

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

TRẦN VĂN TÂN

**PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số : 62.38.01.02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Trương Thị Hồng Hà

Hà Nội, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận án là trung thực, đảm bảo độ chuẩn xác cao nhất có thể. Các tài liệu tham khảo, trích dẫn có xuất xứ rõ ràng.

Tôi hoàn toàn chịu trách nhiệm về công trình nghiên cứu của mình.

Hà Nội, tháng 10 năm 2016

Tác giả

Trần Văn Tân

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1.....	13
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	13
1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến đề tài.....	13
1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam	17
1.3. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án.....	31
CHƯƠNG 2.....	35
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ CỦA PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN.....	35
2.1. Những vấn đề lý luận của pháp luật về tổ chức HĐND.....	35
2.2. Lịch sử pháp luật về tổ chức HĐND.....	64
2.3. Lý luận điều chỉnh pháp luật về tổ chức HĐND.....	76
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2.....	79
Chương 3.....	81
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC HĐND VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC HĐND Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	81
3.1. Thực trạng pháp luật về tổ chức HĐND ở Việt Nam hiện nay.....	81
3.2. Thực hiện pháp luật về tổ chức HĐND ở Việt Nam hiện nay.	86
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	107
Chương 4.....	109
QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC HĐND Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	109
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về tổ chức HĐND ở Việt Nam hiện nay.....	109
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức HĐND ở nước ta hiện nay	120
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	142
KẾT LUẬN	143
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	145

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Dưới sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng, sự nỗ lực, phấn đấu không ngừng của các tầng lớp nhân dân; sự nghiệp đổi mới 30 năm qua đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử trên con đường xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam Xã hội chủ nghĩa. Nhận thức rõ hơn bản chất dân chủ và pháp quyền của Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Xác định rõ hơn vị trí, vai trò của Quốc hội: Xây dựng Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Nhận thức và xác định rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của Chủ tịch nước để thực hiện đầy đủ chức năng nguyên thủ quốc gia và trong quan hệ giữa Chủ tịch nước với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Xác định rõ hơn vị trí, chức năng của Chính phủ với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp và là cơ quan chấp hành của Quốc hội; đề cao tính dân chủ và pháp quyền trong điều hành của Chính phủ theo hướng xây dựng nền hành chính thống nhất, thông suốt, trong sạch, vững mạnh, có hiệu lực, hiệu quả; xác định yêu cầu và những nội dung tiếp tục đổi mới tổ chức chính quyền địa phương; nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp. Vị trí, vai trò, chức năng và tính độc lập trong hoạt động của hệ thống tư pháp được nhận thức rõ hơn, định hướng xây dựng hệ thống tư pháp trong sạch, vững mạnh, bảo vệ công lý, tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Chính vì vậy đã làm tăng thêm thế và lực mới của Việt Nam, tạo điều kiện để đẩy mạnh hơn nữa sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Tuy nhiên, trong quá trình đổi mới bộ máy nhà nước Việt Nam từ năm 1986 đến nay, chính quyền địa phương chưa có những kết quả cải cách rõ rệt như chính quyền trung ương. Chưa có cuộc cải cách nào tạo sự chuyển biến đồng bộ, thay đổi căn bản trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương chậm được đổi mới; chức năng, nhiệm vụ còn chồng chéo, tổ chức bộ máy công kênh, chia cắt, phân tán, nhiều tầng nấc; biên chế ngày càng phình to; hiệu lực, hiệu quả hoạt động thấp. Việc thí điểm mô hình tổ chức chính quyền địa phương, nhất là việc không tổ chức HĐND ở quận, huyện, phường triển khai kéo dài, kết quả mang lại không như mong đợi.

Vấn đề nghiên cứu chính quyền địa phương nói chung, HĐND nói riêng được đặt ra từ rất lâu. Tuy chưa đủ căn cứ để khẳng định vấn đề này đặt ra từ khi nào,

nhưng lịch sử nghiên cứu những vấn đề về chính quyền địa phương và HĐND chắc chắn có một bề dày đáng kể. Theo đánh giá của các nhà khoa học, hiện nay đã có hàng trăm, thậm chí hàng nghìn công trình nghiên cứu lớn nhỏ có liên quan về chính quyền địa phương, về HĐND. Hơn nữa, nghiên cứu vấn đề này không có nghĩa là chỉ quan tâm đến yếu tố pháp lý hay các công trình nghiên cứu dưới góc độ pháp luật. Bởi vì, đây là lĩnh vực nghiên cứu được nhiều nhà khoa học tiếp cận dưới mọi góc độ khác nhau. Các công trình liên quan vì thế ngày càng phong phú, đa dạng hơn (bao gồm cả sách chuyên khảo, tạp chí các chuyên ngành luật học, chính trị học, hành chính học, chính sách công, triết học, sử học...). Song cho đến nay, trong phạm vi các tư liệu đã được công bố, chưa có một công trình nghiên cứu độc lập nào đối với pháp luật về tổ chức HĐND ở Việt Nam.

Mặt khác, các công trình nghiên cứu có liên quan về chính quyền địa phương nói chung, về HĐND nói riêng đã được tập trung nghiên cứu trước khi Quốc hội Khóa XIII biểu quyết thông qua bản Hiến pháp năm 1992 bổ sung, sửa đổi với tên gọi Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 (vào ngày 28/11/2013, tại Kỳ họp thứ 6) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 19/6/2015. Và đương nhiên cũng trước khi Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI có chủ trương (tại Hội nghị Trung ương mười một từ ngày 04 đến ngày 07/5/2015): Tất cả các đơn vị hành chính quy định tại Khoản 1, Điều 110 Hiến pháp năm 2013 đều tổ chức cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND. Bên cạnh đó, các công trình khoa học nêu trên được tập trung nghiên cứu trong bối cảnh Luật Tổ chức HĐND và UBND ngày 26/11/2003; Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND ngày 03/12/2004; Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 19/6/2015; Quy chế hoạt động của HĐND ban hành kèm theo Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 02/4/2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử đại biểu HĐND ngày 24/11/2010 chưa ban hành hoặc đã được ban hành nhưng chưa bộc lộ rõ những tồn tại, hạn chế, bất cập qua thực tiễn.

Chính vì vậy, Nghiên cứu sinh đã lựa chọn đề tài nghiên cứu của mình là: “Pháp luật về tổ chức Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay”. Đề tài luận án được thực hiện dựa trên cơ sở thực tiễn và lý luận sau đây:

1.1. Trước hết, pháp luật về tổ chức HĐND ở Việt Nam là một đề tài có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cấp bách xuất phát từ dự báo tình hình thế giới, khu vực và trong nước thời gian tới

Trong đó có nhiều tác động thuận như: Hòa bình, hợp tác, phát triển vẫn là xu thế lớn; xu thế đa cực hóa và dân chủ hóa quan hệ quốc tế tiếp tục phát triển, tạo

thuận lợi cho Việt Nam triển khai hiệu quả chính sách đối ngoại độc lập, tự chủ, đa phương hóa, đa dạng hóa, tranh thủ các nguồn lực từ bên ngoài để phát triển nhanh hơn, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa. Khoa học - công nghệ, kinh tế tri thức phát triển mạnh mẽ. Kinh tế thế giới từng bước phục hồi và tăng trưởng trở lại. Thách thức giải quyết, ứng phó các vấn đề kinh tế - xã hội nảy sinh sau khủng hoảng đã để lại những kinh nghiệm quý. Hầu hết các quốc gia đều tiến hành cơ cấu lại nền kinh tế, điều chỉnh phương thức phát triển, tạo cơ hội để nước ta có cơ hội tiếp cận, tiếp thu những thành quả và phát triển trong xu thế chung của nhân loại.

Châu Á - Thái Bình Dương, trong đó có Đông Nam Á tiếp tục phát triển năng động, ngày càng đóng vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế, chính trị thế giới, trở thành tiêu điểm cạnh tranh, thu hút sự quan tâm của các nước lớn. Từ năm 2015, ASEAN trở thành cộng đồng và phát huy vai trò trung tâm ở khu vực. Đây là điều kiện thuận lợi để chúng ta tiếp tục mở rộng hợp tác quốc tế, phát huy vai trò, vị thế trong khu vực và trên trường quốc tế.

Ba mươi năm đổi mới đất nước ta đã tạo ra thế và lực mới. Thế mới và lực mới là tổng hòa những thành tựu hết sức to lớn, rất quan trọng về phát triển kinh tế, ổn định chính trị - xã hội, mở rộng quan hệ đối ngoại và hội nhập quốc tế. Thành quả và những kinh nghiệm, bài học, thành công, chưa thành công chính là tiền đề vật chất và tinh thần quan trọng để chúng ta tiếp tục đẩy mạnh toàn diện, đồng bộ công cuộc đổi mới.

Tuy nhiên, vẫn tiềm ẩn nhiều tác động không thuận đến Việt Nam như: Tình trạng bất ổn trong đời sống chính trị thế giới, khu vực (xung đột chủng tộc, tôn giáo; ly khai, khủng bố, bạo loạn chính trị, can thiệp vũ trang, chiến tranh cục bộ, chiến tranh mạng...) tác động thường xuyên đến đời sống của các quốc gia, trong đó có nước ta. Những vấn đề toàn cầu do an ninh tài chính, an ninh năng lượng, an ninh mạng, an ninh lương thực, biến đổi khí hậu; các vấn đề an ninh truyền thống và phi truyền thống tiếp tục diễn biến phức tạp... thách thức quyết liệt đến nước ta. Sự cạnh tranh ngày càng gay gắt về kinh tế, về khoa học - công nghệ giữa các quốc gia tạo nên sức ép rất lớn đối với nước ta; trong khi năng suất lao động, chất lượng, hiệu quả, sự cạnh tranh kinh tế của Việt Nam còn thấp, trình độ khoa học - công nghệ và chất lượng nguồn nhân lực còn nhiều hạn chế.

Châu Á - Thái Bình Dương và khu vực Đông Nam Á sẽ tiếp tục là địa bàn cạnh tranh, tranh chấp gay gắt của các nước lớn; chịu sự tác động, lôi kéo và thỏa hiệp giữa các nước lớn. Tình trạng tranh chấp lãnh thổ, chủ quyền biển, đảo, nhất là trên biển Đông, tiếp tục gây ra những căng thẳng trong quan hệ khu vực và quốc tế

cùng với những diễn biến phức tạp về chính trị, kinh tế của một số nước trên thế giới và khu vực... là thách thức lớn đến an ninh và phát triển của nước ta.

Ở trong nước, kinh tế từng bước ra khỏi tình trạng suy giảm tăng trưởng, nhưng còn nhiều khó khăn và sẽ ứng phó với hai thách thức: “bẫy thu nhập trung bình” và “bẫy tự do hóa thương mại”. Bốn nguy cơ Đảng ta nêu ra vẫn đang hiện hữu. Nguy cơ “tụt hậu xa hơn về kinh tế” và sự suy thoái về tư tưởng chính trị đạo đức, lối sống trong một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên, công chức và tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí diễn biến phức tạp. Những biểu hiện xa rời chủ nghĩa xã hội, “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” vẫn tồn tại, phức tạp, xuất hiện những âm mưu và hoạt động nhằm hình thành các tổ chức đối lập. Các thế lực thù địch tăng cường chống phá, thực hiện “diễn biến hòa bình” nhằm thay đổi chế độ chính trị ở nước ta. Bảo vệ chủ quyền biển, đảo đứng trước nhiều khó khăn, thách thức lớn, nghiêm trọng. Niềm tin của cán bộ, đảng viên và nhân dân có mặt giảm sút.

Nhìn chung, tình hình và xu hướng nêu trên sẽ tạo ra cả những thời cơ lẫn thách thức đan xen đối với quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân nói chung và tổ chức của chính quyền địa phương cũng như hoàn thiện pháp luật về tổ chức của HĐND nói riêng trong thời gian tới.

1.2. Lý do thứ hai là xuất phát từ việc khẳng định chế độ dân chủ ở nước ta là dân chủ xã hội chủ nghĩa

Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ, vừa là mục tiêu, vừa là động lực phát triển đất nước. Nền dân chủ xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam phải vừa thể hiện dân chủ phổ quát của nhân loại, vừa thể hiện những giá trị đặc trưng phản ánh bản sắc, đặc điểm văn hóa, truyền thống của Việt Nam; có nội dung cốt lõi là tôn trọng, bảo đảm quyền con người, quyền làm chủ của nhân dân, gắn với trách nhiệm và nghĩa vụ công dân nhằm tạo ra ngày càng đầy đủ những điều kiện cho sự giải phóng mọi năng lực sáng tạo của con người, gắn liền với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Đảng ta nhận thức ngày càng đầy đủ hơn về tất yếu khách quan phải đẩy mạnh phát triển các hình thức và phương thức thực hiện dân chủ, nhất là các hình thức dân chủ trực tiếp. Mọi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân thực hiện quyền lực bằng hai hình thức dân chủ: trực tiếp và gián tiếp, chủ yếu thông qua các cơ quan đại diện: Quốc hội và HĐND các cấp. Do vậy, vấn đề hoàn thiện pháp luật về tổ chức của các cơ quan dân cử; trong đó, có HĐND là cần thiết và cấp bách để thực hiện tốt hơn nữa vai trò là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền

làm chủ của nhân dân, góp phần tích cực vào việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

1.3. Lý do thứ ba, trên cơ sở định hướng của Hội nghị Trung ương lần thứ mười một, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI

Từ ngày 04 đến ngày 07/5/2015, Hội nghị Trung ương lần thứ mười một, Ban Chấp hành Trung ương khóa XI đã quyết định chọn phương án: Tất cả các đơn vị hành chính quy định tại Khoản 1, Điều 110 Hiến pháp năm 2013 đều tổ chức cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND. Ưu điểm nổi bật của phương án này là: bảo đảm sự phù hợp với Hiến pháp 2013 và không làm xáo trộn mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện nay; thể hiện sự thống nhất giữa việc phân chia địa giới hành chính với việc thiết lập tổ chức chính quyền địa phương cùng với các tổ chức đảng, đoàn thể chính trị - xã hội...; đáp ứng yêu cầu phải có sự giám sát của HĐND đối với UBND cùng cấp, bảo đảm thực hiện được nguyên tắc cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương phải chịu sự giám sát của cơ quan quyền lực do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra; việc tổ chức cấp chính quyền gồm HĐND và UBND ở đơn vị hành chính cấp cơ sở thể hiện sự gần dân, sát dân của chính quyền và phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

Việc phân biệt chính quyền địa phương ở địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt sẽ được thể hiện trong các quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của HĐND, UBND ở từng loại đơn vị hành chính cho phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý khác nhau giữa đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Theo đó, chính quyền nông thôn cần được chú trọng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quản lý toàn diện theo lãnh thổ ở cả 03 cấp; chính quyền đô thị cần được tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn quản lý theo ngành, lĩnh vực với sự phân cấp, ủy quyền phù hợp giữa cấp thành phố với các thị xã, quận, phường....

Trung ương nhấn mạnh, trên cơ sở thống nhất về mô hình chính quyền địa phương như đã nêu, cần tập trung tinh giản bộ máy, biên chế phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, đơn vị; đổi mới, quy định thật rõ việc phân cấp, phân quyền, ủy quyền của cấp trên đối với cấp dưới. Xác định rõ các nguyên tắc, tiêu chí, điều kiện để thực hiện phân quyền, phân cấp, ủy quyền, tạo điều kiện để chính quyền các cấp thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao, đồng thời bảo đảm sự kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp dưới. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND phải gắn với đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND, đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy đảng, nâng cao chất lượng cán bộ và đại biểu HĐND, tạo mọi điều kiện để HĐND hoạt

động có thực quyền, nhất là trong việc xem xét, quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, giám sát có hiệu quả hoạt động của UBND, phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

1.4. Lý do thứ tư, xuất phát từ yêu cầu triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013

Ngày 28/11/2013, tại kỳ họp thứ 6, bản Hiến pháp năm 1992 bổ sung, sửa đổi với tên gọi Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 đã được Quốc hội khóa XIII biểu quyết thông qua. Theo đó:

Tại Chương I, Chế độ chính trị: Hiến pháp 2013 đã bổ sung, phát triển nguyên tắc “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” theo tinh thần của Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ đổi mới. Đây là điểm mới quan trọng của Hiến pháp so với các bản Hiến pháp trước vì lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến, nguyên tắc “kiểm soát quyền lực” được ghi nhận trong Hiến pháp. Đồng thời, tiếp tục thể hiện xuyên suốt, nhất quán quan điểm “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức” nhưng bổ sung một điểm mới quan trọng đó là: “Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ”. Hơn nữa, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến, Hiến pháp 2013 quy định “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp” được ghi nhận và phát triển thành nguyên tắc trong Hiến pháp. Theo đó, nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện không chỉ thông qua Quốc hội và HĐND như Hiến pháp năm 1992 quy định mà còn thông qua các cơ quan khác của Nhà nước.

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 2013 đã đổi tên Chương IX “Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân” ở Hiến pháp năm 1992 thành Chương: “Chính quyền địa phương” để làm rõ hơn tính chất của hệ thống cơ quan nhà nước ở địa phương trong mối quan hệ với trung ương, thể hiện tính gắn kết, mối quan hệ chặt chẽ giữa HĐND, UBND trong chính thể của chính quyền địa phương. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 đã tạo cơ sở cho việc quy định mở về chính quyền địa phương, cấp chính quyền địa phương gồm có HĐND và UBND được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định. Những chế định cụ thể về tổ chức và hoạt động của HĐND do Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định.

1.5. Lý do thứ năm, xuất phát từ quá trình hoạt động thực tiễn của HĐND kể từ khi Luật Tổ chức HĐND và UBND ngày 26/11/2003 có hiệu lực thi hành

Thời gian qua, HĐND các cấp trong cả nước đã có những bước đổi mới về cơ cấu tổ chức và hoạt động nên hiệu lực, hiệu quả được nâng lên rõ rệt. Tuy nhiên, so với yêu cầu đặt ra vẫn còn khá khiêm tốn, còn nhiều hạn chế, bất cập, đó là:

Trước hết, cơ cấu tổ chức bộ máy của HĐND bất cập, nhân sự thường xuyên biến động, nhất là đối với Thường trực HĐND, các Ban HĐND, Tổ đại biểu HĐND, Văn phòng giúp việc HĐND...

Hai là, chức năng quyết định của HĐND còn nhiều hạn chế do đa số đại biểu HĐND khi đến kỳ họp mới đọc các báo cáo, tài liệu nên cách tiếp cận thông tin thường chưa thật sự đầy đủ, dẫn đến việc tham gia thảo luận để thông qua Nghị quyết đôi khi mang tính hình thức. Trong khi đó, về thời gian, Luật Tổ chức HĐND và UBND quy định các cơ quan chức năng phải gửi báo cáo đến HĐND tỉnh trước ngày khai mạc kỳ họp 15 ngày song hầu như không kỳ họp nào thực hiện được điều này, chỉ gần đến kỳ họp mới nhận được báo cáo chính thức. Bên cạnh đó, công tác tuyên truyền, phổ biến Nghị quyết HĐND vẫn còn nhiều hạn chế, có một số Nghị quyết mặc dù đã ban hành trong thời gian tương đối dài nhưng đại bộ phận nhân dân, thậm chí các cơ quan, đơn vị liên quan vẫn không nắm được nội dung của Nghị quyết. Hơn nữa, việc lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức hữu quan, đối tượng chịu sự tác động của Nghị quyết là rất cần thiết và mang tính bắt buộc theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND ngày 03 tháng 12 năm 2004. Song, trên thực tế, nhiều dự thảo nghị quyết cơ quan chủ trì soạn thảo không thực hiện được việc lấy ý kiến, đặc biệt là các nghị quyết có liên quan trực tiếp đến việc thực hiện nghĩa vụ của công dân do quỹ thời gian từ khi soạn thảo đến khi hoàn chỉnh nghị quyết để trình kỳ họp thường rất ngắn. Ngoài ra, việc phê chuẩn nghị quyết HĐND theo quy định tại Khoản 1, Điều 10 và Khoản 3, Điều 51, Luật Tổ chức HĐND và UBND ngày 26/11/2003 có mâu thuẫn với nhau nên rất lúng túng trong khâu tổ chức thực hiện.

Ba là, hoạt động giám sát của HĐND còn nhiều bất cập: Nội dung giám sát chưa trọng tâm, chọn đối tượng giám sát chưa phù hợp; hình thức giám sát chủ yếu chỉ nghe báo cáo bằng văn bản, thiếu khảo sát, kiểm tra, đối chứng thực tế; thời gian giám sát quá ít, thường bố trí một buổi nên khó phát hiện được vấn đề; chưa thường xuyên theo dõi, đôn đốc các cơ quan chức năng xem xét, giải quyết các kết luận sau giám sát; việc mời chuyên gia trên từng lĩnh vực cụ thể tham gia các buổi giám sát còn rất hạn chế; thành viên các Ban HĐND ít tham gia hoạt động giám sát; một số đối tượng được giám sát còn có biểu hiện cho rằng giám sát là tìm khuyết điểm, gây