân tin tưởng có thực sự đại diện cho nhân dân hay không, có dám “xâm nhập” vào những vấn đề mà cử tri đang quan tâm và bức xúc hay không.

Về mặt hình thức, chất vấn là việc đại biểu đặt câu hỏi, nhưng câu hỏi chất vấn khác với câu hỏi thông thường và câu hỏi để biết thông tin. Câu hỏi chất vấn cũng có thể hỏi để biết thông tin, nhưng mở rộng hơn ở điểm cách đặt câu hỏi chất vấn trong nhiều trường hợp là để làm rõ trách nhiệm chính trị và trách nhiệm pháp lý của người bị trả lời chất vấn. Thường mục đích câu hỏi chất vấn hướng đến để làm rõ trách nhiệm của người bị chất vấn trong việc điều hành, thực hiện nhiệm vụ chưa tốt, còn có sai sót, hiệu quả chưa cao; kiểm tra, đánh giá hiệu quả hoạt động và trách nhiệm của người bị chất vấn trong thực hiện nhiệm vụ được giao; giúp người bị chất vấn có cơ hội tự rà soát lại việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của mình. Do đó đại biểu HĐND phải có kỹ năng chất vấn. Muốn vậy, đại biểu HĐND phải có các kỹ năng:

- Công tác chuẩn bị (gồm lựa chọn vấn đề chất vấn, chuẩn bị câu hỏi chất vấn, dự báo câu trả lời chất vấn, xác định và lựa chọn hình thức đưa ra câu hỏi chất vấn).

Để lựa chọn vấn đề chất vấn: đại biểu nên lựa chọn vấn đề dựa trên sự hiểu biết sâu của đại biểu về nội dung chất vấn; vấn đề có tính thời sự được nhiều người quan

tâm; vấn đề đang gây bức xúc trong xã hội mà trách nhiệm các cơ quan nhà nước phải giải trình làm rõ vấn đề cho công chúng được rõ. Lựa chọn đối tượng trả lời chất vấn phải đúng người có trách nhiệm.

Chuẩn bị câu hỏi chất vấn: Thời gian dành cho câu hỏi chất vấn ngắn, vì vậy, đại biểu HĐND cấp xã phải quyết định đặt bao nhiêu câu hỏi; sắp xếp câu hỏi mạch lạc về ý, đầy đủ về nội dung, không nên diễn giải quá nhiều, các câu hỏi nên rõ ràng, phù hợp và đúng với vấn đề mình cần hỏi; nội dung câu hỏi đề cập đến những vấn đề trọng tâm, trọng điểm mà thực tiễn đang đặt ra, có cơ sở pháp lý.

Dự báo câu trả lời của người bị chất vấn: Đại biểu dự báo câu trả lời của người bị chất vấn, để từ đó chuẩn bị thêm thông tin, nếu câu trả lời mang tính “chiều lệch” không sát với vấn đề mà đại biểu đặt ra thì có thể tiếp tục đặt câu hỏi để làm rõ vấn đề hơn. Xác định và lựa chọn hình thức đưa ra câu hỏi chất vấn.

- Trong phiên chất vấn:

Trong hoạt động chất vấn, việc giữ thái độ bình tĩnh trong mọi tình huống là rất cần thiết; giữ sắc thái điềm đạm, vui vẻ; tránh có thái độ gay gắt, bức tức. Trong phiên chất vấn cần thể hiện thái độ hợp tác, tôn trọng lẫn nhau. Đại biểu thể hiện thái độ của mình không chỉ với nội dung chất vấn mà còn thông qua sử dụng các yếu tố phi ngôn từ phù hợp; giọng nói, âm điệu, điệu bộ, cử chỉ, tác phong phù hợp. Không nên cao giọng mặc dù cách đặt câu hỏi không phù hợp hoặc ngược lại câu trả lời chưa phù hợp với câu hỏi mình đặt ra; trường hợp này nên tế nhị đặt lại vấn đề, đặt câu hỏi gợi mở tiếp để nhận được câu trả lời đúng. Có thể đặt câu hỏi, dẫn dắt vấn đề theo phép so sánh, tương phản để làm nổi bật vấn đề chất vấn.

- Sau phiên chất vấn: Chất vấn tại phiên họp chỉ đem lại tác động bước đầu tới người có trách nhiệm, người trả lời chất vấn có thể hứa, nhưng từ lời hứa đến hành động là cả một quá trình. Để người trả lời chất vấn thực hiện lời hứa trước HĐND, đại biểu cần sử dụng nhiều biện pháp một cách linh hoạt như quyền của đại biểu đã được pháp luật ghi nhận; sử dụng phương tiện báo chí như một kênh gây sức ép. Sau phiên chất vấn là giám sát việc thực hiện kết luận phiên chất vấn. Trên cơ sở thông báo kết luận hoặc nghị quyết phiên chất vấn, Thường trực HĐND giao các Ban HĐND, các đại biểu HĐND tiến hành giám sát việc thực hiện “lời hứa” sau chất vấn. Có thể kết hợp với giám sát việc giải quyết kiến nghị cử tri, Thường trực HĐND, các Ban HĐND tiến hành giám sát việc thực hiện kết luận phiên chất vấn; báo cáo kết quả giám sát với HĐND tại kỳ họp gần nhất. Trường hợp không giám sát thì đề nghị UBND báo cáo việc chỉ đạo thực hiện “lời hứa” chất vấn và báo cáo tại kỳ họp HĐND.

Chất vấn là hoạt động giám sát đặc biệt quan trọng, để hoạt động chất vấn thực sự có chiều sâu, thiết thực, giải quyết được những vấn đề bức xúc, mang tính thời sự,

đòi hỏi sự nỗ lực cố gắng của nhiều chủ thể, trong đó, quan trọng nhất là đại biểu HĐND. Do đó, đại biểu HĐND phải nâng cao hơn nữa năng lực và tinh thần trách nhiệm của mình, khẳng định bản lĩnh, vị trí của mình trên diễn đàn chất vấn, xứng đáng với danh hiệu cao quý “Người đại biểu nhân dân”.

Đại biểu HĐND phải được liên tục bồi dưỡng những kiến thức cơ bản về quản lý, về kỹ năng phản biện, kỹ năng tư duy để giải quyết vấn đề một cách đúng đắn, tuyệt đối không vì động cơ cá nhân mà chất vấn để công kích nhau trong hoạt động chất vấn.

Hai là, rèn kỹ năng giám sát quyết định của UBND cùng cấp

Để thực hiện tốt hoạt động giám sát quyết định của UBND cùng cấp, trước hết, đại biểu cần phát hiện được vấn đề. Đối với cấp xã, do lượng văn bản ban hành của UBND cấp xã thường không nhiều, đại biểu có thể tự mình nghiên cứu. Phát hiện vấn đề là khâu quan trọng, bước đầu tiên để tiến hành giám sát quyết định của UBND cùng cấp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Với hệ thống văn bản quy phạm lớn, của nhiều cấp, đại biểu nếu không chuyên sâu trong từng lĩnh vực thì khó mà nhớ hết để phát hiện vấn đề kịp thời. Đại biểu nên thông qua tiếp cận thông tin từ cử tri vì cử tri rất đa dạng về trình độ chuyên môn, hiểu biết pháp luật và lĩnh vực chuyên sâu, là những người giúp đại biểu phát hiện vấn đề nhanh và đúng.

Nên so sánh quyết định của UBND cùng cấp với quy định của cơ quan cấp trên. Một quy định của UBND liên quan đến nhiều văn bản khác nhau, nhưng có một điểm đại biểu nên lưu ý để xác định phạm vi văn bản của cấp trên đó chính là phần “căn cứ”. Quyết định của UBND có phần căn cứ các văn bản quy phạm của cơ quan cấp trên để ban hành, trong đó bao hàm 2 nội dung: quy định về thẩm quyền ban hành văn bản và nội dung văn bản ban hành.

Bên cạnh việc đối chiếu, so sánh với quy định của cơ quan nhà nước cấp trên, nên xem văn bản có phù hợp với thực tế, tình hình, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương (nơi đại biểu công tác), có tính hiệu quả hay không để đề nghị cơ quan ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung.

Ba là, rèn kỹ năng giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương

Khi giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương, đại biểu HĐND phải xây dựng kế hoạch tổ chức thực hiện giám sát; chuẩn bị nội dung, nghiên cứu tài liệu; nghiên cứu hệ thống văn bản pháp luật quy định về hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương; nghiên cứu các quy định liên quan đến hoạt động giám sát thi hành pháp luật, nghiên cứu xác định rõ những nội dung cần triển khai, cách thức triển khai

một cách cẩn thận để có cơ sở so sánh các quy định trong văn bản với cách thức tổ chức thi hành pháp luật trong thực tế; xác định thời gian cụ thể và thành phần tham gia giám sát; thông báo nội dung, kế hoạch giám sát cho cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát chậm nhất là 07 ngày trước ngày bắt đầu tiến hành hoạt động giám sát; mời đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia giám sát; cần thiết tổ chức cuộc họp đoàn trước khi thực hiện giám sát.

Khi tiến hành thực hiện giám sát, phải xem xét các nội dung: địa phương có xây dựng kế hoạch, chương trình thực thi pháp luật trên địa bàn địa phương không? địa phương có phổ biến chương trình, kế hoạch cho người dân biết để thực thi pháp luật; địa phương có đôn đốc, kiểm tra, theo dõi quá trình thực hiện không và sau một thời gian thực hiện có đánh giá rút kinh nghiệm không...

Trong quá trình thực hiện giám sát, nếu phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì đại biểu HĐND có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức hữu quan áp dụng các biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật và khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm; trường hợp cơ quan, tổ chức không thực hiện hoặc đại biểu HĐND không đồng ý với việc giải quyết thì đại biểu HĐND có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp xem xét giải quyết.

Xây dựng báo cáo kết quả hoạt động giám sát: đảm bảo thời gian và nội dung: (1) Khái quát vấn đề chung; (2) Đánh giá kết quả thực thi pháp luật trên địa ở địa phương; (3) Một số điểm hạn chế và nguyên nhân; (4) Kết luận: Tóm tắt kết quả giám sát việc thi hành pháp luật trong thời gian qua; có thể có đề xuất về cách tổ chức thực hiện; về công tác đôn đốc, kiểm tra đối với cơ quan tổ chức thực hiện pháp luật và đề xuất điều chỉnh văn bản pháp luật và cách thức tổ chức thực thi pháp luật (nếu có).

Thứ tư, rèn kỹ năng giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân.

Để thuận tiện cho việc xử lý đơn, thư, đại biểu cần phân loại đơn, thư khiếu nại, tố cáo thành các loại: đơn khiếu nại hay đơn tố cáo, đơn, thư trùng lặp, đơn, thư khiếu nại tập thể, nội dung tố cáo, đối tượng khiếu nại, tố cáo ... Trên cơ sở đơn, thư đã phân loại, đại biểu tiến hành xử lý đơn theo nguyên tắc; nắm rõ chức năng, nhiệm vụ của đại biểu được pháp luật quy định; nắm rõ trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo của từng cơ quan; xác định các yếu tố pháp lý liên quan tới nội dung đơn; tập hợp tài liệu, các văn bản có liên quan, phục vụ cho việc giám sát giải quyết vụ việc.

Đại biểu có thể phải tìm hiểu, xác minh thực tế. Đại biểu HĐND gửi yêu cầu

theo mẫu chuyển đơn, thư khiếu nại, tố cáo đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo hoặc thông qua Thường trực HĐND để chuyển đơn.

Về đơn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị: Để làm hết trách nhiệm của mình, đại biểu HĐND cấp xã không chỉ dừng ở việc chuyển đơn mà cần phải theo dõi việc cơ quan, tổ chức, cá nhân xử lý đơn thư như thế nào. Đại biểu nên lập sổ theo dõi đơn, thư đã được gửi đến cơ quan, tổ chức, cá nhân nào, gửi ngày nào. Trên cơ sở quy định của pháp luật về thời hạn trả lời đơn thư, đại biểu đơn đốc người có trách nhiệm giải quyết thông qua hình thức gặp gỡ trực tiếp hoặc tiếp tục gửi công văn, thư đề nhắc về thời hạn giải quyết. Trong trường hợp đơn, thư được giải quyết nhưng đại biểu xét thấy việc giải quyết không thỏa đáng, đại biểu gặp người đứng đầu cơ quan, tổ chức để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại; khi cần thiết, đại biểu yêu cầu cơ quan, tổ chức cấp trên của cơ quan, tổ chức, cá nhân đó giải quyết.

Thứ năm, đại biểu HĐND phải thường xuyên gắn bó với cử tri, vừa lắng nghe và phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri, vừa giám sát, vừa tác động và đơn đốc các cơ quan có thẩm quyền giải quyết thỏa đáng các ý kiến, nguyện vọng chính đáng và hợp pháp của cử tri, đại biểu HĐND phải thường xuyên nghiên cứu tài liệu, các văn bản pháp luật nhằm tuyên truyền vận động cử tri chấp hành tốt chủ trương chính sách của Đảng, Nhà nước thực sự là cầu nối gắn kết giữa chính quyền với nhân dân, đồng thời tích cực tham gia hoạt động giám sát của Thường trực HĐND và các Ban của HĐND khi được phân công để không ngừng nâng cao kỹ năng trong hoạt động của người đại biểu dân cử.

Thứ sáu, thường xuyên bám sát sự lãnh đạo, chỉ đạo của Ban chấp hành Đảng bộ cấp xã; tăng cường sự phối hợp theo quy chế đã ban hành giữa Hội đồng nhân dân với Ủy ban Mặt trận tổ quốc, các đoàn thể đoàn thể chính trị của địa phương nhất là trong hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân phường, trong việc tiếp xúc với cử tri, trao đổi thông tin về kiến thức pháp luật, về tình hình chấp hành pháp luật nói chung, trao đổi về kinh nghiệm hoạt động nhằm nâng cao chất lượng giám sát của Hội đồng nhân dân.

4.2.6. Nâng cao chất lượng đại biểu HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

Chất lượng các hoạt động của HĐND nói chung và hoạt động giám sát nói riêng trước hết phụ thuộc vào năng lực của từng đại biểu. Do đó, việc lựa chọn bầu cử đại biểu HĐND không nên nặng về cơ cấu, nhất là cơ cấu mang tính hình thức, mà nên coi trọng phẩm chất, đạo đức, trình độ, năng lực công tác, tâm huyết với hoạt động của HĐND, có năng lực đóng góp vào hoạt động của HĐND, có điều kiện thực hiện nhiệm vụ đại biểu.

Cơ cấu hợp lý số lượng đại biểu HĐND các cấp nói chung và cấp xã nói riêng

theo hướng giảm số lượng đại biểu kiêm nhiệm và tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách. Việc làm này vừa tạo điều kiện để đại biểu HĐND toàn tâm, toàn ý tập trung cho nhiệm vụ của người đại biểu, vừa là giải pháp để khắc phục có hiệu quả tình trạng e ngại, nể nang trong thực hiện chức năng giám sát, đặc biệt là giám sát tại kỳ họp thông qua việc chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn của lãnh đạo UBND. Nên lựa chọn Trưởng các ban là người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội, Phó Trưởng ban có thể là công chức cấp xã.

Định kỳ hàng năm, mỗi đại biểu HĐND phải báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ đại biểu HĐND với cử tri nơi mình được bầu. Đây là việc phát huy quyền giám sát của Nhân dân đối với đại biểu dân cử, buộc mỗi đại biểu phải hoạt động tốt hơn, có trách nhiệm hơn trước xã hội và cử tri. Đồng thời thể hiện đúng vị trí, vai trò và nhiệm vụ là “người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân địa phương”. Từ đó chủ động, tích cực tham gia các hoạt động thuộc trách nhiệm của người đại biểu, thể hiện đầy đủ quyền hạn của mình trên các lĩnh vực hoạt động của người đại biểu HĐND.

Hàng năm thường xuyên cung cấp đầy đủ tài liệu, nhất là các chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước, các luật mới được ban hành, các thông tin về tình hình kinh tế và xã hội của địa phương cho đại biểu HĐND cấp xã. Đồng thời, mỗi đại biểu phải chủ động, tích cực nắm bắt thông tin, nắm tình hình thực tế của địa phương để tham gia thực hiện tốt công tác giám sát, thẩm tra, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng tại các kỳ họp của HĐND.

Quan tâm công tác bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng hoạt động cho đại biểu, nhất là các kiến thức về quản lý nhà nước, pháp luật, kỹ năng nghiên cứu tài liệu, thu thập thông tin, tiếp xúc cử tri, giám sát tại kỳ họp, giám sát thường xuyên, chất vấn, kỹ năng thẩm tra, ... cho đại biểu HĐND, giúp đại biểu tăng cường vai trò của mình tại các kỳ họp HĐND.

Bản thân mỗi đại biểu, đặc biệt là các đại biểu “*kiêm nhiệm*” các chức danh Chủ tịch HĐND, Trưởng, Phó, uỷ viên các Ban của HĐND cấp xã cần chủ động tự học, nghiên cứu các quy định của luật, các văn bản hướng dẫn thực hiện liên quan đến thẩm quyền của HĐND, các Ban và đại biểu HĐND xã; nâng cao hiểu biết trong lĩnh vực được phân công, rèn luyện kỹ năng để thực hiện tốt nhiệm vụ theo luật định. Cần tích cực nghiên cứu, nắm vững chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và Nghị quyết của HĐND. Thường xuyên trau dồi kỹ năng hoạt động, kỹ năng thu thập và xử lý thông tin để hoạt động giám sát của HĐND đi vào thực chất. Tăng cường tiếp xúc cử tri để lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của Nhân dân, đặc biệt là phát hiện những bất cập, vướng mắc trong quá trình tổ chức triển khai thực hiện các nhiệm

vụ để kiến nghị sửa đổi, tháo gỡ kịp thời, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động HĐND và thật sự là người đại biểu đại diện của Nhân dân.

Quan tâm đổi mới và tăng cường công tác thông tin phục vụ hoạt động của đại biểu, bởi việc nắm bắt thông tin đa chiều, kịp thời sẽ thúc đẩy hoạt động giám sát của đại biểu được nâng cao về chất.

4.2.7. Tăng cường trách nhiệm của chính quyền địa phương đối với HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

Để tăng cường chất lượng hoạt động của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh nói chung và chất lượng hoạt động giám sát nói riêng, đòi hỏi chính quyền địa phương cần quan tâm thực hiện tốt các nội dung sau:

Hướng dẫn nghiệp vụ, kỹ năng, điều kiện làm việc và chế độ chính sách cho đại biểu HĐND và Thường trực HĐND cấp xã. Theo đánh giá chung, một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả giám sát của HĐND cấp xã là do hạn chế về năng lực, trình độ của đại biểu HĐND, Thường trực HĐND. Do vậy, cần hướng dẫn nghiệp vụ, kỹ năng cho đại biểu HĐND và Thường trực HĐND cấp xã. Ngoài những kiến thức chung được trang bị cho mỗi đại biểu HĐND và Thường trực HĐND cấp xã, thì cần thường xuyên tổ chức tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ, kỹ năng hoạt động cho các đại biểu bằng nhiều hình thức. Bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng hoạt động cho đại biểu, nhất là các kiến thức về pháp luật, kỹ năng nghiên cứu tài liệu, thu thập thông tin, tiếp xúc cử tri, giám sát tại kỳ họp, giám sát thường xuyên, chất vấn, phản biện; kỹ năng thẩm tra, giám sát công tác quy hoạch, đầu tư xây dựng cơ bản; công tác xây dựng dự toán, quản lý thu, chi ngân sách Nhà nước...trên cơ sở các yếu tố về điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội và các vấn đề phát sinh trong quá trình quy hoạch phát triển đô thị hóa trên địa bàn tỉnh.

Trong những năm gần đây mặc dù đã được Đảng và Nhà nước quan tâm tạo điều kiện cho việc tổ chức và hoạt động, nhưng trên thực tế điều kiện làm việc của HĐND các cấp, đặc biệt là HĐND cấp xã hiện nay vẫn còn rất nhiều khó khăn. Cơ sở vật chất và kinh phí cho hoạt động HĐND cấp xã còn phụ thuộc quá nhiều vào UBND, phụ thuộc vào nguồn thu ngân sách của địa phương...Do đó, cần quan tâm đầu tư chi phí và điều kiện vật chất cho hoạt động của HĐND cấp xã. Đối với đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách cần được trang bị phương tiện thông tin liên lạc, tài liệu, phòng làm việc hợp lý, tương xứng với trách nhiệm của đại biểu. Đối với các chức danh kiêm nhiệm của HĐND cấp xã (Chủ tịch HĐND, Trưởng Ban, Phó trưởng Ban của HĐND) nên có chế độ thỏa đáng để động viên, khuyến khích họ nâng cao tinh thần trách nhiệm, toàn tâm, toàn ý, đi vào chiều sâu công việc của người đại biểu nhân

dân. Theo đó, khi phân bổ ngân sách ngoài các nhiệm vụ chung, HĐND cần quyết định kinh phí hoạt động của mình, trong đó cần ưu tiên bảo đảm kinh phí hoạt động của Thường trực, các Ban theo luật định, nhất là kinh phí dành cho hoạt động giám sát, thẩm tra.

5. Giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

5.1. Yêu cầu đối với nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

Về chất lượng và các tiêu chí đánh giá chất lượng nghị quyết của HĐND các cấp nói chung, nghị quyết của HĐND cấp xã nói riêng cho đến nay vẫn chưa có công trình chuyên khảo nào nghiên cứu một cách hệ thống, toàn diện. Tuy nhiên, xuất phát từ các cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng nghị quyết của HĐND cấp xã ở nước ta, có thể đưa ra các tiêu chí như sau:

Thứ nhất, nghị quyết của HĐND cấp xã phải thể hiện trọn vẹn và ghi nhận đầy đủ ý chí, quyền lợi của nhân dân; gắn với những giá trị cao quý, những chuẩn mực xã hội mà đa số các thành viên thừa nhận. Xác định tiêu chí này nhằm bảo đảm việc ban hành các nghị quyết của HĐND cấp xã đúng định hướng chính trị, giữ vững bản chất dân chủ nhân dân và đánh giá đúng mức sự tác động của tâm lý pháp luật vào quá trình xây dựng pháp luật. Đó cũng là một trong những điều kiện đưa pháp luật phát triển đúng hướng, củng cố lòng tin của nhân dân vào sự công minh của pháp luật, nâng cao chất lượng, uy tín của pháp luật và tăng cường hiệu lực thi hành của pháp luật trong thực tế.

Thứ hai, nội dung nghị quyết của HĐND cấp xã phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, điều kiện phát triển của địa phương. Pháp luật là một phạm trù chủ quan, phản ánh hiện thực khách quan. Sự phản ánh đó xuất phát từ đòi hỏi của đời sống hiện thực, không thể cao hơn trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. Nghị quyết của HĐND cấp xã có phản ánh đúng hiện thực khách quan thì mới điều chỉnh được các quan hệ xã hội, cũng như mới được xã hội chấp nhận. Tính khách quan trong xây dựng nghị quyết của HĐND cấp xã đòi hỏi người có thẩm quyền, cán bộ soạn thảo phải bám sát đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; Hiến pháp, luật, các văn bản quản lý nhà nước của cấp trên; tình hình thực tiễn xã hội; nhiệm vụ trước mắt và lâu dài của QLNN; thái độ, tâm lý của cộng đồng dân cư đối với vấn đề, nội dung của văn bản QLNN sắp ban hành... Tính khách quan trong xây dựng nghị quyết của HĐND cấp xã cũng đòi hỏi phải loại trừ tình trạng đề cao lợi ích của địa phương mình, coi thường lợi ích chung, lợi ích của toàn xã hội và lợi ích của các địa phương khác.

Thứ ba, hệ thống nghị quyết của HĐND cấp xã phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất. Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp của nghị quyết của HĐND cấp xã là một trong những tiêu chí quan trọng trong đánh giá thực trạng của hệ thống văn bản QLNN. Hiến pháp là đạo luật cơ bản, có hiệu lực pháp lý cao nhất, do đó mọi văn bản luật cũng như văn bản dưới luật đều phải tôn trọng tính tối cao của Hiến pháp. Cùng với tính hợp hiến, các nghị quyết của HĐND cấp xã phải bảo đảm tuân thủ “thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật”.

Thứ tư, hệ thống nghị quyết của HĐND cấp xã phải toàn diện, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, bảo đảm phát huy vai trò và hiệu lực. Về tính toàn diện, HĐND 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. Với vị trí, tính chất pháp lý đó, HĐND cấp xã có 2 chức năng: 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 HĐND. Thực hiện chức năng này đòi hỏi hệ thống nghị quyết HĐND cấp xã phải đầy đủ, toàn diện. Về tính đồng bộ, văn bản QLNN bao gồm nhiều bộ phận liên quan chặt chẽ với nhau, nghị quyết HĐND cấp xã là một bộ phận cấu thành. Cho nên, khi đánh giá thực trạng ban hành văn bản QLNN phải xem bộ phận hình thành trong hệ thống pháp luật có mâu thuẫn, trùng lặp, chồng chéo với nhau không. Một hệ thống văn bản QLNN không đồng bộ khó có thể phát huy hiệu quả trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Tính đồng bộ của nghị quyết HĐND cấp xã đòi hỏi nghị quyết HĐND cấp xã được ban hành phải đảm bảo trọn vẹn, hạn chế và loại trừ khả năng xảy ra tình trạng chia cắt trong áp dụng pháp luật. Muốn vậy, cần tuân thủ nguyên tắc: nghị quyết HĐND cấp xã phải được quy định cụ thể để khi các văn bản đó có hiệu lực thì được thi hành ngay; văn bản hướng dẫn phải được soạn thảo cùng lúc với văn bản QLNN được hướng dẫn; bảo đảm tính chắc chắn, tính ổn định, tính trong sáng, rõ ràng của pháp luật... Về tính khả thi, chương trình xây dựng, ban hành nghị quyết HĐND cấp xã và dự thảo nghị quyết HĐND cấp xã phải dựa trên các căn cứ khách quan, khoa học, dự kiến được các nguồn lực, cân nhắc cách thức triển khai thực hiện và kèm theo phương án đề xuất về kinh phí và tính toán các nguồn lực khác cần thiết cho việc triển khai thực hiện. Các quy định trong các nghị quyết HĐND cấp xã cần cụ thể, không dừng lại ở chương, mục mang tính chung chung.

Thứ năm, nghị quyết HĐND cấp xã phải được soạn thảo thông qua kỹ thuật lập quy và đạt yêu cầu về hình thức. Hình thức thể hiện của nghị quyết HĐND cấp xã chỉ được thừa nhận là tốt khi thông qua các kỹ thuật lập quy và chuyển tải được các nội

đúng căn pháp luật hoá thành những cấu trúc, phạm trù pháp lý, bảo đảm không thoát ly ra khỏi bản chất.

Thứ sáu, quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết HĐND cấp xã phải hoàn thiện. Nghị quyết của HĐND cấp xã chỉ có chất lượng cao khi thông qua quy trình xây dựng, ban hành hợp lý, khoa học, hiệu quả, đảm bảo các giai đoạn được thực hiện một cách độc lập và được xác định theo một trật tự chặt chẽ, nghiêm ngặt, thể hiện đầy đủ ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, thu hút trí tuệ của các nhà khoa học, kinh nghiệm và đóng góp của các đối tượng liên quan.

5.2. Giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang

5.2.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng ủy đối với hoạt động ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã

Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của HĐND nói chung và hoạt động xây dựng, ban hành nghị quyết nói riêng là một trong những biện pháp để đảm bảo nghị quyết ban hành được đúng hướng, góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; tạo nên sự thống nhất trong toàn bộ hệ thống chính trị trong quá trình triển khai đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước vào thực tế.

Các cấp ủy đảng cần nhận thức đúng, đầy đủ hơn nữa về vai trò, vị trí của HĐND trong hệ thống chính trị; chú trọng công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, giới thiệu đảng viên ưu tú ứng cử đại biểu HĐND, nhất là các nhân sự chủ chốt của HĐND, như: Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, trưởng, phó các Ban của HĐND huyện... đòi hỏi phải lựa chọn được đảng viên thực sự có đủ trình độ chuyên môn, năng lực, phẩm chất đạo đức và kỹ năng vượt trội để đảm đương được nhiệm vụ trong tình hình mới.

Định kỳ hằng quý, Thường trực cấp ủy cần có kế hoạch giao ban với Thường trực HĐND huyện để bàn bạc, trao đổi các chủ trương, chính sách lớn của địa phương. Đặc biệt, cần xây dựng Quy chế làm việc cụ thể, trong đó phân định rõ chức năng lãnh đạo của Đảng với chức năng, nhiệm vụ của HĐND huyện, xác định rõ những vấn đề nào cấp ủy ra nghị quyết, những vấn đề nào thuộc thẩm quyền của HĐND huyện; quy định rõ các đề án quan trọng về quy hoạch, kế hoạch, chính sách kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện sau khi đã có sự thảo luận giữa HĐND và UBND cấp xã phải được đưa ra cấp ủy xem xét cho ý kiến...

Cần phát huy vai trò của cấp uỷ trong định hướng chính trị thông qua việc đề ra các chủ trương, nghị quyết về phát triển KT-XH, quốc phòng, an ninh ở địa phương; chỉ đạo HĐND cấp xã kịp thời cụ thể hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước, các nghị quyết của cấp ủy thành các nghị quyết, nhiệm vụ, đề án,

quyết định cụ thể. Trước mỗi kỳ họp, Đảng ủy xã cần nghiên cứu kỹ dự thảo nghị quyết của HĐND để có ý kiến chỉ đạo cụ thể; đặc biệt là nghị quyết về mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp phát triển KT - XH; về phân bổ dự toán ngân sách nhà nước và chi ngân sách địa phương, nghị quyết về chương trình giám sát,... Cấp ủy cần quan tâm định hướng về nội dung và phương thức hoạt động giám sát của HĐND; tập trung lãnh đạo, chỉ đạo HĐND trong suốt quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện nghị quyết về chương trình giám sát; trong hoạt động xem xét báo cáo, chất vấn,...

5.2.2. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về hoạt động của HĐND các cấp nói chung, cấp xã nói riêng

Cần xác định rõ vị trí, tính chất pháp lý của HĐND và UBND theo hướng quy định rõ về quyền tự chủ của HĐND trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương, đặc biệt là vấn đề ngân sách và sử dụng các nguồn lực của địa phương; xác định rõ tính chất, vai trò, chức năng chấp hành và quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn của UBND ở mỗi cấp chính quyền địa phương.

Quy định rõ những nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của Trung ương và của mỗi cấp CQDP theo hướng xác định từ cấp dưới lên cấp trên; việc nào CQDP cấp dưới không làm được thì CQDP cấp trên, cơ quan Trung ương mới làm và phải làm. Theo đó, những việc thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của cấp nào thì cấp đó chịu trách nhiệm thực hiện, các cấp khác giữ vai trò phối hợp nếu có liên quan, khắc phục việc can thiệp, chỉ đạo, điều hành không đúng thẩm quyền của cấp trên đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cấp dưới.

Quy định cụ thể, rõ ràng các nhiệm vụ, quyền hạn và quy trình giám sát của HĐND và các cơ quan của HĐND, đại biểu HĐND, đặc biệt là chế tài xử lý kết quả thực hiện các kiến nghị của các chủ thể giám sát đối với các cá nhân, tổ chức và cơ quan chịu sự giám sát; thực hiện công khai, minh bạch các hoạt động giám sát; phát huy dân chủ và giám sát của người dân; tăng cường sự tham gia của người dân, phát huy quyền làm chủ trực tiếp của người dân và vai trò tự quản của cộng đồng dân cư trên địa bàn. Xác định rõ nội dung và phạm vi trách nhiệm các lĩnh vực công việc do chính quyền cơ sở quản lý và tổ chức thực hiện; những công việc chính quyền cơ sở giao cho thôn, tổ dân phố để triển khai thực hiện; đồng thời xây dựng và nhân rộng các mô hình tổ chức tự quản theo các lĩnh vực ở thôn, tổ dân phố cho phù hợp.

Theo tính chất pháp lý, nghị quyết thuộc thẩm quyền của HĐND cấp xã ban hành nghị quyết quy phạm và nghị quyết cá biệt. Với nghị quyết quy phạm được điều chỉnh bởi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định cụ thể về quy trình, thủ tục, cơ chế phối hợp, kiểm soát ban hành. Tuy nhiên, tính đến thời điểm hiện nay, pháp luật chuyên ngành chưa quy định lĩnh vực HĐND cấp xã ban hành nghị quyết quy

phạm. Do đó, thực tế loại hình này HĐND cấp xã chưa có, mà chủ yếu là ban hành nghị quyết cá biệt, nhưng pháp luật hiện chưa có quy định thống nhất về quy trình, thủ tục, cơ chế phối hợp và phương thức kiểm soát đối với loại hình chiếm phần lớn trong hoạt động của HĐND cấp xã hiện nay.

Trên thực tế, để thực hiện chức năng quyết định những vấn đề tại địa phương thuộc thẩm quyền của HĐND cấp xã có rất nhiều những nội dung quan trọng cần thiết phải có sự kiểm soát của các cơ quan chuyên môn như: Quyết định biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội; đấu tranh, phòng, chống quan liêu, tham nhũng trong phạm vi được phân quyền; biện pháp bảo hộ tài sản của cơ quan, tổ chức, bảo hộ tính mạng, tự do, danh dự, nhân phẩm, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân trên địa bàn xã; Quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách xã, điều chỉnh dự toán ngân sách xã trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách xã; quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án của xã trong phạm vi được phân quyền...thêm vào đó, với xu hướng phân quyền, phân cấp hiện nay đòi hỏi cần phải có cơ chế kiểm soát không những với nghị quyết quy phạm mà còn cần kiểm soát với cả nghị quyết cá biệt. Qua đó, nhóm khảo sát đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng ban hành nghị quyết hiện nay đó là cần phải hoàn chỉnh các quy định của pháp luật đối với quy định ràng buộc về quy trình, cơ chế kiểm soát, phối hợp, kiểm soát trong quá trình ban hành.

5.2.3. Tăng cường công tác phối hợp giữa Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp

Trong việc ban hành nghị quyết, dù là văn bản QPPL hay văn bản cá biệt thì các ban của HĐND chủ động vào cuộc, phối hợp ngay từ đầu với UBND cùng cấp trong việc chuẩn bị nội dung; chủ động tham dự các cuộc họp do UBND tổ chức để nắm bắt thông tin, tham gia, góp ý kiến ngay từ khâu soạn thảo dự thảo nghị quyết trình HĐND.

Để tăng cường phối hợp giữa HĐND với Ủy ban MTTQ cùng cấp trong hoạt động ban hành nghị quyết, Thường trực HĐND và Ban Thường trực Ủy ban MTTQ cần thực hiện tốt quy chế phối hợp công tác đã ký kết ngay từ đầu nhiệm kỳ. Khi xây dựng chương trình hoạt động hằng năm, Thường trực HĐND và Ban Thường trực Ủy ban MTTQ phối hợp, thông báo nội dung, kế hoạch thời gian, cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Ban Thường trực Ủy ban MTTQ chủ trì giám sát việc thực hiện.

Cần thường xuyên theo dõi, giám sát chặt chẽ công tác phối hợp của các nhóm chủ thể và phối hợp của các cá nhân với từng bộ phận. Có kiểm tra và đánh giá kịp thời để giúp đỡ các cá nhân và bộ phận phòng ban khi cần thiết.

Duy trì công tác giao ban phối hợp hoạt động giữa Thường trực HĐND, các

Ban của HĐND cấp huyện với HĐND, các Ban của HĐND cấp xã, Thường trực Mặt trận Tổ quốc để thông tin về tình hình hoạt động, trao đổi kinh nghiệm hoạt động, hỗ trợ cùng thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ.

5.2.4. Nâng cao trách nhiệm của các chủ thể tham gia xây dựng và ban hành nghị quyết

Đối với Thường trực HĐND: Thực hiện tốt vai trò chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan của HĐND, đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất. Tổ chức các phiên họp của Thường trực HĐND chất lượng, hiệu quả, giải quyết kịp thời các nhiệm vụ cụ thể, các vấn đề phát sinh giữa hai kỳ họp của HĐND thuộc thẩm quyền. Tăng cường đôn đốc UBND cùng cấp và các cơ quan hữu quan ở địa phương thực hiện nghị quyết của HĐND khi có hiệu lực thi hành và báo cáo theo quy định. Giám sát, theo dõi các chức danh do HĐND bầu, phê chuẩn trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, làm cơ sở phục vụ chất vấn và trình HĐND lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm, đánh giá thực hiện nhiệm vụ hàng năm. Thường xuyên giữ mối liên hệ với UBND, các cơ quan hữu quan, Ban Thường trực Ủy Ban MTTQ Việt Nam, các thành viên của Mặt trận cùng cấp.

Đối với các Ban của HĐND: Tích cực, chủ động tham gia chuẩn bị các nội dung cho kỳ họp HĐND, nâng cao chất lượng thẩm tra các báo cáo, đề án, dự thảo nghị quyết trình HĐND. Việc thẩm tra các vấn đề phát sinh giữa 2 kỳ họp được thực hiện kịp thời, đúng quy định; tăng cường đôn đốc việc giải quyết kiến nghị của cử tri, đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, tổ chức gửi đến. Tích cực tham gia các hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri, cũng như chủ động triển khai giám sát về lĩnh vực thuộc trách nhiệm của Ban. Tăng cường công tác khảo sát tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về lĩnh vực phụ trách do HĐND hoặc Thường trực HĐND tình phân công. Phát huy vai trò Ủy viên của Ban trong việc nghiên cứu tài liệu, đề xuất, tham gia và có chính kiến về những quyết định, giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, nhiệm vụ của Ban.

Đối với Tổ đại biểu HĐND: Nâng cao trách nhiệm của Tổ trưởng, Tổ phó Tổ đại biểu trong tổ chức, duy trì các hoạt động của Tổ; xây dựng chương trình công tác, giám sát, kế hoạch phân công đại biểu tiếp công dân; thực hiện tốt việc tổng hợp kiến nghị của cử tri, tích cực tham gia thảo luận tại kỳ họp HĐND tỉnh; đánh giá, xếp loại hoạt động của Tổ và đại biểu trong Tổ, động viên khen thưởng kịp thời đại biểu HĐND, Tổ đại biểu HĐND hoàn thành tốt nhiệm vụ.

Đối với đại biểu HĐND: Đại biểu HĐND phải xác định rõ vai trò và trách nhiệm; trau dồi kỹ năng hoạt động đại biểu, chủ động nghiên cứu tài liệu, nắm chắc tình hình thực tiễn, ý kiến, kiến nghị của cử tri để tham gia kiến nghị, góp ý nội dung

của các nghị quyết, nội dung giám sát; thực hiện tốt quyền phát biểu, chất vấn, tham gia tích cực các hoạt động giám sát. Đề xuất cơ quan, đơn vị sắp xếp cho cá nhân đại biểu HĐND thuộc cơ quan, đơn vị mình dành thời gian hoạt động HĐND đảm bảo theo quy định.

5.2.5. Nâng cao hiệu quả, chất lượng của các kỳ họp của HĐND cấp xã

Nâng cao chất lượng kỳ họp HĐND huyện cần làm tốt các khâu sau:

Trước hết cần thực hiện tốt công tác chuẩn bị trước kỳ họp: Thường trực HĐND cấp xã cần đề nghị UBND cùng cấp và các cơ quan, đơn vị liên quan chuẩn bị các báo cáo trình tại kỳ họp cũng như các tài liệu liên quan bảo đảm chất lượng, cung cấp đầy đủ kịp thời thông tin cần thiết để đại biểu có thời gian nghiên cứu, chuẩn bị cho nội dung thảo luận tại kỳ họp. Cùng với đó, thông qua các cuộc tiếp xúc cử tri, Thường trực HĐND cấp xã phân tích, lựa chọn những vấn đề có liên quan trực tiếp đến việc thực hiện các nhiệm vụ trọng tâm của địa phương hoặc những vấn đề bức xúc mà cử tri quan tâm để tổng hợp đưa vào nội dung thảo luận, chất vấn tại kỳ họp.

Nội quy phiên họp cần được đại biểu thực hiện nghiêm túc: Việc tuân thủ đúng thời gian bắt đầu và kết thúc, trang phục của các buổi làm việc, vị trí ngồi của đại biểu là vấn đề cần được các đại biểu chính thức, cũng như đại biểu mời nghiêm túc thực hiện. Việc này có thể được thể hiện trong giấy mời dự họp hoặc người chủ trì có thể quán triệt ngay đầu giờ buổi làm việc. Tránh việc ra vào không đúng giờ, chỗ ngồi lộn xộn, điều đó ít nhiều ảnh hưởng đến sự trang nghiêm của kỳ họp và gây ức chế cho người điều hành, gây mất tập trung cho những người xung quanh và ảnh hưởng đến thời gian, chất lượng kỳ họp.

Thay đổi cách trình bày tại cuộc họp bằng việc tích cực ứng dụng công nghệ thông tin: Để kỳ họp HĐND huyện không nhàm chán, tạo hứng thú cho các đại biểu dự kỳ họp. Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong kỳ họp HĐND huyện là rất cần thiết như: Hoạt động giám sát chuyên đề bằng hình ảnh qua đó cho tất cả đại biểu dự kỳ họp nhìn thấy thực trạng của vấn đề đang giám sát. Nếu có thể, việc trình bày báo cáo của các ngành cần khái quát bằng hình ảnh để đại biểu dễ nắm bắt, hạn chế cách đọc toàn văn từ đầu đến cuối báo cáo, bởi việc đó đại biểu tự nghiên cứu được.

Tạo không khí sôi nổi trong kỳ họp: Chủ tọa yêu cầu các đại biểu tích cực phát biểu, tham gia ý kiến thảo luận, nêu cao trách nhiệm nghiên cứu tài liệu, ý kiến của cử tri và chuẩn bị kỹ nội dung thảo luận sao cho đúng, trúng và phù hợp nguyện vọng cử tri. Trên cơ sở các báo cáo, tờ trình, chủ tọa kỳ họp gợi ý một số nội dung trọng tâm đề nghị các đại biểu tập trung thảo luận. Các nội dung thảo luận nên tập trung đi sâu, phân tích, đánh giá tình hình thực hiện các chỉ tiêu, nhiệm vụ kinh tế - xã hội của năm, đề xuất các giải pháp tăng thu ngân sách năm tiếp theo.

Nâng cao chất lượng thảo luận dự thảo nghị quyết của đại biểu HĐND huyện: câu hỏi thảo luận chất vấn cần đúng và trúng, muốn vậy đại biểu HĐND huyện cần đầu tư thời gian và công sức để nghiên cứu một cách nghiêm túc về vấn đề sẽ chất vấn. Câu hỏi chất vấn cần tập trung vào vấn đề tại sao? Chứ không phải câu hỏi là cái gì? Hay chỉ hỏi để biết thông tin và con số. Đại biểu cần chuẩn bị trước và kỹ câu hỏi thảo luận đảm bảo nội dung và thời gian chất vấn. Tránh trình bày quá dài, khi hết thời gian không kịp đề cập đến vấn đề.

Đổi mới hoạt động điều hành tại kỳ họp: Chủ tọa điều hành kỳ họp định hướng cho đại biểu hướng hỏi thẳng vào vấn đề được nêu, xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, địa phương trong thực thi nhiệm vụ. Các đại biểu chất vấn cần chất vấn với tinh thần thẳng thắn, xây dựng, tránh lòng vòng, ngại va chạm. Những vấn đề chưa nhất trí, đại biểu nên đề nghị được trực tiếp đối thoại làm rõ. Chủ tọa kỳ họp cũng cần yêu cầu các cơ quan có trách nhiệm trả lời chất vấn phải đi thẳng vào nội dung đại biểu chất vấn, giải trình những việc đã làm được, chưa làm được, nêu nguyên nhân và có giải pháp khắc phục những tồn tại. Chỉ có như vậy mới dần hạn chế được cách trả lời chung chung, đùn đẩy trách nhiệm hoặc đổ lỗi cho khách quan của đại diện đơn vị trả lời chất vấn.

Chủ tọa kỳ họp cần kết luận từng nội dung cụ thể, yêu cầu và lộ trình thực hiện: Cùng với việc chuẩn bị kỹ các tài liệu và nội dung liên quan đến dự thảo nghị quyết trước kỳ họp, sự điều hành linh động của chủ tọa, sự đổi mới trong hoạt động thảo luận của các đại biểu HĐND cấp xã, sự phối hợp có trách nhiệm của đơn vị có liên quan. Tin tưởng rằng chất lượng hoạt động của HĐND huyện ngày càng được nâng cao, qua đó góp phần giải quyết dứt điểm, kịp thời những vấn đề tồn tại, kéo dài gây bức xúc trong nhân dân tại địa phương.

5.2.6. Nâng cao chất lượng hoạt động tự kiểm tra, giám sát trong quá trình ban hành nghị quyết

** Hoạt động tự kiểm tra trong ban hành nghị quyết:* Tự kiểm tra là một trong những hình thức kiểm tra được quy định với cả nghị quyết quy phạm và nghị quyết cá biệt. Tự kiểm tra chính là cơ hội để các chủ thể có trách nhiệm tham gia quy trình ban hành nghị quyết xem xét lại chính sản phẩm của mình về tính hợp pháp, hợp lý của văn bản. Tuy nhiên, đối với nghị quyết cá biệt hình thức này chưa được quy định rõ trong các quy định của pháp luật, mà đang dừng lại ở một khâu, bước tác nghiệp trong quản lý. Để nâng cao trách nhiệm của các chủ thể đối với hoạt động kiểm tra, trong thời gian tới cần:

Một là, nâng cao nhận thức của các chủ thể đối với vai trò của tự kiểm tra, ý nghĩa của tự kiểm tra trong quy trình ban hành nghị quyết;

Hai là, hoàn thiện các quy định của pháp luật đối với các quy định tự kiểm tra với nghị quyết cá biệt;

Ba là, phát huy vai trò của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND cấp xã trong việc kiểm tra, đôn đốc với hoạt động tự kiểm tra nghị quyết.

** Hoạt động giám sát của các chủ thể trong ban hành nghị quyết*

- *Hoạt động giám sát của HĐND:* Đối với hoạt động giám sát của HĐND nói chung và hoạt động ban hành nghị quyết nói riêng, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, đặc biệt là Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND ra đời năm 2015 đã đánh dấu một bước tiến quan trọng trong quá trình hoàn thiện thể chế pháp lý về hoạt động giám sát của HĐND, cũng như đưa hoạt động giám sát của HĐND các cấp đi vào nền nếp, đạt chất lượng và hiệu quả cao hơn. Chức năng đại diện, quyết định và giám sát là chức năng của HĐND cấp xã. Những chức năng này có mối quan hệ mật thiết với nhau, quy định và tương hỗ lẫn nhau nhằm thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ theo luật định. Như vậy, HĐND cấp xã là cơ quan không những có trách nhiệm quyết định thông qua ban hành nghị quyết và tổ chức thực hiện các nghị quyết đó mà còn thực hiện chức năng giám sát các hoạt động đối với cơ quan, tổ chức nhà nước ở địa phương và tự giám sát đối với hoạt động của HĐND, cụ thể: Thường trực HĐND, các Ban HĐND Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND. Thời gian tới để việc ban hành nghị quyết và thực hiện nghị quyết có hiệu quả cần thực hiện đồng bộ các giải pháp:

Một là, tăng cường hơn nữa sự lãnh đạo của cấp ủy đảng đối với hoạt động của HĐND, đặc biệt là quy hoạch, đào tạo, bố trí cán bộ có năng lực, bảo đảm các chức danh trong HĐND tương xứng với yêu cầu, nhiệm vụ. Tăng số lượng cấp ủy viên cùng cấp trong Thường trực và các Ban HĐND.

Hai là, cần quy định biện pháp chế tài cụ thể để đảm bảo các kiến nghị sau giám sát của các cơ quan chức năng của Hội đồng nhân dân các cấp được các cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp thu, chấn chỉnh một cách nhanh chóng, kịp thời, tránh tình trạng nhắc đi nhắc lại nhiều lần như hiện nay.

Ba là, ngoài việc được tập huấn chung vào đầu các nhiệm kỳ, cần tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng chuyên sâu cần thiết theo từng lĩnh vực để đại biểu Hội đồng nhân dân, nhất là hai Ban của Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã thực hiện tốt hơn chức năng giám sát của mình, đồng thời có thể chia sẻ kinh nghiệm cùng hoàn thiện về kỹ năng, nghiệp vụ.

- Hoạt động giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội:

Một là, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng để phát huy vai trò giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội. Tập trung cụ thể hóa nội dung Chỉ thị số

18-CT/TW ngày 26/10/2022 của Ban Bí thư về phát huy vai trò, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giám sát, phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, đây là một trong những căn cứ chính trị quan trọng cần được thực hiện tốt để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội trong thời gian tới.

Hai là, tăng cường sự phối hợp giữa MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên, các cơ quan, tổ chức khác trong thực hiện giám sát công tác tổ chức cán bộ. Hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam chỉ có thể phát huy hiệu quả tốt khi có sự phối hợp và thực hiện một cách đồng bộ với các hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm sát của các cơ quan, tổ chức khác trong hệ thống chính trị. Vì vậy, cần tăng cường sự phối hợp, kết hợp giữa hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên với hoạt động thanh tra của các cơ quan nhà nước, hoạt động kiểm tra của Đảng và hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND các cấp... sẽ góp phần làm cho hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam ngày càng hiệu quả, huy động được các cơ quan, tổ chức và nhân dân tham gia, tạo nên sức mạnh trong giám sát.

Ba là, việc giám sát công tác tổ chức cán bộ và giám sát đối với cán bộ, đảng viên phải được thực hiện thường xuyên, phát huy được vai trò của tổ chức công đoàn giám sát đối với việc thực hiện công tác cán bộ và cán bộ, đảng viên tại các cơ quan, tổ chức; rút kinh nghiệm việc triển khai các hoạt động giám sát công tác tổ chức cán bộ trong thời gian qua để lựa chọn những nội dung giám sát thực sự hiệu quả, có trọng tâm, trọng điểm phù hợp với điều kiện thực tế MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội.

Bốn là, để thực hiện tốt giám sát công tác cán bộ, MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cần thu hút và trọng dụng những người thực sự có đức, có tài, dám nói, dám chịu trách nhiệm trong hoạt động giám sát; tăng cường các biện pháp nâng cao trình độ đội ngũ lãnh đạo mặt trận các cấp, có chính sách quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng và thu hút cán bộ có năng lực, trình độ, phẩm chất, đạo đức để thực hiện giám sát; tập hợp, phát huy tối đa tiềm năng to lớn của các tổ chức thành viên và các cá nhân tiêu biểu, các nhân sĩ, trí thức, các nhà khoa học, các hội đồng tư vấn để huy động tham gia các hoạt động giám sát, giúp nâng cao chất lượng giám sát nói chung và giám sát công tác tổ chức cán bộ nói riêng của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội. Cần quan tâm đẩy mạnh công tác tập huấn, trao đổi kinh nghiệm về phương pháp, cách làm hiệu quả, tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến, quán triệt các quy định của Đảng, Nhà nước về giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội; các cán bộ làm công tác MTTQ ở cơ sở cần được trang bị tốt kiến thức về chính sách, pháp luật để thực hiện giám sát.

IV. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân địa phương. Giám sát và ban hành nghị quyết là hai chức năng quan trọng nhất của HĐND, là điều kiện để HĐND thực thi quyền hạn của mình. Việc nghiên cứu về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã là yêu cầu cần thiết, khách quan nhằm phát huy đến mức tối đa vai trò của HĐND, đảm bảo nguyên tắc quyền làm chủ thực sự của Nhân dân.

Tổ chức và hoạt động của HĐND cấp xã không ngừng được củng cố, phát triển, đã và đang phát huy vai trò quan trọng của mình trong sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, Nhà nước của dân, do dân và vì dân; từng bước khẳng định vị trí, vai trò của HĐND ở cơ sở. Nhiệm kỳ 2021-2026, HĐND cấp xã đã có nhiều đổi mới về tổ chức và hoạt động, nguyên tắc tập trung dân chủ được tôn trọng, dân chủ trong sinh hoạt được phát huy, tính hình thức trong hoạt động của HĐND giảm dần; chất lượng các kỳ họp HĐND, hiệu quả của hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết từng bước được nâng lên. Việc gần dân và lắng nghe ý kiến của Nhân dân được tăng cường; các đại biểu đã thường xuyên tiếp xúc cử tri để lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của Nhân dân và vận động Nhân dân thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và nghị quyết của HĐND. Có được những kết quả trên là do có sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy Đảng, sự vào cuộc của hệ thống chính trị và sự ủng hộ của mọi tầng lớp nhân dân. HĐND biết dựa vào dân trong hoạt động, được Nhân dân đồng tình, ủng hộ. Trong khuôn khổ đề tài, nhóm tác giả đã làm rõ cơ sở lý luận về vị trí, vai trò, chức năng, các yếu tố ảnh hưởng, tầm quan trọng về hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết; làm rõ cơ sở thực tiễn, pháp lý, các yếu tố khách quan, yếu tố chủ quan ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã; xác định những thuận lợi, khó khăn và nguyên nhân trong quá trình tiến hành hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết ở địa phương; từ những số liệu khảo sát, trao đổi trực tiếp với cơ sở, qua thảo luận, tham luận tại hội thảo... các chuyên đề khoa học đã phân tích làm rõ thực trạng những kết quả đạt được và hạn chế, thiếu sót trong hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND cấp xã trên địa bàn tỉnh Bắc Giang từ đầu nhiệm kỳ đến nay. Từ đó, có cơ sở lý luận, thực tiễn và pháp lý để đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động này, kết hợp một cách đồng bộ các giải pháp, phát huy hơn nữa sức mạnh của HĐND cấp xã, góp phần xây dựng bộ máy nhà nước ngày càng trong sạch, vững mạnh, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam giai đoạn hiện nay. Trên cơ sở đó, nhóm thực hiện đề tài cũng mạnh dạn tham mưu, kiến nghị với các chủ thể có thẩm quyền các nội dung thiết thực để có những quyết sách kịp thời, khả thi nhằm hướng tới xây dựng hệ thống cơ quan quyền lực

nhà nước ở địa phương thực sự là cơ quan đại diện, cơ quan quyền lực nhà nước ở cơ sở, là chỗ dựa, lắng nghe tâm tư nguyện vọng và đáp ứng những mong mỏi, chăm lo lợi ích của Nhân dân, tạo uy tín cho Đảng, Nhà nước.

Kết quả của đề tài là tài liệu có giá trị phục vụ công tác nghiên cứu, giảng dạy trong các chương trình đào tạo, bồi dưỡng của Trường Chính trị tỉnh. Đồng thời, với kết quả này sẽ là cơ sở tham mưu với Tỉnh ủy, chính quyền địa phương trong lãnh đạo, chỉ đạo nâng cao chất lượng hoạt động giám sát và ban hành nghị quyết của HĐND nói chung và HĐND cấp xã nói riêng trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

2. Một số kiến nghị, đề xuất

2.1. Đối với Trung ương

Thứ nhất, cần sửa đổi, bổ sung Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 theo hướng:

- Quy định rõ các chế tài giám sát và trình tự thủ tục áp dụng các chế tài cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện hoặc chậm thực hiện các kết luận, kiến nghị sau giám sát (Hiện nay, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 chưa quy định rõ chế tài cụ thể trong việc xử lý trách nhiệm khi cơ quan chịu sự giám sát khi không chấp hành hoặc thực hiện chưa đầy đủ những kiến nghị sau giám sát, đây là bất cập lớn dẫn đến vai trò giám sát của HĐND chưa phát huy hiệu quả). Việc đưa ra các chế tài cụ thể, nghiêm khắc sẽ buộc các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát báo cáo, giải trình và có biện pháp tích cực để khắc phục những vấn đề mà HĐND đã kiến nghị, yêu cầu.

- Bổ sung quy định hình thức giám sát lại nhằm kiểm tra việc thực hiện theo kiến nghị, kết luận của đối tượng bị giám sát chứ không phải chỉ là hoạt động báo cáo bằng văn bản mang tính hình thức như hiện nay;

- Xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá trong hoạt động giám sát làm chuẩn mực chung thống nhất để đánh giá hiệu quả giám sát đối với từng ban trong từng kỳ họp, trong từng năm và từng nhiệm kỳ.

- Cần quy định rõ nhiệm vụ của từng Ban của HĐND cấp xã trong hoạt động của mình, chứ không chỉ quy định nhiệm vụ chung của các Ban như hiện nay.

Thứ hai, nên sửa đổi, bổ sung Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 theo hướng:

- Quy định về cơ cấu số lượng đại biểu HĐND các cấp theo hướng giảm số lượng đại biểu kiêm nhiệm và tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách, đặc biệt đối với HĐND cấp xã;

- Tăng số đại biểu ở các cơ quan Đảng, đoàn thể, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp, đại biểu ngoài Đảng, đặc biệt tăng số đại biểu trẻ tuổi; giảm số lượng đại biểu công tác ở UBND cấp xã.