

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

BÙI THỊ NGUYỆT THU

**GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM
ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

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

BÙI THỊ NGUYỆT THU

**GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM
ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 9 38 01 02

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

- 1. PGS.TS. NGUYỄN TẮT VIỆN**
- 2. PGS.TS. PHẠM MINH TUẤN**

HÀ NỘI - 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định

Tác giả luận án

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	7
1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài	7
1.2. Tình hình nghiên cứu ở trong nước	12
1.3. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài	19
1.4. Giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu.....	22
Chương 2:NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ.....	26
2.1. Giám sát xã hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước	26
2.2. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.....	31
2.3. Những yếu tố tác động đến giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã	50
2.4. Giám sát của các tổ chức quần chúng nhân dân đối với chính quyền địa phương ở một số quốc gia và những giá trị tham khảo cho Việt Nam	55
Chương 3: THỰC TRẠNG GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ TRONG THỜI KỲ ĐỔI MỚI.....	64
3.1. Các quy định pháp luật về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã từ khi đổi mới (1986) đến nay	64
3.2. Thực tiễn thực hiện các quy định về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.....	69
3.3. Thực trạng các yếu tố tác động đến giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động chính quyền cấp xã	89
3.4. Đánh giá chung	96
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ	107
4.1. Dự báo những yếu tố tác động đến giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.....	107

4.2. Quan điểm về bảo đảm giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã	112
4.3. Giải pháp bảo đảm hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã	117
KẾT LUẬN.....	137

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ĐTND	:	Đoàn thể nhân dân
GSĐTCCĐ	:	Giám sát đầu tư của cộng đồng
GSXH	:	Giám sát xã hội
HĐND	:	Hội đồng nhân dân
MTTQ	:	Mặt trận Tổ quốc
TTND	:	Thanh tra nhân dân
UBND	:	Ủy ban nhân dân
VBQPPL	:	Văn bản quy phạm pháp luật
XHCN	:	Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay, so với cấp tỉnh và cấp huyện thì cấp xã (gồm xã, phường, thị trấn) là cấp chính quyền gần dân nhất, nơi trực tiếp đưa chính sách, pháp luật của Nhà nước vào đời sống, hàng ngày hàng giờ giải quyết trực tiếp các nhu cầu của nhân dân; tuy nhiên năng lực thực thi pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế, các quy định của pháp luật đối với hoạt động của cấp này hiện nay chưa đầy đủ, do vậy đây là cấp có xu hướng dễ lạm quyền, đòi hỏi cần phải có sự giám sát chặt chẽ từ phía cơ quan chính quyền cấp trên và của xã hội.

Hiện nay, hệ thống giám sát đối với chính quyền cấp xã bao gồm nhiều chủ thể, trong đó Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có vai trò đặc biệt quan trọng. Mặc dù hoạt động giám sát của Mặt trận và các đoàn thể được ghi nhận từ Hiến pháp năm 1992 (bổ sung, sửa đổi năm 2001), sau đó là Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 1999, gần đây nhất là Hiến pháp năm 2013 và Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 và trong nhiều văn bản pháp luật khác nhưng nhìn chung hoạt động này vẫn còn mang tính hình thức, chưa hiệu quả. Tình trạng quan liêu, tham nhũng, lãng phí, vô trách nhiệm, lạm quyền, xâm phạm đến quyền, lợi ích của nhân dân vẫn còn diễn ra ở nhiều nơi, nhất là ở cấp xã. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này như: pháp luật về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn nhiều bất cập, một số quy định chỉ dừng ở những nguyên tắc chính trị - pháp lý chung, mang tính luật khung, thiếu các quy định cụ thể; hoặc có nhưng tản mạn trong nhiều văn bản pháp luật; có những quy định dưới dạng quy chế nên hiệu lực pháp lý thấp. Bên cạnh đó, có một số quy định chồng chéo, mâu thuẫn hoặc đã lỗi thời và thiếu ổn định. Mặt khác, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với chính quyền cấp xã chỉ mang tính kiến nghị, pháp luật chưa có quy định về các biện pháp theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị, đề nghị đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân cấp xã; cơ chế về sự phối hợp giữa giám sát nhà nước và giám sát xã hội đối với quyền lực nhà nước chưa được làm rõ. Quá trình thực thi hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với chính quyền cấp xã cũng nảy sinh không ít bất cập như: trình độ hạn chế của cán bộ Mặt trận dẫn đến không

phát hiện nhiều công trình phục vụ lợi ích công cộng ở cơ sở bị rút ruột; thiếu thông tin nên không hỗ trợ người dân chủ động tham gia các dự án đền bù, tái định cư, giải phóng mặt bằng ngay từ khâu lập dự án; nể nang trong giám sát hoạt động bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các chức danh chủ chốt ...

Vấn đề giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền địa phương đã được nghiên cứu trong một số công trình. Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống, toàn diện về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã để giải quyết ở phương diện lý luận những vấn đề thực tiễn kiểm soát quyền lực nhà nước ở cơ sở đặt ra như: nội dung hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, phương pháp giám sát, cơ chế cụ thể để tiến hành giám sát, hậu quả pháp lý của giám sát... Để góp phần đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với chính quyền cấp xã, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài **“Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay”** làm luận án tiến sĩ Luật học, chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục tiêu nghiên cứu:

Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lý luận về giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, đánh giá thực trạng hoạt động giám sát, Luận án đề xuất các giải pháp bảo đảm giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện mục đích trên, Luận án đề ra các nhiệm vụ cụ thể sau:

- Làm rõ cơ sở lý luận về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đặc điểm giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã;
- Xác định nội dung và những yếu tố tác động đến công tác giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã;
- Nghiên cứu, so sánh kinh nghiệm giám sát của nhân dân ở một số nước trên thế giới và rút ra các giá trị tham khảo đối với Việt Nam;
- Phân tích, đánh giá thực trạng ban hành chính sách, pháp luật và việc áp dụng trong thực tiễn các quy định về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

đối với hoạt động của chính quyền cấp xã;

- Kiến nghị nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật và đề xuất các giải pháp bảo đảm giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

3. Phạm vi, đối tượng nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án tập trung nghiên cứu công tác giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi nội dung: luận án nghiên cứu về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã thông qua 3 nội dung chủ yếu là :

+ Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND cấp xã.

+ Giám sát việc tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn cấp xã.

+ Giám sát việc thực hiện quy chế dân chủ trên địa bàn cấp xã.

- Địa bàn nghiên cứu: Khảo sát, nghiên cứu trên phạm vi toàn quốc, trong đó tập trung khảo sát ở một số tỉnh, thành phố đại diện cho đặc trưng vùng, miền, cụ thể là:

Ở miền Bắc, nghiên cứu, khảo sát ở thành phố Hà Nội, tỉnh Tuyên Quang và tỉnh Nam Định.

Ở miền Trung và Tây Nguyên, nghiên cứu, khảo sát ở thành phố Đà Nẵng, tỉnh Bình Thuận và tỉnh Đắk Lắk.

Ở miền Nam, nghiên cứu khảo sát ở thành phố Hồ Chí Minh, tỉnh Vĩnh Long và tỉnh Đồng Nai.

- Phạm vi thời gian: Thời gian nghiên cứu đề tài này được xác định từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng đến nay. Đây là giai đoạn hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc có những thay đổi nhất định, tạo cơ sở để so sánh, đối chiếu nhằm làm rõ hơn sự giám sát của Mặt trận đối với hoạt động của chính quyền địa phương.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Cơ sở lý luận

Luận án nghiên cứu giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã được thực hiện dựa trên cơ sở lý thuyết sau:

- Lý thuyết về chủ quyền nhân dân và sự kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía nhân dân; giám sát của nhân dân đối với quyền lực nhà nước. Những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN đối với kiểm soát quyền lực nhà nước.

- Tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với các cơ quan nhà nước trong Nhà nước pháp quyền XHCN.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án được nghiên cứu trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử. Nguyên lý về mối liên hệ phổ biến được vận dụng để phân tích mối tương quan giữa giám sát nhà nước và giám sát xã hội đối với hoạt động của chính quyền cấp xã. Quy luật chuyển hóa từ những sự thay đổi về lượng thành những sự thay đổi về chất và ngược lại (quy luật lượng-chất) được sử dụng để phân tích và đánh giá những kết quả đổi mới trong hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc trước và sau thời kỳ đổi mới. Các cặp phạm trù nội dung và hình thức được sử dụng để phân tích mối tương quan giữa nội dung giám sát và các hình thức giám sát. Cặp phạm trù khả năng và hiện thực được sử dụng để phân tích các điều kiện thực tế và yêu cầu của công tác giám sát để Mặt trận Tổ quốc có thể thực hiện hiệu quả việc giám sát. Đồng thời xem xét các hiện tượng phát sinh trong quá trình thực hiện giám sát trong mối liên hệ với các yếu tố như chính sách, thể chế pháp lý, con người, cơ sở vật chất bảo đảm cho hoạt động giám sát trong mối quan hệ nhân quả của chúng, từ đó đưa ra các kiến nghị phù hợp với yêu cầu thực tiễn về giám sát đối với chính quyền cấp xã.

Các phương pháp nghiên cứu cụ thể được sử dụng trong luận án là:

*** Phương pháp thống kê**

Phương pháp này dùng để hệ thống hóa các tài liệu, số liệu, kết quả liên quan đến vấn đề nghiên cứu trong cả 4 chương của luận án. Các tài liệu bao gồm công trình nghiên cứu đã được phổ biến trong và ngoài nước; các báo cáo, văn bản của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị cung ứng dịch vụ công và văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, từ đó tập hợp thống kê để đưa ra những số liệu cụ thể minh chứng cho các nhận định đưa ra trong luận án.

**** Phương pháp thực nghiệm điều tra xã hội học và chọn mẫu điều tra***

Địa bàn điều tra xã hội học giới hạn trong phạm vi một số địa phương đã được xác định trong phần phạm vi nghiên cứu.

Đối tượng điều tra xã hội là hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với chính quyền cấp xã hiện nay ở Việt Nam.

Nội dung điều tra xã hội tập trung vào các nội dung chính là đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc hiện nay ở Việt Nam. Với các nội dung này, tác giả xây dựng 02 mẫu phiếu điều tra gồm 01 mẫu phiếu điều tra dùng cho người dân và 01 mẫu phiếu điều tra dùng cho cán bộ công chức đang hoạt động tại chính quyền cấp xã.

Phương pháp điều tra xã hội học được thực hiện nhằm mục đích phục vụ các nội dung nghiên cứu, đánh giá về thực trạng hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đề cập ở chương 3 của luận án.

**** Phương pháp logic-lịch sử***

Phương pháp này được thực hiện thông qua việc nêu và trình bày khái quát hóa các vấn đề gắn liền với sự kiện lịch sử theo chuỗi logic trong từng giai đoạn hoặc ở những thời điểm lịch sử cụ thể, từ đó làm nổi bật được tính hệ thống của các vấn đề nghiên cứu ở các chương 1, 2 và 3 của luận án.

**** Phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh***

Đây là các phương pháp mà tác giả sử dụng nhiều nhất để luận chứng, làm sáng rõ các nội dung nghiên cứu ở cả 4 chương của luận án, từ đó đưa ra những nhận định, đánh giá đối với các vấn đề nghiên cứu và đánh giá tổng quan ở cuối mỗi chương. Riêng đối với phương pháp phân tích, tác giả kết hợp giữa phân tích định lượng và phân tích định tính để nắm được tính cụ thể và tính khái quát trong một chỉnh thể thống nhất của các vấn đề nghiên cứu được đặt ra trong luận án.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Đây là công trình đầu tiên nghiên cứu về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay. Tác giả luận án phân tích toàn diện cơ sở lý luận và thực tiễn về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã và đề xuất hệ thống các giải pháp nhằm bảo đảm giám sát của Mặt trận Tổ quốc được thực hiện trong thực tế.

Những đóng góp của luận án là:

- Đưa ra quan niệm khoa học về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã; luận giải về sự cần thiết phải có sự giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền địa phương cấp xã; chỉ ra đặc điểm giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã và các yếu tố tác động đến hoạt động này.

- Đánh giá những kết quả và hạn chế về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã ở 3 nhóm nội dung cụ thể; chỉ rõ nguyên nhân của những kết quả và hạn chế trong sự tác động của nhiều yếu tố.

- Đề xuất và luận chứng đầy đủ về hệ thống giải pháp bảo đảm giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

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

- Luận án góp phần bổ sung cơ sở lý luận và thực tiễn về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp xã nói riêng, điểm nhấn là coi hoạt động giám sát xã hội như là một chức năng đặc thù của Mặt trận Tổ quốc trong vai trò tham chính.

- Luận án có thể dùng làm tài liệu tham khảo phục vụ nghiên cứu, giảng dạy, phục vụ hoạt động thực tiễn của cán bộ Mặt trận và các đoàn thể trong thực hiện hoạt động giám sát tại địa phương.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận án gồm 4 chương, 15 tiết.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Nghiên cứu về kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và giám sát đối với bộ máy nhà nước nói riêng đã thu hút sự chú ý của các học giả ngay từ thế kỷ XVIII khi hoạt động của bộ máy nhà nước tư sản có xu hướng ngày càng quan liêu và vi phạm đến các quyền của công dân. John Locke (1632-1704), nhà triết học người Anh cho rằng quyền lực nhà nước thực chất là nhận sự ủy quyền từ nhân dân. Do vậy, Nhà nước có nhiệm vụ dùng quyền lực chung đó để bảo vệ cho các công dân. Khi Nhà nước lạm quyền, xa rời lợi ích của dân chúng thì nhân dân có quyền hủy bỏ quy ước đó và lật đổ nhà nước cũ, thay thế bằng một nhà nước mới tiến bộ hơn. John Locke đã đặt nền móng đầu tiên cho việc phân chia và kiểm soát quyền lực nhà nước, trong đó pháp luật được coi là phương tiện để nhân dân thực hiện quyền kiểm soát của mình đối với quyền lực nhà nước [38].

Tiếp tục phát triển lý thuyết này, học thuyết phân quyền của Montesquieu và học thuyết chủ quyền nhân dân của Rousseau đã tạo nền tảng để thiết kế mô hình tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước, trong đó đề cập đến cơ chế giám sát quyền lực nhà nước. Nếu như Montesquieu xây dựng mô hình tổ chức và giám sát quyền lực nhà nước theo nguyên tắc phân chia quyền lực, quyền lực chế ước quyền lực để bảo đảm quyền lực không dẫn đến độc đoán, chuyên quyền, thì Rousseau với quan điểm xác định nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, nghị viện do nhân dân ủy thác quyền lập pháp tối cao, thực hiện giám sát quyền lực của chính phủ, tôn trọng quyền độc lập xét xử của toà án.

Trên cơ sở các học thuyết nêu trên, tận dụng những điểm hợp lý của chúng và luật hóa cơ chế giám sát quyền lực nhà nước, hầu hết nhà nước tư sản đương đại đều tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo nguyên tắc phân quyền, xác lập cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nằm chính ngay trong cấu trúc của quyền lực nhà nước.

Trên cơ sở tư tưởng về phân chia quyền lực và giám sát quyền lực, các học giả tư sản nghiên cứu và phát triển lý luận về giám sát quyền lực nhà nước, một số vấn đề được đề cập trong các công trình đã công bố như: John Dewey (1859-1952), quan điểm theo chủ nghĩa thực chứng (Pragmatism), tư tưởng của

ông ảnh hưởng mạnh đến nền triết học và lý luận chính trị-xã hội Mỹ thế kỷ XX, J.Dewey đã viết trong cuốn: *Nền cộng hoà và những vấn đề* (The Public and Its Problems, 1929), *Lý thuyết giá trị* (Theory of Valuation, 1939) đã chỉ ra: Nhà nước về bản chất là cơ quan phục vụ công chúng, nhưng trong quá khứ, quyền lực nhà nước thường bị lạm quyền, biến thành công cụ *tư lợi* cho cá nhân, gia đình, tập đoàn; họ thực hiện được quyền đó, vì không có sự giám sát và trói buộc của cử tri. Do đó, J.Dewey đề ra chủ trương “nhiệm kỳ quan lại phải ngắn, phải thường xuyên giám sát, cách chức những người không có đạo đức và năng lực”. J.Dewey chia quá trình hoạch định chính sách công thành các giai đoạn, trong đó mỗi giai đoạn có sự giám sát chặt chẽ của cử tri.

Trên cơ sở phạm vi kiểm soát, kiểm soát quyền lực nhà nước được chia thành kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài nhà nước thông qua 03 hình thức chủ yếu là giám sát, kiểm tra và thanh tra. Với các góc nhìn khác nhau tùy thuộc vào cách tiếp cận, khá nhiều tác giả với những công trình tiêu biểu, đa dạng đã đề cập đến cơ chế giám sát bên ngoài nhà nước như: Mann M. (1986), *Nguồn gốc quyền lực xã hội* (The sources of social power), Dahl, Robert A. (1989), *Dân chủ và những hạn chế của nó* (Democracy and Critics), Sargent M (1997), *Quyền lực và sự duy trì của bất bình đẳng xã hội* (Power and the maintenance). Mặc dù cơ sở lý luận có những điểm khác nhau, nhưng các công trình nghiên cứu đều có điểm chung là quyền lực nhà nước là quyền lực gốc của nhân dân (về hình thức). Giai cấp cầm quyền thực thi quyền lực chính trị thông qua quyền lực công cộng, việc sử dụng quyền lực không chỉ vì lợi ích của giai cấp thống trị, mà còn phải cân bằng với lợi ích của cộng đồng. Do đó, phải thiết kế mô hình chế ước giám sát xã hội đối với quyền lực nhà nước. Cơ chế kiểm chế đối trọng; sự đối lập; cạnh tranh giữa các đảng phái giám sát xã hội đối với quyền lực nhà nước thông qua quyền định đoạt nhân sự của bộ máy nhà nước bằng hình thức bầu cử, trưng cầu dân ý, tự do ngôn luận, báo chí. Mỗi quốc gia khác nhau, phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, văn hoá, truyền thống dân tộc sẽ xây dựng một hệ thống cơ chế giám sát quyền lực nhà nước mang tính đặc thù của riêng mình.

Ngoài ra, có thể kể đến H.D.Laswell với: *Khoa học chính sách* (The Policy Sciences, 1951), hay F.Morstein Marx với chuyên khảo: *Chức năng xã hội của chính sách công* (The Social Function of Public Administration, 1946).

H.A. Simon với tác phẩm *Nghiên cứu quá trình ra quyết định trong tổ chức hành chính* (A Study of Decision-Making Process in Administration Organization, 1945); đây là những quan điểm hình thành vào giữa thế kỷ XX, điểm thống nhất của các tác phẩm này chính là chính sách không chỉ là công việc riêng của ngành lập pháp, mà nó còn có sự tham gia của ngành hành pháp; cụ thể hóa các ngành chính trị-hành chính. Những quyết định phải thực hiện theo một nghị trình chặt chẽ và phải đặt dưới sự giám sát, phản biện xã hội để ngăn ngừa sự lạm dụng và lợi dụng quyền lực của các nhóm lợi ích trong xã hội.

Các công trình nghiên cứu trên, đã chỉ ra điều kiện để giám sát quyền lực nhà nước chính là lợi ích kinh tế. Trong trường hợp mâu thuẫn lợi ích giữa cá nhân; nhóm xã hội; dư luận trong xã hội chi phối quá trình hoạch định chính sách và giám sát thực thi chính sách, pháp luật. Qua đó, giải quyết mâu thuẫn giữa chức năng quản lý xã hội và chức năng thống trị của giai cấp cầm quyền. Ngoài ra, giám sát xã hội còn là phương tiện để giám sát tính chính đáng của quyền lực; trách nhiệm và đạo đức công vụ của các quan chức công quyền.

Cho đến nay, thiết kế mô hình giám sát quyền lực của các nhà khoa học chính trị ở các nước tư bản hiện nay, chủ yếu nghiên cứu sâu về phân chia quyền lực và giám sát quyền lực trong bộ máy nhà nước, chưa đề cập đến thiết kế mô hình giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Ngoài ra, những công trình nghiên cứu nêu trên chưa tính đến những nét đặc thù về cấu trúc thể chế chính trị, điều kiện kinh tế, văn hoá, truyền thống lịch sử ở những quốc gia khác nhau. Những công trình nghiên cứu nêu trên, cho chúng ta nhìn nhận tương đối toàn diện về sự cần thiết khách quan của giám sát xã hội đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Đối với nhà nước XHCN, thực tiễn cách mạng vô sản và hoạt động của chính quyền Xô-viết cho thấy V.I.Lênin đã tiếp thu những kinh nghiệm của Công xã Pari, đặc biệt coi trọng vai trò của nhân dân lao động trong việc tham gia quản lý nhà nước và xã hội. Người cho rằng điểm tiến bộ của nhà nước XHCN so với nhà nước tư sản là thu hút đông đảo sự tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước. Nhân dân tham gia quản lý nhà nước, giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước. Nhà nước của giai cấp công nhân và nhân dân lao động nên yêu cầu đặt ra đối với nhà nước là phải công khai và minh bạch trong hoạt động quản lý. Hoạt động của chính quyền Xô-viết phải công khai, minh bạch trước

nhân dân, xuất phát từ quần chúng và gần gũi với quần chúng. Thông qua việc nhân dân giám sát hoạt động của nhà nước, nhà nước khắc phục được những hạn chế, thiếu sót của mình trong quản lý. Quan điểm này còn được thể hiện trong tác phẩm *Năm vấn đề đương đại* của Vương Tùng Niên do Nxb Bắc Kinh phát hành 2000 và *Những vấn đề lý luận của Đại hội XVI của Đảng Cộng sản Trung Quốc* do Nhà xuất bản Khoa học xã hội phát hành năm 2003. Những năm gần đây, các học giả Trung Quốc tập trung nghiên cứu nhiều hơn về vấn đề giám sát quyền lực. Cụ thể tác giả Ti Diễm với bài viết *Nghiên cứu cơ chế giám sát quyền lực trong bối cảnh văn minh chính trị* [86] đã khẳng định không có giám sát quyền lực thì không có văn minh chính trị. Giám sát quyền lực hợp lý là sự đảm bảo quan trọng trong việc vận hành hiệu quả quyền lực công, văn minh chính trị và chuyển đổi mô hình xã hội đề ra yêu cầu cao cho việc vận hành quyền lực. Tác giả chỉ rõ trong cơ chế giám sát quyền lực hiện nay ở Trung Quốc còn tồn tại nhiều vấn đề như: sắp xếp quyền lực không hợp lý, ranh giới giữa quyền lợi và trách nhiệm không rõ ràng, nhiều chủ thể giám sát nhưng quyền uy không mạnh, quy trình không được luật hóa.v.v... Do đó, cần phải sắp xếp quyền lực một cách tối ưu, công khai vận hành quyền lực, xây dựng quy trình vận hành quyền lực theo pháp luật, kiện toàn hệ thống giám sát dân chủ. Hay công trình của Trịnh Kiện “*Phân tích sự đổi mới hệ thống chính trị dưới góc nhìn quyền lực chính trị*”[87]. Tác giả đã nhận định nội dung cốt lõi của hệ thống chính trị là quyền lực chính trị, trên thực tế cải cách hệ thống chính trị là sự điều chỉnh ưu điểm của sự phân bố quyền lực chính trị. Một mặt, trong nội bộ hệ thống chính trị thực hiện sự phân công hợp tác hợp lý và chế ước có hiệu quả giữa các quyền lực chính trị. Mặt khác, ở ngoài hệ thống chính trị, thực hiện sự hợp tác và tương tác giữa quyền lực chính trị với cơ chế thị trường và xã hội dân sự. Trong đó vai trò giám sát của các đoàn thể nhân dân có ý nghĩa rất quan trọng trong việc ngăn chặn tha hóa quyền lực nhà nước.

Ở Liên bang Nga, sau khi Liên xô sụp đổ, với việc Hiến pháp Liên bang Nga tuyên bố phân chia rành mạch các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, có sự kiểm chế và đối trọng giữa các nhánh quyền lực này thì các công trình của học giả Nga chủ yếu tiếp cận vấn đề kiểm soát quyền lực từ khía cạnh hoạt động kiểm soát xã hội, với sự tham gia của các thiết chế xã hội. Tiêu biểu là tác giả E. Iu. Xê-m-lô-va với bài viết “*Bản chất của kiểm soát xã hội và ảnh hưởng của nó tới sự*

vận hành của nhà nước” [83]. Trong bài viết này, tác giả đã phân tích sự kiểm soát xã hội như là một bộ phận không thể thiếu của nhà nước hiện đại, chỉ rõ mục đích, nhiệm vụ và cơ chế kiểm soát pháp lý và xã hội mà các chủ thể kiểm soát xã hội sử dụng để thực thi mục đích và nhiệm vụ đó. Như vậy ở góc độ cơ chế kiểm soát quyền lực cũng đã được tác giả khai thác.

Hay tác giả X.X. Cup-rep với bài viết trong “*Kiểm soát xã hội như là phương thức chống tham nhũng ở các cơ quan quyền lực và quản lý*”, trong Tạp chí Luật Hành chính và tự quản số 9-2010 [80] lại nêu sự tha hóa quyền lực là do tham nhũng, dẫn tới sự cần thiết một hệ thống kiểm soát xã hội và nhận định bên cạnh hệ thống kiểm soát giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, hệ thống kiểm soát xã hội nếu được xây dựng và vận hành một cách khoa học và đúng luật thì sẽ là một công cụ hữu hiệu để hạn chế tham nhũng. Công trình cũng đã phân tích những nội dung kiểm soát quyền lực nhà nước và các chủ thể xã hội tham gia và phối hợp trong quá trình kiểm soát quyền lực.

Tác giả V.G. Ru-mi-an-xe-va với bài viết “*Kiểm soát xã hội đối với hoạt động của nhà nước, khía cạnh lý luận của vấn đề*”, Tạp chí Lịch sử nhà nước và pháp luật số 11-2009 [85], đã đi sâu phân tích những vấn đề lý luận, nhấn mạnh vai trò của kiểm soát xã hội. Tác giả cho rằng, trong khoa học pháp lý, quan điểm về kiểm soát quyền lực chưa có sự rõ ràng và thống nhất. Trong các công trình của các nhà luật học thường xuyên có những tranh luận về hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước. Tác giả cũng nêu ra những hình thức và nội dung kiểm soát quyền lực nhà nước từ các thiết chế xã hội.

Trong bài viết đăng trên Moy Univer.net “*Kinh nghiệm các nước về thiết lập kiểm soát xã hội*” [82], các học giả Liên bang Nga đã nêu khái quát bản chất, ảnh hưởng và ý nghĩa của kiểm soát xã hội đối với cơ quan hành pháp ở một số quốc gia châu Âu, đồng thời tập trung phân tích sự tác động qua lại giữa nhà nước và xã hội trong việc giải quyết các vấn đề quan trọng trong đời sống, nhất là đối với cư dân ở cơ sở.

Ngoài ra phải kể đến các công trình nghiên cứu về giám sát của tổ chức chính trị-xã hội dưới hình thức Mặt trận trong hệ thống chính trị của một số quốc gia. Trong đó có tài liệu khảo cứu được dịch sang tiếng Việt “*Một số tổ chức Mặt trận trên thế giới và Hội nghị Chính trị hiệp thương nhân dân Trung Quốc* [42]. Đây là một trong rất ít các tài liệu nghiên cứu về mô hình tổ chức, cơ cấu, chức

năng, nhiệm vụ và phương thức hoạt động của một số tổ chức Mặt trận của một số quốc gia như tổ chức Hội nghị Chính trị hiệp thương nhân dân Trung Quốc, Mặt trận Lào xây dựng đất nước, Ủy ban bảo vệ cách mạng Cu Ba, Mặt trận đoàn kết phát triển Tổ quốc Campuchia, Mặt trận Dân chủ thống nhất Tổ quốc Triều Tiên, Hiệp hội đoàn kết và phát triển Liên bang Myanmar, Hội đồng Kinh tế - xã hội Thái Lan. Tài liệu trên đã chỉ ra những điểm tương đồng và khác biệt về tổ chức, hoạt động của Mặt trận các quốc gia trên thế giới so với MTTQ Việt Nam, trong đó có đề cập đến hoạt động giám sát xã hội của các tổ chức này. Đây là tài liệu để tham khảo có giá trị để nghiên cứu sinh tiếp thu những yếu tố hợp lý, vận dụng để đề xuất các kiến nghị bảo đảm thực hiện có hiệu quả công tác giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã trong tình hình mới.

1.2. Tình hình nghiên cứu ở trong nước

1.2.1. Các công trình nghiên cứu về giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với cơ quan nhà nước

Các công trình nghiên cứu về giám sát của MTTQ và các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với các cơ quan nhà nước, phải kể đến công trình: *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội ở nước ta hiện nay* do TS Thang Văn Phúc và TS Nguyễn Minh Phương (đồng chủ biên) [53]. Với công trình nghiên cứu này, các tác giả tập trung phân tích luận giải tính phổ biến và tính đặc thù của các tổ chức chính trị-xã hội trong hệ thống chính trị ở nước ta, vai trò của xã hội dân sự trong xây dựng và phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Các tác giả phân tích tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng về vai trò, vị trí, chức năng nhiệm vụ của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội, từ đó luận chứng tính tất yếu khách quan và cơ sở lý luận-thực tiễn của việc đổi mới tổ chức này, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Khẳng định vai trò đại diện của MTTQ và các đoàn thể nhân dân giám sát và phản biện từ khâu khởi thảo chính sách, pháp luật đến khâu thực hiện chính sách, pháp luật và cả công tác cán bộ. Phản biện xã hội góp phần đưa lại kết quả tích cực là chính sách, pháp luật sát hợp với thực tiễn. Vì vậy, bản thân tồn tại và hoạt động của MTTQ, các tổ chức thành viên có ý nghĩa như là một tổ chức “độc lập” với Nhà nước, có khả năng giám sát quyền lực nhà nước không bị “biến dạng”.

Sách chuyên khảo: *Vai trò Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở nước ta hiện nay* của TS. Nguyễn Thị Hiền Oanh [51], dưới góc độ chính trị học, tác giả đề cập đến cơ sở lý luận và thực tiễn về hoạt động của MTTQ Việt Nam, tập trung nghiên cứu về mối quan hệ giữa MTTQ và quyền làm chủ của nhân dân, trước hết là quyền làm chủ về chính trị. Qua khảo sát thực trạng giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với quyền lực nhà nước thời gian qua, tác giả nhận định nguyên nhân chủ yếu dẫn đến chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát còn thấp, chưa đáp ứng đòi hỏi của xã hội chính là cơ chế. Vì vậy, để Mặt trận thực hiện tốt vai trò giám sát của mình, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân đối với nhà nước, cần phải cải cách và hoàn thiện bộ máy nhà nước, xây dựng cơ chế nhằm tạo điều kiện để nhân dân tham gia đóng góp, xây dựng, cũng như giám sát, kiểm tra hoạt động chính quyền và cán bộ, đảng viên.

Trong công trình *Các đoàn thể nhân dân với việc đảm bảo dân chủ ở cơ sở hiện nay* do PGS.TS. Phan Xuân Sơn chủ biên [57] đã trình bày tương đối hệ thống quá trình hình thành, phát triển, nội dung, phương thức hoạt động của các đoàn thể nhân dân nhằm thực hiện chức năng chính trị là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân; bảo vệ lợi ích và thực hiện quyền dân chủ của nhân dân, đặc biệt là việc bảo đảm dân chủ ở cấp xã trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở ở nước ta hiện nay. Công trình đề cập đến nhiều vấn đề nhạy cảm và bức xúc trong đời sống chính trị-xã hội ở cơ sở hiện nay của nước ta như tính hình thức trong tổ chức thực hiện, hạn chế của MTTQ chưa có khả năng thực hiện toàn diện những nhiệm vụ của mình, thiếu cơ chế xử lý khi ý kiến của MTTQ và người dân không được chính quyền địa phương chấp nhận..., và một số vấn đề khác đang còn là đối tượng của những cuộc thảo luận hiện nay.

Tác giả Đào Trí Úc với Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu “*Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*” thuộc Công trình nghiên cứu cấp Nhà nước KX04 (2001-2005) “Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, vì nhân dân” đã phân tích, luận giải, đề xuất mô hình giám sát quyền lực nhà nước ở Việt Nam gồm giám sát bên trong và giám sát bên ngoài (giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành

viên, Ban TTND, cá nhân công dân), sự cần thiết phải có sự kết hợp đồng bộ hai cơ chế giám sát đối với quyền lực nhà nước trong điều kiện ở Việt Nam.

Khai thác từ góc độ hoạt động giám sát của các thiết chế khác trong hệ thống chính trị, tác giả GS. Lưu Văn Đạt với bài viết: *Tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức* [19], đã khẳng định chức năng giám sát của MTTQ các cấp đối với hoạt động của các cấp chính quyền là thực hiện quyền dân chủ XHCN. Tác giả đề cập đến nội dung giám sát của MTTQ đối với cơ quan nhà nước, cán bộ công chức như: giám sát việc ban hành và thi hành các chế độ, chính sách, pháp luật, văn bản pháp quy của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, trực tiếp là các quyết định của UBND cùng cấp; giám sát việc thực hiện quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn; giám sát thông qua hoạt động của Ban TTND; giám sát công tác tiếp dân và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Nêu lên một số quy định còn chồng chéo, không đồng bộ và thiếu thống nhất giữa Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Khiếu nại tố cáo, Luật Thanh tra. Theo tác giả, hoạt động giám sát chưa có hiệu quả, chưa đồng đều, mang tính tự phát; phương thức giám sát đơn điệu, hiệu lực giám sát còn thấp. Trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp như bổ sung thẩm quyền giám sát của Mặt trận đối với hoạt động hành chính nhà nước ở địa phương, tách Luật Thanh tra thành Luật Thanh tra Chính phủ và Luật giám sát nhân dân, hoàn thiện Luật Khiếu nại tố cáo.

Tác giả Huỳnh Đảm với bài viết: *Nâng cao vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam* [18] và PGS.TS. Bùi Xuân Đức với bài: *Tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể nhân dân và giám sát trực tiếp của nhân dân đối với bộ máy nhà nước* [21, tr.29-36] nhìn nhận về hệ thống chính trị vận hành theo cơ chế Đảng lãnh đạo, nên việc kiểm tra, giám sát Nhà nước và xã hội trong việc triển khai và thực hiện đường lối đã đề ra đó là điều hiển nhiên. Nhà nước quản lý xã hội, do đó phải kiểm tra, giám sát thi hành và chấp hành pháp luật đối với mọi đối tượng trong xã hội. Nhân dân với tư cách là người làm chủ có quyền trực tiếp hoặc thông qua đại diện Nhà nước, MTTQ, đại biểu dân cử để thực hiện quyền giám sát. Do đó, giám sát cần phối hợp chặt chẽ giữa giám sát của Đảng, giám sát của Nhà nước và giám sát của Mặt trận. Sau khi phân tích những quy định của Hiến pháp và pháp luật liên quan về giám sát của MTTQ, tác giả nêu rõ những thành

tự của Mặt trận trong quá trình thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước, tuy nhiên kết quả giám sát còn khiêm tốn và còn nhiều bất cập. Từ đó, tác giả kiến nghị các cấp ủy đảng, các cơ quan nhà nước cần nâng cao nhận thức vai trò giám sát xã hội và đề xuất Quốc hội cần ban hành Luật giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước, là điều kiện bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Tạp chí Mặt trận số 54 (4-2008) có bài viết của TS. Đặng Đình Tân: *Về giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc giai đoạn hiện nay*. Bài viết đã phân tích khá cụ thể về những hạn chế hoạt động giám sát của MTTQ còn mang tính hình thức, chất lượng, hiệu quả chưa cao, nguyên nhân do những quy định của pháp luật chưa xác định rõ về chủ thể, đối tượng, phạm vi, nội dung giám sát và trách nhiệm của cơ quan nhà nước về tiếp thu, trả lời những ý kiến, kiến nghị, đề nghị của Mặt trận. Đối tượng giám sát cán bộ, công chức còn hạn hẹp chỉ ở cấp cơ sở, còn cán bộ lãnh đạo cấp quận, huyện và trung ương không có cơ chế giám sát. Nhằm khắc phục hạn chế nêu trên cần thiết sớm hoàn chỉnh hành lang pháp lý về hoạt động giám sát và phản biện của Mặt trận, trong đó quy định rõ đối tượng giám sát, nội dung phản biện từ khởi thảo, đến thực hiện chính sách, pháp luật. Mặt trận cần phải chủ động đổi mới phương thức hoạt động giám sát, đồng thời các cơ quan nhà nước cần công khai, minh bạch thông tin, tạo điều kiện cho nhân dân giám sát hoạt động các cơ quan công quyền.

TS. Hoàng Hải với bài: *Về phản biện và giám sát xã hội* [24, tr.40-57] nêu lên những hạn chế về thông tin, thời điểm và các điều kiện về tài chính, vật chất đảm bảo cơ chế giám sát của MTTQ, việc tiếp thu phản biện và xử lý nội dung giám sát, phân cấp trong nội dung giám sát giữa trung ương và địa phương còn nhiều bất cập. Trên cơ sở phân tích những tồn tại, đề xuất phương hướng hoàn thiện tổ chức và hoạt động của MTTQ.

Luật sư Trần Ngọc Nhẫn với hai bài viết: *Một số đề xuất về giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân* [49, tr.21-24] và *Giám sát và phản biện xã hội là cơ chế quan trọng để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phát huy dân chủ, tham gia xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN* [47, tr.35-38] chỉ rõ giới hạn giữa phạm vi giám sát và phạm vi phản biện. Theo đó, phạm vi giám sát rất rộng, bao gồm hoạt động của

cấp ủy đảng các cấp, các cơ quan Nhà nước, cán bộ, công chức, đảng viên, nhưng chỉ trong quá trình thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, không giám sát quá trình dự thảo các chủ trương, chính sách, pháp luật đó. Còn phản biện xã hội chỉ thực hiện trong quá trình dự thảo chủ trương, chính sách, pháp luật; không phản biện xã hội khi chủ trương, chính sách, pháp luật đã được ban hành.

TS. Nguyễn Thị Lan với bài *Mặt trận phối hợp thực hiện quyền làm chủ của nhân dân* [36, tr.50-52] và bài *Đẩy mạnh hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc* [35, tr.46-50] đã chỉ rõ những bất cập của pháp luật hiện hành liên quan đến chức năng giám sát và phản biện của MTTQ, từ đó dẫn đến hoạt động giám sát và phản biện chung chung, chưa đạt hiệu quả cao, đồng thời đề xuất ban hành các luật quan trọng bảo đảm quyền giám sát của MTTQ như sửa đổi Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện hành, nghiên cứu xây dựng và ban hành Luật về giám sát của nhân dân.

Luận văn thạc sỹ Luật “*Vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với bộ máy nhà nước*” của Đặng Thị Kim Ngân [45] đã luận giải lý luận về giám sát của MTTQ đối với bộ máy nhà nước, trong đó có đề cập đến thực trạng thực hiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước, trong đó có phân tích vai trò giám sát của MTTQ, đánh giá những mặt được, chưa được của hoạt động giám sát trên thực tế. Từ đó đề xuất một số giải pháp để hoàn thiện, nhằm tăng cường vai trò giám sát của MTTQ đối với bộ máy nhà nước nói chung, chính quyền cấp xã nói riêng.

1.2.2. Các công trình nghiên cứu về giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với chính quyền cấp xã

Các công trình nghiên cứu về giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với chính quyền cấp xã, phải kể đến công trình: *Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay* của TS. Nguyễn Thọ Ánh [2] đã khẳng định chức năng giám sát của MTTQ Việt Nam là một trong những chức năng cơ bản của MTTQ Việt Nam, đánh giá hoạt động giám sát và phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam hiện nay và đặt ra những vấn đề cần quan tâm hoàn thiện chức năng giám sát của Mặt trận như phạm vi giám sát và phản biện còn bị giới hạn, giám sát còn mang tính hình thức và chưa tập trung vào những vấn đề mang tính thiết yếu của cộng đồng, nhất là ở cấp cơ sở. Trên cơ sở dự báo những

yếu tố ảnh hưởng đến sự phát triển của nền dân chủ nước ta và hoạt động giám sát, phản biện của MTTQ Việt Nam trong thời gian tới, tác giả đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận.

Tác giả Nguyễn Thanh Bình với bài viết: *Điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam* [10], đã đưa ra một số hạn chế cơ bản trong hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận, đề xuất một số giải pháp nâng cao hoạt động giám sát và phản biện xã hội như: Cần nâng cao ý thức chính trị và ý thức pháp luật của nhân dân; Hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm cho Mặt trận tham gia hoạt động giám sát và phản biện xã hội theo hướng: Xây dựng cơ chế pháp lý cụ thể bảo đảm cho nhân dân quyền được kiểm tra, giám sát hoạt động; Nghiên cứu đề sớm ban hành một số luật: Luật về hoạt động giám sát của nhân dân (trong đó quy định đầy đủ và rõ ràng về nội dung, hình thức, cơ chế và hiệu quả pháp lý của hoạt động giám sát của Mặt trận; qui định rõ về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trước các yêu cầu kiến nghị giám sát của Mặt trận cũng như bảo đảm những điều kiện cần thiết cho việc thực hiện quyền và trách nhiệm giám sát của Mặt trận); Luật về hoạt động phản biện xã hội (khẳng định sự cần thiết, tính chất nhân dân của phản biện xã hội cũng như chủ thể, đối tượng phản biện, cơ chế phản biện...); tổ chức triển khai Luật Phòng, chống tham nhũng một cách toàn diện, nâng Pháp lệnh Dân chủ cơ sở thành Luật Dân chủ cơ sở nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hành dân chủ trực tiếp ở cơ sở.

Tác giả Trần Trọng Tân đặt hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc trong mối liên hệ với Đảng – Nhà nước với bài viết: *Làm gì để giám sát và phản biện xã hội đúng ý Đảng, luật nước, lòng dân* [59]. Bài viết nêu lên sáu điểm cần lưu ý trong quá trình giám sát của Mặt trận, nổi bật là ban hành quy chế giám sát, giám sát bao hàm cả công tác tổ chức cán bộ của Nhà nước, tập trung vào những vấn đề lớn trong sự lãnh đạo của Đảng và quản lý xã hội của Nhà nước và hoạt động giám sát nên hướng mạnh về cơ sở.

PGS.TS. Bùi Xuân Đức với bài *Vai trò giám sát của Mặt trận đối với UBND quận, huyện, phường sẽ ra sao khi không còn HĐND* [22, tr.18-23] xác định sự cần thiết vai trò giám sát của MTTQ đối với bộ máy nhà nước nói chung và chính quyền địa phương không tổ chức HĐND nói riêng. Tác giả nhấn mạnh “không phải mọi cấp chính quyền địa phương nào cũng phải vừa đại diện cho

nhân dân địa phương vừa đại diện cho chính quyền nhà nước cấp trên, mà có những cấp chỉ đại diện cho cấp trên”. Vì vậy, đối với những nơi đó, thay vì để HĐND cùng cấp hoặc cấp dưới bầu (như trước) thì UBND hay Ủy ban hành chính (hoặc có thể là Huyện trưởng, Quận trưởng, Phường trưởng chẳng hạn) do cấp trên trực tiếp bổ nhiệm, “*song vẫn đề bảo đảm sự kiểm soát nhân dân đối với bộ máy đó là không thể thay đổi*”. Việc giảm vai trò kiểm soát đối với một thiết chế công quyền, hơn nữa đó là một cơ quan hành chính nhà nước với ưu thế của một cơ quan quản lý đơn phương, lại trực tiếp giải quyết những vấn đề liên quan đến đời sống hàng ngày của nhân dân thì rõ ràng chứa đựng rất nhiều nguy cơ. Theo tác giả, trong việc thành lập UBND cần thể hiện rõ vai trò của MTTQ cùng cấp về hiệp thương, giới thiệu nhân sự bổ nhiệm UBND; ghi rõ việc phải lấy ý kiến bằng văn bản của Ủy ban MTTQ cùng cấp trước khi bổ nhiệm. Trong quá trình hoạt động cần quy định rõ sự tham gia của MTTQ và trách nhiệm các cơ quan đó tạo điều kiện để MTTQ cùng phối hợp trong việc giải quyết các vấn đề ở địa phương, quyền giám sát và phản biện đối với hoạt động của cơ quan này, trong đó đặc biệt là quyền lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh Chủ tịch và Phó Chủ tịch UBND hiện mới được thực hiện ở cấp xã, phường, thị trấn, cần phải được quy định cho cả cấp quận huyện, và tiến tới cho tất cả các cấp. Ủy ban MTTQ Việt Nam có quyền đề nghị việc miễn nhiệm, cách chức đối với các chức danh của UBND...Chỉ có như vậy mới phần nào lấp bớt những khoảng trống trong việc giám sát các cơ quan hành chính nhà nước do việc bỏ HĐND ở đó để lại.

Phân tích hoạt động giám sát của MTTQ đối với chính quyền cơ sở, tác giả Đỗ Duy Thường có bài *Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc thực hiện giám sát đối với cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư* [65, tr.38] và tác giả Xuân Trường có bài *Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với việc giám sát hoạt động của chính quyền cơ sở* [68]. Các tác giả chỉ ra những hạn chế của pháp luật về giám sát của MTTQ, phần lớn còn chung chung và nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau. Đặc biệt các tổ chức, cơ quan đóng trên địa bàn xã thuộc sự giám sát của Mặt trận nhưng Mặt trận “*không thể tự tiện vào trụ sở nên không biết giám sát như thế nào*”, hiểu biết của chính quyền cơ sở về vai trò giám sát của Mặt trận còn hạn chế. Hiệu quả giám sát còn hạn chế xuất phát từ sự thiếu chủ động trong việc đề ra kế hoạch giám sát dẫn đến giám sát chủ yếu theo kế hoạch của cấp trên. Tình trạng nể nang, e dè, sợ mất lòng trong giám sát

hoạt động của cán bộ, công chức tại khu dân cư vẫn chưa khắc phục được. Đồng thời đề xuất một số giải pháp như: trong quá trình thực hiện nhiệm vụ giám sát, Mặt trận cần phối hợp tốt hơn nữa với các tổ chức thành viên và phát động toàn dân tham gia giám sát dưới nhiều hình thức như Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ, giám sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo của chính quyền, khẳng định vai trò chủ đạo trong việc hướng dẫn nhân dân thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, tham gia vào cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng.

Nhận định Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn chỉ quy định về nội dung, hình thức công khai mà thiếu vắng quy định bảo đảm tính minh bạch trong hoạt động của chính quyền cấp xã được thể hiện trong bài *“Thiếu chế tài giám sát hoạt động chính quyền xã, phường, thị trấn”* của tác giả Bách Sen [56]. Chính điều này đã dẫn đến tình trạng nhiều địa phương thực hiện một cách “chiêu lệ”. Trong khi đó, cơ chế giám sát của nhân dân đối với hoạt động của chính quyền cơ sở thông qua thiết chế Ban TTND còn nhiều bất cập, mang tính hình thức, có đến 44,4% các đối tượng được hỏi cho rằng hiệu quả hoạt động giám sát của Ban TTND chỉ đạt ở mức trung bình, thậm chí 12,5% cho rằng hiệu quả hoạt động còn chưa tốt, trong đó vai trò thể hiện của MTTQ Việt Nam còn mờ nhạt, chưa xứng tầm với địa vị pháp lý của họ trong hệ thống chính trị ở Việt Nam.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu đã công bố ở trên đã có những đóng góp quan trọng trên những khía cạnh nhất định trong việc giải quyết những vấn đề lý luận và thực tiễn về giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của Nhà nước ở Việt Nam hiện nay nói chung, trong đó có chính quyền địa phương nói riêng, có thể tham khảo, kế thừa có chọn lọc trong quá trình nghiên cứu luận án. Từ đó, có thể khẳng định rằng cho đến nay chưa có công trình khoa học nào đã công bố ở trong và ngoài nước nghiên cứu một cách có hệ thống về giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã (xã, phường, thị trấn).

1.3. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

1.3.1. Khái quát kết quả nghiên cứu liên quan đến đề tài

Trên cơ sở nghiên cứu những công trình khoa học đã được công bố ở trong và ngoài nước liên quan đến đề tài nghiên cứu, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

Về mặt lý luận,

Thứ nhất, các tác giả đã khá thống nhất trong nội hàm của khái niệm quyền lực nhân dân, cội nguồn của vấn đề giám sát nhân dân. Các công trình khoa học đã đề cập đến khái niệm giám sát nhân dân ở các mức độ khác nhau. Xác định được vai trò của hoạt động giám sát nói chung và giám sát xã hội nói riêng đối với việc thực hiện quyền lực của nhân dân. Một số công trình luận giải sự cần thiết phải có hoạt động giám sát nhân dân xuất phát từ yêu cầu khách quan quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân ủy quyền cho nhà nước để quản lý xã hội, vì vậy để hạn chế sự tha hóa quyền lực, sự lạm quyền của nhà nước, nhân dân cần phải giám sát bộ máy nhà nước.

Việc giám sát được thực hiện thông qua hai cơ chế, giám sát bên trong và giám sát bên ngoài. Chủ thể thực hiện giám sát bên ngoài - giám sát không mang tính quyền lực nhà nước bao gồm giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và cá nhân công dân, trong đó, MTTQ Việt Nam là một thành viên.

Thứ hai, các công trình đã luận chứng được vị trí, vai trò của MTTQ Việt Nam trong đời sống chính trị đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH ở nước ta. Khẳng định giám sát là một trong những hoạt động cơ bản của MTTQ vì Mặt trận là tổ chức quần chúng rộng lớn nhất, đại diện cho mọi tầng lớp nhân dân, nếu không thực hiện tốt chức năng giám sát thì MTTQ không thể hoàn thành vai trò đại diện bảo vệ lợi ích cho mọi tầng lớp nhân dân.

Nêu lên một số đặc điểm khác biệt cơ bản giữa giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp xã nói riêng so với các tổ chức chính trị - xã hội khác trong hệ thống chính trị ở nước ta.

Thứ ba, các công trình bước đầu đã đề cập đến những vấn đề lý luận và thực tiễn của hoạt động giám sát như: chủ thể giám sát, đối tượng giám sát, hình thức, cơ chế giám sát, trình tự và thủ tục giám sát, nội dung giám sát của MTTQ Việt Nam.

Về thực tiễn,

Thứ nhất, ở chừng mực nhất định, một số công trình đã phân tích, đánh giá thực trạng giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp xã nói riêng trên cơ sở quy định của pháp luật thông qua các nội dung: giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của

HĐND, UBND; giám sát việc tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn cấp xã; giám sát việc thực hiện quy chế dân chủ. Tuy kết quả chưa được như mong đợi nhưng giám sát của MTTQ bước đầu đã khơi dậy và phát huy được ý thức dân chủ của nhân dân quan tâm và tích cực tham gia công việc nhà nước; góp phần tích cực vào công tác xây dựng và củng cố chính quyền; Mặt trận ngày càng khẳng định được vị trí, vai trò thực tế của mình trong hệ thống chính trị và trong đời sống xã hội.

Thứ hai, một số công trình đề xuất một số giải pháp để MTTQ thực hiện tốt hơn hoạt động giám sát theo mục tiêu trực tiếp của đề tài.

Tuy nhiên, các công trình trên đã chưa làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của giám sát xã hội của MTTQ đối với chính quyền địa phương, phân tích mối quan hệ giữa chúng, luận giải vai trò tất yếu hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với việc thực thi quyền lực của nhân dân ở địa phương, đặc biệt là ở cấp xã – nơi rất cần sự giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu trên, tuy không hoàn toàn nghiên cứu trực tiếp đến vấn đề mà luận án nêu ra, nhưng ở mức độ nhất định, trong quá trình nghiên cứu đề tài sẽ có sự tiếp thu, kế thừa những thành quả, các giá trị mà các nghiên cứu trên đã chỉ ra làm nền móng cho việc tiếp tục nghiên cứu đề tài của mình cả về lý luận cũng như thực tiễn.

1.3.2. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án

Mặc dù kết quả nghiên cứu của các công trình trên đây đã gợi mở, cung cấp thông tin, phương pháp nghiên cứu, cách tiếp cận vấn đề trong nhiều nội dung của luận án, tuy nhiên nhiều vấn đề liên quan đến giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã vẫn chưa được nghiên cứu đầy đủ và toàn diện, có tính hệ thống.

Hơn nữa, trong những năm qua, nhận thức được tầm quan trọng của cấp cơ sở, Đảng và Nhà nước ta đã chủ trương hướng hoạt động của chính quyền Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện về cơ sở, phục vụ cơ sở. Chủ trương này hoàn toàn hợp lý và đúng đắn, nhưng làm thế nào để việc thực hiện đạt hiệu quả mới là vấn đề cần phải bàn, trong các nội dung đó không thể thiếu hoạt động giám sát của MTTQ. Thêm vào đó, yêu cầu xây dựng nền hành chính trong sạch, vững mạnh trong giai đoạn hiện nay cũng đang đặt ra những vấn đề nhân dân cần phải

phát huy hơn nữa vai trò của mình trong việc tham gia giám sát nhà nước, mà MTTQ là tổ chức tập hợp quần chúng rộng nhất.

Từ những yêu cầu đó, trên cơ sở kế thừa những thành tựu của các công trình nghiên cứu khoa học trước đây, luận án tiếp tục nghiên cứu những nội dung sau:

Về lý luận, các vấn đề tiếp tục nghiên cứu, giải quyết gồm: xây dựng khái niệm, đặc điểm, nội dung giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã; phân tích những yếu tố tác động đến vai trò của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã; nghiên cứu có chọn lọc hình thức giám sát của các tổ chức tương đương MTTQ Việt Nam đối với chính quyền địa phương ở một số nước và chỉ ra những giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Về thực tiễn, luận án phân tích, đánh giá một cách có hệ thống việc ban hành chính sách, pháp luật về công tác giám sát của MTTQ Việt Nam; chỉ rõ những ưu điểm, hạn chế, nguyên nhân hạn chế tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

Trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lý luận, thực trạng chính sách, pháp luật và tình hình thực hiện chính sách, pháp luật trong thực tế về giám sát của MTTQ Việt Nam thời gian qua, tham khảo có chọn lọc những kinh nghiệm giám sát của các tổ chức tương đương MTTQ ở một số nước, luận án xác định phương hướng và đề xuất các giải pháp đồng bộ nhằm hoàn thiện giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

1.4. Giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu

Để làm rõ mục đích của luận án, luận án được triển khai với hệ thống câu hỏi và giả thuyết nghiên cứu như sau:

Câu hỏi nghiên cứu thứ nhất: Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã dựa trên cơ sở lý luận nào?

Lý thuyết nghiên cứu: lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước từ phái xã hội (giám sát xã hội); đặc điểm của giám sát xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương.

Giả thuyết nghiên cứu: Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được nghiên cứu với tư cách là một bộ phận không thể thiếu trong giám sát xã hội đối

với hoạt động của chính quyền địa phương trong Nhà nước pháp quyền XHCN, trong đó có chính quyền cấp xã.

Kết quả nghiên cứu (dự định): Làm rõ sự cần thiết khách quan của giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Câu hỏi nghiên cứu thứ hai: Đặc điểm giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã có gì khác so với giám sát của các tổ chức xã hội khác?

Lý thuyết nghiên cứu: Vận dụng lý luận giám sát và các qui định của pháp luật hiện hành về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã để làm rõ sự khác biệt giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam so với giám sát của các tổ chức xã hội khác.

Giả thuyết nghiên cứu: Giám sát xã hội là hình thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị-xã hội, các tổ chức xã hội, các tập thể lao động và công dân. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có những điểm chung của giám sát xã hội, mặc khác do chức năng, nhiệm vụ riêng nên phương thức, cơ chế, nội dung, phạm vi giám sát cũng có những đặc điểm riêng.

Kết quả nghiên cứu (dự định): Xác định rõ những đặc điểm của giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thông qua chủ thể giám sát, đối tượng giám sát, nội dung giám sát, hình thức giám sát, cơ chế giám sát. Qua đó, hệ thống lại những qui định của pháp luật hiện hành về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, phát hiện những khoảng trống trong công tác giám sát chưa được pháp luật điều chỉnh để khắc phục.

Câu hỏi nghiên cứu thứ ba: Những yếu tố nào tác động đến việc giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã?

Lý thuyết nghiên cứu: Vận dụng nguyên lý của chủ nghĩa duy vật lịch sử, vấn đề tồn tại xã hội quyết định ý thức xã hội để làm rõ các yếu tố tác động đến vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã.

Giả thuyết nghiên cứu: Hoạt động của MTTQ Việt Nam đặt trong mối tương quan với các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, dân chủ làng xã, những thuận lợi và rào cản trong hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với chính quyền cấp xã trong điều kiện hiện nay.

Kết quả nghiên cứu: Chỉ ra được những yếu tố tác động đến vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã làm cơ sở để đưa ra các giải pháp nâng cao hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

Câu hỏi nghiên cứu thứ tư: Giám sát của nhân dân ở một số nước trên thế giới có điểm giống và khác so với giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam như thế nào?

Lý thuyết nghiên cứu: Vận dụng lý luận về pháp luật so sánh để nghiên cứu vấn đề này.

Giả thuyết nghiên cứu: Những giá trị phổ quát của giám sát nhân dân đối với nhà nước nói chung, chính quyền địa phương nói riêng; đồng thời nghiên cứu những đặc thù của giám sát nhân dân đối với chính quyền địa phương ở một số nước do sự khác nhau về thể chế chính trị, về các điều kiện kinh tế - xã hội, về trình độ phát triển của dân chủ so với Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu (dự định): Chỉ ra được những giá trị tích cực từ giám sát của nhân dân đối với hoạt động của chính quyền địa phương mà Việt Nam có thể tham khảo để vận dụng.

Câu hỏi nghiên cứu thứ năm: Những quy định của pháp luật hiện hành về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã và thực tiễn áp dụng nội dung này như thế nào?

Lý thuyết nghiên cứu: Vận dụng lý luận về giám sát đối với chính quyền cấp xã để giải quyết vấn đề.

Giả thuyết nghiên cứu: Cùng với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN và sự phát triển kinh tế - xã hội, thì những quy định và thực tiễn áp dụng nội dung giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã trước đây sẽ có những vướng mắc, bất cập cần phải hoàn thiện cho phù hợp với tình hình hiện nay.

Kết quả nghiên cứu (dự định): Chỉ ra được những vướng mắc, bất cập về tính thống nhất, tính đồng bộ, tính minh bạch và tính khả thi của các quy định pháp luật hiện hành về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, thực tiễn áp dụng các quy định này làm cơ sở cho việc hoàn thiện và nâng cao hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

Câu hỏi nghiên cứu thứ sáu: Việc nâng cao hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã trong thời gian tới dựa trên những phương hướng nào?

Lý thuyết nghiên cứu: Vận dụng lý luận về Nhà nước pháp quyền XHCN, vai trò của quần chúng nhân dân trong lịch sử, tư tưởng Hồ Chí Minh về một Nhà nước của dân, do dân, vì dân để giải quyết vấn đề.

Giả thuyết nghiên cứu: Mỗi giai đoạn lịch sử của đất nước có những yêu cầu khác nhau, định hướng khác nhau trong việc nâng cao hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

Kết quả nghiên cứu (dự định): Chỉ ra được những phương hướng nhằm nâng cao hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã trong thời gian tới.

Câu hỏi nghiên cứu thứ bảy: Các kiến nghị nâng cao hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã như thế nào?

Lý thuyết nghiên cứu: Vận dụng lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước của nhân dân, lý luận về giám sát xã hội để giải quyết vấn đề.

Giả thuyết nghiên cứu: Những vướng mắc, bất cập trong quy định và thực tiễn áp dụng giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, trên cơ sở những quan điểm nâng cao hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã sẽ giúp đưa ra các kiến nghị phù hợp.

Kết quả nghiên cứu (dự định): đưa ra các kiến nghị nâng cao hiệu lực giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã phù hợp với quan điểm của Đảng và Nhà nước.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ

2.1. Giám sát xã hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước

2.1.1. Quan niệm giám sát xã hội

Thuật ngữ “giám sát” hiện nay được dùng rất phổ biến trong các khoa học như Chính trị học, Luật học, Hành chính học... và trong nhiều văn bản, nghị quyết của Đảng, Hiến pháp, pháp luật của nhà nước cũng như trong đời sống chính trị, xã hội. Từ điển Bách khoa Việt Nam xem giám sát là một hình thức hoạt động của cơ quan nhà nước hoặc tổ chức xã hội nhằm đảm bảo pháp chế hoặc sự chấp hành những nguyên tắc chung nào đó [31, tr.112].

Trong các tài liệu giải thích thuật ngữ chuyên ngành mang tính pháp lý, giám sát được coi là hoạt động đặc thù không thể thiếu được trong hoạt động quản lý xã hội. Từ điển Luật học định nghĩa giám sát “*là sự theo dõi, quan sát mang tính chủ động thường xuyên của cơ quan, tổ chức hoặc nhân dân đối với hoạt động của các đối tượng chịu sự giám sát và sự tác động bằng các biện pháp tích cực để buộc và hướng các hoạt động đó đi đúng quỹ đạo, quy chế nhằm đạt được mục đích, hiệu quả đã được xác định từ trước, bảo đảm cho Hiến pháp và pháp luật được tuân thủ nghiêm chỉnh*” [11, tr.292]. Khoa học hành chính dùng khái niệm giám sát “*để chỉ hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước, toà án, các tổ chức xã hội và công dân nhằm bảo đảm sự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật trong quản lý xã hội*” [30, tr.217]. Như vậy, nội hàm về giám sát của Khoa học Hành chính và Từ điển Luật học về cơ bản là giống nhau, đã chỉ rõ các chủ thể giám sát đối với hoạt động tuân thủ pháp luật của tổ chức và công dân trong xã hội.

Với cách giải thích trên thì hoạt động giám sát có thể được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau như: Đảng; Nhà nước; tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, nhân dân, công dân.... Căn cứ vào chủ thể, giám sát có thể chia thành hai loại: giám sát của cơ quan nhà nước (giám sát của nhà nước) và giám sát của các chủ thể ngoài nhà nước (giám sát xã hội). Mỗi loại đó do các nhóm cơ quan và những người có quyền giám sát tương ứng thực hiện đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước và những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan đó. Hai loại giám sát trên được phân biệt với nhau thông qua các tiêu chí như tính

chất, chủ thể, thẩm quyền giám sát; nhóm, mức độ và số lượng của các khách thể bị giám sát; các hình thức và phương pháp tiến hành giám sát; hậu quả pháp lý của nó, đây chính là các đặc điểm riêng mà nhờ đó mỗi loại giám sát trở thành các loại giám sát độc lập.

Trong hai hình thức giám sát nêu trên thì “giám sát xã hội” được đề cập nhiều trong những năm gần đây, là một trong những vấn đề được xã hội quan tâm. Tuy nhiên, trong giới khoa học vẫn chưa có sự thống nhất về khái niệm, chủ thể và phạm vi GSXH. PGS.TS. Võ Khánh Vinh trong chuyên đề *Khái niệm, các loại, các lĩnh vực, nội dung và hệ thống các cơ quan giám sát đối với tổ chức và hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước* [72, tr.15-33] đã phân loại các chủ thể tham gia giám sát quyền lực nhà nước. Tác giả quan niệm GSXH bao gồm giám sát của Đảng, giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và giám sát của công dân. Theo quan niệm của GS.TSKH. Đào Trí Úc, bản thân từ giám sát có nghĩa là “phải đứng ngoài mà nhìn nhận” không nằm trong nội bộ của cơ quan nhà nước. Sự giám sát đó phải “có khả năng giám sát toàn bộ hệ thống quyền lực”, nằm ngoài hệ thống của quyền lực nhà nước, nghĩa là giám xã hội đối với quyền lực nhà nước. Việc giám sát đó: “phải có tính độc lập và phải bảo đảm yêu cầu khách quan” [71, tr.7]. PGS.TS. Tạ Ngọc Tấn coi “GSXH là sự vận hành của cả một hệ thống xã hội, bao gồm các cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy nhà nước, các thiết chế văn hóa, các phương tiện thông tin đại chúng v.v... và các công dân nhằm kiểm tra, cảnh báo, điều chỉnh hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nắm giữ và vận hành quyền lực nhà nước” đồng thời phát hiện, phân tích, đánh giá và đề xuất giải pháp nhằm khắc phục những thiếu sót, hạn chế, những hành vi sai trái, những vấn đề bất hợp lý, lỗi thời, không phù hợp với định hướng và bản chất của xã hội [57]. Với cách tiếp cận này, GSXH có phạm vi rất rộng, gồm hai bộ phận chính, giám sát hành chính do chính nhà nước xây dựng nên nhằm tự kiểm soát quyền lực của mình một cách hợp lý (giám sát nội bộ) và giám sát mang tính chất công dân do các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức công dân, các đại diện cộng đồng dân cư, các công dân (giám sát bên ngoài bộ máy nhà nước). Còn khi đề cập đến giới hạn của GSXH hay phạm vi của GSXH tác động đến tổ chức và hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước, các tác giả Trần Hậu, Đoàn Minh Huân cho rằng “GSXH là sự theo dõi, quan sát, xem xét, đánh giá của xã hội đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống Đảng, Nhà

nước ...Đây là sự giám sát của quyền lực xã hội đối với quyền lực chính trị/quyền lực nhà nước được thực hiện một cách trực tiếp hoặc bán trực tiếp. GSXH cùng với giám sát của/trong Đảng, giám sát của/trong Nhà nước có tác dụng góp phần kiểm soát quyền lực chính trị, phát huy dân chủ, không ngừng tăng cường năng lực cộng sinh và chế ước của quyền lực xã hội trong quan hệ tương tác với quyền lực chính trị/quyền lực nhà nước” [26, tr.56]. Quan niệm này đã tách hoạt động giám sát của Đảng, giám sát của Nhà nước ra khỏi hoạt động GSXH, đồng thời khẳng định GSXH là hoạt động giám sát của các chủ thể ngoài nhà nước nhằm kiểm soát quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước.

Mặc dù còn chưa thống nhất hoàn toàn với các tác giả, nhưng nếu đặt trong mối quan hệ với thực thi quyền lực chính trị, việc lựa chọn quan niệm GSXH chỉ bao gồm giám sát của nhân dân, không đề cập đến giám sát nội bộ của hệ thống Đảng và Nhà nước là hợp lý hơn cả. Tuy nhiên khi nói về giám sát của “*nhân dân*” thì không chỉ giới hạn là cá nhân công dân hay các tổ chức chính trị - xã hội mà còn bao gồm các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp, tổ chức dân sự, các hội, hiệp hội, các cộng đồng dân cư...là những chủ thể đại diện cho từng bộ phận nhân dân theo các liên kết ngang trong xã hội có tính chất tương tự như xã hội dân sự [28, tr.21].

Từ những phân tích trên, có thể định nghĩa: “*GSXH là việc theo dõi, xem xét, đánh giá và kiến nghị của các chủ thể ngoài nhà nước gồm các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, xã hội – nghề nghiệp, các tổ chức dân sự, đoàn thể nhân dân và cá nhân công dân đối với việc thực thi quyền lực chính trị của Đảng và bộ máy Nhà nước trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật*”.

Tuy nhiên định nghĩa trên chỉ mang tính chất tương đối. Bởi lẽ giữa giám sát của nhà nước và GSXH đối với hoạt động của các cơ quan quyền lực có mối liên hệ chặt chẽ, bảo đảm sự thống nhất, tính chỉnh thể của cơ chế giám sát. Mỗi mắt xích trong cơ chế đó, dù có sự đa dạng về nhiệm vụ và phương thức giải quyết, nhưng đều nhằm đạt được mục đích cuối cùng là nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền. Trong thực tế khó có thể tách bạch hoàn toàn hoạt động giám sát của nhà nước và GSXH bởi sự gắn kết khá chặt chẽ giữa lợi ích của các nhóm cộng đồng dân cư và hoạt động xây dựng chính sách, vì vậy cần nghiên cứu sâu mối quan hệ, tác động lẫn nhau giữa giám sát bên ngoài – GSXH và giám sát bên trong nội bộ đúng theo quan điểm của Đảng: “*Nhà nước tạo điều*

kiện thuận lợi để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội” [76, tr.124], “Kết hợp giám sát trong Đảng với giám sát của Nhà nước và giám sát của nhân dân” với yêu cầu “Xây dựng quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân đối với việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách, quyết định lớn của Đảng và việc tổ chức thực hiện, kể cả đối với công tác tổ chức và cán bộ” [77, tr.135].

2.1.2. Đặc điểm của giám sát xã hội

Với quan niệm như trên, có thể nhận thấy một số đặc điểm đáng lưu ý của GSXH như sau:

Thứ nhất, GSXH không mang tính quyền lực nhà nước

Đặc điểm cơ bản này nói lên sự khác biệt giữa giám sát nhà nước với GSXH. Hoạt động giám sát nhà nước là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước; được thực hiện theo kế hoạch, như một nghĩa vụ của chủ thể giám sát đối với đối tượng bị giám sát. GSXH được thực hiện do các chủ thể phi nhà nước, nên không mang tính quyền lực, nghĩa là việc giám sát không mang tính bắt buộc, thể hiện dưới hình thức theo dõi, phát hiện, đánh giá, nhận xét, phản biện, kiến nghị, đề nghị. GSXH đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước, ngoài các quy định của Hiến pháp, pháp luật về quyền hạn, trình tự, thủ tục, còn được thể hiện dưới nhiều hình thức với nhiều phương pháp khác nhau. Mặc dù không thể hiện tính quyền lực nhưng tác dụng của nó rất cao, bởi các kiến nghị, đề nghị, tham vấn, tác động tạo ra sức ép dư luận xã hội sẽ làm thay đổi, sửa đổi, điều chỉnh các dự án chính sách, pháp luật, dự án kinh tế-xã hội, hoặc dừng các dự án không mang lại hiệu quả kinh tế-xã hội, đồng thời thông qua khiếu nại, tố cáo của công dân, các cơ quan nhà nước điều tra và xử lý hành vi vi phạm pháp luật cán bộ, công chức, công khai kết luận vụ việc, nhằm đảm bảo sự trong sạch trong bộ máy nhà nước.

GSXH đối việc thực hiện quyền lực nhà nước có phạm vi rộng hơn so với giám sát trong bộ máy nhà nước. Chủ thể giám sát trong bộ máy nhà nước chỉ xác định trong phạm vi bộ máy nhà nước, còn chủ thể thực hiện GSXH bao gồm: các tổ chức chính trị-xã hội, các tổ chức xã hội, các tổ chức nghề nghiệp, các hiệp hội, cơ quan truyền thông đại chúng, thanh tra nhân dân, công dân thực hiện quyền giám sát, nên có thể bao quát hết mọi hoạt động các cơ quan nhà nước, những

người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan nhà nước. Mặt khác, GSXH không những dựa trên cơ sở pháp luật, mà còn xem xét dưới góc độ đạo lý nghề nghiệp, quy tắc ứng xử, lối sống của cán bộ, công chức, nên kết quả giám sát đem lại hiệu quả cao đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của cán bộ, công chức.

Thứ hai, GSXH là hình thức giám sát mang tính khách quan, độc lập, công khai

Chủ thể thực hiện GSXH đứng ở bên ngoài đối tượng bị giám sát, nên xem xét một cách toàn diện, đánh giá, nhận xét, kết luận một cách khách quan đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước. Mục đích của GSXH không phải vì tư thân, vì một nhóm người, vì cá nhân nào, mà vì lợi ích chung của cộng đồng, của dân tộc, của quốc gia. Không bị ràng buộc bởi các quan hệ ngang dọc trong bộ máy nhà nước, không bị chi phối bởi các lợi ích kinh tế nên GSXH khách quan, công tâm, minh bạch, công khai trong xem xét, đánh giá đối tượng bị giám sát.

GSXH không phụ thuộc vào tổ chức các cơ quan nhà nước, nhân sự, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật. Trong quá trình thực hiện dân chủ hiện nay, nhân dân tham gia ngày càng rộng rãi hơn vào hoạt động giám sát đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước, với tư cách là thành viên của các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp. Tất cả các tổ chức này đều là các tổ chức độc lập trong hệ thống chính trị, khi thực hiện GSXH chỉ tuân thủ theo quy định của pháp luật, nên đảm bảo tính độc lập, công khai trong quá trình giám sát.

Thứ ba, GSXH có tính linh hoạt và hiệu quả

GSXH quy tụ nhiều chuyên gia, các đại biểu tiêu biểu của các tầng lớp nhân dân, có trình độ chuyên môn thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau như: kinh tế, pháp luật, chính trị, khoa học xã hội, khoa học tự nhiên v.v... nên hình thức giám sát đa dạng, phong phú, linh hoạt hơn so với giám sát nhà nước. Các chuyên gia trong nhiều lĩnh vực hiểu rõ, biết được quy luật các lĩnh vực của đời sống xã hội, nên quá trình giám sát vừa bảo đảm tính chuyên nghiệp, vừa bảo đảm tính xã hội-nghề nghiệp trong quá trình giám sát hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước, nhờ vậy, chi phí cũng ít tốn kém hơn so với giám sát trong bộ máy nhà nước.

Thứ tư, GSXH hỗ trợ cho hoạt động giám sát của nhà nước

GSXH không nhằm mục đích kiểm chế hay đối trọng với giám sát của nhà nước. Hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội; tổ chức

xã hội nghề nghiệp, thông tin đại chúng, thanh tra nhân dân và công dân, trước hết, giúp cho cơ quan nhà nước, những người có chức vụ trong cơ quan nhà nước, nhất là cơ quan có thẩm quyền giải quyết những việc liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức; công dân. Thông qua mối quan hệ công việc giữa cơ quan nhà nước với công dân, phát hiện những hành vi quan liêu, cửa quyền, hách dịch, tham nhũng, lãng phí của cán bộ công, công chức, qua đó đề nghị, kiến nghị xử lý và áp dụng những biện pháp giáo dục, làm trong sạch đội ngũ, cán bộ, công chức nhà nước.

2.2. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

2.2.1. Vị trí, vai trò của chính quyền cấp xã

Trong hệ thống 4 cấp của quản lý hành chính nhà nước của nước ta hiện nay, thì cấp xã là cấp có quy mô và tổ chức thấp nhất, cấp cuối cùng, cũng có thể coi là cấp cơ sở, là cấp gần dân nhất, là nền tảng của hệ thống chính trị, có vai trò hết sức quan trọng trong việc thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Chính quyền cấp xã là trụ cột của hệ thống chính trị ở cơ sở. Nếu chính quyền cấp xã không vững mạnh, các chính quyền cấp trên khó có thể phát huy tác dụng. Tất cả hệ thống quyền lực nhà nước (nhất là của chính quyền cấp tỉnh, huyện) muốn thực hiện có hiệu lực, hiệu quả vai trò của mình, thì nhất thiết phải dựa vào và thông qua vai trò của hệ thống chính quyền cấp xã. Hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp xã là cơ sở và là nền tảng quan trọng để tạo lập hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cả bộ máy nhà nước.

Chính quyền cấp xã là cấp quản lý nhà nước toàn diện các mặt kinh tế, chính trị, xã hội, an ninh, quốc phòng trên địa bàn cơ sở, những công việc thường ngày liên quan trực tiếp đến đời sống cư dân, cộng đồng ở cơ sở; là cấp trực tiếp tổ chức và thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đến tận người dân đồng thời cũng là nơi kiểm nghiệm tính đúng đắn của những nội dung đó.

Chính quyền cấp xã là nơi trực tiếp thực hiện các quyền dân chủ, quyền con người, quyền công dân đi vào cuộc sống; trực tiếp công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội theo Hiến pháp, pháp luật; chăm lo nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

Chính quyền cấp xã là cấp hướng dẫn, giám sát các hoạt động tự quản của nhân dân – đây là nét đặc thù của chính quyền cấp xã so với các cấp chính quyền khác; có vai trò rất quan trọng trong việc gắn kết các thành viên trong cộng đồng dân cư, gìn giữ, phát huy bản sắc văn hóa dân tộc, phát triển các giá trị con người – giá trị văn hóa – giá trị xã hội, đáp ứng yêu cầu của giai đoạn phát triển mới.

2.2.2. Đặc điểm tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã

Do vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng nói trên, tổ chức và hoạt động chính quyền cấp xã mang những đặc điểm rất riêng:

Thứ nhất, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

Tập trung dân chủ là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam, trong đó có chính quyền địa phương cấp xã, được ghi nhận tại điều 8, Hiến pháp năm 2013. Trong đó thì tập trung là chủ đạo, tập trung trên cơ sở dân chủ, phân tự quản của chính quyền địa phương (trong đó có cấp xã) chỉ có một số ít nội dung. Nói cách khác, hiện nay, tính tự quản của chính quyền cấp xã chưa được chế định như là một trong những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã. Điều này thể hiện rõ nét trong phân cấp quản lý.

Trong quan hệ giữa Trung ương và địa phương thì chính quyền địa phương Việt Nam là sự kết hợp cả hai nhân tố tập quyền và phân quyền, trong đó tập quyền là chủ đạo, nhưng có sự phân cấp cho chính quyền địa phương. Đối với chính quyền cấp xã, nguyên tắc tổ chức và hoạt động này có những mặt mạnh, nhưng cũng bộc lộ những bất cập, nhất là trước đòi hỏi phải phát huy cao tính chủ động, năng động, sáng tạo, trách nhiệm của chính quyền cấp xã đối với sự phát triển toàn diện trên địa bàn, đòi hỏi phải nâng cao tính tự chủ - tự quản của chính quyền trong hệ thống thống nhất của nhà nước ta từ trung ương đến cơ sở.

Thứ hai, hoạt động của chính quyền cấp xã chịu sự tác động mạnh mẽ của quan hệ họ hàng, văn hóa làng xã truyền thống, phong tục tập quán.

Quan niệm duy tình, thường đặt “tình cao hơn lý” ở Việt Nam cũng là một lực cản của quá trình cải cách hành chính. Trật tự trên dưới kiểu gia đình, trong không khí tình nghĩa, người ta mong muốn tình trạng hòa mục, ổn định, trật tự, trên ra trên, dưới ra dưới, chứ không đặt vấn đề phân định rõ đúng, sai, mọi vấn đề được giải quyết dựa trên “tình làng nghĩa xóm”. Bên cạnh đó, những tập tục lạc hậu đã ăn sâu bám rễ từ ngàn đời không phải một sớm một

chiều có thể thay đổi ngay được. Chính vì lẽ đó, xử lý các vấn đề ở cấp xã gặp rất nhiều khó khăn, tình trạng “cháu đi cưỡng chế nhà chú” hay “xử phạt láng giềng do không rào chắn khi xây dựng” có thể làm ảnh hưởng đến mối quan hệ họ hàng, xóm giềng vốn thân thiết bao lâu nay. Những mối quan hệ đó trở thành những rào cản đối với quá trình xây dựng trật tự xã hội tại cấp xã nói riêng cũng như quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền nói chung.

Thứ ba, giải quyết mối quan hệ giữa dân và chính quyền phải linh hoạt, mềm dẻo.

Chính quyền cấp xã là cầu nối giữa Nhà nước với các tổ chức, cá nhân trong xã, phường, thị trấn, đại diện cho Nhà nước để thực thi quyền lực nhà nước, triển khai, tổ chức thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước trên địa bàn. Cấp xã là cấp đầu tiên đối mặt với những bức xúc, yêu cầu của dân và giải quyết những yêu cầu đó. Đây chính là nơi diễn ra hoạt động sống của cư dân, sự ổn định của xã hội được bắt đầu từ đây; thường thì sự không bình yên của thể chế đều bắt đầu từ chỗ lòng dân không yên, quy luật quản lý muôn đời là có dân thì có tất cả, mất dân thì mất tất cả... Thuận lòng dân được nhìn một cách rõ nhất, trực tiếp nhất là từ những người dân cơ sở, phải xuất phát từ đây thì mọi hoạt động quản lý của các cấp mới triển khai có hiệu quả. Tất cả các điểm nóng chính trị - xã hội đều xuất phát từ cơ sở, nếu chính quyền xử lý tốt ngay từ khâu đầu tiên thì các điểm nóng sẽ không kéo dài và lan rộng lên cấp huyện, cấp tỉnh. Cho nên, một mặt, chính quyền cấp xã thực hiện quyền lực của mình theo pháp luật và cơ chế chính sách của chính quyền cấp trên trong giải quyết các mối quan hệ giữa dân với chính quyền, mặt khác, phải mềm dẻo, linh hoạt phù hợp với truyền thống và điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của địa phương và các tầng lớp dân cư trên địa bàn, phải dựa trên nguyên tắc “hợp lý, hợp tình”, có như vậy mới thuyết phục được người dân tin và tự nguyện tham gia xây dựng chính quyền, phát triển địa phương.

Hiện nay, quyền hạn ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp xã rất hạn chế vì nhiều ý kiến cho rằng nếu giữ quyền này cho cấp xã sẽ dễ dẫn tình trạng tùy tiện ban hành các quy định trái với cấp trên. Tuy nhiên, để đảm bảo chính quyền cấp xã thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được giao và phù hợp với đặc điểm của địa phương thì việc giao cho cấp chính quyền này

thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật là cần thiết. Đây là công cụ quan trọng để chính quyền cấp xã thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước của mình theo luật định. Vấn đề là cần khắc phục những hạn chế, bất cập trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp xã theo hướng quy định rõ phạm vi, thẩm quyền và hình thức, quy trình ban hành quy phạm pháp luật của cấp chính quyền này.

Thứ tư, tổ chức bộ máy ở cấp xã được tổ chức đơn giản nhất, có đội ngũ cán bộ biến động nhất và ít tính chuyên nghiệp nhất. Ở cấp xã chỉ có HĐND và UBND thực hiện việc quản lý địa phương, đây là một loại “chủ thể kép” của quyền lực nhà nước thực hiện ở địa phương (cấp xã). HĐND cấp xã là đại biểu cho nhân dân ở cơ sở; UBND là cơ quan chấp hành của HĐND xã và là cơ quan hành chính nhà nước ở cơ sở, có tính độc lập tương đối so với hoạt động chấp hành của cơ quan này đối với HĐND – cơ quan quyền lực cùng cấp. Sự độc lập đó đòi hỏi cơ quan hành chính phải chủ động, sáng tạo, song lại tiềm ẩn nguy cơ thoát ly khỏi những quy định của pháp luật, thoát ly sự giám sát, khả năng xảy ra tình trạng lạm quyền, lạm quyền, vi phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước ở cơ sở cao hơn so với các cấp khác. Bên cạnh đó, đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã hầu hết là người địa phương, xuất phát từ việc quen việc vào làm và được đưa đi đào tạo để chuẩn hóa trình độ chuyên môn nên có những hạn chế nhất định, có mối quan hệ sâu sắc với dân cư trên địa bàn nên ít khi thay đổi công việc.

Thứ năm, chính quyền cấp xã là một bộ phận hợp thành hệ thống chính trị ở cơ sở đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng bộ nhằm thực hiện quyền làm chủ của nhân dân địa phương. Đảng bộ, HĐND, UBND, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, Đoàn Thanh niên, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh cấp xã tạo thành một chỉnh thể thống nhất - hệ thống chính trị ở cơ sở, hệ thống này đặt dưới sự lãnh đạo của tổ chức cơ sở đảng về những nội dung cơ bản như đường lối, chủ trương, phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và công tác tổ chức cán bộ.

Chính quyền cấp xã cùng các tổ chức thành viên của hệ thống chính trị ở cơ sở thống nhất tiến hành các hoạt động trong khuôn khổ pháp luật của Nhà nước, theo các nguyên tắc Đảng lãnh đạo, nguyên tắc tập trung dân chủ, nguyên tắc tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Tuy có sự khác nhau về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động, song chính quyền cấp xã

và các thành viên của hệ thống chính trị ở cơ sở thống nhất cùng hướng tới các mục tiêu chung là phát triển kinh tế - xã hội, chăm lo đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, vì mục tiêu chung là “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Trong sự thống nhất của hệ thống chính trị cơ sở, Đảng là bộ phận hạt nhân, giữ vai trò lãnh đạo hệ thống; chính quyền là lực lượng chủ đạo, giữ vai trò quản lý, điều hành và các đoàn thể nhân dân là tổ chức đại diện quyền làm chủ của các tầng lớp nhân dân.

Các tổ chức chính trị - xã hội thay mặt cho các tầng lớp nhân dân địa phương tham gia phối hợp với chính quyền cấp xã trong việc quản lý mọi mặt của đời sống xã hội ở xã, phường, thị trấn. Các tổ chức này được quyền kiến nghị với chính quyền cấp xã về những vấn đề liên quan đến lợi ích của nhân dân địa phương. Chính quyền cấp xã có trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức này hoạt động tốt. Vì vậy chính quyền cấp xã có vai trò không nhỏ trong việc giúp các tổ chức chính trị - xã hội và các đoàn thể nhân dân thực hiện tốt nhiệm vụ của mình.

Với những đặc điểm nêu trên của tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã, cộng với yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước ở cấp cơ sở, việc thực hiện giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã từ phía các tổ chức xã hội, trong đó có Mặt trận Tổ quốc là rất cần thiết.

2.2.3. Nhu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước ở cấp cơ sở và vai trò của Mặt trận Tổ quốc trong việc giám sát hoạt động của chính quyền

Việc MTTQ thực hiện chức năng giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã là xuất phát từ các yếu tố sau đây:

2.2.3.1. Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong đời sống ở cơ sở

Một trong những đặc điểm của cách mạng dân tộc dân chủ là thành lập một mặt trận rộng rãi đoàn kết toàn dân tộc chống đế quốc và phong kiến. MTTQ Việt Nam tiền thân là Mặt trận dân tộc thống nhất do Đảng Cộng sản Việt Nam và Chủ tịch Hồ Chí Minh sáng lập, lãnh đạo do yêu cầu liên minh để chống ngoại xâm, giành độc lập dân tộc. Sứ mệnh đó đã được hoàn thành từ sau khi giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước. Ngày nay, MTTQ Việt Nam là liên minh chính trị thực hiện chiến lược đại đoàn kết dân tộc để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, là cơ sở chính trị của Đảng và chính quyền nhân dân, đại diện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp chính đáng của nhân dân; thực hiện dân chủ, tăng

cường đồng thuận xã hội, giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, nhà nước. Trong điều kiện hiện nay, với yêu cầu phát huy mạnh mẽ dân chủ nói chung, đặc biệt là ở cơ sở nói riêng thì chức năng GSXH trở thành một chức năng cơ bản của MTTQ Việt Nam. Bởi lẽ Mặt trận là tổ chức quần chúng rộng lớn nhất, đại diện cho mọi tầng lớp nhân dân. Chỉ có thông qua hoạt động giám sát, Mặt trận mới có thể giúp nhân dân kiểm soát được sử dụng quyền lực đã ủy quyền của mình cho các cơ quan quyền lực. Thực hiện giám sát là Mặt trận đã thực hiện sự ủy quyền của mọi tầng lớp nhân dân và các tổ chức chính trị - xã hội. Nếu không thực hiện tốt chức năng giám sát thì MTTQ Việt Nam không thể hoàn thành vai trò đại diện bảo vệ lợi ích cho mọi tầng lớp nhân dân.

GSXH là nhu cầu tự thân của Đảng cầm quyền và Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta. Bản thân hoạt động GSXH đã tạo ra sự chế ước bên ngoài để Đảng cầm quyền và nhà nước không thể tùy tiện trong việc hoạch định đường lối và tổ chức thực thi các quyết sách. GSXH góp phần vào việc giáo dục đội ngũ cán bộ, công chức, đảng viên về đạo đức, lối sống, ý thức và kỹ năng thực thi công vụ. Nếu thực hiện tốt chức năng GSXH, thì vai trò, vị trí của MTTQ Việt Nam sẽ được khẳng định trong đời sống chính trị - xã hội nước ta.

Đặt trong hệ thống chính trị ở cơ sở, so với các chủ thể khác, có thể nói MTTQ Việt Nam là chủ thể đặc biệt và có tiềm năng nhất thực hiện chức năng GSXH. Bởi lẽ, với trên 35 thành viên, bao gồm các thành viên là tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội ... và các cá nhân tiêu biểu, MTTQ Việt Nam là một tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện, hoạt động dựa trên nguyên tắc tự nguyện, hiệp thương dân chủ và thống nhất hành động, nên dễ đạt được sự đồng thuận xã hội ở cấp cơ sở. Sự đa dạng về thành phần cơ cấu cho thấy Mặt trận là lực lượng xã hội đông đảo nhất, thể hiện rõ nét nhất sức mạnh của cộng đồng, của quyền lực xã hội và mang tính khách quan do sự tác động đa chiều mang đến. Đây là thế mạnh của Mặt trận mà tổ chức đảng, nhà nước không thể thực hiện được, cũng chính điều này càng khẳng định vị trí nòng cốt của Mặt trận trong xã hội dân sự - một trong ba thành tố không thể thiếu được của một xã hội dân chủ và phát triển (hai thành tố kia là nhà nước pháp quyền và kinh tế thị trường). Mặt khác, sự đa dạng trong thành phần tham gia đã giúp Mặt trận có khả năng tổng hợp được trí tuệ của mọi giới, trong đó có đội ngũ trí thức và chuyên gia giỏi ở các lĩnh vực của đời sống xã

hội, tham gia hiệu quả vào quá trình giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

MTTQ Việt Nam được tổ chức ở cả bốn cấp tương ứng với hệ thống tổ chức của chính quyền. Dưới cấp cơ sở của hệ thống hành chính còn có Ban công tác Mặt trận ở tận khu dân cư (thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc ...), có vai trò thúc đẩy sự hình thành các cộng đồng tự quản thay mặt chính quyền quản lý mọi mặt đời sống của khu dân cư. Cán bộ làm công tác Mặt trận là cán bộ hoạt động xã hội, là người của công chúng. Nhờ vậy, mà hoạt động của Mặt trận diễn ra ở tận khu dân cư, cán bộ mặt trận hoạt động trong nhân dân, hằng ngày tiếp cận trực tiếp với đời sống nhân dân, là người đồng hành tin cậy của nhân dân, thấy rõ những tác động tích cực và tiêu cực của chính sách và pháp luật của Đảng và nhà nước đối với người dân từ cơ sở, từ đó phản ánh, kiến nghị chính quyền cấp xã điều chỉnh hoạt động của mình để phù hợp với pháp luật và lợi ích của người dân. Nói cách khác, so với Đảng và nhà nước thì mức độ gần dân, thân dân của Mặt trận nổi trội hơn. Mặt trận luôn có dân là điểm tựa, là hậu thuẫn tin cậy cho mọi hoạt động.

2.2.3.2. Yêu cầu phát huy dân chủ ở cơ sở

Nước ta quá độ đi lên CNXH từ một chế độ phong kiến nửa thuộc địa, ở đó mang nặng dấu ấn của chế độ chuyên chế quân sự. Mặc dù trong xã hội lúc bấy giờ đã có yếu tố dân chủ truyền thống làng xã và yếu tố sơ khai của dân chủ tư sản nhưng chưa đáng kể. Do vậy, nền tảng dân chủ ở cơ sở của ta thiếu hụt truyền thống trong lịch sử. Điều đó gây không ít khó khăn cho việc xây dựng một nước dân chủ theo định hướng XHCN.

Trước đây, do tư tưởng duy ý chí, thiếu quan điểm lịch sử cụ thể nên chúng ta chưa coi trọng đúng mức vấn đề “lấy dân làm gốc”, vì thế chưa có nhận thức đúng đắn về vấn đề dân chủ cơ sở. Hiện nay, nước ta đang xây dựng nền kinh tế thị trường, cũng có nghĩa là chấp nhận sự phân hóa xã hội diễn ra, bất công trong xã hội còn tồn tại, dẫn đến quá trình thực hiện quyền chính trị của nhân dân lao động khó khăn. Cơ sở kinh tế làm nền tảng cho quyền lực chính trị của nhân dân lao động chưa thực sự được đảm bảo; kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể nói chung đang có những biểu hiện làm ăn kém hiệu quả, sức cạnh tranh yếu.

Mặc dù Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đã đi vào thực hiện được 08 năm, nhưng thực trạng tình hình hiện nay ở cơ sở vẫn nảy sinh

nhieu vấn đề khó khăn, tiêu cực, những yếu kém chậm khắc phục. Người dân ở cơ sở hiện nay tuy trình độ dân trí và trình độ học vấn có được nâng lên nhưng đa số vẫn còn thấp (kể cả cán bộ xã), vì thế gặp rất nhiều hạn chế trong việc tiếp cận và hưởng thụ những thành tựu văn hóa, khoa học, kỹ thuật hiện đại. Đa số ở cơ sở do đời sống kinh tế khó khăn (nhất là vùng núi, vùng sâu, vùng xa) dân chỉ lo kiếm sống, ít quan tâm đến vấn đề chính trị, văn hóa, xã hội, họ thậm chí không biết hưởng quyền dân chủ, không biết dùng quyền dân chủ.

Bên cạnh đó, bộ máy chính quyền các cấp nói chung và chính quyền cấp xã nói riêng chưa thực sự vững mạnh, tình trạng tham nhũng, lãng phí, quan liêu còn khá phổ biến. Hiệu lực quản lý, điều hành kinh tế - xã hội và pháp luật chưa nghiêm, kỷ cương xã hội bị buông lỏng, niềm tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng bị giảm sút. Quyền làm chủ của nhân dân bị vi phạm ở nhiều nơi trên nhiều lĩnh vực. Trong lĩnh vực quản lý kinh tế, đất đai, thu chi ngân sách, đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, huy động vốn đóng góp của dân ...có nhiều biểu hiện tiêu cực. Một bộ phận cán bộ đảng viên thoái hóa, biến chất, lợi dụng chức quyền, lợi dụng những kẽ hở trong quản lý của nhà nước để tham ô, tham nhũng; ở nông thôn là tình trạng cán bộ cơ sở bất chấp pháp luật, cấp bán đất trái thẩm quyền, chi tiêu tài chính sai mục đích và lãng phí. Mâu thuẫn nội bộ ngày một tăng dẫn đến hiện tượng khiếu kiện tập thể, gây ra không khí rất căng thẳng phức tạp. Trong khi nhân dân đấu tranh chống tiêu cực, tham nhũng, đòi quyền tự do dân chủ, đòi đảm bảo công bằng xã hội thì kết quả khiếu kiện lại chậm được giải quyết hoặc giải quyết không thỏa đáng làm xuất hiện các điểm nóng, như ở vụ thu hồi đất, cưỡng chế và hủy hoại tài sản công dân ở xã Vinh Quang, huyện Tiên Lãng, thành phố Hải Phòng; vụ gây rối, đốt trụ sở UBND xã Long Hưng, huyện Long Thành, tỉnh Đồng Nai vào ngày 18/2/2009; vụ tiêu thương phản ứng đối với Dự án xây dựng chợ Phan Thiết ngày 5/10/2012. Những sự việc tương tự cho thấy ở những nơi đó, Đảng mất vai trò lãnh đạo, bộ máy chính quyền bị tê liệt, hệ thống chính trị ở cơ sở trì trệ, nội bộ nhân dân bị chia rẽ, an ninh trật tự, an toàn xã hội mất ổn định.

Vì vậy, dân chủ ở cơ sở là một đòi hỏi tất yếu của quá trình thực hiện dân chủ ở nước ta. Phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” trong Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn thể hiện chủ trương lớn của

Đảng là hướng về cơ sở, coi trọng cái gốc của mọi vấn đề “là cơ sở”, chứng tỏ vị trí chiến lược, lâu dài, căn bản của dân chủ ở cơ sở.

Thực hiện dân chủ ở cơ sở góp phần bảo đảm quyền lực chính trị của nhân dân lao động, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân ngay ở cấp chính quyền cơ sở. Thực hiện tốt dân chủ ở cơ sở sẽ tạo ra một cơ chế phát huy quyền làm chủ cho mọi công dân nhằm đảm bảo quyền lực chính trị của nhân dân lao động và góp phần làm phong phú hơn hình thức thực hiện quyền lực chính trị của nhân dân lao động. Rõ ràng không thể chỉ nâng cao chất lượng của dân chủ đại diện là đủ mà còn phải thực hiện chế độ dân chủ trực tiếp một cách thiết thực và có hiệu quả mới đảm bảo tốt cho nhân dân lao động làm chủ đích thực quyền lực của mình.

Thực hiện dân chủ ở cơ sở là một giải pháp hạn chế sự tha hóa của quyền lực nhà nước. Việc quy định rõ ràng các việc cần thông báo cho dân biết, những việc dân được bàn, những việc dân được giám sát, kiểm tra, tài chính được công khai, minh bạch đã góp phần làm hạn chế rất nhiều các biểu hiện tha hóa của các cán bộ, đảng viên trong bộ máy quyền lực nhà nước. Thực hiện dân chủ ở cơ sở không chỉ làm cho nhân dân lao động từng bước thể hiện quyền làm chủ mà còn làm cho các cấp ủy đảng, chính quyền, đảng viên nhận thức rõ hơn về quyền làm chủ của nhân dân cũng như ý thức được trách nhiệm phục vụ nhân dân, phát huy dân chủ, giữ gìn kỷ cương phép nước.

Thực hiện dân chủ ở cơ sở tạo ra cơ sở pháp lý để MTTQ các cấp và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện được vai trò cầu nối giữa nhà nước và công dân trong phát huy dân chủ XHCN. MTTQ và các tổ chức thành viên – những tổ chức của bản thân nhân dân – là một bộ phận trong hệ thống chính trị nước ta có vai trò hết sức quan trọng và mang tính quyết định trong việc tuyên truyền, giáo dục rộng rãi trong hội viên, đoàn viên và nhân dân ở cơ sở; làm cho mọi người hiểu và sử dụng đúng quyền và nghĩa vụ công dân, quyền của các tổ chức chính trị - xã hội đã được quy định trong luật và các văn bản dưới luật; phối hợp với chính quyền trong thực hiện dân chủ và giám sát thực hiện dân chủ ở cơ sở.

2.2.3.3. Yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả của chính quyền cấp xã

Về nguyên tắc, chính quyền cấp xã được nhân dân trao quyền quản lý xã hội, phải thực thi quyền lực nhà nước tại địa phương dựa trên những quy định của pháp luật, nhưng các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức đều là những cơ

thể sống, mặc dù chúng ta mong muốn và đòi hỏi các cơ quan đó không được phạm sai lầm, vì hậu quả của nó là khôn lường, song chắc chắn cũng khó có thể khẳng định rằng các cơ quan đó tuyệt đối không bao giờ phạm sai lầm. Bởi lẽ, thực thi quyền lực nhà nước thông qua những con người cụ thể, chứ không phải là nhà nước khái niệm. “Mà con người phụ thuộc vào mối quan hệ xã hội và môi trường xã hội với sự phức tạp của nó, cùng với phức tạp về nhận thức, năng lực, tâm lý, tình cảm, luôn luôn chi phối lẫn nhau” [33,tr.179] và “Con người luôn chịu sự ảnh hưởng của các loại tình cảm và dục vọng đối với hành động của con người. Điều đó, cũng khiến lý tính đôi khi bị chìm khuất” [40,tr.131], có thể dẫn đến những hạn chế về nhận thức lý tính, nhận thức tính hợp pháp, hợp lý và khả năng sai lệch trong việc sử dụng quyền lực nhà nước có thể xảy ra.

Chính quyền cấp xã có vị trí, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn được pháp luật quy định, trực tiếp đụng chạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. So với cấp Huyện và cấp Tỉnh, tính linh hoạt, sáng tạo của chính quyền cấp xã trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước tại địa phương là một đòi hỏi tất yếu, khách quan, song cũng tiềm ẩn nguy cơ thoát ly khỏi sự giám sát, tình trạng lạm quyền, lộng quyền, vi phạm pháp luật là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm cho quyền lực chân chính của nhân dân trở thành quyền lực của một người, một nhóm người. Bên cạnh đó, phạm vi giải quyết vấn đề rộng lớn, những quan hệ xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của chính quyền cấp xã luôn vận động không ngừng, đa dạng và phong phú, thời gian giải quyết nhanh nên chính quyền cấp xã luôn đứng trước nguy cơ ban hành các văn bản cá biệt thiếu căn cứ và cơ sở pháp lý, thậm chí trái pháp luật, xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Như vậy, với tính chất đa dạng, phức tạp, hoạt động của chính quyền cấp xã luôn tiềm ẩn nhiều nguy cơ, có thể dẫn đến vi phạm pháp luật, xâm hại đến quyền và lợi ích của công dân, của tổ chức và của nhà nước, đòi hỏi hoạt động này phải chịu sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ không những từ phía các cơ quan nhà nước mà còn cả từ phía xã hội, của từng cá nhân công dân. Mục tiêu của giám sát “không phải xác nhận thiếu sót và vi phạm, mà mục đích thu thập các thông tin khác nhau để cải thiện trạng thái hoạt động, khắc phục những thiếu sót và vi phạm đã được làm sáng tỏ và nguyên nhân của chúng, với tư cách là một trong những biện pháp nhờ nó mà các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước chủ động phòng ngừa các sai lệch trong tương lai” [78, tr.13]. Nhưng thường thì bản thân khó

có thể phát hiện ra sai sót của chính mình, các cơ quan nhà nước thường bao che, khỏa lấp những sai sót của mình trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, nhất là ở cấp xã. Chỉ khi nào giám sát xã hội đối với hoạt động của chính quyền cấp xã được thiết lập và thực hiện thì hoạt động của chính quyền cấp xã mới thực sự được thực thi có hiệu quả, sử dụng đúng và có hiệu quả các nguồn lực của địa phương, tổ chức thực hiện tốt Hiến pháp và pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của công dân, phát huy dân chủ, góp phần tăng cường hiệu lực của chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp xã nói riêng.

2.2.4. Quan niệm và đặc điểm giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

2.2.4.1. Quan niệm về giám sát của Mặt trận Tổ quốc

Khái niệm giám sát của nhân dân và GSXH xét về bản chất là đồng nhất. Thuật ngữ “giám sát của nhân dân” được sử dụng xuất phát từ quan niệm của Hồ Chí Minh về quyền lực. Hồ Chí Minh khẳng định mọi quyền lực là thuộc về nhân dân, việc kiểm soát quyền lực nhà nước trước hết thuộc về nhân dân, đó là trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của người dân. Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ cộng hòa năm 1946 ghi rõ: “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam” (Điều 1). Hiến pháp năm 1959 cũng xác định: “Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đều thuộc về nhân dân” (Điều 4) và “Tất cả các cơ quan Nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân” (Điều 6). Hiến pháp năm 1980 quy định: “Tất cả các cơ quan Nhà nước và nhân viên Nhà nước phải hết lòng hết sức phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân” (Điều 8). Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định rõ tính nhân dân của bộ máy nhà nước với cụm từ: “Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân” và “phải chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống mọi biểu hiện của bệnh quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng” (Điều 8). Hiến pháp năm 2013 quy định: “Các cơ quan nhà nước, cán bộ công chức, viên chức phải tôn trọng nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân” (Điều 8). Khái niệm giám sát của nhân dân được sử dụng để phân biệt với giám sát mang tính quyền lực nhà nước, với ý nghĩa đó, giám sát nhân dân và GSXH là một. Thuật ngữ GSXH được sử dụng tại văn kiện Đại hội X của Đảng được tiếp cận theo hướng:

GSXH là giám sát của ba lực lượng cơ bản: Đảng Cộng sản Việt nam; các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và các cá nhân, tổ chức của xã hội, giám sát lực lượng lãnh đạo chính trị, lực lượng thực hiện quyền lực của nhân dân, cán bộ công chức, đảng viên và các thành viên của xã hội trong việc thực hiện Điều lệ, đường lối của Đảng, pháp luật, chính sách của Nhà nước và quyền làm chủ, quyền con người của nhân dân. Nói cách khác, GSXH của “các cá nhân, tổ chức xã hội” đã được khái quát hóa thành giám sát của nhân dân.

Trong điều kiện cụ thể hiện nay ở Việt Nam, với chủ trương củng cố và mở rộng dân chủ XHCN, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, MTTQ Việt Nam với vai trò là nòng cốt của xã hội dân sự, đại diện cho lợi ích của nhân dân sẽ tạo rayếu tố “kiềm chế” thay cho cơ chế đối trọng trong hệ thống chính trị một Đảng duy nhất cầm quyền lãnh đạo nhà nước và xã hội ở nước ta. Để thực hiện vai trò của yếu tố “kiềm chế” nhằm kiểm soát quyền lực, tránh xu hướng lạm quyền, vi phạm nền dân chủ, đòi hỏi MTTQ phải thực hiện tốt hoạt động giám sát của mình.

Giám sát của MTTQ là một hình thức của GSXH đối với chính quyền cấp xã. Về bản chất, giám sát của MTTQ không phải là giám sát của lực lượng kiểm chế, đối trọng hay tương phản với chính quyền. Trong hoạt động giám sát có chỉ ra cái đúng, cái sai, có đồng tình, có phản đối, có chấp nhận và có bổ sung. Về nội dung, giám sát của MTTQ là hình thức kết hợp hài hoà giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Tính trực tiếp biểu hiện ở việc người dân không thông qua các cơ quan nhà nước trung gian nào mà trực tiếp theo dõi, xem xét đánh giá hoạt động quyền lực nhà nước được tổ chức thực hiện ở cấp xã. Tính gián tiếp được biểu hiện ở việc giám sát không phải là làm thay chức năng của quyền lực nhà nước hay trực tiếp thực thi quyền lực nhà nước mà chỉ là hình thức thông qua để góp ý, chấn chỉnh hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó có chính quyền cấp xã trong tổ chức thực thi quyền lực của nhân dân giao cho. MTTQ Việt Nam và các ĐTNĐ ở nước ta bao gồm rộng rãi các giai cấp, các tầng lớp, tạo thành cơ sở chính trị, chỗ dựa vững chắc của Nhà nước, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân. Vai trò, vị trí của Mặt trận và các ĐTNĐ ngày càng quan trọng trong đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, gắn liền với nền dân chủ ngày càng phát triển, với nền kinh tế nhiều thành phần, với nền văn hoá phát huy những giá trị nhân văn cao quý của dân tộc và của nhân loại.

Thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng về đại đoàn kết toàn dân tộc và Mặt trận dân tộc thống nhất Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 quy định “*MTTQ Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc*”. Luật MTTQ Việt Nam năm 1999 quy định “*MTTQ Việt Nam giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức nhà nước*”.

Trên cơ sở những phân tích trên, có thể định nghĩa: “*Giám sát của Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam là hoạt động giám sát xã hội, là việc theo dõi, quan sát, xem xét tính hợp lý, hợp pháp của các cơ quan Đảng, Nhà nước và cán bộ công chức, đảng viên trong việc chấp hành, thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; việc thực hiện quy chế, quy định có hiệu lực của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền; đồng thời kiến nghị cách giải quyết xử lý những vấn đề nảy sinh có liên quan*”.

➤ *Sự khác biệt giữa giám sát của Mặt trận Tổ quốc với giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội*

Mặt trận Tổ quốc là cơ quan chủ trì thực hiện hoạt động giám sát, còn các tổ chức chính trị - xã hội là cơ quan phối hợp thực hiện. Do vậy, Mặt trận Tổ quốc là cơ quan vạch ra chương trình, kế hoạch giám sát tổng thể, trên cơ sở đó, các tổ chức chính trị - xã hội, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của mình tham gia giám sát hội viên/đoàn viên.

Giám sát của Mặt trận Tổ quốc được luật hóa cụ thể tại chương 5 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, còn giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội nằm rải rác ở nhiều văn bản luật và dưới luật như chỉ thị, nghị định, quyết định, pháp lệnh ...

Nội dung giám sát của MTTQ toàn diện hơn so với nội dung giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội. Do tính chất đặc thù của từng tổ chức chính trị - xã hội nên các tổ chức này chỉ tập trung giám sát các vấn đề có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của mình, chẳng hạn Công đoàn chỉ giám sát các vấn đề liên quan đến luật lao động, Hội Phụ nữ giám sát các nội dung liên quan đến bình đẳng giới, đến phụ nữ và trẻ em, Đoàn Thanh niên giám sát các vấn đề

liên quan đến thanh niên..., không phản ánh đầy đủ các nội dung như giám sát của Mặt trận.

Hình thức giám sát của Mặt trận đa dạng hơn, trong đó có hình thức thành lập đoàn giám sát, còn các tổ chức chính trị - xã hội không thể tự thành lập đoàn giám sát.

2.2.4.2. Đặc điểm giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

Hoạt động giám sát của MTTQ là hoạt động giám sát mang tính xã hội, vì vậy hoạt động này mang đầy đủ những đặc điểm chung của giám sát xã hội, đồng thời cũng mang những đặc điểm riêng do chủ thể giám sát và đối tượng giám sát tạo nên, cụ thể:

➤Chủ thể giám sát

Với vị trí là là tổ chức liên minh chính trị, cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; MTTQ có nhiệm vụ tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội, MTTQ các cấp, trong đó có Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã (do Đại hội đại biểu MTTQ Việt Nam cùng cấp hiệp thương dân chủ cử, là cơ quan chấp hành giữa hai kỳ đại hội). Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã thực hiện nhiệm vụ thực hiện giám sát xã hội theo quy định của pháp luật và Điều lệ của MTTQ Việt Nam. Ngoài ra, Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã còn có quyền quyết định thành lập Ban Công tác Mặt trận, công nhận Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ. Tuy nhiên, MTTQ hoạt động theo kỳ họp, do vậy, giữa hai kỳ họp, cơ quan đại diện của Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã giải quyết các công việc là Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam xã, phường, thị trấn (gọi chung là Ban Thường trực cấp xã) do Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã hiệp thương dân chủ cử trong số Ủy viên Ủy ban MTTQ Việt Nam. Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã “thực hiện giám sát xã hội theo quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước ở địa phương”; giữ vai trò nòng cốt, chủ trì hiệp thương với các tổ chức thành viên xây dựng kế hoạch GSXH, báo cáo cấp ủy và thông báo với chính quyền cùng cấp về kế hoạch GSXH từng năm để có sự thống nhất về nội dung, lĩnh vực, địa bàn, thời điểm tổ chức giám sát xã hội; tổ chức các cuộc đối thoại giữa chính quyền với nhân dân phù hợp với yêu cầu, đặc điểm địa phương mình;

Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam chủ động tổng hợp ý kiến, xây dựng văn bản và tham mưu việc ký kết các quy chế phối hợp trong hoạt động giám sát, phản biện xã hội, tham gia góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền với các cơ quan hữu quan.

Việc giám sát của Ủy ban MTTQ cấp xã còn thể hiện thông qua việc chỉ đạo, hướng dẫn tổ chức và hoạt động của Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ.

Ngoài ra cũng phải kể đến một chủ thể khác, tuy không phải là một cấp trong hệ thống tổ chức Mặt trận nhưng là cánh tay nối dài của Mặt trận cấp cơ sở, đó là Ban công tác Mặt trận ở khu dân cư. Ban này có nhiệm vụ thu thập, phản ánh ý kiến, kiến nghị của cử tri và nhân dân ở khu dân cư với cấp ủy Đảng và Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã, đồng thời “động viên nhân dân giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước”.

Đặc điểm chung của các chủ thể nói trên là họ có vị thế độc lập trong quan hệ với đối tượng giám sát – chính quyền cấp xã, với tư cách là người đại diện cho nhân dân, thể hiện quyền lực của nhân dân đối với các quyết định và hành vi quản lý của người đại diện ủy quyền của mình.

➤Đối tượng giám sát

Đối tượng giám sát của Ủy ban MTTQ cấp xã là hoạt động của HĐND và UBND xã, phường, thị trấn. Hoạt động của HĐND và UBND xã, phường, thị trấn khá rộng, đa dạng và phức tạp, mang tính chất toàn diện trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, quốc phòng, an ninh. Do vậy, giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã bao gồm một dải rộng các vấn đề như: cơ sở chính trị - pháp lý của việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ; việc tuân thủ các quy định về quy trình, phương thức, thủ tục thực hiện chúng; tính hiệu quả của thực thi hoạt động quyền lực. Cụ thể, đó là giám sát quá trình thực hiện đường lối, chính sách của Đảng (bao gồm nội dung và sự phù hợp của các đường lối, chính sách của Đảng, lợi ích quốc gia, cộng đồng, công dân; trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan, cá nhân trong việc thực hiện chính sách; hiệu quả thực tế của chính sách); giám sát việc thực thi công vụ (bao gồm việc thực thi công vụ của cơ quan HĐND và UBND cấp xã, của cán bộ, công chức đang làm việc trong các cơ quan đó); giám sát việc cung ứng các dịch vụ công (bao gồm việc xử lý, thực thi những dịch vụ xã hội phù hợp với chức trách, nhiệm vụ

của UBND).

Giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã tập trung ở khâu tổ chức thực hiện các quyết sách, đối chiếu với đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật.... để phát hiện những độ “vênh”, “khoảng trống” của quyết sách khi tác động vào thực tế mà ở khâu hoạch định chưa thể hình dung được. Các quyết sách được ban hành dù đúng đắn đến đâu nhưng trong quá trình tổ chức thực hiện do bị chi phối bởi các yếu tố khác nhau (như thiếu thống nhất giữa luật pháp với luật tục, giữa tri thức khoa học với tri thức bản địa, giữa lợi ích toàn thể và lợi ích cục bộ ...) khó có thể tránh khỏi sự sai lệch so với dự kiến ban đầu và không phù hợp với thực tiễn. Chính trong quá trình tổ chức thực tiễn mới bộc lộ hết chỗ mạnh, chỗ yếu của chủ trương, chính sách, pháp luật; chỗ mạnh, chỗ yếu của đội ngũ những người lãnh đạo, quản lý. Từ những thông tin, số liệu thu được từ hoạt động giám sát, MTTQ cấp xã có thể kiến nghị để kịp thời điều chỉnh, bổ sung, thậm chí đình chỉ để soát xét lại.

Hoạt động của chính quyền cấp xã ngoài việc điều chỉnh quan hệ trong nội bộ chính quyền cấp xã, quan hệ giữa chính quyền cấp xã với các cơ quan, tổ chức, cá nhân, còn điều chỉnh quan hệ giữa chính quyền cấp xã với các tổ chức tự quản của nhân dân trên địa bàn. Đặc trưng riêng này đặt ra yêu cầu cần xác định rõ phạm vi đối tượng khi tiến hành giám sát, tránh ôm đồm giám sát quá nhiều các hoạt động, gây quá tải và lãng phí thời gian, công sức.

➤ *Nội dung giám sát*

Chính quyền cấp xã theo Luật chính quyền địa phương năm 2015 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2016) đã phân biệt sự khác nhau giữa chính quyền ở các địa bàn xã, phường, thị trấn, một số nhiệm vụ chỉ được thực hiện mang tính đặc thù của từng địa bàn, dẫn đến nội dung giám sát của MTTQ cũng sẽ có sự thay đổi cho phù hợp. Nội dung giám sát nằm trong nhiều văn bản khác nhau, cả văn bản quy phạm pháp luật và văn bản dưới luật, văn bản do Đảng ban hành và văn bản do Nhà nước ban hành. Những công việc do chính quyền cấp xã quản lý là những công việc mang tính chất thường xuyên, liên tục, phạm vi rộng, liên quan đến tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, liên quan đến cá nhân, tổ chức thuộc mọi thành phần xã hội nên cần cụ thể hóa nội dung giám sát, càng cụ thể thì hiệu quả giám sát càng cao.

Một cách tổng quát nhất, MTTQ giám sát về nội dung có nhiệm vụ làm rõ

hai vấn đề chính là tính hợp pháp và tính hợp lý. Điều này xuất phát từ chính mục đích và tính chất hoạt động giám sát của MTTQ là nhằm: “góp phần xây dựng và thực hiện đúng các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước”, đó là tính hợp pháp; kịp thời phát hiện những sai sót, khiếm khuyết, yếu kém và kiến nghị sửa đổi, bổ sung các chính sách cho phù hợp, đồng thời phát hiện, phổ biến những nhân tố mới, những mặt tích cực góp phần bảo đảm tính đúng đắn, phù hợp với thực tiễn (tính hợp lý). [55]

Xuất phát từ việc phân cấp thẩm quyền cho chính quyền cấp xã, nội dung giám sát của MTTQ tập trung giám sát *việc thực hiện chính sách pháp luật có liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân*, biểu hiện chủ yếu ở những nội dung sau:

- Giám sát việc ban hành nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND xã, phường, thị trấn. Giám sát sự phù hợp của văn bản với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, chủ yếu xem xét sự phù hợp của hình thức văn bản với nội dung của văn bản; sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản; sự thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành của cùng một cơ quan.

- Giám sát việc tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn của HĐND và UBND cấp xã; việc thi hành Luật Đất đai, Luật Thuế, Luật nghĩa vụ quân sự, Luật bảo vệ môi trường; thi hành chính sách đối với người có công; thực hiện chính sách xã hội; việc cung ứng các dịch vụ công

Mỗi lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của chính quyền cấp xã có những đặc điểm rất riêng, vì vậy để giám sát có hiệu quả cần đặt ra những yêu cầu khác nhau, tránh chung chung khó triển khai trong thực tế. Chẳng hạn giám sát việc phân bổ các nguồn lực từ ngân sách Trung ương, tỉnh, huyện về cho xã cần đảm bảo các yêu cầu như: đúng địa chỉ, kịp thời, thanh quyết toán đúng quy định, đúng hạn; hay giám sát các công trình phục vụ dân sinh được triển khai tại địa phương cần đảm bảo yêu cầu đúng quy hoạch, đúng thời gian, giải tỏa đền bù đúng đối tượng, vệ sinh môi trường; hoặc giám sát các nguồn thu vận động từ nhân dân cần đảm bảo các yêu cầu công khai mức thu và mục đích sử dụng...

Nội dung giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã phải hết sức cụ thể và sát thực. Do đặt trong điều kiện kinh tế - xã hội của từng

địa bàn cụ thể, nên không thể máy móc, áp đặt, phải linh hoạt và tuân thủ đúng các quy định pháp luật về phân công, phân cấp để tránh trình trạng chồng chéo, lẫn lộn giữa các chủ thể cùng thực hiện nhiệm vụ giám sát. Tính chất cụ thể và sát thực là một trong những tiêu chí đảm bảo hiệu quả giám sát của MTTQ.

- Giám sát việc thực hiện quy chế dân chủ trên địa bàn cấp xã tập trung những nội dung chính quyền cấp xã phải công khai để nhân dân biết; những nội dung nhân dân bàn và quyết định; những nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định; những nội dung nhân dân giám sát; trách nhiệm của chính quyền, cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn, của cán bộ thôn, tổ dân phố, của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan và của nhân dân trong việc thực hiện dân chủ ở cấp xã.

➤ Hình thức giám sát

Với đặc thù là một thiết chế dân sự đan xen trong cấu trúc quyền lực nhà nước, vừa thực hiện GSXH vừa tham gia vào hình thành quyền lực chính trị, vừa chuyển tải nhu cầu, nguyện vọng của các nhóm lợi ích trong xã hội ở cấp xã, MTTQ cấp xã phải song trùng thực hiện hai nhiệm vụ, vừa phải đảm bảo tính chính kiến của mình, vừa phải đảm bảo tính đại diện của các thành viên. Giám sát của MTTQ sẽ là một sự bổ sung hoàn thiện đối với giám sát có tính quyền lực nhà nước để đảm bảo cho việc kiểm soát quyền lực được khách quan, toàn diện và hiệu quả hơn.

So với hình thức giám sát được thực hiện bởi các chủ thể là cá nhân, hình thức giám sát được thực hiện thông qua các tổ chức, nổi bật là vai trò của MTTQ Việt Nam, có những ưu điểm nhất định. Hình thức giám sát này khắc phục được tính tản mạn, thiếu thống nhất, ôm đồm quá nhiều vấn đề nhưng không xác định được vấn đề trọng tâm cần tập trung của giám sát bởi cá nhân. Việc tiến hành điều tra, xem xét đánh giá chứng cứ, đánh giá khía cạnh khác nhau của vấn đề sẽ không bảo đảm toàn diện, chặt chẽ, không tuân theo những thủ tục pháp lý cần thiết, thiếu tính chuyên nghiệp, dẫn đến hiệu lực của các ý kiến của cá nhân đối với các cơ quan nhà nước kém.

Giám sát của MTTQ mang tính độc lập tương đối, thể hiện tính đặc thù của nền dân chủ XHCN, là phương thức quan trọng để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình. Do không chịu sự ràng buộc bởi tính thống nhất, thứ bậc, thông suốt của hệ thống các cơ quan nhà nước, thêm vào đó, thành viên của

MTTQ rất đa dạng, bao gồm tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, nên có điều kiện thu hút, tập hợp được trí tuệ của các tầng lớp nhân dân tham gia vào hoạt động giám sát, đồng thời bản thân hoạt động của chính quyền cấp xã cũng rất đa dạng, nên hình thức và phương pháp giám sát của MTTQ linh hoạt hơn so với hoạt động kiểm tra giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan tư pháp. Các hình thức giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã gồm:

- Tự tiến hành giám sát bằng cách nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan chính quyền cấp xã liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; Thông qua việc tham gia giải quyết đơn thư khiếu nại tố cáo của công dân. Ưu điểm của hình thức này là giám sát rất cụ thể, xác định rõ văn bản, vụ việc được giám sát, thể hiện rõ quan điểm của mình trong xem xét, đánh giá, kiến nghị, tính độc lập cao, tuy nhiên hình thức này tốn rất nhiều thời gian, đặc biệt là việc tiếp cận với các văn bản không phải lúc nào cũng thuận lợi, bởi một tâm lý chung là không cơ quan nào muốn bị “soi mói”, bị “dòm ngó” trong quá trình hoạt động. Mặt khác, việc nghiên cứu văn bản phải tuân theo quy trình, trình tự nhất định, cả không gian và thời gian, nhằm đảm bảo văn bản được xem xét, đánh giá một cách toàn diện. Đồng thời hình thức này cũng đòi hỏi chủ thể giám sát phải là người am hiểu lĩnh vực chuyên môn của văn bản.

- Giám sát thông qua các hình thức như tổ chức lấy ý kiến của nhân dân, các thành viên, chuyên gia... Hình thức này được thực hiện trên cơ sở kết hợp với các ĐTND, cá nhân, tổ chức, cho nên hoạt động giám sát được thực hiện rất đa dạng, thông tin nhiều chiều, tuy nhiên nhược điểm của hình thức này là dễ dẫn đến sự tản mạn, thiếu thống nhất trong đánh giá các thông tin thu được, làm cho kết quả giám sát thiếu thuyết phục.

- Thông qua hoạt động của Ban TTND được thành lập ở cấp xã, Ban GSDTCCĐ: ưu điểm của hình thức này là giám sát các hoạt động rất thiết thực, gắn liền với đời sống dân sinh như điện, đường, trường, trạm... nhưng hình thức này lại đòi hỏi tính chuyên môn hóa khá cao mà trong chừng mực nhất định, năng lực của đội ngũ làm công tác Mặt trận ở cấp xã chưa đáp ứng được.

- Tham gia giám sát với HĐND cấp xã, hình thức này thể hiện rõ nét chức năng GSXH của MTTQ có tác dụng tích cực trong việc hỗ trợ cho hình thức giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, góp phần quan trọng đảm bảo cho pháp luật ngày càng hoàn thiện và có tính khả thi, củng cố và tăng cường hơn nữa niềm tin của nhân dân đối với sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của chính quyền cấp xã. Tuy nhiên, trong tham gia phối hợp giám sát dễ xảy ra tình trạng không xác định được chủ thể giữ vai trò chủ trì. Vai trò của từng thành viên dễ bị lẫn vào nhau, thiếu tính độc lập tương đối trong nhận xét, đánh giá.

2.3. Những yếu tố tác động đến giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

2.3.1. Yếu tố chính trị

MTTQ là thành viên của hệ thống chính trị, là phương thức thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Mục tiêu giám sát của MTTQ là góp phần hạn chế sự tha hóa quyền lực từ phía Nhà nước, làm cho bộ máy Nhà nước trong sạch, vững mạnh. Với vị trí chính trị - pháp lý mang tính đặc thù, cùng với các tổ chức khác nằm trong hệ thống chính trị, giám sát của MTTQ chịu tác động mạnh mẽ từ các yếu tố chính trị - xã hội khác của đất nước. Giám sát của MTTQ chỉ thực sự phát huy tác dụng khi tồn tại trong một chế độ chính trị tiến bộ, coi trọng và đề cao dân chủ. Một chế độ chính trị có xu hướng độc tài, chuyên chế thường song hành với hiện tượng vi phạm dân chủ và quyền con người. Chế độ chính trị dân chủ, tiến bộ có mục tiêu chính trị vì con người, quan tâm tới việc xây dựng đường lối, chiến lược, chính sách, pháp luật, lấy con người làm trung tâm, hướng tới tạo mọi khả năng để quyền con người được thực thi. Sự ổn định chính trị của đất nước, sự hài hòa về lợi ích giữa các lực lượng xã hội, sự dân chủ trong Đảng, trong Nhà nước sẽ tạo điều kiện để MTTQ có thể hiện thực hóa mục tiêu giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã thành những việc làm cụ thể, thiết thực.

Bảo đảm về chính trị cũng thể hiện ở tương quan quyền lực chính trị giữa các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội, phản ánh mức độ những nhu cầu chính trị của quần chúng và áp lực chính trị lên giới cầm quyền. Điều này trực tiếp liên quan đến những yêu cầu về ổn định chính trị, về tính công khai và minh bạch của nhà nước, về khả năng của giới cầm quyền trong việc tiếp nhận và phản ánh những nhu cầu và lợi ích tự nhiên, vốn có của con người.

Bảo đảm về chính trị đối với giám sát của MTTQ còn thể hiện ở năng lực lãnh đạo của Đảng cầm quyền, cụ thể là tổ chức đảng cơ sở ở cấp xã. Sự ảnh hưởng của Đảng thể hiện ở quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng đối với giám sát của MTTQ; ở tính tổ chức chặt chẽ, khoa học, ở tác phong gương mẫu, ở lối sống và thực thi nhiệm vụ của các cá nhân đảng viên, mà đặc biệt là của lãnh đạo khi lãnh đạo MTTQ thực hiện giám sát. Đảng lãnh đạo nhưng không làm thay, tôn trọng tuyệt đối sự độc lập của MTTQ trong thực hiện hoạt động giám sát của mình đối với chính quyền địa phương nói chung và chính quyền cấp xã nói riêng thì hoạt động giám sát sẽ phát huy tác động tích cực. Nếu Đảng làm thay, lấn sân thì vô hình chung phá vỡ tính độc lập của MTTQ trong hoạt động giám sát, không chú ý chăm lo cho việc thực thi dân chủ, củng cố phát triển dân chủ nói chung, giám sát của MTTQ nói riêng, làm vô hiệu hóa giám sát của Mặt trận Tổ quốc, vai trò cầm quyền, lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị nói chung, MTTQ nói riêng sẽ bị giảm sút, cũng như làm giảm sút lòng tin của nhân dân vào Đảng, vào chế độ.

2.3.2. Yếu tố pháp lý

Để hoạt động giám sát của MTTQ thực thi có hiệu quả trên thực tế cần có tính ràng buộc pháp lý, nghĩa là cần phải có sự ghi nhận đầy đủ về vị trí, vai trò, chức năng và trách nhiệm của chủ thể và đối tượng, quy trình giám sát. Những quy định này làm cho giám sát của MTTQ trở thành hoạt động hợp hiến, chính danh, mang tính bắt buộc và cũng nhằm tránh tình trạng lợi dụng giám sát để thực hiện mục tiêu chính trị bất lợi cho Nhà nước, cho Đảng cầm quyền.

Một hệ thống pháp luật được xem là nền tảng pháp lý thuận lợi cho MTTQ thực hiện hoạt động giám sát đối với chính quyền cấp xã trước hết phải là hệ thống pháp luật có được chỉ số ghi nhận tối đa các quyền dân chủ tại cơ sở trong tương quan với các hoàn cảnh của quốc gia. Đây là yếu tố quan trọng số một để đảm bảo giám sát của MTTQ được thực hiện trong thực tế. Pháp luật không chỉ đảm bảo thực hiện hoạt động giám sát của MTTQ mà còn là phương tiện thúc đẩy và mang lại giá trị hiện thực cho các đảm bảo khác như chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội...Chỉ khi được thể chế hóa thông qua pháp luật thì các đảm bảo này mới trở thành những giá trị xã hội ổn định, được hiện thực hóa trên quy mô toàn xã hội và nhờ vậy, MTTQ mới có thể phát huy vai trò của mình trong việc giám sát hoạt động của chính quyền địa phương, trong đó có chính

quyền cấp xã. Nếu xem xét từ phương diện này thì yêu cầu đặt ra đối với hệ thống pháp luật là phải hiện diện ở tất cả các điều kiện khác, chế định hóa môi trường chính trị, xã hội, kinh tế, văn hóa..., tạo cơ sở pháp lý cho các điều kiện đó phát huy được vai trò và hiệu quả của chúng, nâng cao hiệu quả giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã. Điều này cho thấy tầm quan trọng của pháp luật – một trong những điều kiện tiên quyết để MTTQ thực hiện hiệu quả giám sát đối với hoạt động chính quyền cấp xã.

2.3.3. Yếu tố kinh tế - xã hội

Giám sát là một trong những biểu hiện của dân chủ, của kiến trúc thượng tầng, còn kinh tế là cơ sở hạ tầng, có vai trò quan trọng quyết định kiến trúc thượng tầng. Nếu thiếu nền tảng kinh tế, hoạt động giám sát chỉ mang tính hình thức. Sự phát triển dân chủ nói chung, giám sát xã hội nói riêng luôn phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế ở mỗi thời kỳ phát triển. Nền kinh tế biểu hiện qua các chỉ số như thu nhập, mức độ tăng trưởng, mức độ lạm phát, mức độ kết hợp kinh tế với chế độ an sinh xã hội ... Các yêu cầu này nếu đạt được ở trình độ cao sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động GSXH, thực hành dân chủ phát triển, ngược lại, sẽ kìm hãm sự phát triển của dân chủ, của GSXH.

Về mặt xã hội, trình độ dân trí, mức độ am hiểu các vấn đề chính trị - pháp lý của công dân là cơ sở quan trọng để MTTQ giám sát thành công. Trình độ nhận thức và hiểu biết về quyền dân chủ, năng lực vận dụng công cụ pháp luật bảo vệ quyền dân chủ, năng lực kết hợp thực hiện quyền với việc giải quyết các vấn đề của cuộc sống hàng ngày ... là các điều kiện tiên quyết để đảm bảo MTTQ giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã hiệu quả. Bởi có hiểu được quyền của mình, thì người dân mới có khả năng sử dụng quyền của mình để bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình, chống lại những hành vi vi phạm pháp luật của chính quyền, nhất là chính quyền cấp xã. Sự thiếu vắng hoặc hạn chế trong hiểu biết và năng lực vận dụng quyền dân chủ sẽ là rào cản làm vô hiệu hóa ở các mức độ khác nhau đối với hoạt động giám sát của MTTQ. Nói cách khác, dân trí càng cao thì khả năng thực hiện quyền dân chủ càng lớn, xã hội càng cởi mở thì người dân càng có điều kiện để phát huy dân chủ. Điều này cũng liên quan đến việc thừa nhận và đề cao tính trách nhiệm của xã hội đối với việc đảm bảo các điều kiện để MTTQ giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã hiệu quả. Nói

cách khác, giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã chỉ thực sự phát huy hiệu quả khi nhận được sự đồng tình, ủng hộ của toàn xã hội.

2.3.4. Các nguồn lực

Quá trình giám sát đòi hỏi những chi phí không nhỏ về mặt vật chất, thời gian và công sức. Nếu không có các điều kiện vật chất cần thiết cho hoạt động này thì khó có thể giám sát hiệu quả. MTTQ là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện, tiếng nói của MTTQ là tiếng nói đại diện cho mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội, nên kinh phí để phục vụ cho hoạt động giám sát của MTTQ cũng có thể tiếp nhận từ các nguồn khác, từ các cá nhân, tổ chức thuộc MTTQ, đây là nguồn kinh phí rất lớn, góp phần không nhỏ cho việc hỗ trợ hoạt động giám sát của MTTQ đạt hiệu quả. Có thể thấy thể chế pháp lý là cơ sở để MTTQ thực hiện giám sát, nhưng nếu thiếu điều kiện vật chất đảm bảo cho hoạt động giám sát được thực thi thì giám sát của MTTQ sẽ rơi vào trạng thái hình thức.

Bên cạnh đó, vấn đề nguồn nhân lực phục vụ quá trình triển khai và thực hiện hoạt động giám sát ở cấp xã cũng là một vấn đề rất đáng quan tâm. Con người là yếu tố quyết định sự thành bại của tổ chức, do vậy, để đảm bảo giám sát của MTTQ cấp xã đạt hiệu quả, đòi hỏi cán bộ Mặt trận phải là những người có tâm, nhiệt tình, có trách nhiệm, uy tín với cộng đồng, có năng lực và dám chịu trách nhiệm. Đội ngũ đó phải được xây dựng, đào tạo và sử dụng đáp ứng yêu cầu nâng cao vai trò, vị trí của MTTQ Việt Nam trong công cuộc đổi mới, đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế, xứng đáng là một tổ chức liên minh chính trị.

2.3.5. Yếu tố lịch sử, truyền thống văn hóa dân tộc

Lịch sử phát triển của quốc gia và truyền thống, văn hóa dân tộc có tác động mạnh mẽ đến sự hình thành và phát triển dân chủ ở cơ sở nói chung cũng như hoạt động giám sát của MTTQ nói riêng. Mỗi dân tộc trải qua quá trình hình thành và phát triển lâu dài đều có những đặc điểm truyền thống, văn hóa riêng, không giống với các dân tộc khác. Do đặc tính này mà mọi quy định để điều tiết hành vi của các đối tượng trong xã hội phải được xây dựng phù hợp với các chuẩn mực chung được thừa nhận theo truyền thống văn hóa dân tộc. Giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã chỉ được thực hiện khi nó phát huy được những ưu điểm của các giá trị văn hóa truyền thống, nhưng đồng

thời cũng loại bỏ đi những nhược điểm của hủ tục lạc hậu, tư tưởng bảo thủ, cục bộ địa phương.

2.3.6. Hoạt động của chính quyền cấp xã mang tính tự quản cao

Hiến pháp năm 2013 quy định chính quyền địa phương “quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên” và “thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện đảm bảo thực hiện” (Điều 112). Đây là cơ sở pháp lý về quyền tự quyết các vấn đề trong khuôn khổ thẩm quyền được phân định tạo điều kiện thuận lợi cho địa phương có cơ hội phát huy tính tích cực, hiệu quả trong việc mang lại các giá trị, lợi ích trực tiếp về tinh thần, vật chất cho người dân ở địa phương.

Chính quyền cấp xã được phép thực hiện một số nhiệm vụ độc lập mà chính quyền cấp trên trao và tự mình quản lý, chịu trách nhiệm trực tiếp trước pháp luật, trước chính quyền cấp trên về các hoạt động của mình, được thể hiện tại Điều 31, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015: “(1) Tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn xã; (2) Quyết định những vấn đề của xã trong phạm vi được phân quyền, phân cấp theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan”. Mục đích của sự “trao quyền”, “phân cấp, phân quyền” của chính quyền cấp trên cho chính quyền cấp xã nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền cấp xã trong thực hiện các nhiệm vụ được giao, phát huy tối đa sức mạnh của địa phương nhằm phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương. Tùy theo đặc điểm, đặc thù và điều kiện cụ thể của chính quyền cấp xã để có sự “trao quyền”, “phân cấp, phân quyền” phù hợp, phương thức tiến hành được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật. Điều đó cho thấy tính tự quản của chính quyền cấp xã đã được luật hoá ngày càng rõ nét.

Tuy nhiên, do ở cấp xã tồn tại rất nhiều tổ chức tự quản như: thôn, ấp, bản, tổ dân phố, tổ Bảo vệ dân phố, ..., các tổ chức này được nhân dân thành lập nên và hoạt động mang tính chất tự nguyện nên trong hoạt động của mình, bên cạnh các quy định do Nhà nước ban hành, chính quyền cấp xã cũng chịu sự tác động rất lớn bởi các quy định trong hương ước và luật tục tại địa phương. Trong một số trường hợp nhất định, đôi khi luật tục lấn át cả các quy định của pháp luật, nghĩa là mức độ can thiệp của chính quyền cấp xã vào các lĩnh vực của đời

sống xã hội là có chừng mực nhất định, điều này khác hẳn với chính quyền cấp Huyện, cấp Tỉnh, các hoạt động chỉ tuân theo quy định pháp luật.

Do vậy, xu hướng vượt ra ngoài sự kiểm soát của chính quyền cấp trên là nguy cơ rất dễ xảy ra đối với chính quyền cấp xã. Cho nên để hoạt động của chính quyền cấp xã đảm bảo tính hiệu lực, trong khuôn khổ pháp luật cần có cơ chế kiểm tra, giám sát từ chính quyền cấp trên và xã hội nhằm phát hiện các sai phạm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ và có biện pháp chỉ đạo khắc phục hậu quả (nếu có).

2.4. Giám sát của các tổ chức quần chúng nhân dân đối với chính quyền địa phương ở một số quốc gia và những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Tổ chức Mặt trận không chỉ riêng có ở Việt Nam, một số nước trên thế giới cũng tồn tại những tổ chức mà xét về bản chất tương ứng với MTTQ Việt Nam. Mặt khác, chính quyền cấp xã ở các quốc gia trên thế giới được tổ chức rất khác nhau, vì vậy việc Mặt trận giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã cũng có những khác biệt nhất định.

2.4.1. Các nước xã hội chủ nghĩa

Điểm chung của các hệ thống GSXH ở các nước đều là sự giám sát từ bên ngoài Nhà nước, từ việc thực hiện quyền năng chủ thể đối với quyền lực nhà nước, là phương thức kiểm soát, kiểm chế quyền lực nhà nước. GSXH phản ánh quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực chính trị. Những nét riêng của mỗi hệ thống phụ thuộc vào thể chế chính trị, đặc điểm truyền thống văn hóa, lịch sử và điều kiện kinh tế - xã hội của từng quốc gia.

- Trung Quốc

Hội nghị Hiệp thương Chính trị Nhân dân Trung Quốc (gọi tắt là Chính hiệp Nhân dân) thành lập ngày 21-9-1949, là đại diện cho quyền hạn của Đại hội Đại biểu Nhân dân Trung Quốc, đại diện cho ý chí của nhân dân Trung Quốc. Theo Điều lệ, Hội nghị Hiệp thương Chính trị Nhân dân Trung Quốc là tổ chức của Mặt trận thống nhất yêu nước nhân dân Trung Quốc. Cơ chế của Chính hiệp Trung Quốc là chế độ Đại hội Đại biểu Nhân dân, chế độ hiệp thương chính trị, hợp tác đa đảng và chế độ tự trị khu vực dân tộc. Nhân dân thông qua bầu cử, thực hiện quyền bỏ phiếu và Chính hiệp Nhân dân tiến hành hiệp thương trước khi bỏ phiếu bầu cử là hai hình thức quan trọng nhất của dân chủ xã hội chủ nghĩa Trung Quốc. Quan hệ giữa Chính hiệp Nhân dân, Đại hội Đại biểu Nhân

dân và Chính phủ là: Chính hiệp Nhân dân hiệp thương trước khi ra quyết sách, Đại hội Đại biểu Nhân dân hiệp thương sau khi ra quyết sách và Chính phủ thực hiện sau khi ra quyết sách. Ba cơ cấu này thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc, thực hiện các chức năng của mình cũng như hợp tác, bổ sung lẫn nhau. Đây là thể chế chính trị mang màu sắc Trung Quốc, phù hợp với tình hình Trung Quốc và Chính hiệp Nhân dân đóng một vai trò quan trọng trong thể chế này.

Hội nghị Hiệp thương Chính trị Nhân dân Trung Quốc thành lập Ủy ban toàn quốc và các Ủy ban ở địa phương. Ủy ban toàn quốc Chính hiệp có sự tham gia của đại diện Đảng viên Đảng Cộng sản Trung Quốc, các đảng phái dân chủ, các đoàn thể, dân tộc thiểu số và các giới, cũng như đại diện của người dân Khu hành chính đặc biệt Hồng Kông, Ma Cao, Đài Loan và kiều dân ở nước ngoài. Ủy ban toàn quốc Chính hiệp có nhiệm kỳ là 5 năm. Các Ủy ban ở địa phương cũng được hình thành tương tự.

Chính hiệp Nhân dân Trung Quốc có ba chức năng chủ yếu là hiệp thương chính trị, giám sát dân chủ và tham chính nghị chính (tức thông qua nghiên cứu thảo luận, đề xuất các ý kiến, kiến nghị với Đảng và cơ quan nhà nước xem xét). Chính hiệp Nhân dân Trung Quốc triển khai công tác thông qua những phương thức chủ yếu là các hội nghị (Hội nghị toàn thể, Hội nghị Thường vụ, Hội nghị Chủ tịch...), đề xuất đề án, giám sát thực hiện, nghiên cứu chuyên đề, lắng nghe và thu thập ý kiến phản ánh của nhân dân. Đoàn kết và dân chủ là hai chủ đề lớn của Chính hiệp. Chính hiệp Nhân dân Trung Quốc gồm: Chính hiệp Ủy ban toàn quốc và ủy ban địa phương Chính hiệp. Ủy ban địa phương Chính hiệp thực hiện giám sát dân chủ việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan nhà nước, cán bộ làm việc trong các cơ quan nhà nước ở địa phương trên nguyên tắc ghi nhận tại Điều 41 Hiến pháp hiện hành của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa “Công dân nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa có quyền phê bình và kiến nghị đối với bất kỳ cơ quan nhà nước hoặc nhân viên của cơ quan nhà nước; công dân có quyền khiếu nại, tố cáo hoặc tố giác đối với bất kỳ hành vi không làm tròn trách nhiệm, trái pháp luật của cơ quan nhà nước hoặc nhân viên cơ quan nhà nước”.

Bên cạnh đó, ở thành phố và nông thôn, căn cứ theo khu vực cư trú của cư dân, thành lập Ủy ban dân cư hoặc Ủy ban thôn dân là tổ chức tự quản có tính quần chúng ở cơ sở. Chủ nhiệm, Phó chủ nhiệm và Ủy viên của Ủy ban cư dân,

Ủy ban dân thôn do cư dân bầu cử, dưới sự chỉ đạo và hướng dẫn của Ủy ban địa phương chính hiệp, Ủy ban cư dân và Ủy ban thôn dân thành lập các Ủy ban Giải phóng nhân dân, Vệ sinh trị an, Vệ sinh công cộng..., xử lý các công việc và sự nghiệp công ích của cư dân địa phương, hoà giải tranh chấp nhân dân, giúp đỡ duy trì trật tự trị an, và nêu các đề nghị, yêu cầu, ý kiến phản ánh của quần chúng đối với chính quyền hương, trấn (như cấp xã của Việt Nam).

- Ủy ban Bảo vệ Cách mạng ở Cuba

Ủy ban Bảo vệ Cách mạng (CDR), là một mạng lưới gồm các ủy ban khu dân cư trên khắp Cuba. Đây là tổ chức quần chúng lớn nhất tại Cuba, được lãnh tụ Fidel Castro thành lập vào ngày 28 tháng 9 năm 1960 nhằm phát hiện và đập tan mọi âm mưu chống phá cách mạng của các thế lực thù địch trong và ngoài nước, với mục đích bảo vệ chính quyền cách mạng non trẻ của Cuba. Tất cả các công dân Cuba từ 14 tuổi trở lên đều có thể trở thành thành viên của Ủy ban Bảo vệ Cách mạng. Ngày nay, CDR với gần 9 triệu thành viên trên tổng số 11 triệu dân. Nhiệm vụ là thúc đẩy phúc lợi xã hội và báo cáo về các hoạt động "phản cách mạng" trên đất nước.

Các quan chức của CDR có nhiệm vụ giám sát các hoạt động của từng người trên các khu phố riêng của họ. Ngoài việc giám sát lý lịch chính trị và đạo đức cá nhân; CDR thực hiện việc chuẩn bị các lễ hội cộng đồng, quản lý các dự án cộng đồng tình nguyện và tổ chức cộng đồng tham dự các cuộc mít-tinh lớn. CDR thực hiện các chiến dịch y tế, giáo dục, hoặc các lĩnh vực khác có hiệu lực ở tầm mức quốc gia và trên hết là được tổ chức trên cơ sở địa lý, họ cũng đóng vai trò là trung tâm đối với nhiều người thất nghiệp trong các trang trại hoặc nhà máy, do đó bao gồm một phần lớn thành viên là nữ. Ngoài ra, CDR còn đóng một vai trò tích cực trong các chiến dịch tiêm phòng, ngân hàng máu, tái chế, tiến hành công tác sơ tán bão lũ và hỗ trợ chính phủ trong cuộc chiến chống tham nhũng.

Trong giai đoạn hiện nay, khi Chính phủ Cuba đang tiến hành cập nhật hóa mô hình kinh tế, CDR có nhiệm vụ giải thích cho nhân dân thông qua các tổ dân phố những chính sách mới mà Nhà nước sẽ áp dụng trong thời gian tới.[13]

2.4.2. Các nước khác

- Hệ thống giám sát xã hội ở Liên bang Nga

Trước khi Liên xô sụp đổ, ở Liên bang Nga cũng như các nước cộng hòa thuộc Liên xô cũ có hệ thống thanh tra nhân dân được tổ chức và hoạt động theo Luật về thanh tra nhân dân ngày 30-9-1979, là sự kết hợp giữa kiểm tra của nhà nước và giám sát của xã hội, làm nhiệm vụ giám sát việc chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước, trong đó có chính quyền cấp cơ sở, các nông trang tập thể và các hợp tác xã, các xí nghiệp trên địa bàn. Thanh tra nhân dân làm việc theo nguyên tắc tập thể, công khai. Ở cấp làng, thị trấn (như cấp xã của Việt Nam), Thanh tra nhân dân được xô-viết cùng cấp bầu theo nhiệm kỳ 2 năm rưỡi. Thanh tra nhân dân ở các xí nghiệp, nông trang tập thể, hợp tác xã do Đại hội toàn thể hoặc đại hội đại biểu người lao động bầu ra. Trong những năm tồn tại của chính quyền xô-viết, Thanh tra nhân dân đã có những đóng góp quan trọng cho việc củng cố pháp chế trong hoạt động của chính quyền cấp cơ sở và các xí nghiệp, nông trang tập thể và các hợp tác xã.

Sau khi Liên xô sụp đổ, các thiết chế của nhà nước xô-viết tan rã. Hệ thống Thanh tra nhân dân không còn tồn tại. Tuy nhiên, trước yêu cầu đẩy mạnh việc kiểm soát quyền lực ở Liên bang Nga những năm đầu của thế kỷ XXI, với sự quan tâm đặc biệt của Tổng thống Nga V.Pu-tin, qua kinh nghiệm của tỉnh Pec-mơ và tỉnh Rô-xtốp về tổ chức thiết chế giám sát xã hội đối với cơ quan nhà nước, ngày 04-7-2014, Duma quốc gia Liên bang Nga đã thông qua Luật số 212. F3. về Các cơ sở nền tảng của giám sát xã hội ở Liên bang Nga [83]. Mục đích của Luật là bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích của các tổ chức, đoàn thể phi nhà nước và phi lợi nhuận; bảo đảm đưa đầy đủ các kiến nghị của nhân dân đến các cơ quan chính quyền; đánh giá từ góc độ xã hội đối với việc tuân thủ luật pháp của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến cơ sở. Các tổ chức giám sát xã hội thực hiện nhiệm vụ theo nguyên tắc tự nguyện, khách quan, vô tư, công khai, độc lập, lấy việc bảo đảm quyền con người làm ưu tiên hàng đầu; giám sát nhưng không can thiệp vào hoạt động của chính quyền. Các cấp chính quyền có nghĩa vụ phải xem xét các kiến nghị của các tổ chức giám sát xã hội.

Theo Luật về giám sát xã hội, các chủ thể giám sát xã hội bao gồm các tổ chức xã hội trong cơ quan đại diện và cơ quan hành pháp, được thành lập từ các đại diện của Liên hiệp các tổ chức xã hội của nước Nga, bao gồm:

+ Tổ chức giám sát xã hội trong Nghị viện Liên bang Nga [84];

- + Tổ chức giám sát xã hội trong Nghị viện của các chủ thể Liên bang Nga;
- + Tổ chức giám sát xã hội trong cơ quan đại diện của địa phương;
- + Tổ chức giám sát xã hội trong các cơ quan hành pháp Liên bang, trong các cơ quan lập pháp và hành pháp của các chủ thể Liên bang Nga.

Các tổ chức giám sát xã hội ở Trung ương được thành lập từ đại diện các tổ chức xã hội gồm 42 người do Tổng thống phê chuẩn. Các tổ chức giám sát xã hội ở địa phương do Hội nghị đại biểu các tổ chức đoàn thể xã hội trên địa bàn bầu ra, kinh phí hoạt động của các tổ chức này do nhà nước trang trải.

Để tiến hành giám sát xã hội, tùy theo tình hình cụ thể, các tổ chức trên thành lập ra Ủy ban GSXH, Thanh tra xã hội, Nhóm Thanh tra xã hội. Kết quả giám sát là việc Tổ chức GSXH kết luận, kiến nghị về việc thực hiện các quy định pháp luật về bảo vệ quyền con người, các vấn đề giải quyết khiếu nại, tố cáo, vi phạm về môi trường.... Cơ quan đại diện và cơ quan quản lý nhà nước địa phương (cấp làng, thị trấn) trong vòng 30 ngày kể từ ngày nhận được kết luận giám sát hay kiến nghị có trách nhiệm thông báo lại cho Tổ chức GSXH biết về kết quả xử lý và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các quyết định xử lý của mình.

Nhìn chung, các tổ chức GSXH ở Liên bang Nga hiện nay vẫn phản ánh sự kế thừa một số giá trị của Thanh tra nhân dân thời kỳ chính quyền xô-viết, vẫn thể hiện sự kết hợp giữa thanh tra của nhà nước và giám sát của xã hội. Vì vậy, có thể coi đây là một thức tổ chức xã hội dân sự gắn với Nhà nước, tương tự như ở Trung Quốc. [43]

- Hoạt động giám sát cơ quan nhà nước của tổ chức xã hội dân sự ở một số quốc gia phát triển

Quan điểm phổ biến của phương Tây coi các tổ chức xã hội dân sự là một bộ phận cấu thành xã hội, không hoàn toàn tách biệt với nhà nước, không hẳn đối lập với nhà nước. Các nhà nước dân chủ tư sản luôn đề cao, nhấn mạnh vai trò của xã hội dân sự trong bảo vệ tự do cá nhân, dân chủ trước sự can thiệp của quyền lực nhà nước. Tổ chức xã hội dân sự có vai trò thúc đẩy các công dân tham gia vào các vấn đề công cộng, cụ thể là tham gia vào quá trình hình thành và thực thi chính sách của nhà nước. Đó cũng là cơ chế để người dân chủ động tham gia vào công việc của Chính phủ nhằm kiểm soát và làm cân bằng mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội.

Ở Nhật Bản, các tổ chức xã hội dân sự rất phát triển, đó là những hội, hiệp hội và tổ chức khác nhau hoặc liên kết hoặc độc lập luôn tác động, giám sát quyền lực nhà nước; nhà nước trên cơ sở pháp luật luôn mở rộng và tạo điều kiện để các tổ chức xã hội dân sự phát triển. Chính phủ Nhật Bản luôn coi trọng, lắng nghe, tiếp thu những tham gia, đòi hỏi, yêu cầu hợp lý của các tổ chức xã hội dân sự và coi đó là một trong những biện pháp để Chính phủ phải có ý thức hơn về trách nhiệm trong sử dụng quyền lực nhà nước thông qua việc ban hành và thực hiện chính sách của mình.

Ở Hoa Kỳ, vấn đề cử tri giám sát các cơ quan nhà nước thực hiện các quyền công dân theo qui định của Hiến pháp và pháp luật là nội dung căn bản nhất trong việc GSXH đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước. Cử tri giám sát cơ quan nhà nước thông qua chính những quyền tự do, dân chủ được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật. Nhà nước phải tôn trọng và bảo vệ các quyền công dân, quyền con người, và thúc đẩy quá trình này thông qua cơ chế bảo vệ những đấu tranh vì quyền con người. Hoa Kỳ đã ban hành Đạo luật “*Bảo vệ Người chống tiêu cực*” (*Whistleblower Protection Act*) vào năm 1989 nhằm bảo vệ quyền tự do ngôn luận của các công dân khi cơ quan nhà nước hay công chức nhà nước phản bội lòng tin của quần chúng. Đạo luật này bảo vệ quyền công bố thông tin về các hành vi vi phạm pháp luật, lạm quyền, lãng phí lớn, quản lý yếu kém, hoặc tạo ra những nguy cơ cụ thể và đáng kể đến sự an toàn xã hội và xâm phạm các quyền tự do dân chủ của nhân dân. Đây là nhân tố quyết định để các nhà hoạch định chính sách nhận được những tín hiệu cảnh báo sớm về các vấn đề đi quá giới hạn cho phép của các cơ quan công quyền và công chức nhà nước, dù ở cấp nào.

Ở một số quốc gia khác có *Thiết chế thanh tra lưỡng tính (Ombudsman)* Ombudsman được xem là “người bảo vệ của dân chúng”, tiếp nhận khiếu nại của công chúng về sự bất công và quản lý kém tại các cơ quan nhà nước; điều tra những hoạt động liên quan đến những khiếu nại đó, và nếu cần thiết thì đề xuất hành động đúng đắn hoặc những biện pháp phù hợp để cải thiện bộ máy nhà nước và các thực tiễn hành chính đó. Theo đó, có thể phân chia Ombudsman thành 02 loại: Ombudsman thụ động (chỉ hành động khi có khiếu kiện của công dân) và Ombudsman chủ động tiến hành điều tra khi cần thiết. Những nước có

thiết chế này như Nga, Ucraina, Ba Lan đã sử dụng loại Ombudsman có cả hai chức năng: vừa giải quyết khiếu kiện, vừa tiến hành các hoạt động điều tra.

Có thể nói, thiết chế Ombudsman là một thiết chế lưỡng tính. Nó kết nối nhà nước với xã hội, giúp xã hội dân sự có khả năng thể hiện thái độ của mình với nhà nước và giúp nhà nước giải quyết phần lớn những vấn đề của dân liên quan đến hoạt động của nhà nước. Chẳng hạn, ở Thụy Điển, Úc và một số nước khác có các cơ quan Thanh tra nhân dân (Ombudsman) giúp cho việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo, phàn nàn của công dân trên tất cả các lĩnh vực: xây dựng cơ sở hạ tầng, các vấn đề về giao thông và tranh chấp trong giải quyết các tai nạn giao thông, thực hiện các chế độ trong trại giam đối với phạm nhân, những vấn đề thuộc đời sống của cộng đồng, bảo vệ nhân chứng để họ không bị trả đũa... Cơ quan TTND là tổ chức quyền lực nằm trong Chính phủ, là người đại diện cho nhân dân, có hệ thống từ trung ương đến địa phương, hoạt động dựa trên ngân sách nhà nước, nhưng là tổ chức độc lập với các cơ quan hành pháp, không phục vụ nhà nước, không giải quyết những vấn đề chính trị (quan hệ giữa các quyền lực), cũng không giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân nói chung. Chức năng của cơ quan TTND là dịch vụ bảo vệ, bên vực miễn phí quyền lợi của công dân khi quan hệ giữa cơ quan hành pháp và công dân không giải quyết được. Trên cơ sở các khiếu nại, tố cáo, phàn nàn của công dân gửi đến (bằng văn bản hay bằng điện thoại), hoặc theo sáng kiến riêng của mình, cơ quan TTND tiến hành tập hợp nhân chứng, thu thập thông tin, phỏng vấn, điều tra chính thức hoặc không chính thức đối với cơ quan hành pháp liên quan để đưa ra các kiến nghị báo cáo lên cơ quan có thẩm quyền, thậm chí báo cáo nghị viện để xem xét giải quyết. Cơ quan này có quyền khai thác thông tin của tất cả các cơ quan nhà nước trừ những vấn đề chính trị, có quyền trừng phạt theo luật định những nơi từ chối cung cấp thông tin.

2.4.3. Những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Ở các nhà nước dân chủ, vai trò của hoạt động GSXH là không thể phủ nhận. Tuy nhiên, tùy thuộc thể chế chính trị ở mỗi quốc gia, phương thức thực hiện giám sát có sự khác nhau, vai trò, vị thế của các chủ thể giám sát cũng rất khác nhau. Ở Hoa Kỳ, hình thức giám sát thông qua các nhóm lợi ích được coi là nổi bật nhất. Một mặt, các nhóm lợi ích này bảo vệ lợi ích của mình; Mặt khác, đóng vai trò cầu nối giúp người dân và chính quyền tiếp xúc với nhau trên bàn

cờ chính trị, giám sát là phương tiện để các nhà kinh doanh, các nhóm nghề nghiệp, các tổ chức công dân phản ánh ý kiến của mình trước các quan chức địa phương, Chính phủ, thống nhất ý kiến của mọi người gây áp lực lên các nhà hoạch định chính sách.

Điểm chung nhất của các tổ chức này là tính chất khách quan, công bằng, và tuân thủ theo pháp luật trong hoạt động giám sát. Đa số các tổ chức này hoạt động dựa trên nguồn kinh phí không từ nhà nước, do đó, họ không bị ràng buộc bởi sự tác động của bất kỳ cơ quan nhà nước nào. Nguồn kinh phí chủ yếu là sự đóng góp của các hội viên, các nhà tài trợ và các nhà hoạt động nhân quyền và từ nguồn kinh phí thông qua các tổ chức quốc tế.

Mặt khác, để nâng cao trách nhiệm của các cơ quan công quyền, nhiều nước tư bản như Hoa Kỳ, Newzeland, Thụy Điển... còn có cơ chế bảo vệ những người chống tiêu cực, những người có hành vi dám lên án, tố cáo hoặc đã cung cấp thông tin về các hoạt động trái pháp luật, vi phạm các quyền công dân của cơ quan, công chức nhà nước. Điều này cho thấy xu hướng tiến bộ là cơ sở để các nhà hoạch định chính sách nhận được những tín hiệu cảnh báo sớm về các vấn đề đi quá giới hạn cho phép của các cơ quan công quyền, của công chức nhà nước trước khi một tai họa khó tránh khỏi xảy ra. Đây là điều kiện rất quan trọng để các cá nhân tin tưởng phản ánh các ý kiến của mình cho các tổ chức quần chúng, có như vậy, các tổ chức này mới có được những thông tin chính xác, cần thiết để giám sát hiệu quả.

Quy định về trách nhiệm của cơ quan công quyền đối với những vấn đề mà các tổ chức quần chúng nêu ra khi thực hiện giám sát đã khẳng định vị trí, vai trò của các tổ chức này trong hệ thống chính trị. Những ý kiến của Ủy ban địa phương Chính hiệp mang tính bắt buộc trả lời đối với chính quyền địa phương. Việc không trả lời này có thể dẫn đến những trách nhiệm pháp lý rất nặng nề đối với cơ quan nhà nước cũng như công chức nhà nước.

Như vậy, từ kinh nghiệm giám sát của các tổ chức quần chúng (xét về bản chất tương ứng với MTTQ Việt Nam) của một số quốc gia trên thế giới, đối chiếu vào thực trạng giám sát của MTTQ Việt Nam hiện nay cho thấy để vận hành có hiệu quả hoạt động giám sát cần đáp ứng một số yêu cầu sau:

- Xây dựng một thể chế đầy đủ các quyền chính trị (đặc biệt là quyền tiếp cận thông tin ...), cơ chế pháp lý GSXH để người dân tham gia thực chất vào hoạt động quản lý nhà nước nói chung, đối với chính quyền cấp xã nói riêng.

- Nhà nước cần xây dựng hệ thống đồng bộ về cơ chế, chính sách tạo điều kiện cho MTTQ Việt Nam tham gia mạnh mẽ vào hoạt động giám sát, nhất là chế tài trong các trường hợp kiến nghị không được phản hồi thông tin. Bên cạnh đó, cũng cần quan tâm đến cơ chế bảo vệ những người chống tiêu cực để có thể phát huy được sức mạnh giám sát to lớn từ phía nhân dân.

- Các quyết định của cơ quan công quyền phải được công khai hóa để người dân có thể biết được quyết định đó; phải có thông tin về lý do, căn cứ pháp lý và cơ sở thực tế của quyết định mà cơ quan nhà nước sẽ hoặc đã ban hành.

Tiểu kết chương 2

Qua nghiên cứu cơ sở lý luận của giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã có thể thấy trong bối cảnh hiện nay, đứng trước yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN thì vấn đề giám sát càng đặt ra cấp thiết hơn. Trên cơ sở những đặc điểm về tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp xã, chỉ rõ điểm khác biệt giữa giám sát của MTTQ Việt Nam so với giám sát của các tổ chức khác, và giám sát của HĐND cùng cấp. Từ đó, xác định cơ chế giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã (chủ thể giám sát, đối tượng giám sát, nội dung giám sát, hình thức giám sát). Đồng thời chỉ ra những yếu tố tác động đến giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã (chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội, các nguồn lực, yếu tố lịch sử, truyền thống văn hóa...). Qua nghiên cứu một số tổ chức Mặt trận trên thế giới cho thấy ngoài những giá trị chung về kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía các tổ chức đoàn thể xã hội, tùy theo thể chế chính trị và đặc điểm của mỗi quốc gia mà cách thức tiến hành GSXH rất khác nhau. Ngay cả các nước có thể chế chính trị giống nhau thì cách tổ chức thực hiện cũng khác nhau. Từ đó cho thấy đối với Việt Nam, ngoài việc tiếp thu các giá trị phổ biến trong kiểm soát xã hội đối với chính quyền, trong đó có chính quyền cấp cơ sở, cần xác định những yếu tố đặc thù trong cách tổ chức và hoạt động giám sát của MTTQ và các tổ chức thành viên của Mặt trận để từng bước tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền địa phương nói chung, chính quyền cấp xã nói riêng.

Chương 3

THỰC TRẠNG GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ TRONG THỜI KỲ ĐỔI MỚI

3.1. Các quy định pháp luật về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt

Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã từ khi đổi mới (1986) đến nay

Sau khi Hiến pháp năm 1992 được ban hành, Luật MTTQ Việt Nam năm 1999 ra đời xác định MTTQ Việt Nam thực hiện giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức nhà nước; tập hợp ý kiến, kiến nghị của nhân dân để phản ánh, kiến nghị với Đảng và Nhà nước; tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân; cùng Nhà nước chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân. Đây là hình thức giám sát mang tính nhân dân, hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra của Nhà nước. Hoạt động giám sát được thực hiện bằng các hình thức như động viên nhân dân thực hiện quyền giám sát; tham gia hoạt động giám sát với cơ quan quyền lực nhà nước; thông qua hoạt động của mình, tổng hợp ý kiến của nhân dân và các thành viên của Mặt trận kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biểu dương, khen thưởng người tốt, việc tốt, xem xét, giải quyết, xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật.

Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung (năm 2001) đã thể chế hóa một bước quan trọng chủ trương của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Tiếp đó, Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 có một số quy định về hoạt động giám sát của MTTQ đối với chính quyền địa phương như: Chủ tịch Ủy ban MTTQ Việt Nam và người đứng đầu các DTND ở địa phương được mời dự các phiên họp của UBND cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan. UBND tạo điều kiện thuận lợi để Ủy ban MTTQ Việt Nam và các DTND tổ chức, động viên nhân dân tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân; tổ chức, thực hiện các chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức. UBND thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Ủy ban MTTQ Việt Nam và các DTND. UBND và các thành viên của UBND có trách nhiệm giải quyết và trả lời các kiến nghị của Ủy ban MTTQ Việt Nam và các DTND (Điều 125). Hoặc khi các Ban của HĐND tiến hành giám sát thì mời đại diện Ban thường trực Ủy ban MTTQ Việt

Nam cùng cấp, các tổ chức thành viên của Mặt trận tham gia giám sát và yêu cầu đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia giám sát; các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện yêu cầu này (Điều 79). Ngoài ra còn một số quy định khác như Thường trực HĐND quyết định chương trình giám sát hàng quý, hàng năm, ngoài việc căn cứ vào chương trình giám sát của HĐND và ý kiến của các thành viên Thường trực HĐND, còn phải căn cứ đề nghị Ủy ban MTTQ Việt Nam cùng cấp; Đoàn giám sát của HĐND có trách nhiệm mời đại diện Ban thường trực Ủy ban MTTQ cùng cấp, các tổ chức thành viên của Mặt trận và yêu cầu đại diện cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có liên quan tham gia giám sát... Đây là những quy định tiến bộ, có những điểm mới so với Luật tổ chức HĐND, UBND năm 1994, thể hiện rõ hơn tính dân chủ và vai trò của MTTQ trong việc giám sát hoạt động của chính quyền địa phương, trực tiếp là cấp xã.

Ngoài các luật quy định trực tiếp về hoạt động giám sát của MTTQ, Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005 quy định trách nhiệm của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên, Ban TTND, Ban GSDTCCĐ trong hoạt động phòng chống tham nhũng trong các cơ quan nhà nước, trong đó có chính quyền cấp xã (Điều 8, Điều 85, Điều 88). Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013 cũng quy định trách nhiệm của MTTQ và các tổ chức thành viên, Ban TTND trong việc giám sát thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong bộ máy nhà nước, trong đó có chính quyền cấp xã (Điều 6). Các văn bản pháp luật khác cũng đều xác định quyền và nghĩa vụ giám sát cụ thể của từng tổ chức thành viên trong MTTQ (Luật Thanh tra năm 2010; Luật Công đoàn năm 2012; Luật Bình đẳng giới năm 2006; Pháp lệnh Cựu Chiến binh Việt Nam năm 2005. Chỉ thị 26/2001/CT-TTg ngày 9/10/2001 của Thủ tướng Chính phủ quy định về sự tham gia của Hội Nông dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo...). Đặc biệt, Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 là một bước tiến đáng kể trong việc thúc đẩy hoạt động giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã, trong đó nêu rõ HĐND, UBND cấp xã, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận cùng cấp trong việc tổ chức thực hiện dân chủ ở cấp xã. Ủy ban MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận ở cấp xã có trách nhiệm giám sát việc thực hiện và tham gia tuyên

truyền, vận động nhân dân thực hiện dân chủ ở cấp xã. Thông qua các thiết chế kiểm tra, giám sát chuyên trách là Ban TTND, Ban GSDTCCĐ, MTTQ thực hiện giám sát tại cơ sở. Bên cạnh đó thì Luật khiếu nại năm 2011 (Điều 66), Luật tố cáo năm 2011 (Điều 44) là những quy định đảm bảo cho Mặt trận thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền cấp xã.

Hiến pháp năm 2013 thể chế hóa quan điểm của Đảng về nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nguyên tắc hiến định này đã có tác động mạnh đến nhận thức của các cấp, các ngành về vai trò và tầm quan trọng của GSXH, trong đó có vai trò của MTTQ và các tổ chức thành viên. Hiến pháp cũng xác định rõ vai trò của MTTQ trong giám sát và phản biện xã hội đối với tổ chức và hoạt động của nhà nước: "...Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc" (Khoản 1 - Điều 9 – Hiến pháp năm 2013). Như vậy, yêu cầu, tính chất, phạm vi, phương thức giám sát của MTTQ trong tình hình mới khác nhiều so với trước đây, khi MTTQ tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua hoạt động giám sát.

Cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 quy định rõ hơn những vấn đề cơ bản về hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam, xác định giám sát của MTTQ Việt Nam là việc Ủy ban MTTQ Việt Nam các cấp trực tiếp hoặc đề nghị các tổ chức thành viên của MTTQ Việt Nam theo dõi, xem xét, đánh giá, kiến nghị đối với hoạt động của cơ quan, tổ chức, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hiện chính sách, pháp luật. Giám sát của MTTQ Việt Nam mang tính xã hội; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, kịp thời phát hiện và kiến nghị xử lý sai phạm, khuyết điểm; kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật; phát hiện, phổ biến những nhân tố mới, các điển hình tiên tiến và những mặt tích cực; phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh. Đối tượng giám sát của MTTQ Việt Nam là cơ quan nhà nước, tổ chức,

đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, viên chức. Nội dung giám sát của MTTQ Việt Nam là việc thực hiện chính sách, pháp luật có liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, quyền và trách nhiệm của MTTQ Việt Nam. Các tổ chức thành viên khác của MTTQ Việt Nam phối hợp với Ủy ban MTTQ Việt Nam cùng cấp thực hiện giám sát. Hình thức giám sát được quy định cụ thể là nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tổ chức đoàn giám sát; thông qua hoạt động của Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ được thành lập ở cấp xã. Trong hoạt động giám sát, MTTQ Việt Nam phối hợp với cơ quan, tổ chức có liên quan xây dựng chương trình, nội dung, kế hoạch giám sát; quyết định thành lập đoàn giám sát và tổ chức hoạt động giám sát theo kế hoạch hoặc khi cần thiết; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát báo cáo bằng văn bản, cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung giám sát; tổ chức đối thoại để làm rõ nội dung kiến nghị sau giám sát khi cần thiết hoặc theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát; kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét áp dụng các biện pháp để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân; đề nghị xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật; ban hành hoặc phối hợp với cơ quan, tổ chức liên quan ban hành văn bản về kết quả giám sát; chịu trách nhiệm về những nội dung kiến nghị sau giám sát; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết kiến nghị sau giám sát; đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân không giải quyết hoặc giải quyết không đúng quy định của pháp luật. Ngày 29 tháng 6 năm 2015, Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành Thông tri số 04/TTr-MTTW-BTT hướng dẫn quy trình giám sát khi giám sát bằng đoàn giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Kế thừa một số nội dung về quyền giám sát của MTTQ trong Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp năm 2003, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 quy định nguyên tắc về mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với Ủy ban MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương tại Điều 15. Theo đó, chính quyền cấp xã có trách nhiệm “tạo điều kiện để Ủy ban Mặt trận Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội....giám sát đối với hoạt động của chính quyền địa phương”. Đồng thời làm rõ hơn sự tham dự của Chủ tịch Ủy

ban MTTQ cấp xã trong các phiên họp của HĐND và UBND cùng cấp, cũng như trách nhiệm của UBND thông báo tình hình của địa phương, lắng nghe, giải quyết và trả lời các kiến nghị của Ủy ban MTTQ và các tổ chức thành viên về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Luật ban hành VBQPPL năm 2015 quy định quyền tham gia góp ý về đề nghị xây dựng VBQPPL và dự thảo VBQPPL của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên. Như vậy, đặt trong tổng thể chung của chính quyền địa phương, hoạt động giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã được thực hiện theo nguyên tắc đảm bảo phát huy dân chủ, xuất phát từ yêu cầu, nguyện vọng của Nhân dân, thực hiện công khai, minh bạch, không chồng chéo, không làm cản trở hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát.

Trên cơ sở Hiến pháp 2013, Luật Đất đai năm 2013 quy định rõ nguyên tắc, nội dung, hình thức giám sát của Mặt trận đối với việc thực hiện pháp luật đất đai của chính quyền địa phương, bao hàm trong đó là cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Nội dung được tập trung giám sát là hoạt động xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là những hoạt động có tầm quan trọng, ảnh hưởng lớn đến hiệu quả sử dụng đất và quyền, lợi ích của người dân.

Năm 2016, việc Quốc hội ban hành Luật tiếp cận thông tin quy định MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên có trách nhiệm giám sát xã hội việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân (Điều 13), đánh dấu bước phát triển trong việc đảm bảo quyền dân chủ của người dân tham gia vào quản lý xã hội, đồng thời đặt ra cho Mặt trận những yêu cầu mới ngày càng cao trong hoạt động giám sát.

Gần đây nhất, ngày 15 tháng 6 năm 2017, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam ký Nghị quyết liên tịch số 403 quy định chi tiết các hình thức giám sát, phản biện xã hội của MTTQ. Đây là văn bản cụ thể hóa điều 27 và điều 34 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, góp phần tháo gỡ một số vướng mắc trong hoạt động giám sát của MTTQ thời gian qua.

Có thể nói, qua từng bước phát triển của thời kỳ đổi mới, hệ thống các thể chế, cơ chế dân chủ ở cấp xã ngày càng phát triển, tạo nền tảng pháp lý cần thiết cho quá trình thực hiện dân chủ. Các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã

hội nghề nghiệp ngày càng hiện hữu và phát huy tác dụng, trong đó nổi bật là vai trò của MTTQ Việt Nam. Các quy phạm quy định về địa vị pháp lý của MTTQ và các tổ chức thành viên trong việc giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng nhằm không ngừng phát huy quyền làm chủ của nhân dân, phù hợp với đặc điểm giám sát của nhân dân trong hệ thống thiết chế giám sát quyền lực nhà nước.

Như vậy, đặt trong một tổng thể chung của quyền tham gia các công việc chung của nhà nước và xã hội đã được ghi nhận tại Hiến pháp, giám sát của MTTQ cũng đã được ghi nhận như một chủ trương, định hướng lớn trong các văn kiện của Đảng, được đặt cơ sở pháp lý trong Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Từ những phân tích về các quy định pháp luật giám sát của MTTQ Việt Nam nói chung, đối với hoạt động của chính quyền cấp xã nói riêng ở nước ta hiện nay cho thấy đã bước đầu định hình được một số vấn đề về chủ thể giám sát, đối tượng giám sát, hình thức giám sát, nội dung giám sát. Đây được xem là các cơ sở pháp lý có tính chất nền tảng để hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với chính quyền cấp xã được thực hiện trong thực tế.

3.2. Thực tiễn thực hiện các quy định về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

3.2.1. Hoạt động của các chủ thể thực hiện giám sát

Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã (là cơ quan chấp hành giữa hai kỳ đại hội) thực hiện giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, đồng thời chỉ đạo, hướng dẫn tổ chức và hoạt động của Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ. Trên thực tế, MTTQ hoạt động theo kỳ họp, do vậy, giữa hai kỳ họp, cơ quan đại diện cho Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã thực hiện giám sát chủ yếu là Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã.

Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã giữ vai trò thường trực, chủ động trong việc cập nhật thông tin, chuẩn bị tốt các nội dung cần giám sát để trình Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã trong mỗi kỳ họp; phải thường xuyên tập hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri và nhân dân thông qua Ban công tác Mặt trận ở ấp/khu dân cư để phản ánh, kiến nghị với cấp ủy Đảng, chính quyền cấp xã và Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận cấp huyện. Công việc này phụ

thuộc khá nhiều vào năng lực chuyên môn của Ban Thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã.

Bên cạnh đó, Ban công tác Mặt trận ở ấp/khu dân cư trong thời gian qua đã phát huy tác dụng trong việc thu thập, phản ánh ý kiến, kiến nghị của cử tri và nhân dân với cấp ủy Đảng và Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã, tích cực khuyến khích, động viên nhân dân giám sát hoạt động của cơ quan và công chức cấp xã. Tuy nhiên, việc xác định một khu dân cư có bao nhiêu hộ dân lại chưa nhất quán, có khu dân cư chỉ có vài chục người, có khu dân cư lại đông đến hàng ngàn người. Dân số càng đông thì khả năng giám sát của Ban công tác Mặt trận càng kém, dân số càng ít thì khả năng này càng tăng.

Bản thân Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã là một chủ thể khá đặc biệt, đó là một tổ chức không có hội viên, chủ yếu tiếp nhận thông tin từ các tổ chức thành viên. Trong *Quy chế giám sát và phản biện xã hội* do Bộ Chính trị ban hành chỉ đề cập chủ thể giám sát gồm MTTQ Việt Nam, Công đoàn Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, chưa đề cập đến các tổ chức khác, dẫn đến chủ thể thực hiện giám sát xã hội của MTTQ hiện nay chủ yếu chỉ bó hẹp trong phạm vi các tổ chức chính trị - xã hội, mặc dù theo Luật MTTQ Việt Nam năm 2015, thành viên của MTTQ Việt Nam các cấp không chỉ là các tổ chức chính trị - xã hội. Mặt khác, phần lớn các quy định hiện nay chỉ tập trung xác định quyền hạn giám sát của MTTQ Việt Nam, còn đối với các tổ chức khác quy định về giám sát rất chung chung, nên khó có thể thực hiện trong thực tế.

Bên cạnh đó, sự thiếu nhất quán về cấp độ pháp lý các văn bản quy định hoạt động giám sát của các tổ chức thành viên của Mặt trận cũng ảnh hưởng nhất định đến hoạt động giám sát của Mặt trận đối với chính quyền cấp xã. Ví dụ: hoạt động giám sát của Đoàn thanh niên được quy định bởi Quy chế phối hợp công tác của Chính phủ và Ban chấp hành Trung ương Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh (được ban hành kèm theo Nghị quyết liên tịch số 01/2012/NQLT-CP-BCHTWĐTN ngày 14/12/2012 của Chính phủ và Ban Chấp hành Trung ương Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh); Giám sát của Hội Liên hiệp Phụ nữ được thể hiện trong Luật Bình đẳng giới 2006, Nghị định số 48/2009/NĐ-CP; Giám sát của Hội Nông dân Việt Nam thể hiện trong Quyết định số

17/1998/QĐ-TTg quy định về trách nhiệm của các Bộ, các cấp chính quyền trong việc tạo điều kiện để Hội Nông dân các cấp hoạt động hiệu quả và Chỉ thị 26/2001/CT-TTg ngày 9/10/2001 của Thủ tướng Chính phủ quy định về sự tham gia của Hội Nông dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo; Giám sát của Hội Cựu Chiến binh Việt Nam quy định trong Pháp lệnh Cựu Chiến binh Việt Nam 2005 và Nghị định số 150/2006/NĐ-CP ngày 12/12/2006.

Kỹ năng giám sát cũng là một khâu yếu trong hoạt động giám sát của Mặt trận hiện nay, đặc biệt là ở cấp xã, nơi số lượng cán bộ Mặt trận còn ít, trình độ hạn chế, nhất là kiến thức pháp luật, được luân chuyển từ nhiều ngành khác nhau, còn thiếu kinh nghiệm giám sát. Mặt trận giám sát hoạt động chính quyền cấp xã, nhưng khi làm việc với chuyên gia và chuyên viên của các ngành quản lý nhà nước, chưa nắm chắc vấn đề giám sát, cho nên rất khó đạt kết quả cao. Đây là một khâu quan trọng, có tính chất quyết định đến hiệu quả giám sát của MTTQ song chưa được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật.

3.2.2. Những vấn đề về đối tượng giám sát

Hoạt động của chính quyền cấp xã khá rộng, quản lý toàn diện trên tất cả các lĩnh vực. Do vậy, khi giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã phải đặc biệt chú ý đến phạm vi thẩm quyền của các hoạt động. Phạm vi thẩm quyền thể hiện trên nhiều phương diện như thẩm quyền về địa giới hành chính, thẩm quyền theo phân cấp, thẩm quyền theo thời gian... Kết quả giám sát của MTTQ đối với thẩm quyền thực hiện của chính quyền cấp xã thời gian qua cho thấy một số nơi đã thực hiện tốt. Tuy nhiên, vẫn còn một số nơi thực hiện hoạt động không đúng thẩm quyền, chẳng hạn UBND xã Định Tân (Yên Định – Thanh Hóa) ký hợp đồng trái thẩm quyền với 17 hộ dân để thực hiện dự án cá – lúa nhưng không thực hiện theo đúng các điều khoản trong hợp đồng, không cung cấp nước cho dân làm dự án cá- lúa, mà mỗi hộ dân còn phải bỏ ra 40 triệu đồng để đào ao rồi lại lấp ao [62] hay trường hợp của Chủ tịch UBND xã Nam Cường, huyện Nam Đàn, Nghệ An mặc dù không có thẩm quyền bán đất nhưng ông Bình - nguyên chủ tịch vẫn nhận tiền, cấp 18 lô đất cho các hộ dân [29]. Tuy nhiên, việc giám sát thẩm quyền hoạt động của chính quyền cấp xã rất khó thực hiện trong thực tế, chỉ khi nào gây hậu quả mới phát hiện được, còn phần lớn không phát hiện ra, do cán bộ Mặt trận còn hạn chế về năng lực, mặt khác UBND cấp xã chưa đảm bảo công khai các hoạt động của mình.

Hiện nay, các quy định pháp luật về giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã đều vận động theo hướng gắn với các chủ thể giám sát (theo chức năng, nhiệm vụ) để liệt kê nội dung giám sát. Tuy nhiên, hiện chỉ có Mặt trận được quy định rõ ràng, còn các chủ thể khác như Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân ...chưa quy định giám sát cụ thể đối với những hoạt động nào của chính quyền cấp xã. Vì vậy, cần có các quy định hợp lý hơn đối với các tổ chức thành viên của Mặt trận để mở rộng biên độ giám sát, bao trùm lên các hoạt động của chính quyền cấp xã.

Mức độ gần dân và mức độ tự quản của chính quyền cấp xã cao hơn các cấp chính quyền khác, đây vừa là thuận lợi cũng là thách thức đối với hoạt động giám sát của MTTQ, bởi hoạt động này luôn bị chi phối bởi các quan hệ họ hàng, dòng tộc, mang tính cục bộ địa phương, mà chính những chủ thể giám sát cũng không nằm ngoài sự tác động đó. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có quy định nào quy định về việc nếu thành viên trong đoàn giám sát, trong tổ giám sát có quan hệ họ hàng với đối tượng bị giám sát thì không được tham gia giám sát, điều này dẫn đến tính công bằng, khách quan trong giám sát khó đảm bảo.

Toàn bộ hoạt động của chính quyền cấp xã cũng như hoạt động của MTTQ đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng bộ cấp xã, do vậy hầu như tất cả các kế hoạch giám sát của MTTQ đều phải được Đảng ủy cấp xã đồng ý, điều này vô hình làm phá vỡ tính công tâm của hoạt động giám sát, khiến cho các hoạt động này diễn ra chỉ mang tính hình thức. Sự can thiệp quá sâu của một số cấp ủy luôn đặt MTTQ vào thế bị động khi tiến hành giám sát do lúc nào cũng xin ý kiến. Nhận định này được rút ra từ kết quả điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh, có 81/270 ý kiến của cán bộ công chức cho rằng MTTQ chủ động xây dựng chương trình kế hoạch giám sát hàng năm (tỷ lệ 30%) (*Xem Phụ lục I, câu 50*).

Mặt khác, theo quy định của pháp luật, MTTQ và các tổ chức thành viên có trách nhiệm giám sát hoạt động của chính quyền cùng cấp, trong khi luật lại quy định trách nhiệm UBND hỗ trợ kinh phí, phương tiện, điều kiện cho MTTQ và các đoàn thể thực hiện nhiệm vụ giám sát. Điều này dẫn đến hiện tượng MTTQ né tránh, ngại va chạm nên không phát huy được vai trò giám sát của mình. Hạn chế này cũng bắt nguồn từ Luật MTTQ Việt Nam năm 1999 chỉ dừng lại ở những quy định có tính nguyên tắc về quyền năng giám sát của Mặt trận và các tổ chức thành viên, nhưng chưa có quy định cụ thể và đầy đủ để tạo ra cơ

chế trong đó xác định rõ trình tự, thủ tục, quyền và trách nhiệm của đối tượng giám sát và chủ thể giám sát [18, tr.9-12], cho đến Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 cũng chưa quy định hậu quả pháp lý khi tổ chức, cá nhân có trách nhiệm không trả lời các kiến nghị của MTTQ.

Tương tự như vậy, chủ thể giám sát - Ban TTND đang có sự phụ thuộc vào đối tượng giám sát – UBND cấp xã. Chẳng hạn, Chủ tịch UBND xã giao nhiệm vụ thanh tra cho Ban TTND xã trong khi Ban TTND có quyền giám sát hoạt động của Chủ tịch và UBND xã trong việc thi hành pháp luật, chính sách ở địa phương. Hơn nữa, pháp luật quy định trách nhiệm của UBND xã hỗ trợ kinh phí, phương tiện và các điều kiện khác để Ban TTND hoạt động theo quy định. Điều này dẫn đến một mâu thuẫn đang diễn ra là “phần lớn các hoạt động kiểm tra vừa qua của Ban TTND thường do UBND xã, phường yêu cầu, giao nhiệm vụ. Ban TTND phải chịu sự chỉ đạo của UBND thì không thể làm được đúng chức năng giám sát, kiểm tra UBND đúng như pháp luật quy định” [69, tr.203].

3.2.3. Nội dung giám sát

3.2.3.1. Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Từ khi Luật ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 và các văn bản hướng dẫn được ban hành và tổ chức thực hiện, việc xây dựng, ban hành VBQPPL ở cấp xã đã được chuẩn hóa một bước; tất cả các quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL do hai luật quy định đã được UBND và HĐND cấp xã tuân thủ tương đối nghiêm túc ở tất cả các khâu, từ soạn thảo văn bản, lấy ý kiến đóng góp của các tổ chức, cá nhân, đơn vị hữu quan, chỉnh sửa và ban hành, đảm bảo theo đúng quy định của pháp luật, phù hợp với thực tế của từng địa phương, định kỳ có kế hoạch tự kiểm tra, rà soát các VBQPPL do mình ban hành. Theo kết quả điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh, 91,5% cán bộ, công chức cấp xã và 61,5% số người dân được hỏi đánh giá các VBQPPL do chính quyền cấp xã ban hành là rất đúng đắn dẫn và đúng đắn (*Xem Phụ lục I – câu 9 và Phụ lục II – câu 9*). Giám sát các VBQPPL do chính quyền cấp xã ban hành chủ yếu được thực hiện tại các kỳ họp của HĐND (88,9%), lấy ý kiến góp ý trong các buổi họp dân tại thôn, ấp (43%), thông qua việc gửi bản dự thảo về thôn, ấp để lấy ý kiến (33%), đóng góp ý kiến qua thông báo trên bản tin (21,1%). (*Xem Phụ lục I - câu 33*).

Theo thống kê chưa đầy đủ, số lượng VBQPPL do cấp xã ban hành qua 7 năm thực hiện Luật năm 2008 và 11 năm thực hiện Luật năm 2004 là 126.163 nghị quyết của HĐND; 39.419 quyết định của UBND và 6.534 chỉ thị của UBND. Nhiều địa phương đã ban hành một số lượng VBQPPL tương đối lớn, chẳng hạn như Kiên Giang, Thái Bình, Hà Giang, Tp. Hồ Chí Minh, Hà Nội..., tỷ lệ VBQPPL vi phạm pháp luật là 10%.

Những vi phạm thường gặp trong việc ban hành VBQPPL của chính quyền cấp xã là: văn bản chồng chéo, mâu thuẫn nhau; văn bản ban hành sai thẩm quyền, không hợp hiến, hợp pháp; không đảm bảo tính thứ bậc (văn bản cấp dưới mâu thuẫn văn bản cấp trên); sai về thể thức văn bản (phải điều chỉnh bằng loại văn bản này nhưng sử dụng loại văn bản khác).

Một nghiên cứu ở tỉnh Hà Nam cho thấy, trong năm 2010 và 2011, trên địa bàn các xã, thị trấn có 62 VBQPPL của HĐND và UBND cấp xã ban hành không đúng quy định của pháp luật, nhưng đến năm 2013 và 2014, số VBQPPL chưa đúng quy định của pháp luật của chính quyền xã giảm còn 15 văn bản. [63, tr.38].

Mặc dù hiện nay, Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 và Luật ban hành VBQPPL năm 2015 không quy định cụ thể MTTQ có thẩm quyền giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND cấp xã nhưng tại khoản 1 Điều 6 của Luật ban hành VBQPPL năm 2015 quy định “*MTTQ Việt Nam, ..., các thành viên khác của Mặt trận ... có quyền và được tạo điều kiện góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật*”. Thực chất đó là một phần của hoạt động giám sát việc xây dựng và ban hành nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND. Không quy định cụ thể như Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004 nhưng thay cho hoạt động “giám sát” là hoạt động “phản biện” đối với dự thảo văn bản của cơ quan nhà nước (Khoản 1 Điều 32 Luật MTTQ Việt Nam năm 2015). Tuy nhiên, nghị quyết của HĐND và quyết định của UBND là những văn bản quan trọng có ảnh hưởng đến đời sống của nhân dân trong phạm vi địa phương, người dân có quyền biết, góp ý để hiểu và thực hiện tốt, mà phương thức tập trung nhất là thông qua MTTQ – tổ chức tập hợp được mọi tầng lớp nhân dân. Vì vậy, trong thời gian tới cần quy định rõ hơn cơ chế để MTTQ góp ý đối với nghị quyết của

HĐND và quyết định của UBND cấp xã, đồng thời đa dạng hình thức góp ý để thu nhập nhiều ý kiến khác nhau.

3.2.3.2. Giám sát việc Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn

Mặt trận và các tổ chức thành viên đã tập trung vào giám sát việc thi hành pháp luật của UBND cấp xã liên quan đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, liên quan đến các tầng lớp xã hội do Mặt trận trực tiếp vận động, liên quan đến tổ chức và hoạt động của Mặt trận và các tổ chức thành viên; giám sát các quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cấp xã nhằm đảm bảo chúng được thực hiện trên cơ sở pháp luật, không xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân công dân, tổ chức, lợi ích của nhà nước. Nội dung giám sát tập trung vào thẩm quyền thực hiện, quy trình thực hiện, kết quả thực hiện. Sau khi ban hành Hiến pháp năm 2013, nội dung giám sát đối với việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật được chú ý hơn trước. Phạm vi nội dung giám sát này rất rộng, tùy vào tình hình cụ thể ở địa phương, Mặt trận và các tổ chức thành viên phối hợp với các cơ quan chức năng của nhà nước hoặc tự mình lên kế hoạch giám sát theo chuyên đề, tập trung vào các nội dung như: việc thực hiện Luật Đất đai, các luật Thuế, Luật Bảo vệ môi trường, chính sách đối với người có công, chính sách cho hộ nghèo ...mỗi nội dung có những yêu cầu riêng. Qua giám sát đã phát hiện những sai phạm để các cơ quan thực hiện kịp thời sửa đổi, khắc phục.

(i) Giám sát việc thực hiện chính sách đối với người có công

Nội dung giám sát tập trung đối tượng được hưởng chính sách có đúng theo quy định của Nhà nước, giám sát mức hưởng chính sách của các đối tượng. Kết quả từ năm 2014 đến nay, theo báo cáo của các địa phương, thực hiện Chương trình tổng rà soát chính sách đối với người có công của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam và Bộ Lao động – Thương binh – Xã hội, Ủy ban MTTQ các phường, xã, thị trấn phối hợp cùng các tổ chức thành viên và công chức chuyên môn tại xã, phường, thị trấn đã rà soát được 2.070.812 đối tượng, trong đó số đối tượng hưởng đúng, hưởng đủ chính sách là 1.982.769 người (chiếm tỷ lệ 95,75%); số đối tượng hưởng chưa đầy đủ chính sách là 86.201 người (chiếm tỷ lệ 4,16%) và số đối tượng hưởng sai chính sách 1.872 người (chiếm tỷ lệ 0,09%). Tất cả các trường hợp hưởng sai chính sách đều đã được xử lý, đã có

208 hồ sơ chuyển sang cơ quan điều tra tiến hành khởi tố [75, tr.33]. Qua rà soát, phát hiện có xã xác nhận đến 80 hồ sơ thương binh giả như xã Quảng Đông, thành phố Thanh Hóa, có nơi chủ tịch xã làm giả hồ sơ vợ bị tâm thần để hưởng chính sách như ở xã Quảng Hùng, huyện Quảng Xương, Thanh Hóa [41, tr.31].

(ii) Giám sát công tác đền bù giải tỏa tái định cư

Nội dung giám sát tập trung vấn đề quy hoạch, mức đền bù giải tỏa (Ban Quản lý dự án có liên kết với UBND cấp xã để hưởng lợi), giám sát thời gian thực hiện dự án, giám sát bảo đảm vệ sinh môi trường. Tại Thành phố Hồ Chí Minh, trong năm 2015, MTTQ Việt Nam đã tiến hành giám sát việc tổ chức tái định cư, tạm cư cho người dân có đất bị thu hồi và tình hình đời sống của người dân sau khi tái định cư, tạm cư tại các phường thuộc quận 2, quận 9, quận 6, Thủ Đức, Bình Thạnh.... MTTQ Việt Nam ở phường 1 (quận 3) giám sát việc giải quyết các kiến nghị của các hộ dân cư ngụ ở khu cư xá đường sắt. Tại xã An Nhơn Tây và Phú Mỹ Hưng (huyện Củ Chi) khảo sát đời sống nhân dân ảnh hưởng bởi dự án Thảo Cầm Viên mới. MTTQ Việt Nam tại các phường 11, 12, 13, 14 (quận 6) giám sát việc bồi thường cho các hộ dân bị ảnh hưởng do thực hiện dự án kênh Tân Hóa – Lò Gốm, tính đến ngày 3/7/2015, đã có hơn 300 hộ được chi tiền hỗ trợ, bồi thường, với hơn 22 tỷ đồng. Từ kiến nghị của MTTQ Việt Nam phường 15 (quận Tân Bình) về việc hàng trăm hộ dân sống dọc kênh kênh Hy Vọng phải gánh chịu nước thải bẩn hơn 02 năm qua, chính quyền địa phương và các cơ quan chức năng đã di dời các cơ sở nhuộm ra khỏi khu dân cư, trả lại môi trường sống trong lành cho người dân. [74, tr.5-6]

(iii) Giám sát thông qua việc tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo

Những năm gần đây, thông qua công tác tiếp dân, MTTQ cấp xã đã tiếp nhận nhiều đơn thư khiếu nại, tố cáo, nhờ đó đã tăng cường giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo ngay từ cấp xã, chủ động tập trung vào một vài trọng điểm, góp phần giải quyết những điểm nóng bắt nguồn từ cấp xã như vụ gây rối, đốt trụ sở UBND xã Long Hưng, huyện Long Thành, tỉnh Đồng Nai vào ngày 18/2/2009 [6]; vụ tiêu thương phản ứng đối với Dự án xây dựng chợ Phan Thiết vào ngày 05/10/2012 [7]; vụ người dân kéo đến UBND huyện Tư Nghĩa, Quảng Ngãi để phản đối chính quyền cho các doanh nghiệp nạo vét cát ven biển Cửa Đại ngày 27/10/2013 [8]. Theo thống kê của Thanh tra Chính phủ, riêng năm

2014, các địa phương trong cả nước tiếp nhận 199.686 đơn thư, trong đó có 75.637 đơn thư khiếu nại, tố cáo với 31.908 vụ thuộc thẩm quyền (27.734 khiếu nại, 4.174 tố cáo), các tỉnh, thành phố có nhiều đơn thư khiếu nại, tố cáo là: Long An, Sóc Trăng, Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Tháp, Ninh Thuận ... Trong đó, tiếp nhận từ Mặt trận cấp xã chuyển đến là 4.406 đơn (chiếm 2,2%), chuyển đến cơ quan có thẩm quyền là 3.302 đơn, kết quả đã nhận được văn bản thông báo tiến độ giải quyết của cơ quan có thẩm quyền là 406 (12%), tăng hơn 11,2% so với 0,8% năm 2009. Nội dung đơn thư tập trung phản ánh những vi phạm về quản lý đất đai; liên quan đến đền bù, giải phóng mặt bằng; quản lý trong xây dựng; quản lý bảo vệ môi trường và chính sách xã hội. Trong quá trình tiếp nhận và xử lý đơn thư giám sát, có nhiều đơn thư qua xác minh có nội dung không đúng, Ban Thường trực Ủy ban MTTQ cấp xã một số nơi đã mời nhân dân lên giải thích cho dân hiểu và tự nguyện rút kiến nghị [tổng hợp từ 37 và 48]. Thông qua việc tổ chức tiếp dân, tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo, chuyển đơn đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết hoặc trực tiếp tham gia giải quyết, Mặt trận đã phát hiện và kiến nghị điều chỉnh nhiều chính sách, quyết định của chính quyền cấp xã không hợp pháp, không hợp lý, góp phần làm chuyển biến nhận thức của nhân dân về việc sử dụng quyền khiếu nại, tố cáo, hạn chế tình trạng khiếu nại vượt cấp, kéo dài.

Mặc dù Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo quy định vai trò, trách nhiệm của Ủy ban MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên, Ban TTND về việc tiếp nhận, xử lý đơn, yêu cầu các cơ quan có trách nhiệm giải quyết; kiểm tra, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân...nhưng trên thực tế việc thực hiện còn nhiều khó khăn, vướng mắc do chưa có quy định pháp luật về trình tự, thủ tục, các bước tiến hành cũng như quy chế phối hợp để cùng giám sát. Chẳng hạn: Quy định về xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của các cơ quan có chức năng giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo còn bất hợp lý: Điều 66 của Luật Khiếu nại năm 2011 và Điều 5 Luật Tố cáo năm 2011 và các văn bản luật liên quan quy định rất nhiều tổ chức và cá nhân có trách nhiệm nhận và chuyển đơn khiếu nại, tố cáo. Quy định này nhằm bảo đảm quyền giám sát của các chủ thể đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên, điều này cũng làm vô hiệu hóa quy định về nghĩa vụ phải gửi đơn đến đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết của người khiếu nại (theo điểm a, khoản 2 Điều 12 Luật Khiếu nại năm

2011) và làm tăng lượng đơn thư gửi vượt cấp, gây hao phí cho người khiếu nại và cả cơ quan nhà nước, làm giảm hiệu lực các quy định của pháp luật. Vì vậy, công tác tiếp dân của MTTQ Việt Nam vẫn còn mang tính hình thức, chưa được coi trọng, chỉ là cơ quan “chuyển tiếp” đơn thư khiếu nại, tố cáo chứ không phải là một cơ quan có chức năng giám sát, yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Do vậy, cần cụ thể hoá chức năng giám sát của Ủy ban MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên thông qua việc: làm rõ nội dung giám sát, hình thức giám sát, cơ chế thực hiện, cụ thể hơn là trình tự, thủ tục và hậu quả pháp lý của giám sát. Những vấn đề nêu trên phải được thể chế hoá thành luật.

3.2.3.3. Giám sát thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở

Thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở đã tạo ra một kênh giám sát hiệu quả đối với hoạt động của chính quyền xã, phường, thị trấn nói riêng và hệ thống chính trị cơ sở nói chung. Pháp lệnh năm 2007 và các văn bản có liên quan đã hình thành nên một hệ thống các thiết chế giám sát không mang tính chất công quyền ở cấp xã như: Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ, Trưởng thôn, Tổ trưởng Tổ dân phố... Đây là những thiết chế do chính nhân dân bầu nên, thành lập nên (được chính quyền công nhận sau khi nhân dân bầu, biểu quyết) nên có nhiều thuận lợi trong tổ chức và hoạt động, tác dụng tích cực trong việc phối hợp với MTTQ cấp xã thực hiện giám sát có hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp xã cũng như hệ thống chính trị cơ sở nói chung.

(i) Giám sát cán bộ công chức giữ chức vụ chủ chốt thông qua việc lấy phiếu tín nhiệm

Một trong những hoạt động nổi bật của Mặt trận tham gia thực hiện Quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn đó là Ủy ban MTTQ cấp xã đã tổ chức lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ chủ chốt do HĐND cấp xã bầu và Trưởng thôn (trong các năm 2005, 2006) theo Nghị định 79/2003 và lấy phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND, Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND theo Pháp lệnh số 34 (trong các năm 2008 - 2010).

Trong 2 năm (2005, 2006), qua tiến hành việc lấy phiếu tín nhiệm các chức vụ chủ chốt do HĐND cấp xã bầu, đã có 165 người là Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND cấp xã và 2.304 Trưởng thôn, Tổ trưởng Tổ dân phố đã bị cơ quan có thẩm quyền xem xét miễn nhiệm hoặc điều chuyển công tác do không nhận được sự tín nhiệm cao của nhân dân và Mặt trận cơ sở. Trong giai đoạn từ

2008 đến 2010, theo tinh thần Pháp lệnh 34 và Nghị quyết liên tịch số 09 giữa Chính phủ và Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban MTTQ các địa phương đã tích cực triển khai thực hiện việc lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND và Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp xã. Kết quả đã có 700 người đạt số tín nhiệm thấp dưới 50%. Đã có nhiều trường hợp bị xem xét kiểm điểm rút kinh nghiệm, bãi nhiệm hoặc chuyển công tác như ở Hải Dương có 01 Chủ tịch HĐND, 01 Chủ tịch UBND chuyển công tác; kiểm điểm rút kinh nghiệm 01 Chủ tịch UBND phường và 01 Phó Chủ tịch HĐND xã, 02 Chủ tịch HĐND xã và 01 Chủ tịch UBND xã cho nghỉ việc... Riêng tại Quảng Ngãi năm 2010 có 26 người có phiếu tín nhiệm thấp dưới 50% thì 8 trường hợp miễn nhiệm, 3 trường hợp kiểm điểm, chuyển công tác, 12 trường hợp kiểm điểm. Tại Thái Nguyên, có 22 người có số phiếu tín nhiệm thấp dưới 50% không được giới thiệu bầu vào cấp ủy tại Đại hội Đảng bộ cấp xã, phường, thị trấn... [39]

Tuy nhiên, thủ tục lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh chủ chốt ở cấp xã vẫn chưa hợp lý, thành phần tham gia lấy phiếu tín nhiệm là các thành viên Ủy ban MTTQ, thành viên các đoàn thể, bí thư chi bộ, trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố... ,Ban Thường trực Ủy ban MTTQ gửi kết quả và kiến nghị đến HĐND cùng cấp và các cơ quan tổ chức có thẩm quyền. Nghĩa là lại trở về chính các đối tượng cần lấy phiếu tín nhiệm. Bên cạnh đó, việc tổ chức lấy phiếu tín nhiệm chưa nghiêm túc, còn hình thức, người dân còn khá e dè, ngại đụng chạm đối với chính quyền trong bỏ phiếu cũng là nguyên nhân dẫn đến hạn chế trong nội dung giám sát việc thực hiện lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh chủ chốt cấp xã. Theo báo cáo của các địa phương cho thấy thì số lượng cán bộ có tín nhiệm thấp (dưới 50%) chiếm tỷ lệ rất ít. Tuy nhiên, trên thực tế kết quả tín nhiệm thu được chưa phản ánh trung thực sự tín nhiệm của nhân dân.

(ii) Giám sát thông qua hoạt động của Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ

Một số nơi, MTTQ cấp xã đã tăng cường chỉ đạo đối với Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ tiến hành kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật của UBND, tập trung một số lĩnh vực như đất đai, xây dựng, các chính sách xã hội. Qua đó đã phát hiện những sai sót, khuyết điểm, yếu kém cũng như ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động quản lý của UBND cấp xã.

Vai trò giám sát của Ủy ban MTTQ Việt Nam ở cơ sở thông qua hoạt động của Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ tiếp tục được duy trì và phát huy. Năm 2016, tổng số Ban TTND ở 63 tỉnh, thành phố trong cả nước là 10.956 ban, tổng số ủy viên là 94.184 người, trong đó số kiêm nhiệm 7.568; số ban được cấp kinh phí 8.754 ban, số ban chưa được cấp kinh phí 2.202 ban. Trong ba năm (2014, 2015 và 2016), tổng số cuộc giám sát do Ban TTND thực hiện là 156.038 cuộc, tổng số kiến nghị 35.064; giá trị tiền thu hồi đạt 156.269.121 đồng. Năm 2016, tổng số Ban GSĐTCCĐ ở 63 tỉnh, thành phố trong cả nước là 10.533 ban, tổng số ủy viên là 82.398 người, trong đó số kiêm nhiệm là 6.970 người; số ban được cấp kinh phí 7.645 ban, số ban chưa được cấp kinh phí 2.888 ban. Trong ba năm (2014, 2015 và 2016), tổng số cuộc giám sát do Ban GSĐTCCĐ thực hiện là 127.425 cuộc, tổng số kiến nghị 20.874; giá trị tiền thu hồi đạt 7.744.223.825 đồng [4, tr.5].

Ở các địa phương, tuy số Ban GSĐTCCĐ được thành lập chưa đầy đủ nhưng đã phát huy vai trò giám sát đối với chính quyền cấp xã như kiểm tra việc chấp hành các quy định của chủ đầu tư (trong đó có UBND cấp xã) và các nhà thầu trong đền bù, giải phóng mặt bằng và tái định cư; xử lý chất thải, bảo vệ môi trường; theo dõi, phát hiện tác động tiêu cực của dự án.

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, Ban GSĐTCCĐ từ 2010 đến nay đã tổ chức giám sát 3.281/5.085 công trình trên toàn địa bàn thành phố (*trong đó có 574 công trình xây dựng nông thôn mới*), phát hiện 200 vụ việc sai phạm, số vụ việc được xử lý 170 vụ [73, tr.12].

Tham gia vào công tác phòng chống tham nhũng, góp phần làm trong sạch bộ máy chính quyền cấp xã, Ban GSĐTCCĐ nhiều nơi đã thực hiện tốt nhiệm vụ của mình như Đề án P64 được thực hiện thí điểm tại 41 xã của 3 huyện/thành phố: Phú Ninh, Núi Thành và TP. Hội An của tỉnh Quảng Nam. Ban GSĐTCCĐ đã tham gia giám sát ngay từ khi triển khai các hoạt động, công khai các hạng mục và danh mục đầu tư, nên đã có tác động tích cực và trực tiếp đến người dân. Qua giám sát đã phát hiện và tố cáo nhiều vụ công trình xây dựng cầu thả, đơn vị thi công rút ruột công trình... Chẳng hạn như Ban GSĐTCCĐ xã Tam Dân (huyện Phú Ninh), đã giám sát phát hiện các công trình xây dựng Trường trung học cơ sở Nguyễn Văn Trỗi, Trường Mẫu giáo Ánh Hồng cửa gỗ có lẫn gỗ tạp, không đúng chủng loại, cát tô (trát) nhiễm mặn, không đảm bảo chất lượng. Qua đó kiến nghị nhà thầu thay đổi vật liệu

xây dựng cho đúng với thiết kế...Hay Ban GSĐTCCĐ xã Tam Nghĩa (huyện Núi Thành), qua giám sát công trình trạm y tế xã phát hiện phần móng thi công không đúng thiết kế, thi công kéo dài, không đúng thời gian theo hợp đồng [32].

Tại tỉnh Bến Tre, chỉ trong 6 tháng đầu năm 2015, Ban GSĐTCCĐ tại các xã, phường, thị trấn đã tổ chức giám sát 1.149 vụ, 444 công trình, tập trung vào các vấn đề như: xây dựng nhà tình nghĩa, nâng cấp đường giao thông nông thôn, bình xét hộ nghèo, quản lý nguồn vốn do nhân dân đóng góp tại địa phương. Qua giám sát, đã phát hiện ra các vụ việc tiêu cực và có dấu hiệu vi phạm, đều được xử lý thỏa đáng, kết quả đối thoại của MTTQ cùng UBND với người dân cho thấy 80% hộ dân hài lòng với kết quả giải quyết của chính quyền [64, tr.37].

Mặc dù có được những kết quả nhất định, tuy nhiên, hoạt động của cả hai thiết chế Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ vẫn còn hình thức, chưa thật sự hiệu quả.

Kết quả khảo sát năm 2015 cho thấy tỷ lệ người dân biết đến sự tồn tại của Ban TTND và cho rằng Ban TTND hoạt động có hiệu quả giảm so với những năm trước. Trên phạm vi toàn quốc, chỉ có 30% số người được hỏi cho biết xã/phường của họ có Ban TTND (năm 2011 là 33,8%), trong đó chỉ có 33,6% cho rằng Ban TTND là do dân bầu theo quy định (năm 2011 là 43,54%) và gần 79% cho rằng những ban này thực tế có hoạt động (tương đương năm 2011 là 78,7%). Tương tự, có 19% số người được hỏi trên toàn quốc cho biết địa bàn của họ có Ban GSĐTCCĐ, trong đó khoảng 81% cho rằng những ban này thực tế có hoạt động, thấp nhất trong vòng 5 năm (2011-2015) [67, tr.56-57].

Hoạt động của Ban TTND thường chạy theo sự vụ sự việc, chủ yếu là tham gia cùng các ngành chức năng giải quyết những vụ tranh chấp, khiếu nại phát sinh ở cơ sở. Sự phối hợp giữa Ban GSĐTCCĐ và UBND phường, xã, thị trấn chưa được chặt chẽ, dẫn đến thụ động trong việc xây dựng kế hoạch giám sát cụ thể cho từng dự án đầu tư trên địa bàn. Theo điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh đối với 540 cán bộ, công chức và người dân; đánh giá về sự chỉ đạo của MTTQ đối với Ban TTND, có 258 ý kiến đánh giá là hiệu quả và rất hiệu quả (tỷ lệ 47,8%) (*Kết quả tổng hợp từ Phụ lục I – câu 17 và Phụ lục II – câu 38*); đối với Ban GSĐTCCĐ, tỷ lệ này là 38,7% (*Kết quả tổng hợp từ Phụ lục I – câu 22 và Phụ lục II – câu 39*). Qua đó cho thấy sự chỉ đạo của MTTQ

đối với Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ vẫn còn nhiều hạn chế. Thực tế cũng cho thấy Ban TTND là một thiết chế bán chuyên trách, thực hiện giám sát mang tính xã hội nhưng được quy định trong một văn bản luật cùng với Thanh tra nhà nước, lại không có quy định về sự liên hệ, hỗ trợ nhau giữa Thanh tra nhà nước và Thanh tra nhân dân ở cấp chính quyền cơ sở trong việc xử lý kết quả giám sát của Ban TTND nên gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, gần đây đã có nhiều ý kiến cho rằng việc quy định về Thanh tra nhân dân trong Luật Thanh tra là chưa hợp lý, dễ dẫn đến sự nhầm lẫn giữa hoạt động giám sát của tổ chức do nhân dân bầu ra với hoạt động kiểm tra, thanh tra của cơ quan nhà nước [12].

Ban Công tác Mặt trận được thành lập ở khu dân cư, là cánh tay nối dài của Mặt trận cấp xã, tính đến tháng 5/2015, nước ta có 103.254 Ban Công tác Mặt trận/110.035 khu dân cư, đã phát huy vai trò và uy tín của mình tích cực tham gia công tác hòa giải, giải quyết mâu thuẫn nội bộ trong nhân dân, tham gia xây dựng, giám sát và bảo vệ chính quyền, góp phần tạo sự ổn định, gắn bó đoàn kết nhân dân trên địa bàn dân cư. [14, tr.12-15].

Qua giám sát việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở và Pháp lệnh 34 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn cho thấy vai trò của MTTQ Việt Nam và mối quan hệ giữa chính quyền cấp xã với MTTQ ngày càng được tăng cường; quyền và nghĩa vụ của công dân được thực hiện tốt hơn; vai trò tự quản của cộng đồng dân cư ngày càng phát huy hiệu quả. Chính quyền cấp xã đã đổi mới phong cách làm việc theo hướng gần dân, sát dân hơn; tôn trọng, lắng nghe và chân thành tiếp thu ý kiến, nguyện vọng chính đáng của nhân dân, chăm lo đến quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân; giải quyết kịp thời những vướng mắc của nhân dân. Việc gắn kết thực hiện dân chủ cơ sở với các kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng, xóa đói giảm nghèo và nâng cao đời sống của người dân đã góp phần phát triển văn hóa, nâng cao đời sống tinh thần của người dân. Điều này càng khẳng định sự cần thiết vai trò giám sát của Mặt trận đối với hoạt động của chính quyền cấp xã trong giai đoạn hiện nay.

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, nội dung giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã cũng bộc lộ những bất cập, hạn chế nhất định.

- Qua kiểm tra các VBQPPL cho thấy có khoảng 10% văn bản có dấu hiệu trái pháp luật. Tuy nhiên, cho đến nay, việc phát hiện các sai sót trong việc ban hành VBQPPL của chính quyền cấp xã đều xuất phát từ hoạt động kiểm tra của phòng Tư pháp hoặc hoạt động tự kiểm tra của chính HĐND và UBND, còn MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên cấp xã chưa phát hiện được VBQPPL nào có dấu hiệu trái pháp luật kiến nghị điều chỉnh hay bãi bỏ. Về chất lượng đóng góp, theo đánh giá của các cán bộ công chức, chất lượng góp ý chưa cao, xếp theo các tiêu chí (i) phù hợp với Hiến pháp và VBQPPL khác (37,9%), (ii) đảm bảo về mặt thể thức (38,6%), (iii) đảm bảo về thẩm quyền ban hành (35,4%) (Xem Phụ lục I – câu 36). Điều này xuất phát từ khả năng chuyên môn cũng như việc tiếp cận các VBQPPL của MTTQ Việt Nam ở cấp xã còn những hạn chế nhất định. Cho đến nay vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về trình tự nghiên cứu văn bản nên cán bộ Mặt trận lúng túng trong quá trình thực hiện. Thêm vào đó, Luật ban hành VBQPPL năm 2015 đã bỏ quy định MTTQ giám sát việc ban hành VBQPPL của HĐND và UBND (khoản 4 - Điều 9 – Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND năm 2004), nên từ tháng 7/2016, Mặt trận không còn thực hiện nhiệm vụ này nữa, điều này sẽ làm hạn chế vai trò chủ động tham gia xây dựng chính quyền của Mặt trận, mất đi một kênh thông tin để nhân dân giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã, chưa phù hợp với xu hướng ngày càng mở rộng dân chủ hiện nay ở nước ta. Theo kết quả điều tra của nghiên cứu sinh, đánh giá về sự cần thiết của Mặt trận trong vai trò giám sát VBQPPL cấp xã, 72% cán bộ công chức (Xem Phụ lục I – câu 12) và 64,8% người dân (Xem Phụ lục II – câu 42) được hỏi cho rằng cần thiết.

- Giám sát việc tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật chưa đạt hiệu quả cao, còn mang tính hình thức. Thực tế cho thấy nhiều vụ tham nhũng được phát hiện bởi tố cáo của người dân hoặc báo chí, sau đó cơ quan điều tra vào cuộc mà chưa thấy MTTQ chủ động phát hiện, tố cáo, kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền xử lý. Hạn chế này xuất phát từ việc lãnh đạo các cơ quan có liên quan chưa quan tâm hoạt động của Ban TTND, chưa tạo điều kiện thuận lợi nhất để Ban thực hiện công tác giám sát. Việc cơ cấu Trưởng Ban TTND, Ban GSDTCCĐ là một phó chủ tịch MTTQ xã, phường, thị trấn nên “chưa đủ mạnh” trong việc đấu tranh chống tiêu cực, tham nhũng ở địa phương. Có nơi, cấp ủy, UBND xã, phường, thị trấn không xử lý đến nơi đến chốn kiến nghị

của Ban TTND, thậm chí còn bao che, sợ ảnh hưởng đến thành tích của địa phương nên Trưởng Ban TTND hoặc Ban GSĐTCCĐ không mạnh dạn đơn đốc xử lý.

- Chất lượng giám sát của MTTQ cấp xã chưa cao. Phạm vi giám sát của MTTQ cấp xã được quy định rất rộng. Trong khi đội ngũ cán bộ làm công tác Mặt trận tại xã, phường, thị trấn có những hạn chế nhất định cả về trình độ lẫn năng lực, nhưng họ phải thực hiện những nhiệm vụ đòi hỏi tính chuyên nghiệp cao như giám sát VBQPPL, giám sát công trình xây dựng cơ sở hạ tầng, giám sát việc thực hiện quy hoạch và sử dụng đất tại địa phương ..., do vậy, không thể tránh khỏi những hạn chế, sai sót. Đây chính là trở ngại lớn đối với việc triển khai có hiệu quả hoạt động giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã. Kết quả điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh cho thấy trong số 540 cán bộ công chức và người dân được hỏi nguyên nhân dẫn đến hiệu quả giám sát của Ban GSĐTCCĐ chưa cao, có 252/514 ý kiến cho rằng năng lực còn hạn chế (tỷ lệ 49,02%), 313/514 ý kiến cho rằng nghiệp vụ - chuyên môn thấp (60,8%). (Xem Phụ lục I – câu 23 và Phụ lục II – câu 26).

3.2.4. Hình thức giám sát

Hình thức giám sát của MTTQ khá đa dạng, gồm 04 hình thức là tự mình giám sát; thành lập đoàn giám sát; giám sát thông qua hoạt động của Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ; phối hợp với tổ chức, cơ quan có thẩm quyền giám sát (Khoản 1,2,3,4 Điều 27 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015). Mỗi hình thức giám sát phù hợp với những chủ thể riêng biệt. Qua hơn 1 năm tổ chức thực hiện trong thực tế, ngoài hình thức giám sát thông qua hoạt động của Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ được đánh giá cao thì các hình thức giám sát còn lại chưa thực sự phát huy tác dụng.

Kết quả điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh cho thấy trong số 270 cán bộ công chức được hỏi hình thức giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã đạt hiệu quả nhất, có 107/270 ý kiến cho rằng giám sát thông qua Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ (tỷ lệ 39,6%), thấp nhất là MTTQ tự giám sát 30/270 (tỷ lệ 11,1%). (Xem Phụ lục I – câu 51). Giám sát thông qua Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ được đánh giá cao vì nội dung hoạt động giám sát này được quy định tại Luật Thanh tra năm 2010 và Quyết định 80 ngày 18 tháng 4 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ. Trình tự giám sát, nội dung giám sát,

thẩm quyền, các điều kiện giám sát đều cụ thể, rõ ràng nên thuận lợi trong quá trình thực hiện. Đồng thời đối tượng cần được giám sát chính là việc thi công các công trình dân sinh, có ý nghĩa thiết yếu đối với cộng đồng nên được nhiều người hỗ trợ, thu thập được nhiều nguồn thông tin, nên giám sát đạt hiệu quả.

Hình thức tự mình giám sát được đánh giá là kém nhất. Theo kết quả điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh thì có 02 nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng này, (i) chủ thể giám sát còn nể nang, e dè, ngại đụng chạm với chính quyền cấp xã, có 114/241 ý kiến đồng ý (tỷ lệ 47,3%), (ii) khả năng nắm bắt dư luận xã hội của cán bộ Mặt trận còn kém, có 107/241 ý kiến đồng ý (tỷ lệ 44,4%). (*Xem Phụ lục I – câu 54*).

Giám sát thông qua hình thức phối hợp với HĐND chưa đem lại hiệu quả cao. Kết quả điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh cho thấy có 58/137 (tỷ lệ 42,3%) ý kiến cho rằng là do người dân cung cấp thông tin chưa đầy đủ, có 55/137 (tỷ lệ 40,1%) ý kiến cho rằng là do năng lực phối hợp của cán bộ Mặt trận. (*Xem Phụ lục I – câu 53*). Bên cạnh đó, trong quá trình phối hợp, việc phân công trách nhiệm của từng thành viên cũng chưa rõ, làm cho vai trò của MTTQ trở nên mờ nhạt bên cạnh chủ thể HĐND – giám sát mang tính quyền lực nhà nước.

Giám sát thông qua việc lấy ý kiến của nhân dân cũng chưa thực sự đem lại hiệu quả, vì người dân chưa thực sự tin tưởng vào vai trò giám sát của MTTQ, việc lấy ý kiến thường được thực hiện thông qua họp tổ dân phố theo định kỳ, trung bình 03 lần/năm. Đa số các cuộc họp được tổ chức vào buổi tối để không ảnh hưởng đến giờ làm việc của đa số hộ dân nên tỷ lệ tham dự thường chỉ đạt 50%. Vì vậy, việc cập nhật các thông tin khó có thể đầy đủ.

Một hình thức tuy được đề cập trong Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 là thành lập đoàn giám sát, nhưng cho đến nay, hầu như hình thức này chưa được thực hiện ở cấp xã. Nguyên nhân do chưa có hướng dẫn của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, nên MTTQ cấp xã chưa xác định được nội dung, xác định thành phần, quy trình giám sát.

3.2.5. Đánh giá việc tổ chức thực hiện các quy định về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

Chế định “hoạt động giám sát” trong Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 và một số điều qui định về hoạt động giám sát của Mặt trận nằm trong các luật khác

có liên quan như Luật Công đoàn 2012, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2011, Luật Đất đai 2013, Luật Tiếp cận thông tin 2016 đã có tác động tích cực và toàn diện lên đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội ở cấp xã trong cả nước. Kết quả điều tra xã hội học của đề tài nghiên cứu cấp nhà nước KX04.08/11-15 “Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế” cho thấy, hơn 50% số người được hỏi đều đánh giá mức độ thực hiện giám sát và phản biện xã hội của MTTQ và các tổ chức thành viên ở mức tốt và rất tốt, số người đánh giá chưa tốt chiếm tỷ lệ nhỏ. Chính nhờ mức độ thực hiện tốt vai trò và chức năng của mình trong việc đại diện tiếng nói của các tầng lớp dân cư trong xã hội nên các tổ chức này đã tạo được niềm tin rất lớn từ nhân dân. Kết quả nghiên cứu cho thấy, hơn 50% số người được hỏi tin tưởng và rất tin tưởng vào vai trò và chức năng của các tổ chức này, nên mỗi khi khó khăn cần được bảo vệ quyền lợi họ nhờ đến sự can thiệp của các tổ chức này [34, tr.19]. Qua đó, cho thấy quá trình triển khai thi hành Luật MTTQ Việt Nam nói chung, chế định “hoạt động giám sát” nói riêng đã làm chuyển biến nhận thức của người dân về dân chủ, tự tin hơn về khả năng giám sát của mình, cũng như tác động theo chiều hướng tích cực đến ý thức, trách nhiệm và hiệu quả hoạt động thực tiễn của chính quyền cấp xã trong những năm gần đây.

Tuy nhiên, dù đã được ghi nhận trong Hiến pháp nhưng hiện nay, tại Việt Nam vẫn còn thiếu những quy định pháp lý mang tính chất đồng bộ, toàn diện để đảm bảo việc thực hiện giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã trong thực tiễn có chất lượng và hiệu quả.

Thứ nhất, một số quy định chưa đáp ứng yêu cầu của Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị “Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch”.

MTTQ là một tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện, nên không có hội viên, vì vậy khi đề cập đến giám sát của MTTQ nghĩa là không thể thiếu được giám sát của các tổ chức thành viên của Mặt trận. Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 đã thiết lập được những nguyên tắc chung hoạt động giám sát của MTTQ. Tuy nhiên, so với yêu cầu giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã thì các quy định trên chậm được đổi mới, đồng thời vẫn còn thiếu những quy định cụ thể điều chỉnh quan hệ giám sát phát sinh giữa MTTQ

và các tổ chức thành viên đối với hoạt động của chính quyền cấp xã. Bên cạnh đó, nhiều quy định về trách nhiệm, quyền hạn của MTTQ Việt Nam trong các luật chuyên ngành khác được ban hành trước khi Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 ra đời đã không còn phù hợp, cần phải được điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế như nội dung giám sát của Ban TTND (Điều 66 Luật Thanh tra năm 2010), Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng (Ban hành kèm theo Quyết định số 80), Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007.

Thứ hai, các quy định pháp luật thiếu đồng bộ. Hiện nay, pháp luật chỉ mới xác định rõ vai trò giám sát của MTTQ, trong khi các tổ chức thành viên mới chỉ quy định về trách nhiệm của các tổ chức này trong việc động viên đoàn viên, hội viên tham gia giám sát. Sự thiếu nhất quán về cấp độ pháp lý quy định hoạt động giám sát của các tổ chức thành viên (các văn bản dưới luật) ảnh hưởng nhất định đến hiệu quả giám sát của Mặt trận đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

Thứ ba, các quy định về nội dung giám sát chưa đầy đủ, toàn diện. Ngoài Mặt trận, các quy định về nội dung giám sát của các tổ chức thành viên của Mặt trận còn chung chung “giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước”, không cụ thể, chưa xác định rõ phạm vi, lĩnh vực giám sát. Mặt khác, nhiều quan hệ giám sát phát sinh trong hoạt động chấp hành và điều hành của chính quyền cấp xã nhưng lại chưa được giám sát hoặc hiệu quả giám sát chưa đạt yêu cầu, nhất là các lĩnh vực có liên quan đến thu chi ngân sách, thu chi các nguồn vận động, thực hiện chính sách an ninh, quốc phòng, hay hoạt động giám sát về hoạt động lập quy của chính quyền cấp xã cũng chưa hiệu quả. Trong điều kiện đẩy mạnh vai trò giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã, cần phải có những quy định mang tính tập trung hơn, xác định rõ một số lĩnh vực cần giám sát trong hoạt động của chính quyền cấp xã phù hợp với yêu cầu của địa phương cũng như năng lực nội tại của cán bộ Mặt trận.

Nhiều văn bản hướng dẫn thi hành luật chậm ban hành; một số quy định thiếu đồng bộ dẫn đến việc áp dụng luật còn khó khăn, dẫn đến hiệu quả giám sát của MTTQ và các tổ chức thành viên chưa cao [5, tr.1-3].

Thứ tư, các quy định về hình thức, phương pháp giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã chưa khuyến khích tính độc lập, chủ động, tích cực của tổ chức này trong giám sát, một số quy định ít tính khả thi. Hình thức giám sát

chủ yếu được thực hiện qua việc MTTQ và các tổ chức thành viên tham gia phiên họp, tham gia góp ý kiến. Việc tổ chức đoàn giám sát độc lập để tiến hành giám sát, hoặc tham gia các đoàn giám sát của chính quyền cấp xã khó thực hiện. Chẳng hạn, pháp luật quy định hình thức giám sát của Mặt trận và các tổ chức thành viên là tự mình giám sát bằng cách thành lập đoàn giám sát, tham dự phiên họp của UBND nhưng hình thức này chỉ được thực hiện trên thực tế khi các cơ quan này được “đối tượng bị giám sát” mời. Hoặc trong Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn hiện hành có tới 11 nội dung chính quyền cấp xã phải công khai cho người dân biết, đồng thời xác định rõ hình thức công khai như niêm yết tại trụ sở HĐND, UBND; công khai trên hệ thống truyền thanh cấp xã; công khai qua Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố; có thể nhận thấy các hình thức công khai còn quá ít, không linh hoạt, thiếu tính cụ thể. Các hình thức này chưa tạo được cơ sở để nhân dân có thể dễ dàng tiếp cận thông tin về các hoạt động của chính quyền cấp xã. Nhiều nội dung hoạt động của chính quyền cấp xã đã được công khai cho nhân dân nhưng Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn vẫn đang *“thiếu vắng những quy định bảo đảm tính minh bạch trong việc công khai. Điều này dẫn đến tình trạng nhiều địa phương thực hiện đối phó. Có nơi, dán thông báo nhiều trang trên bản tin có lưới bảo vệ khiến người dân và các tổ chức quan tâm khó quan sát được”* [52, tr.7-10]. Chính điều này dẫn đến tình trạng nhiều địa phương thực hiện việc công khai một cách “chiếu lệ”, tuy vẫn đúng nội dung cần công khai, đúng địa điểm phải công khai nhưng người dân vẫn gặp khó khăn trong việc tiếp thu tất cả nội dung văn bản được công khai.

Ngoài ra, còn thiếu những quy định rõ ràng và cụ thể về cơ chế tiếp nhận, phản hồi ý kiến và chế tài đối với việc không tiếp nhận ý kiến giám sát của MTTQ Việt Nam. Toàn bộ chương V của Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 không có điều luật nào xác định chế tài hay trách nhiệm cụ thể của tổ chức, cơ quan, cá nhân nếu không giải quyết hoặc giải quyết không đúng quy định theo quy định của pháp luật. Trong nội dung Quy chế dân chủ ở cơ sở, nhân dân chỉ có quyền yêu cầu, đề nghị các cá nhân, tổ chức thực hiện các yêu cầu về kiến nghị giám sát của nhân dân đối với chính quyền cấp xã nhưng lại thiếu quy định biện pháp trách nhiệm hoặc chế tài xác định trách nhiệm của cơ quan tổ chức đó

nếu không thực hiện đúng các quy định. Đây có thể xem là điều căn bản nhất hạn chế đến hiệu quả, hiệu lực giám sát của MTTQ Việt Nam.

Thứ năm, các quy định về trình tự, thủ tục giám sát còn tản mạn trong nhiều văn bản pháp luật nên thiếu tập trung, thống nhất. Nhiều quy định dưới dạng Quy chế nên giá trị pháp lý thấp, một số quy định đã lỗi thời nhưng chưa được thay thế như Nghị định 50/2001/NĐ-CP. Một số qui định trong văn bản luật chỉ dừng ở mức độ quy định những nguyên tắc chính trị - pháp lý chung, mang tính luật khung, thiếu các quy định cụ thể và tính quy phạm chưa cao, chưa có quy định về các biện pháp để theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị, đề nghị giám sát chính quyền cấp xã.

3.3. Thực trạng các yếu tố tác động đến giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động chính quyền cấp xã

3.3.1. Tính đặc thù của hệ thống chính trị nhất nguyên và tác động đến giám sát của MTTQ

Hệ thống chính trị của nước ta là hệ thống chính trị nhất nguyên do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Nếu như trong thể chế chính trị đa nguyên, các tổ chức đoàn thể/hiệp hội xã hội ở vị trí cân bằng và đối trọng với đảng cầm quyền, đại diện cho các nhóm lợi ích để tạo áp lực lên các nhà hoạch định chính sách và luật pháp, từ đó đảng cầm quyền thấy những gì cần điều chỉnh nhằm cân bằng lợi ích các nhóm trong xã hội; thì trong thể chế chỉ một đảng duy nhất cầm quyền, giám sát thường được tiến hành trong nội bộ đảng, trong bộ máy nhà nước, dù có những ưu điểm, nhưng lại thiếu sự tác động cần thiết từ phía xã hội để thay đổi kịp thời những chính sách không còn phù hợp. Trong hệ thống chính trị ở Việt Nam, Đảng là lực lượng lãnh đạo. Trong thời kỳ đổi mới, nhất là sau Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, phương pháp lãnh đạo của Đảng đối với Mặt trận và các đoàn thể đã có nhiều cải tiến, chỉ đạo Mặt trận các cấp thực hiện chủ trương đa dạng hoá hình thức tập hợp quần chúng; đồng thời coi trọng việc bảo vệ, thoả mãn những nhu cầu, lợi ích chính đáng của các thành viên trong tổ chức mình.

Tuy nhiên, với chế độ một đảng duy nhất cầm quyền, khi đó mặt tiêu cực là luôn luôn phải đối mặt với nguy cơ quan liêu, độc đoán, chuyên quyền, dẫn đến tình trạng là Đảng bao biện, làm thay, hạn chế việc phát huy dân chủ, hạn chế tính năng động, sáng tạo của quần chúng. Thực tiễn cho thấy Việt Nam đang phải đối mặt với quan liêu, tham nhũng, các tệ nạn và tiêu cực xã hội như một

thể lực, một hiện trạng phản dân chủ nặng nề nhất. Ở cơ sở, Đảng ủy lãnh đạo hệ thống chính trị cấp xã đồng thời cũng là một bộ phận của hệ thống chính trị cơ sở đó. Quan hệ giữa chính quyền với MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội, một mặt, là quan hệ giữa hai đối tượng đều cùng chịu sự lãnh đạo chính trị của Đảng ủy. Mặt khác, quan hệ chính trị giữa chính quyền cấp xã với MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội là quan hệ bình đẳng giữa các chủ thể ở cùng một cấp độ, cùng một mục tiêu chung. Sự bình đẳng trong các quan hệ với chính quyền cùng cấp tạo ra khả năng để MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội hợp tác với chính quyền trong việc xây dựng nền chính trị vững mạnh, dân chủ và các quan hệ chính trị - xã hội mới trong phát triển đất nước. Sự hợp tác không chỉ dừng lại ở các hoạt động phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ chính trị mà còn thể hiện trong hoạt động giám sát đối với chính quyền cấp xã, MTTQ và các tổ chức thành viên độc lập, thực hiện theo Hiến pháp, pháp luật, phát hiện và ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật, đồng thời biểu dương, khen ngợi kịp thời những nhân tố tích cực, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, giữ vững ổn định chính trị, phát triển địa phương.

3.3.2. Mức độ hoàn thiện về thể chế pháp lý của hoạt động giám sát

Cơ sở pháp lý để thực hiện giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã là điều kiện rất quan trọng để tiến hành giám sát. Thực tế cho thấy những năm đổi mới, cơ sở pháp lý quy định hoạt động giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền nói chung, chính quyền cấp xã nói riêng từng bước hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN. Các quy định này đã khơi dậy và tạo điều kiện cho người dân phát huy được khả năng làm chủ của mình. Qua đó, người dân ngày càng quan tâm hơn đến chính trị, ý thức được quyền và nghĩa vụ của mình, trách nhiệm của mình đối với việc ngăn chặn những hành vi sai trái, vi phạm pháp luật của chính quyền cấp xã và cán bộ, công chức trong thi hành công vụ.

Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 đã có sự thay đổi cơ bản và toàn diện so với Luật MTTQ Việt Nam năm 1999, trong đó các quy định về giám sát của Mặt trận đã tạo một luồng sinh khí mới trong phát huy dân chủ của nhân dân, nhất là ở cấp xã. Việc quy định chi tiết và cụ thể hơn về đối tượng, nội dung hình thức, phạm vi giám sát của Mặt trận cũng như vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân trong hệ thống chính quyền cấp xã trong việc đảm

bảo các điều kiện để giám sát đã tạo cơ sở pháp lý và điều kiện tốt hơn để thúc đẩy hoạt động giám sát của Mặt trận lên một trình độ mới, tiếp thêm sức mạnh cho Mặt trận cơ sở phát huy vai trò chủ đạo của mình tham gia xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

Việc luật hóa quy định vị trí, vai trò của Ban công tác Mặt trận ở khu dân cư tạo thêm nhiều cơ hội để Mặt trận thực hiện tốt hơn nữa chức năng và nhiệm vụ của mình trong giai đoạn hiện nay, đây là nền tảng để đổi mới phương thức giám sát của Mặt trận trong giai đoạn hiện nay theo phương châm “hướng về cơ sở”.

Chế định “hoạt động giám sát” trong Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 và một số điều qui định về hoạt động giám sát của Mặt trận nằm trong các luật khác có liên quan như Luật Công đoàn 2012, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2011, Luật Đất đai 2013, Luật Tiếp cận thông tin 2016 đã có tác động tích cực và toàn diện lên đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội ở cấp xã trong cả nước. Kết quả điều tra xã hội học của đề tài nghiên cứu cấp nhà nước KX04.08/11-15 “Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế” cho thấy, hơn 50% số người được hỏi đều đánh giá mức độ thực hiện giám sát và phản biện xã hội của MTTQ và các tổ chức thành viên ở mức tốt và rất tốt, số người đánh giá chưa tốt chiếm tỷ lệ nhỏ. Chính nhờ mức độ thực hiện tốt vai trò và chức năng của mình trong việc đại diện tiếng nói của các tầng lớp dân cư trong xã hội nên các tổ chức này đã tạo được niềm tin rất lớn từ nhân dân. Kết quả nghiên cứu cho thấy, hơn 50% số người được hỏi tin tưởng và rất tin tưởng vào vai trò và chức năng của các tổ chức này, nên mỗi khi khó khăn cần được bảo vệ quyền lợi họ nhờ đến sự can thiệp của các tổ chức này [34, tr.19]. Qua đó, cho thấy quá trình triển khai thi hành Luật MTTQ Việt Nam nói chung, chế định “hoạt động giám sát” nói riêng đã làm chuyển biến nhận thức của người dân về dân chủ, tự tin hơn về khả năng giám sát của mình, cũng như tác động theo chiều hướng tích cực đến ý thức, trách nhiệm và hiệu quả hoạt động thực tiễn của chính quyền cấp xã trong những năm gần đây.

Tuy nhiên, dù đã được ghi nhận trong Hiến pháp nhưng hiện nay những quy định pháp lý vẫn chưa mang tính chất đồng bộ, toàn diện để đảm bảo việc thực hiện giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã trong thực tiễn có chất lượng và hiệu quả. Vẫn còn thiếu các quy định pháp

luật mang tính chất cụ thể để hoạt động giám sát có thể vận hành trong thực tiễn; mối quan hệ nội tại trong hệ thống pháp luật còn chồng chéo, mâu thuẫn; trong một số trường hợp, việc “cấy ghép” khiến cưỡng, nội luật hóa thiếu chọn lọc đã làm cho nội dung luật vừa thiếu tính cập nhật, vừa ít phù hợp với thực tế Việt Nam, không phản ánh được tính đặc thù của tổ chức MTTQ trong quá trình thực thi dân chủ mà giám sát chỉ là một nội dung; đồng thời cơ chế minh bạch hóa pháp luật chưa được quan tâm xây dựng đúng mức...Nhìn một cách tổng quát, hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã chưa được xác định đầy đủ bằng pháp luật.

3.3.3. Sự biến động của các yếu tố kinh tế - xã hội

Công cuộc đổi mới và đường lối xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đúng đắn đã đưa tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đạt ở mức cao liên tục trong hơn một thập kỷ qua. Sau 30 năm đổi mới, thu nhập bình quân đầu người đã tăng gấp hơn 5 lần, tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn quốc gia giảm ấn tượng, ở mức 4 lần (từ 60% xuống còn 13,8%). Chuẩn nghèo quốc gia của Việt Nam từng bước được nâng lên và đang dần tiếp cận với chuẩn nghèo quốc tế. Quỹ tiêu dùng của người dân được bổ sung rõ rệt, thể hiện qua sức tăng mạnh mẽ của tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu dịch vụ tiêu dùng của cả nước. Tuy chưa thực sự bền vững, nhưng những kết quả trên đã tác động tích cực đến đời sống của nhân dân ở xã, phường, thị trấn. Nền kinh tế với nhiều điểm sáng đã cho phép duy trì một tinh thần lạc quan trong việc thu hẹp khoảng cách bất cập giữa trạng thái kinh tế hiện hành với yêu cầu tạo lập nền tảng kinh tế cần thiết cho mục tiêu bảo đảm tốt nhất dân chủ ở cơ sở, đây là điều kiện rất thuận lợi để giám sát của MTTQ được bảo đảm thực hiện.

Về mặt xã hội, quá trình đô thị hóa đang diễn ra mạnh mẽ, đặc biệt tập trung vào các vùng ven đô – khu vực cận kề với thành phố, nơi vừa có các hoạt động nông nghiệp vừa có các hoạt động phi nông nghiệp, trong đó các hoạt động phi nông nghiệp chiếm tỷ trọng lớn. Sự tác động mạnh mẽ của quá trình đô thị hóa đã chuyển các xã ven đô dần trở thành phường và hòa nhập vào cuộc sống đô thị. Đời sống kinh tế - xã hội của người dân ven đô theo đó đang dần được cải thiện. Tuy nhiên, những vấn đề cấp bách như mất việc làm do mất đất nông nghiệp cho việc xây dựng các khu công nghiệp, một bộ phận dân cư giàu có nhanh chóng nhờ bán đất hoặc bắt nhịp được với tốc độ chuyển đổi, phân hóa

giàu nghèo và những mâu thuẫn về lợi ích giữa các nhóm xã hội đã nảy sinh, sự tăng dân số do nhập cư làm thu hẹp đất canh tác và kèm theo các tệ nạn xã hội phát sinh ... đã làm nảy sinh nhiều mâu thuẫn trong quan hệ xã hội ở địa phương.

3.3.4. Điều kiện về nguồn lực

Tình trạng chung hiện nay tại các tổ chức thực hiện GSXH nói chung, MTTQ Việt Nam nói riêng, nhất là ở cấp xã là thiếu các cán bộ có năng lực và kỹ năng để tham gia giám sát. Do những hạn chế trong cách bố trí cán bộ Mặt trận của các cấp ủy đảng và do môi trường, điều kiện kinh phí hoạt động của Mặt trận, nên Mặt trận chưa thu hút được các cán bộ trình độ chuyên môn tốt tham gia. Mặt khác, cán bộ Mặt trận và đoàn thể cấp xã nhiều nơi còn tác phong hành chính, quan liêu, xa cách nhân dân, chưa thấu hiểu tâm tư, nguyện vọng của các giới, các dân tộc, tôn giáo ... nên không hoặc chậm phát hiện kịp thời những bất hợp lý trong chính sách, những mâu thuẫn giữa nhóm lợi ích này với nhóm lợi ích khác, có khi tuy nắm được tình hình nhưng lại không phản ánh được đầy đủ và trung thực, không bày tỏ chính kiến, hoặc tuy có kiến nghị song HĐND, UBND xem nhẹ, không tiếp thu giải quyết kịp thời nhưng MTTQ và các đoàn thể cũng chưa kiên trì làm rõ sự thật, nên đã làm ảnh hưởng đến khối đồng thuận xã hội, giảm lòng tin của nhân dân đối với Mặt trận. Bên cạnh đó, còn thiếu cơ chế tự chủ trong tổ chức và hoạt động của MTTQ Việt Nam khi tham gia giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, làm cho MTTQ trở nên mờ nhạt hơn so với các tổ chức khác khi thực hiện cùng một nhiệm vụ.

Hiện nay, nhiều ý kiến cho rằng tổ chức và hoạt động của Mặt trận đang bị hành chính hóa, nhà nước hóa. Lương và phụ cấp cho cán bộ Mặt trận thấp, kinh phí hoạt động MTTQ cấp xã được HĐND cấp xã phân bổ theo quy định của Bộ Tài chính áp dụng chung cho các đoàn thể nhân dân. Tình trạng này cũng là tình trạng chung đối với các tổ chức đoàn thể ở cấp xã. Chính vì vậy, hoạt động của Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ nói riêng, và các ĐTND nói chung khó có thể đảm bảo tính độc lập trong hoạt động. Vì vậy, khả năng giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã rất bị hạn chế.

3.3.5. Tác động của truyền thống làng xã và tính chất tự quản của chính quyền cấp xã

- Tâm lý cộng đồng làng xã

Nước ta là một nước nông nghiệp, có tới gần 80% dân số sống ở nông thôn. Địa bàn sinh sống chủ yếu của nông dân Việt Nam là làng xã. Tâm lý làng xã là tâm lý rất đặc trưng của người Việt Nam, nó phản ánh hoạt động thực tiễn của đại đa số người dân Việt Nam vốn đã ăn sâu vào nhận thức, tình cảm của người nông dân Việt Nam. Sự tác động của **tâm lý cộng đồng làng xã** đến việc thực hiện dân chủ ở cơ sở nông thôn hiện nay thể hiện ở hai mặt tích cực và tiêu cực.

Tâm lý cộng đồng tạo ra bầu không khí đoàn kết, nhất trí trong bàn bạc, quyết định và giám sát các chủ trương, kế hoạch liên quan tới sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Đây là tiền đề ý thức quan trọng để phát huy sức mạnh dân chủ ở làng xã. Nó cũng phù hợp với yêu cầu tự quản, thực hiện dân chủ trực tiếp của các cộng đồng dân cư ở nông thôn. Ngoài các thiết chế tổ chức chính thức có đặc trưng là thiết chế của quyền lực chính trị, người nông dân với bản tính cộng đồng, cố kết có thể phát huy tác dụng dân chủ từ các thiết chế không chính thức mang đặc trưng của thiết chế xã hội với hình thức tổ chức linh hoạt, mềm dẻo hơn (các hội, các câu lạc bộ, các nhóm sinh hoạt dựa trên nghề nghiệp, tuổi tác, giới tính, nhu cầu, sở thích như: hội khuyến nông, khuyến học, khuyến tài, hội trồng cây, làm vườn, hội cờ, hội vật, đồng niên, đồng môn, từ thiện...). Thông qua những hình thức sinh hoạt đó, nông dân và các hộ nông dân, các cộng đồng trong thôn xóm, làng xã sẽ tạo nên sự cố kết và hợp tác, hình thành dư luận xã hội có ý nghĩa đạo đức, văn hóa, để thực hiện dân chủ trên phương diện xã hội – nhân văn như một sự bổ sung, điều chỉnh cho phương diện pháp lý và chính trị.

Dân chủ trực tiếp bằng hình thức **tự quản** là sự hỗ trợ và thúc đẩy dân chủ đại diện, gián tiếp thông qua lãnh đạo và quản lý một cách hiệu quả. Nó củng cố và phát triển trong ý thức dân chúng về trách nhiệm, bổn phận của mỗi người đối với các công việc chung trong xã hội. Những yếu tố trên là nền tảng để Mặt trận phát huy được sức mạnh của tất cả mọi người không sót một người nào trong lực lượng đông đảo của dân chúng để làm những công việc ích lợi cho dân, cho nước, trong đó có giám sát đối với hoạt động của chính quyền địa phương [46].

Bên cạnh mặt tích cực, yếu tố làng xã cũng có những tác động trái chiều. Tính phân tán, cát cứ cục bộ, bản vị gắn liền với tâm lý phường hội tồn tại dai dẳng ở nông thôn làng xã Việt Nam là một trở ngại lớn trên con đường phát triển dân chủ nói chung cũng như hoạt động giám sát của Mặt trận nói riêng. Sự chi

phối bởi tâm lý dòng họ là một sức mạnh tâm lý rất lớn đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, thâm nhập cả vào đời sống chính trị - thể chế chính trị ở nông thôn. Khi vấn đề lợi ích không được giải quyết đúng đắn và việc giáo dục về tư tưởng, đạo đức, pháp luật và văn hóa nói chung bị xem nhẹ thì những mâu thuẫn, xung đột giữa các dòng họ rất dễ xảy ra, gây mất ổn định ở nông thôn, có thể làm tổn hại tới hoạt động sản xuất và đời sống văn hóa tinh thần, làm suy yếu tác dụng hiệu lực của hệ thống chính trị tại cơ sở nông thôn [20]

- Hương ước và luật tục

Hương ước của vùng đồng bằng và luật tục của vùng miền núi nơi có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống là sự thể hiện rất rõ vai trò của làng, bản trong hệ thống chính trị của xã hội Việt Nam và các quy định tự quản bên cạnh luật pháp của nhà nước. Hương ước là một loại hình của lệ làng, có thể coi đó là hệ thống các luật tục thành văn hay bất thành văn, trong đó quy định các quy tắc xử sự chung cho cộng đồng dân cư cùng thỏa thuận, đặt ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính tự quản. Hương ước không đối lập với luật pháp nhà nước, mà nó có vai trò là góp phần hỗ trợ tích cực cho việc quản lý nhà nước bằng pháp luật, phần lớn nội dung của hương ước thường được nhà nước xem xét và phê duyệt [70].

Trải qua bao biến cố của thời gian và lịch sử, với những ý nghĩa tích cực, hương ước đến nay vẫn tồn tại ở các làng quê Việt nhưng theo một tinh thần mới và đã được Nhà nước chính thức hóa bằng nhiều Nghị định. Từ năm 1998, Bộ Chính trị đã ra Chỉ thị số 03 về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, tăng cường quản lý nhà nước đối với việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước. Trong đó, Thông tư liên tịch số 03/2000 của Liên bộ: Tư pháp-Văn hóa thông tin, Ban thường trực Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam hướng dẫn việc thực hiện xây dựng hương ước, quy ước... Với nền tảng pháp luật này, hương ước mới đã được triển khai mạnh mẽ trên toàn quốc.

Tuy nhiên, do hiện nay Hương ước/Quy ước (gọi tắt là Hương ước) mới đang được xây dựng theo phong trào, không có cơ chế giám sát, cho nên ít có tác dụng thực tế trong điều chỉnh các quan hệ xã hội tại các cộng đồng dân cư cơ sở, nhất là vùng đô thị và nông thôn đồng bằng; xu hướng luật hóa Hương ước đang diễn ra ngày càng phổ biến. Mục tiêu ban hành Hương ước là nhằm giúp chính quyền giải quyết các vấn đề mà luật chưa đề cập đến nhưng thực tiễn phát

sinh, do vậy, hiện nay, chính quyền cấp xã được ủy quyền ký ban hành Hương ước do cộng đồng dân cư soạn thảo, đã thông qua trưởng thôn (khu phố, ấp) và Ban công tác Mặt trận ở khu dân cư. Song phần lớn các Hương ước hiện nay tại các vùng đồng bằng, đô thị đều rập khuôn và không có sự đặc thù đáng kể; các quan hệ xã hội được điều chỉnh trong các Hương ước phần lớn đã được điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật; thậm chí có quy định trái pháp luật [23]. Giá trị điều chỉnh quan hệ xã hội của các Hương ước/Quy ước tại các khu vực đồng bằng, đô thị tương đối mờ nhạt và không tương xứng với chi phí, nguồn lực của Nhà nước, xã hội phải bỏ ra để xây dựng, ban hành và duy trì; thậm chí xu hướng luật hóa Hương ước đang trở thành phổ biến, ý nghĩa và giá trị đích thực của Hương ước không được gìn giữ. Điều này vô hình chung làm cho hoạt động giám sát của MTTQ trở nên hình thức, không cần thiết.

3.4. Đánh giá chung

3.4.1. Ưu điểm

Nhìn chung, trong những năm đổi mới, hoạt động giám sát của MTTQ cũng đã tác động tích cực trong việc tạo ra bầu không khí dân chủ ở cơ sở. Khơi dậy và phát huy được ý thức dân chủ của nhân dân quan tâm và tích cực tham gia công việc của nhà nước theo phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Thông qua MTTQ, người dân mạnh dạn phát hiện và kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý những hành vi vi phạm pháp luật của chính quyền cấp xã, góp phần củng cố niềm tin của dân vào Nhà nước. Mặt khác, giám sát của MTTQ đã góp phần củng cố và hoàn thiện hệ thống chính trị cơ sở. Hệ thống chính trị ở cơ sở gồm Đảng, chính quyền cấp xã, MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội.

Hơn nữa, thông qua hoạt động giám sát, MTTQ khẳng định được vị trí, vai trò của mình, là tổ chức đại diện cho ý chí và lợi ích của các tầng lớp nhân dân, là một hình thức thực hành dân chủ, vừa là công cụ bảo đảm dân chủ và giữ vững kỷ cương trong xã hội, một “trường học dân chủ” để giáo dục ý thức dân chủ, nâng cao năng lực làm chủ. Đây là một bước lớn trong quá trình xây dựng nền dân chủ XHCN – một yếu tố quan trọng trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN rất đặc thù của Việt Nam. Qua thực tiễn hoạt động giám sát, cán bộ Mặt trận, nhất là Ban công tác Mặt trận ở khu dân cư được tôi luyện thêm về

kiến thức, kỹ năng hoạt động, đồng thời qua đó, người dân tin tưởng vào Mặt trận về khả năng bảo vệ quyền lợi cho dân hơn.

Thành công trong giữ vững ổn định chính trị, có một phần nhờ mở rộng dân chủ, thực hành giám sát hoạt động của chính quyền trên thực tế. Qua giám sát mà Mặt trận phát hiện được những mâu thuẫn tồn tại giữa chính quyền và nhân dân, đặc biệt là ở khu dân cư, làng, bản, thôn ấp, phát hiện những hành vi tham nhũng để kiến nghị xử lý, phát hiện những xung đột lợi ích trong chính nội bộ của chính quyền cấp xã, chẳng hạn, nhận thức về “món quà” hay “món nợ” khi tiếp nhận quà của người dân, giải quyết các vấn đề có liên quan đến họ hàng thân thuộc sẽ ảnh hưởng đến xung đột lợi ích giữa công và tư..., qua đó tăng cường năng lực hành động tập thể của công dân, bảo vệ quyền lợi của các nhóm cư dân kém vị thế trong xã hội, góp phần xử lý và kiểm soát các xung đột xã hội, chống tham nhũng.

Nguyên nhân

Thứ nhất, đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã đúng đắn, hợp lòng dân.

Việc xác định đúng đắn vị trí, vai trò của MTTQ trong đời sống chính trị - pháp lý cũng như khẳng định chức năng giám sát xã hội của MTTQ trong chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước đã được đông đảo các tầng lớp nhân dân đón nhận, đồng tình, ủng hộ. Việc thể chế hóa chủ trương của Đảng thành các quy định pháp luật về giám sát thực sự đã thổi một luồng sinh khí mới cũng như nâng cao hơn vị trí, vai trò của MTTQ trong xã hội. Nhân dân tin tưởng và tích cực tham gia vào hoạt động giám sát, nhờ đó, hoạt động giám sát của MTTQ đạt được những thành công bước đầu.

Thứ hai, sự lãnh đạo, chỉ đạo sâu sát, quyết liệt của các cấp ủy Đảng, thái độ tôn trọng, trách nhiệm của chính quyền cấp xã.

Cấp ủy nhiều nơi nhận thức sâu sắc vai trò giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, ý nghĩa của nó trong việc phát huy quyền làm chủ của nhân dân nên đã triển khai và thực hiện nghiêm túc sự chỉ đạo của cấp trên. Đội ngũ công chức lãnh đạo chính quyền cấp xã cũng ngày càng ý thức được vai trò của MTTQ trong phát huy dân chủ, đồng thuận xã hội đối với hiệu quả của quá trình thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội tại cơ sở.

Trên cơ sở đó, trong chừng mực nhất định, lực lượng này đã quan tâm thực hiện pháp luật cũng như tạo điều kiện để MTTQ tiến hành hoạt động giám sát như là một nhu cầu tự thân của quá trình quản lý.

Thứ ba, sự đồng thuận, ủng hộ và tham gia chủ động, tích cực của các tầng lớp nhân dân tại đơn vị cơ sở.

Cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội của đất nước, trình độ dân trí ngày một nâng lên, ý thức về quyền cũng như nghĩa vụ của người dân ngày một nâng lên, đây là điều kiện để dân chủ ở cơ sở phát triển. Đồng thời, người dân cũng đồng thuận cao với chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước, ngày càng nhận thức được vai trò quan trọng của mình trong xây dựng chính quyền, tích cực tham gia đóng góp ý kiến cũng như phát hiện những sai sót trong hoạt động của chính quyền, góp phần xây dựng chính quyền vững mạnh.

3.4.2. Hạn chế

Bên cạnh những thành công bước đầu, giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động chính quyền cấp xã còn một số hạn chế và bất cập, thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, thiếu cơ chế pháp lý đồng bộ đã ảnh hưởng nhất định đến hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã.

Các quy định pháp luật về giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã còn những hạn chế nhất định, thể hiện cụ thể:

Một là, pháp luật chưa tạo ra được sự độc lập của các chủ thể trong thực hiện nhiệm vụ giám sát, sự thiếu nhất quán về cấp độ văn bản pháp lý quy định các quyền và nghĩa vụ của Mặt trận và các tổ chức thành viên trong hoạt động giám sát, sự can thiệp quá sâu của cấp ủy cùng cấp, tâm lý phụ thuộc của Mặt trận và các tổ chức thành viên đã làm cho các chủ thể này chưa thể hiện được hết vai trò chủ động của mình trong hoạt động giám sát.

Hai là, quy định cụ thể về đối tượng giám sát, nội dung giám sát chưa đầy đủ làm cho các chủ thể lúng túng trong xác định phạm vi giám sát. Hoạt động của chính quyền cấp xã rất rộng, mang tính chất toàn diện, bao trùm tất cả các hoạt động chấp hành và điều hành, với tính chất giám sát xã hội, trong khi năng lực, trình độ, các điều kiện đảm bảo giám sát còn hạn chế, do vậy, Mặt trận và các tổ chức thành viên khó có khả năng giám sát hết được mọi hoạt động.

Ba là các quy định về hình thức giám sát còn mang tính liệt kê, chưa có hướng dẫn thi hành nên khó thực hiện. Cơ chế phản hồi của cơ quan nhận kết quả giám sát không rõ ràng nên thiếu cơ sở để có thể đánh giá được hiệu quả, hiệu lực hoạt động giám sát của Mặt trận trên thực tế. Điều này sẽ dễ dẫn đến một hệ quả tâm lý đang lo ngại là chính quyền cấp xã coi thường dư luận xã hội trong hoạt động chấp hành và điều hành của mình.

Thứ hai, vai trò của MTTQ cấp xã và các tổ chức thành viên còn mờ nhạt trong cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo tại địa phương. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội chưa có thực quyền trong cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của nhân dân và hội viên của họ. Mặc dù pháp luật khiếu nại, tố cáo đã quy định người giải quyết khiếu nại có trách nhiệm thông báo bằng văn bản với đại diện tổ chức chính trị - xã hội biết thời gian, địa điểm, nội dung cuộc gặp gỡ, đối thoại để cùng nhau xác định bản chất của khiếu nại và hướng giải quyết; đồng thời giữa các cơ quan nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội cũng đã ký kết nhiều văn bản liên tịch về việc phối hợp trong giải quyết khiếu nại, tố cáo nhưng trên thực tế, sự tham gia cũng như vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội trong việc bảo vệ quyền lợi cho người khiếu nại, tố cáo còn rất hạn chế. Đánh giá về mức độ quan trọng của các cơ quan trong việc giải quyết tranh chấp khi xảy ra khiếu kiện, trong số 270 ý kiến của người dân được hỏi, có 86 ý kiến đánh giá MTTQ chưa có vai trò quan trọng (tỷ lệ 31,8%%). Mức độ của các đoàn thể chính trị - xã hội là: 103 ý kiến cho rằng chưa quan trọng (tỷ lệ 38,1%). Trong khi đó, đối với các chủ thể khác như UBND, có 6 ý kiến cho rằng chưa quan trọng (tỷ lệ 2,2%); đối với công an, có 30 ý kiến cho rằng chưa quan trọng (11,1%); đối với công chức địa chính, có 25 ý kiến cho rằng chưa quan trọng (tỷ lệ 9,3%); đối với công chức tư pháp, có 26 ý kiến cho rằng chưa quan trọng (tỷ lệ 9,6%). (Xem Phụ lục II – câu 30). Qua đó cho thấy, người dân chưa thực sự tin tưởng vào khả năng của MTTQ và các tổ chức thành viên trong việc bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của họ. Chính quyền cấp xã mà chủ yếu là UBND vẫn là cơ quan được người dân lựa chọn nhiều nhất để giải quyết tranh chấp khi xảy ra khiếu kiện.

Thứ ba, năng lực giám sát của Mặt trận cấp xã vẫn còn hạn chế.

Mặc dù yêu cầu, nhiệm vụ giám sát của MTTQ và các tổ chức đoàn thể là rất lớn nhưng hiện nay đội ngũ cán bộ làm công tác Mặt trận và các đoàn thể cả về số lượng và chất lượng còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhất là ở cấp xã.

Về trình độ và năng lực, nhìn chung cán bộ MTTQ và các đoàn thể không được đào tạo bài bản, chắp vá. Nhiều cán bộ chưa ngang tầm với nhiệm vụ, tính chuyên sâu không cao; năng lực nhìn nhận, phân tích vấn đề, đánh giá và kết luận trong quá trình giám sát và phản biện còn có mặt bất cập. Tinh thần chủ động, sáng tạo, trách nhiệm của một số cán bộ làm công tác Mặt trận và đoàn thể có nơi chưa được phát huy đúng mức. Cá biệt ở một vài nơi, cán bộ yếu kém về năng lực công tác lại được điều chuyển sang làm công tác Mặt trận, đoàn thể.

Chính sách, điều kiện làm việc Mặt trận và các đoàn thể chưa được quan tâm đúng mức. Hoạt động hoàn toàn dựa vào ngân sách, theo cơ chế phân bổ bình quân, trong khi đó biên chế của Mặt trận và đoàn thể lại rất ít, đặc biệt đối với Mặt trận hoạt động có tính đặc thù lớn trong khi không có đoàn phí, hội phí.

Những bất cập trong công tác cán bộ và điều kiện hoạt động cũng là nguyên nhân lớn làm hạn chế vai trò, hiệu quả hoạt động giám sát của Mặt trận và các đoàn thể ở cấp xã.

Thứ tư, thiếu cơ chế tự chủ trong tổ chức và hoạt động của MTTQ Việt Nam khi tham gia giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

Hiện nay, lương và phụ cấp cho cán bộ Mặt trận thấp, kinh phí hoạt động MTTQ cấp xã được HĐND cấp xã phân bổ theo quy định của Bộ Tài chính áp dụng chung cho các đoàn thể nhân dân, trong khi công tác mặt trận được xem là phong phú, đa dạng hơn, cần nhiều chi phí chính trị, nếu cứ tiếp nhận kinh phí như cơ chế hiện nay thì Mặt trận rất khó độc lập để chủ động thực hiện giám sát, cũng như đưa ra những kiến nghị đối với chính quyền. Do đó, cần phải có cơ chế tài chính khác để Mặt trận có thể độc lập, tự quyết về tài chính thì mới đảm bảo có tiếng nói khách quan.

Thứ năm, thiếu chủ động trong xây dựng chương trình kế hoạch giám sát.

Trong thực tế hầu như MTTQ cấp xã chưa chủ động xây dựng chương trình, kế hoạch, nội dung giám sát chính quyền cùng cấp mà chủ yếu là thực hiện theo chỉ đạo của cấp ủy cùng cấp và MTTQ cấp trên...nên nhiều nội dung giám sát chưa thiết thực, chưa sát với cấp xã, vừa gây lãng phí thời gian, công sức,

vừa kém hiệu quả, đồng thời nuôi dưỡng cho thói quen ỷ lại, thụ động của MTTQ cấp xã.

Nguyên nhân của những hạn chế

Thứ nhất, cấp ủy và chính quyền cấp xã chưa nhận thức đầy đủ vai trò giám sát độc lập của MTTQ và các tổ chức thành viên

Hoạt động của các tổ chức Đảng, chính quyền cấp xã là các đối tượng chịu sự GSXH của MTTQ Việt Nam. Quá trình diễn ra hoạt động mang tính tương tác xã hội này phụ thuộc vào thái độ, hành vi, trách nhiệm của các bên tham gia. Cơ chế pháp lý là cơ sở để các bên làm chuẩn mực thực hiện hành vi, nhưng kết quả của GSXH lại cần thêm những hành động thực tiễn không những của Đảng, chính quyền cấp xã mà cả hệ thống chính trị và của toàn xã hội. Về phía Đảng và chính quyền cấp xã, phải nói rằng giám sát chưa trở thành thói quen và nếp sinh hoạt chính trị. Dưới giác độ chính trị, điều này xuất phát từ bối cảnh và điều kiện lịch sử của nước ta. Ở nước ta, Đảng Cộng sản là Đảng duy nhất cầm quyền, mặt tích cực là không gặp sự phức tạp của đa nguyên chính trị, tuy nhiên cũng dễ dẫn đến nguy cơ quan liêu, độc đoán, chuyên quyền, từ đó có thể dẫn đến nguy cơ bao biện, làm thay, hạn chế tính độc lập của MTTQ Việt Nam trong hoạt động giám sát.

Trước hết, cần nhận thức MTTQ Việt Nam thực hiện giám sát không chỉ là thực thi dân chủ mà còn là yêu cầu tất yếu của công tác xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền, là giải pháp góp phần chống tham nhũng, làm trong sạch đội ngũ, chống độc quyền ban bố chính sách ...[3, tr.160]. Tuy nhiên, trong thực tế hiện nay, vẫn có luồng quan điểm từ phía cấp ủy Đảng, chính quyền đang xem hoạt động này là một rào cản làm chậm lại quá trình ban bố chính sách, “soi mói” làm rối loạn, đình trệ hoạt động quản lý. Sự việc tiêu cực ở xã Thanh Hương, huyện Thanh Chương, tỉnh Nghệ An trong nhiều năm mới tiến hành xử lý cho thấy Đảng ủy xã đã thiếu quan tâm đến tiếng nói của Mặt trận khi phát hiện các vụ việc tiêu cực, dẫn đến vụ việc tiêu cực kéo dài trong nhiều năm, gây bất ổn tình hình kinh tế - xã hội tại địa phương.[17]

Chính quyền địa phương nói chung cũng như chính quyền cấp xã nói riêng vẫn xem công việc quản lý là công việc của chính quyền mà chưa có nhận thức đúng đắn về vai trò của công dân trong việc tham gia quản lý Nhà nước (biểu hiện ở góc độ GSXH), từ đó dẫn đến việc coi thường ý kiến người dân

hoặc e ngại những ý kiến trái chiều; cố ý né tránh, bỏ qua các kiến nghị của Mặt trận và các tổ chức thành viên. Chính việc sử dụng không hiệu quả, đôi khi còn “bóp méo sự thật” đã làm mất đi giá trị pháp lý, hiệu quả thực tế của hoạt động GSXH của MTTQ Việt Nam như vụ chính quyền phường 1 quận 4 Thành phố Hồ Chí Minh làm ngơ trước việc một số hộ dân tự ý xây dựng công chính lấn vỉa hè. [1]

Tính độc lập trong giám sát là yêu cầu đầu tiên đảm bảo cho giám sát hiệu quả, tuy nhiên trong nhiều trường hợp, tính độc lập này bị phá vỡ, do MTTQ *hoàn toàn lệ thuộc vào cấp ủy và chính quyền cùng cấp về công tác cán bộ và tài chính*. Do vậy có những kế hoạch giám sát, chương trình giám sát Mặt trận đề xuất, đến khi cấp ủy đồng ý phải mất hơn 3 tháng, nên giám sát không hiệu quả, thậm chí có những kế hoạch không được thông qua nên ảnh hưởng đến niềm tin của người dân vào vai trò giám sát của Mặt trận.

Bên cạnh đó, một số kết quả giám sát của MTTQ chưa được giải quyết đến nơi đến chốn. Điều 12 - Luật MTTQ Việt Nam 2015 ghi rõ:” *Khi nhận được kiến nghị của Mặt trận thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm xem xét, trả lời trong thời hạn theo quy định của pháp luật*”. Nhưng cho đến nay, quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức khi không trả lời kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc vẫn chưa được thể hiện cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ hai, chế độ, chính sách và điều kiện, kinh phí hoạt động của Mặt trận Tổ quốc cấp xã còn nhiều khó khăn, bất cập.

Kinh phí hoạt động của MTTQ phụ thuộc vào quyết định của Chủ tịch UBND cấp xã. Về chế độ chính sách, hiện nay, trong số cán bộ làm công tác Mặt trận Tổ quốc cấp xã, chỉ duy nhất Chủ tịch MTTQ là biên chế, các thành viên khác hoặc làm việc theo chế độ hợp đồng, hoặc hoạt động trên nguyên tắc tự nguyện, do vậy không thể theo sát được mọi hoạt động của cán bộ, công chức và hoạt động của HĐND, UBND cùng cấp, dẫn đến giám sát không hiệu quả.

Ở một số địa phương như chưa nhận được sự hỗ trợ, tạo điều kiện tốt về cơ sở vật chất để thực hiện nhiệm vụ, trong khi đó phần lớn thành viên của Ban TTND hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, quỹ thời gian dành cho hoạt động này còn hạn chế nên dẫn đến hiệu quả hoạt động chưa cao. Như toàn tỉnh Bình

Phước chỉ có Ban thanh tra nhân dân và Ban giám sát đầu tư của cộng đồng thị trấn Chơn Thành (huyện Chơn Thành) được cấp trên 2 triệu đồng còn đa số được cấp từ 1,5- 2 triệu đồng, trong đó Ban giám sát đầu tư của cộng đồng phường Tân Bình (Thị xã Đồng Xoài) chỉ được cấp 1 triệu đồng. Nguồn kinh phí đã ít ỏi nhưng có nơi còn bị trừ tiết kiệm chi 10%, thậm chí đến gần giữa năm mới được phân bổ kinh phí nên ban rất khó khăn, bị động trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ [15].

Thứ ba, chưa có cơ chế, chính sách phù hợp để phát hiện, tuyển chọn, bồi dưỡng, trọng dụng người có đức, có tài, có phẩm chất và năng lực, có uy tín để làm công tác Mặt trận ở cấp xã.

Hiện nay, bộ máy tổ chức của Cơ quan Trung ương MTTQ Việt Nam đến cơ quan Ủy ban MTTQ xã, phường, thị trấn vẫn chưa có sự đồng bộ. Đội ngũ cán bộ Mặt trận các cấp hiện nay 100% chưa được đào tạo cơ bản, hệ thống về công tác Mặt trận, chủ yếu được điều động từ các cấp, ngành khác nên thừa nhiệt tình song vẫn lộ ra lỗ hổng lớn về những kiến thức cơ bản cũng như thiếu kỹ năng hoạt động, công tác Mặt trận. [61]

Công tác cán bộ Mặt trận nói chung, đặc biệt là cấp xã nói riêng hiện vẫn còn mang tính chấp vá, thiếu quy hoạch, chưa có chính sách thu hút và đãi ngộ cán bộ làm công tác Mặt trận. Trong khi đó, đứng trước yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền, để chính quyền thực sự là chính quyền của dân, do dân và vì dân thì yêu cầu giám sát ngày càng phải cao, giám sát mang tính nhân dân ngày càng phải đa dạng, phong phú và thiết thực. Do vậy, yêu cầu đối với cán bộ làm công tác Mặt trận phải “ngang tầm”, nếu không hoạt động của Mặt trận nói chung, hoạt động giám sát nói riêng sẽ khó có chuyển biến tích cực.

Nội dung đào tạo, bồi dưỡng kiến thức cho cán bộ giám sát của MTTQ và các tổ chức thành viên của Mặt trận, Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ chưa sát với thực tế, vẫn chỉ dừng lại ở mức chung chung, chưa đi vào từng vấn đề cụ thể của hoạt động chính quyền cấp xã, nhất là hoạt động quản lý hành chính của UBND cấp xã. Công tác luân chuyển cán bộ giữa Mặt trận và các đoàn thể làm cho một bộ phận không nhỏ cán bộ làm công tác giám sát chưa am hiểu pháp luật, khả năng nắm bắt dư luận xã hội còn hạn chế, dẫn đến kỹ năng giám sát vừa thiếu vừa yếu, ảnh hưởng đến chất lượng giám sát.

Hình thức đào tạo đội ngũ cán bộ làm nhiệm vụ giám sát chưa được quan tâm đúng mức, cách thức bồi dưỡng còn thiếu tính ổn định và chưa khoa học. Số lượng cán bộ được đào tạo về nghiệp vụ giám sát còn ít chưa đáp ứng yêu cầu đề ra. Bên cạnh một số tổ chức thành viên như Hội Liên hiệp Phụ nữ, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam có các trường đào tạo cán bộ của Trung ương, MTTQ Việt Nam cũng vừa mới thành lập Trung tâm đào tạo cán bộ và đi vào hoạt động được một năm nay. Trong khi đó, yêu cầu chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, nâng cao trình độ nghiệp vụ, kỹ năng giám sát của cán bộ Mặt trận ngày càng cấp thiết. Hiện nay, ở nước ta đang thiếu mô hình đào tạo cán bộ giám sát của Mặt trận và các tổ chức chính trị-xã hội. Thực tế chưa có sự khác biệt lớn giữa đào tạo và bồi dưỡng, cũng như yêu cầu, nội dung và tiêu chí cụ thể cho đào tạo cán bộ làm công tác giám sát chuyên trách và không chuyên trách. Hoạt động tập huấn, hướng dẫn nghiệp vụ về giám sát cho cán bộ Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ cấp xã chưa được tổ chức thường xuyên, nên một số cán bộ thiếu kỹ năng tác nghiệp, năng lực nhìn nhận, phân tích, đánh giá, kết luận vấn đề trong quá trình giám sát còn bất cập.

Thứ tư, hoạt động phổ biến pháp luật về giám sát của MTTQ và các tổ chức thành viên đối với hoạt động của chính quyền cấp xã chưa đi vào chiều sâu, một số nơi còn hình thức, chủ yếu tập trung vào các hoạt động bề nổi, đánh trống bỏ dùi, chưa thường xuyên, liên tục.

Theo điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh, thì có đến 59% ý kiến từ người dân cho rằng hầu hết các thông tin đến với người dân còn chậm, chưa đầy đủ; 31,6% ý kiến cho rằng công tác tuyên truyền, vận động chưa thường xuyên. (Xem Phụ lục II – câu 41). Người dân còn thiếu nhiều thông tin mà họ muốn biết, cần được biết và phải biết về quyền lợi và nghĩa vụ của họ. Vì vậy, người dân chưa hiểu hết được vai trò giám sát của Mặt trận và các tổ chức thành viên nên chưa đồng tình, ủng hộ, làm ảnh hưởng đến quá trình tổ chức thực hiện và tạo sự đồng thuận trong xã hội. Thêm vào đó, nội dung phổ biến còn chung chung, thiếu trọng tâm, chưa đi sâu vào từng lĩnh vực cụ thể, như quản lý nhà nước đối với hành nghề y tế tư nhân, giám sát việc quản lý vệ sinh an toàn thực

phẩm, quản lý về môi trường ở cơ sở ...nên cán bộ Mặt trận còn lúng túng khi thực hiện giám sát. Một số quy định liên quan đến chức năng giám sát của các tổ chức thành viên Mặt trận như Công đoàn, Đoàn thanh niên, Hội Liên hiệp Phụ nữ còn chậm được hướng dẫn triển khai thực hiện.

Thứ tư, pháp luật về khiếu nại, tố cáo hiện nay chưa cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo với các tổ chức chính trị - xã hội, dẫn đến các tổ chức này luôn ở vào thế yếu khi tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo. Việc thủ trưởng cơ quan không mời đại diện các tổ chức chính trị - xã hội tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo hoặc không tôn trọng ý kiến của các tổ chức này cho thấy vẫn còn thiếu chế tài để đảm bảo hiệu lực giám sát của nhân dân trên thực tế.

Tiểu kết chương 3

Quan điểm kiểm soát quyền lực nhà nước, trong đó có hoạt động GSXH của MTTQ đối với chính quyền địa phương đã được Đảng đề cập trong nhiều văn kiện, nghị quyết của Đảng và được Nhà nước thể chế hóa thành pháp luật. Cùng với đó là việc thực hiện dân chủ cơ sở đã thực sự thổi một luồng sinh khí mới trong quá trình thực hành quyền dân chủ, phát huy quyền làm chủ của người dân, thu hút nhân dân tham gia quản lý, kiểm soát nhà nước, khắc phục tình trạng suy thoái, quan liêu, mất dân chủ và nạn tham nhũng, qua đó xây dựng bộ máy chính quyền cấp xã ngày càng trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; góp phần quan trọng vào việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Qua từng bước phát triển, đến nay, các quy định pháp luật về giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã đã dần tạo ra được cơ chế điều chỉnh phù hợp để giám sát hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp xã. Bên cạnh đó, các yếu tố tác động đến quá trình này cũng có nhiều chuyển biến tích cực, đưa hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam đi vào chiều sâu, xác định đúng đắn vị trí, vai trò của tổ chức này trong đời sống chính trị - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, thực trạng giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập, từ chủ thể, đối tượng đến nội dung và hình thức giám sát. Hệ quả dễ nhận thấy là làm giảm sút hiệu quả tác động của MTTQ đối với việc làm trong sạch bộ máy chính quyền quyền ở cơ sở. Tình trạng này có nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân thuộc về hệ thống pháp luật và quá trình triển khai thực hiện pháp luật là chủ yếu.

Trong bối cảnh hiện nay, đứng trước yêu cầu phát huy dân chủ ở cơ sở, bảo đảm quyền lực nhân dân trong giám sát hoạt động của chính quyền địa phương, với những kết quả đã đạt được, đã cho phép xác định phương hướng và giải pháp nhằm đảm bảo tốt hơn hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM GIÁM SÁT CỦA MẶT TRẬN TỔ QUỐC VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ

4.1. Dự báo những yếu tố tác động đến giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

4.1.1. Mức độ hoàn thành các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước đến năm 2020, tầm nhìn 2030

Nước ta đang trong giai đoạn thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa với mục tiêu đến năm 2020 cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, đẩy mạnh xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Đây vừa là cơ hội, vừa là thách thức đối với sự phát triển của nền dân chủ nói chung, đối với hoạt động GSXH nói riêng, trong đó có giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã. Những biến đổi về kinh tế tất yếu sẽ dẫn đến những thay đổi về mặt xã hội. Dự báo vấn đề này, sẽ có hai khuynh hướng xảy ra: (i) những thành công trong phát triển kinh tế sẽ thúc đẩy xã hội phát triển nhanh hơn, mở ra khả năng tạo lập môi trường thực hiện dân chủ, lôi cuốn nhân dân tự nguyện tham gia vào đời sống xã hội, bảo vệ lợi ích cộng đồng, mở ra khả năng thuận lợi trong việc thực hiện GSXH đối với nhà nước để thực thi quyền lực của nhân dân ở tất cả các cấp, đặc biệt là ở cơ sở; (ii) ngược lại, những yếu kém trong phát triển kinh tế, những hạn chế của kinh tế thị trường chưa được khắc phục; Nhà nước pháp quyền đang trong quá trình xây dựng gặp nhiều trở ngại có thể gây nên những tác động tiêu cực, suy giảm lòng tin của nhân dân, phá vỡ khối đồng thuận xã hội, đặt ra thách thức đối với MTTQ và các tổ chức thành viên trong việc thực hiện dân chủ rộng rãi trong đời sống xã hội.

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN là một định hướng có tính nguyên tắc trong Chiến lược phát triển của đất nước. Đây là thuận lợi cơ bản trong quá trình thực hành dân chủ vì Nhà nước pháp quyền là sự phản ánh trình độ phát triển dân chủ cao của xã hội. Nhà nước pháp quyền sẽ giúp người dân có điều kiện tiếp cận các quan hệ dân sự - pháp lý nhiều hơn, qua đó nâng cao nhận thức về quyền và nghĩa vụ của mình, biết sử dụng các công cụ để thực

hành dân chủ, trong đó có quyền giám sát xã hội. Mặt khác, nhu cầu dân chủ ngày càng cao sẽ tạo áp lực lớn đối với MTTQ Việt Nam và các ĐTND, đòi hỏi các tổ chức này phải có những hành động thiết thực và hiệu quả để bảo vệ lợi ích hợp pháp của nhân dân, yêu cầu về GSXH sẽ ở mức độ cao hơn và cấp bách hơn.

Những mục tiêu nói trên đặt hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam trước những thách thức mới, một mặt phải tiếp thu những hạt nhân hợp lý của các lý thuyết về Nhà nước hiện đại, về dân chủ để bổ sung, tiếp tục hoàn thiện lý luận về chức năng giám sát của mình; mặt khác phải bám sát thực tiễn để giải quyết các vấn đề cấp bách đang diễn ra từng giờ từng phút trong đời sống liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân để khẳng định vị trí, vai trò của MTTQ trong thực hiện GSXH đối với hoạt động của Nhà nước, đối với hoạt động của chính quyền các cấp, đặc biệt là chính quyền cấp xã. Cùng với kinh tế thị trường định hướng XHCN, Nhà nước pháp quyền XHCN, tổ chức xã hội dân sự định hướng XHCN cũng sẽ được củng cố và phát triển, góp phần thúc đẩy nhanh quá trình tham gia của người dân vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội, thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía xã hội.

4.1.2. Xu hướng vận động của hệ thống chính trị Việt Nam trong thời gian tới

Đất nước – xã hội – con người Việt Nam đang ở trong thời kỳ quá độ, do đó hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay là hệ thống chính trị của thời kỳ quá độ, là một hệ thống chính trị đang tự đổi mới. Yêu cầu đổi mới không chỉ xuất phát từ yêu cầu của xã hội mà còn từ chính đòi hỏi của bản thân hệ thống chính trị, từ nội tại của hệ thống chính trị. Mục tiêu của xây dựng và đổi mới hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay là thực hiện tốt dân chủ XHCN, dân chủ hóa các lĩnh vực của đời sống xã hội, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, giữ vững định hướng XHCN. Quá trình tự đổi mới của hệ thống chính trị nước ta diễn ra trong bối cảnh có những thuận lợi và khó khăn nhất định. Mặt thuận lợi thể hiện ở chỗ Đảng đã nhận rõ trọng trách lịch sử, đã định hình Nhà nước pháp quyền trong lý luận CNXH và xây dựng CNXH ở Việt Nam, đòi hỏi dân chủ phải được thể chế hóa thành luật, xiết chặt kỷ cương trật tự. Nhà nước đã ý thức được sự cần thiết phải có cơ chế để MTTQ và các đoàn thể thực hiện giám sát, phản biện. Dư luận xã hội và sức mạnh của dân chúng đã hướng trực tiếp vào đấu tranh chống tham nhũng, khắc phục tham nhũng. Song bên cạnh đó cũng tồn tại những

khó khăn nhất định: luật pháp kỷ cương chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, chưa mạnh, chưa nghiêm; cơ chế, chính sách lạc hậu, bất cập vẫn là môi trường dung dưỡng tham nhũng và các tiêu cực xã hội.

Trước những thuận lợi và khó khăn nêu trên, dự báo xu hướng vận động của hệ thống chính trị có thể diễn ra theo một trong ba xu hướng sau:

Xu hướng thứ nhất, hệ thống chính trị tiếp tục được đổi mới, hoàn thành những mục tiêu chính trị quan trọng, tạo được động lực mạnh mẽ cho phát triển toàn diện đất nước. Đây là xu hướng phát triển tích cực, thuận chiều, đòi hỏi sự phấn đấu, nỗ lực của toàn Đảng, toàn dân ta, trong đó Đảng giữ vai trò chủ đạo, quyết định thành công của đổi mới hệ thống chính trị với mục tiêu hướng vào phát triển toàn diện kinh tế - xã hội – văn hóa để phục vụ tốt nhất cho nhân dân. Đảng lãnh đạo Mặt trận và đoàn thể không phải theo lối áp đặt, mệnh lệnh, hành chính mà bằng cách tôn trọng tính độc lập tương đối của Mặt trận, của các đoàn thể, bằng tuyên truyền, giáo dục, vận động, bằng thuyết phục và nêu gương. Lãnh đạo một cách khoa học, dân chủ và lãnh đạo bằng sự gương mẫu. Xu hướng này tạo môi trường thuận lợi cho dân chủ và thực hành dân chủ phát triển, tạo điều kiện thuận lợi cho MTTQ thực hiện chức năng giám sát của mình đối với chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp xã.

Xu hướng thứ hai, hệ thống chính trị tiếp tục đổi mới nhưng chưa triệt để, chưa đồng bộ, tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị tuy có những chuyển biến từng mặt, lượng có đổi nhưng chưa đạt đến sự thay đổi về chất, chưa tạo được sự đột phá trong quá trình phát triển.

Xu hướng này mang đậm dấu ấn của cải cách hệ thống chính trị hơn là đổi mới hệ thống chính trị. Ổn định tuy vẫn đạt được nhưng chưa hẳn là tích cực, vẫn tiềm ẩn những nguy cơ mà trong những trường hợp kinh tế trong nước gặp khó khăn hoặc có những tác động bất lợi từ bên ngoài thì hệ thống chính trị có khả năng rơi vào tình trạng bị động, thụ động, không đủ sức để duy trì ổn định, không thể định hướng phát triển. Nguy cơ lệch hướng hoàn toàn có thể xảy ra. Bởi lẽ trong nhận thức về hệ thống chính trị còn những hạn chế nhất định, nhiều vấn đề chưa được làm rõ như: trong các văn kiện của Đảng khẳng định: “Đảng Cộng sản Việt Nam vừa là thành viên vừa là người lãnh đạo MTTQ”, nhưng nội dung “Đảng... là thành viên ...Mặt trận” chưa được luận giải thật rõ; mối quan hệ “kép” vừa là người lãnh đạo, vừa là thành viên của MTTQ chưa đầy đủ, rõ

ràng; tương tự, nội dung quan điểm “Nhà nước hỗ trợ, tạo điều kiện cho Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động” nhưng “Mặt trận và các đoàn thể “ lại “thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội” cũng còn nhiều điểm chưa nhận thức rõ; cơ chế bảo đảm quyền kiểm tra, giám sát của nhân dân, của Mặt trận, của các tổ chức chính trị - xã hội đối với hoạt động của Nhà nước, hoạt động của chính quyền các cấp ... Bên cạnh đó thực tiễn hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên hiệu quả chưa cao. Do vậy, nếu xu hướng này xảy ra thì giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã sẽ gặp nhiều khó khăn, thậm chí rơi vào tình trạng mất phương hướng, đây là một thực tế không thể xem thường.

Xu hướng thứ ba, hệ thống chính trị lâm vào tình trạng khủng hoảng, tái sinh những dấu hiệu trì trệ, ngăn cản xu hướng đổi mới tích cực và phát triển lành mạnh của xã hội. Các thế lực thù địch núp bóng danh nghĩa phong trào đấu tranh cho dân chủ và tự do, kích động dân chúng gây rối loạn xã hội và mất ổn định chính trị. Mặc dù cho đến thời điểm hiện nay, với những thành quả đạt được trong 30 năm đổi mới, nguy cơ này khó xảy ra nhưng không thể không đề cập vì trong lòng xã hội hiện nay vẫn tiềm ẩn những dấu hiệu đáng lo ngại, tình trạng mất dân chủ vẫn còn xảy ra ở nhiều nơi, tình trạng tham nhũng khá phổ biến, xảy ra ở mọi lúc, mọi nơi, việc kiểm soát quyền lực trong hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị, nhất là trong bộ máy nhà nước còn lỏng lẻo...Nếu không có những giải pháp triệt để để giải quyết các vấn đề này thì nguy cơ thay đổi chế độ hoàn toàn có thể xảy ra. Vấn đề là cần phải làm gì và làm như thế nào để loại trừ những biểu hiện đó, để ngăn chặn không cho những biến đổi chính trị có thể xảy ra. Câu trả lời nằm ở cách xử lý những vấn đề liên quan đến công tác chỉnh đốn Đảng, tăng cường hiệu lực của Nhà nước và phát huy sức mạnh của các ĐTNĐ trong kiểm soát quyền lực Nhà nước ở tất cả các cấp, đảm bảo quyền dân chủ của người dân.

Dự báo về các xu hướng vận động của hệ thống chính trị trong thời gian tới đặt ra vấn đề hệ thống các giải pháp cần phải được triển khai trên phạm vi toàn hệ thống chính trị nói chung, trong các cấp độ của hệ thống chính trị nói riêng nhằm nâng cao năng lực tổ chức thực hành dân chủ, mà giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền, trong đó có chính quyền cấp cơ sở là một giải pháp cần thiết.

4.1.3. Mức độ thực hành dân chủ ở cơ sở

Sau 30 năm công cuộc đổi mới đất nước; 18 năm thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, 9 năm thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, đất nước ta đã đạt được những thành tựu quan trọng trong quá trình thực hiện dân chủ ở cơ sở. Tuy nhiên, việc phát huy quyền làm chủ của người dân không thể là một sớm một chiều mà hình thành nên, đây phải là quá trình đi từ nhận thức đến hành động, là một quá trình rèn luyện và đấu tranh lâu dài trong thực tiễn.

Với vị trí là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân, MTTQ Việt Nam được bổ sung trách nhiệm là người đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân, ở cấp cơ sở, so với các chủ thể khác trong hệ thống chính trị thì Mặt trận là tổ chức gần dân nhất, sát dân nhất, có điều kiện nhất để giám sát hoạt động của chính quyền, bảo vệ lợi ích hợp pháp của người dân.

Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, trình độ dân trí ngày một cao hơn, trong đó có sự trưởng thành về văn hóa dân chủ, người dân ngày càng quan tâm hơn trong việc sử dụng các công cụ để thực hành dân chủ, trong đó có quyền giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, đây là điều kiện thuận lợi để MTTQ phát huy hiệu quả giám sát đối với hoạt động của Nhà nước nói chung, đối với chính quyền cấp xã nói riêng. Tuy nhiên, nhu cầu thực hành dân chủ ở cơ sở càng cao đòi hỏi Mặt trận và các đoàn thể cũng phải tự nâng cao bản lĩnh và trí tuệ của mình trong quá trình thực hiện giám sát để tương thích với khả năng bảo vệ quyền làm chủ của nhân dân.

Muốn vậy, bên cạnh những vấn đề thuộc về nội tại, thì việc hoàn thiện hệ thống pháp luật và các điều kiện đảm bảo giám sát có hiệu quả đối với hoạt động của chính quyền cấp xã là vấn đề quan trọng, cần phải được thiết kế và vận hành một cách đồng bộ.

4.1.4. Hệ lụy của quá trình toàn cầu hóa

Trong quá trình đổi mới và hội nhập quốc tế, toàn cầu hóa đã tác động ngày càng mạnh mẽ đến tất cả các lĩnh vực trong đời sống xã hội của nước ta. Một mặt, tạo ra khả năng tiếp nhận, trao đổi, giao thoa lẫn nhau về những giá trị, trong đó có giá trị dân chủ, mặt khác là ảnh hưởng của các trào lưu dân chủ khác nhau, tác động tích cực và tiêu cực đến quá trình thực hành dân chủ trong nước. Toàn cầu hóa đem đến sự bùng nổ thông tin, có tác dụng tích cực đến nhận thức của người dân về quyền làm chủ của mình, người dân ngày càng ý thức hơn về

quyền của mình và cùng với Nhà nước tham gia tích cực vào quá trình quản lý xã hội. Ngược lại, toàn cầu hóa với sự đa dạng về thông tin sẽ làm cho công chúng lúng túng trước nhiều xu hướng dân chủ khác nhau, nếu không tỉnh táo, nhận thức đúng đắn dễ sa vào bẫy “diễn biến hòa bình” của các thế lực thù địch, với mục tiêu cuối cùng là xóa bỏ sự lãnh đạo của Đảng đối với toàn xã hội. Trong bối cảnh đó, nếu Mặt trận khẳng định được năng lực giám sát của mình thì đây là một phương thức hữu hiệu để thực hành dân chủ, lôi cuốn nhân dân tích cực tham gia xây dựng địa phương, tranh thủ những cơ hội do toàn cầu mang lại, MTTQ cùng với các cấp chính quyền địa phương, các ĐTNĐ có thể thiết lập quan hệ trực tiếp và chặt chẽ với cơ quan đại diện ngoại giao các nước, với các tổ chức phi chính phủ có quan hệ với Việt Nam để tranh thủ sự ủng hộ và nguồn tài trợ cho những yêu cầu cụ thể của địa phương hay tổ chức mình. Qua đó, củng cố niềm tin của nhân dân vào Đảng và chính quyền, Mặt trận thực sự là lực lượng nòng cốt trong hệ thống chính trị ở cơ sở. Ngược lại, toàn cầu hóa cũng đặt ra những thách thức đối với hoạt động của Mặt trận, đặc biệt là đòi hỏi nội lực tự thân của Mặt trận phải không ngừng hoàn thiện để đủ sức hỗ trợ nhân dân thực thi quyền làm chủ của mình.

4.2. Quan điểm về bảo đảm giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

GSXH là một hoạt động đã được định hướng về mặt chính trị và đang được thể chế hóa tích cực. MTTQ Việt Nam là một chủ thể được nhân dân lựa chọn trao cho quyền GSXH, giám sát đối với hoạt động của nhà nước nói chung, chính quyền địa phương nói riêng. Hiệu lực, hiệu quả giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền địa phương chịu sự chi phối bởi trình độ phát triển chung của xã hội, từ cơ sở hạ tầng là nền tảng kinh tế - xã hội – dân trí, đến kiến trúc thượng tầng là thể chế chính trị và mức độ dân chủ xã hội. Do đó, để nâng cao hiệu quả giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền địa phương trong thời gian tới, ngoài các yếu tố như văn hóa, tri thức, còn cần đến những yếu tố khác như tạo dựng hành lang pháp lý đồng bộ, nâng cao năng lực và bản lĩnh của MTTQ Việt Nam, sự hình thành, vận hành và phát triển xã hội dân sự định hướng XHCN...

4.2.1. Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác giám sát hoạt động của chính quyền trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế

Điều 4 - Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định: “Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng duy nhất cầm quyền, không có đa đảng và đảng đối lập, nên luôn phải đề phòng nguy cơ mắc sai lầm quan liêu, độc đoán, chuyên quyền, dẫn đến tình trạng Đảng bao biện, làm thay, hạn chế việc phát huy dân chủ, hạn chế tính năng động sáng tạo của nhân dân. Do đó, việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước, Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội trong điều kiện phát triển mạnh mẽ kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền, dân chủ hóa, mở cửa và hội nhập quốc tế là giải pháp quan trọng hàng đầu đảm bảo cho GSXH, trong đó có giám sát của MTTQ Việt Nam thực hiện có hiệu quả, chất lượng. Chú trọng dân chủ trong Đảng theo tinh thần thực hành dân chủ của Hồ Chí Minh. Những quan điểm bước đầu của Đảng về GSXH đã được thể hiện trong văn kiện Đại hội X cần được quán triệt, nhận thức sâu sắc trong toàn thể cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức, giải phóng khỏi những tâm lý e dè, cảnh giác với GSXH ở một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức; đồng thời tiếp tục thể chế hóa các quan điểm của Đại hội X về GSXH thành những quy chế, cơ chế và phương châm hành động cụ thể. Đảng lãnh đạo nhà nước phải làm cho nhà nước mạnh lên, có thực lực và thực quyền, tôn trọng hiến pháp và luật pháp nhà nước. Thước đo hiệu quả lãnh đạo và cầm quyền của Đảng đối với nhà nước là tạo ra một nhà nước mạnh để Đảng thông qua nhà nước mà thực thi vai trò lãnh đạo của mình.

Bên cạnh đó, cần nhấn mạnh đến nhu cầu đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với MTTQ và các ĐTND, các tổ chức xã hội, cần định hướng hoạt động của các tổ chức này theo hướng đây là tổ chức của dân chứ không phải là tổ chức “nói theo” hay “phương tiện” của chính quyền, mà cần nâng cao vai trò tự chủ của các tổ chức này với sự thống nhất giữa trách nhiệm bảo vệ quyền và nghĩa vụ của nhân dân với xây dựng thể chế cầm quyền. Lãnh đạo một cách khoa học, dân chủ, lãnh đạo bằng

sự gương mẫu, tin tưởng và lắng nghe ý kiến của nhân dân, đó là những yêu cầu nổi bật về đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, làm cho dân chủ phát triển mạnh mẽ, tạo ra môi trường và điều kiện thuận lợi để mọi người dân thực sự là chủ và làm chủ.

4.2.2. Tạo khuôn khổ pháp lý đồng bộ để vận hành có hiệu quả hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc

GSXH không chỉ là việc phát huy quyền làm chủ của người dân mà thực chất còn là sự huy động và tập trung trí tuệ của toàn dân vào giải quyết công việc chung của hệ thống công quyền trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước theo phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Do vậy, cần phải bảo đảm hành lang pháp lý để nhân dân có thể thực hiện đầy đủ quyền giám sát của mình. Giám sát của MTTQ Việt Nam là một bộ phận của GSXH đối với Nhà nước nói chung, chính quyền cấp xã nói riêng. Để đảm bảo tính khả thi của pháp luật về GSXH của MTTQ cần phải hoàn thiện pháp luật về giám sát của MTTQ, phải đảm bảo tính thống nhất về pháp luật cả nội dung điều chỉnh lẫn hình thức điều chỉnh, không mâu thuẫn với hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống pháp luật về giám sát nói riêng.

Hoàn thiện pháp luật về giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã phải đảm bảo và phát huy tối đa quyền của các chủ thể trong tổ chức Mặt trận đối với chính quyền cấp xã. Do đặc thù Mặt trận không có hội viên, trong khi các tổ chức thành viên có hội viên, cho nên cần phải hoàn thiện pháp luật giám sát của các tổ chức này đối với chính quyền cấp xã, các quy định về giám sát của Mặt trận và các tổ chức thành viên phải đồng bộ, đây là cơ sở pháp lý để giám sát hiệu quả.

Pháp luật về giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã phải đảm bảo tính xã hội rộng rãi, tính đa dạng, linh hoạt và mềm dẻo khi thực hiện các hình thức, biện pháp giám sát. Trong MTTQ Việt Nam có nhiều lực lượng tham gia giám sát, bao gồm tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, thậm chí có cả người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Để thích ứng với các lực lượng đó là các nội dung, hình thức, công cụ ... khác nhau được áp dụng và mang lại những sản phẩm giám sát khác nhau. Tính linh hoạt, mềm dẻo sẽ giúp cho hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam trở nên phong phú, dễ thích

ngiht trong mọi điều kiện, hoàn cảnh, tạo cơ hội thuận lợi trong giám sát chính quyền cấp xã.

4.2.3. Tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của chính quyền cấp xã

Hoạt động của chính quyền cấp xã chủ yếu là hoạt động chấp hành, điều hành diễn ra trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, trực tiếp đụng chạm đến các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Trong quản lý, bên cạnh phương pháp thuyết phục, các chủ thể quản lý có thể sử dụng các phương pháp cưỡng chế hay phương pháp hành chính, kinh tế. Nếu sử dụng không đúng các phương pháp trên có thể gây thiệt hại cho các đối tượng bị áp dụng. Trong điều kiện như vậy, nếu không được giám sát và kiểm soát chặt chẽ thì có thể dẫn đến tình trạng một số cán bộ, công chức, viên chức hành chính lạm quyền khi thi hành nhiệm vụ dẫn đến xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, gây thiệt hại cho lợi ích của nhà nước và cộng đồng.

Muốn giám sát hiệu quả, thì chính quyền cấp xã cần phải công khai, minh bạch các hoạt động của mình. Công khai, minh bạch là đòi hỏi, yêu cầu, điều kiện thiết yếu đối với hoạt động của bộ máy hành chính công chuyên nghiệp, hiện đại [20].

Công khai, minh bạch được đảm bảo sẽ rút ngắn khoảng cách giữa chính quyền và người dân. Đối với Nhà nước pháp quyền XHCN “của dân, do dân, vì dân”, tính minh bạch trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước có thể được coi là nền tảng cơ sở, cội nguồn sức mạnh của bộ máy công quyền nhằm đảm bảo bản chất dân chủ của xã hội, tạo điều kiện để công dân, tổ chức thực hiện quyền giám sát. Công khai, minh bạch là biện pháp hữu hiệu nhằm phòng ngừa các hành vi sai trái, tiêu cực, các biểu hiện làm sai lệch, suy giảm hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, cũng như chính quyền cấp xã nói riêng. Trong quản lý hành chính nhà nước, công khai, minh bạch đòi hỏi các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội ..., báo chí, công luận và người dân phải được thông tin đầy đủ, kịp thời, chính xác về pháp luật, các thông tin liên quan đến quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức nhà nước. Thực tế cho thấy, nếu những vụ việc mà được công luận có nhiều ý kiến, nhất là những cơ chế, chính sách, những vụ việc liên quan đến hoạt động công vụ của cơ quan hoặc cá nhân quan chức, nếu được công bố minh bạch, thì sẽ xóa bỏ được

những dư luận không đúng, tạo dựng mối quan hệ lành mạnh, trong sáng giữa cơ quan, công chức với người dân, củng cố niềm tin của dân đối với chính quyền.

Công khai, minh bạch gắn liền với trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trước nhân dân, trong đó không thể thiếu chính quyền cấp xã. Để đảm bảo công khai, minh bạch trong hoạt động của chính quyền cấp xã, phải nâng cao trách nhiệm giải trình (trước nhân dân, trước cơ quan tổ chức) của các cơ quan đó. Pháp luật cần quy định chế tài rõ ràng, cụ thể và nghiêm minh đối với những hành vi che giấu hoặc từ chối cung cấp thông tin của các cơ quan và công chức nhà nước. Pháp luật cần quy định rõ về quyền và nghĩa vụ của các cơ quan công quyền trong việc cung cấp thông tin cho người dân và tổ chức. Trách nhiệm giải trình cần được hiểu giống như một thể chế, muốn đạt những kết quả mong muốn thì thể chế đó phải được thực thi một cách có hiệu quả và có hiệu lực tương tự các thể chế khác. Trong giai đoạn hiện nay, bảo đảm minh bạch không chỉ là việc đáp ứng yêu cầu về cung cấp thông tin mà điều quan trọng hơn là bảo đảm sự tham gia và giám sát của người dân thông qua hình thức gián tiếp hoặc trực tiếp vào các quá trình phát triển, bảo đảm sự đồng thuận của xã hội trong quá trình thực hiện các thể chế, chính sách phát triển đất nước.

4.2.4. Từng bước hình thành và phát triển các tổ chức xã hội dân sự theo định hướng xã hội chủ nghĩa, góp phần thúc đẩy giám sát xã hội đối với hoạt động của chính quyền cơ sở

Về định hướng mang tính tổng thể, căn bản và lâu dài, việc đặt ra mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền như Hiến pháp ghi nhận hiện nay là một điều kiện quan trọng mang tính nền tảng cho việc xây dựng xã hội dân chủ, trong đó không thể thiếu hoạt động GSXH. Tuy nhiên, đó mới chỉ là một trong hai mặt của một vấn đề: dân chủ xem xét dưới góc độ của nhà nước, thì nhà nước phải là nhà nước pháp quyền XHCN. Nếu nhìn nhận dưới góc độ xã hội thì xã hội đó phải là xã hội dân sự. Xã hội dân sự sẽ đánh giá tổ chức, vận hành của Nhà nước một cách rất khách quan, toàn diện theo những tiêu chí của các nhóm xã hội khác nhau, vì tính đa dạng của các nhóm xã hội, thậm chí của từng cá nhân. Xét về góc độ triết học, đó là hai mặt “đối lập nhưng tồn tại thống nhất” trong sự vận hành dân chủ, có quan hệ biện chứng, không tách rời nhau như bóng với hình, bổ sung, tương hỗ lẫn nhau. Phép biện chứng ở đây là, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân: nhân dân giao quyền cho nhà nước nhưng không

mất quyền; Nhà nước được ủy quyền nhưng không được tiếm quyền (của nhân dân); Nhà nước cai quản xã hội bằng chế độ pháp quyền, nhân dân phản biện và kiểm soát quyền lực Nhà nước bằng xã hội dân sự [50]. Về bản chất, xã hội dân sự là lực lượng trung gian đứng giữa Nhà nước và thị trường, được hình thành trên nền tảng của một môi trường xã hội dân chủ và tiên bộ. Vì vậy cần xác định đúng tính chất, chức năng, nhiệm vụ, lĩnh vực, phạm vi, quy mô tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự, phân định rõ ràng hơn ranh giới trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự, với các cơ quan nhà nước và các thiết chế kinh tế thị trường [43, tr.92]. Chủ thể của môi trường xã hội dân chủ là những công dân tổ chức ra các đoàn thể, hiệp hội để thông qua các tổ chức đại diện ấy thực hiện quyền lợi và nghĩa vụ công dân của họ dưới rất nhiều hình thức mà GSXH là một trong số đó. Trong một chừng mực nhất định, có thể cho rằng GSXH là sự cụ thể hóa năng lực và phẩm chất của xã hội dân sự trước những vấn đề mà thực tiễn đặt ra cho bản thân nó.

4.3. Giải pháp bảo đảm hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với hoạt động của chính quyền cấp xã

Từ cơ sở chính trị-pháp lý và thực tiễn giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã, căn cứ dự báo những nhân tố tác động đến giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã thời kỳ đổi mới, để hoạt động giám sát thiết thực và có hiệu quả hơn, cần thực hiện các nhóm giải pháp sau:

4.3.1. Nhận thức đầy đủ và sâu sắc hơn vai trò, vị trí của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong thực hiện giám sát xã hội đối với hoạt động của chính quyền

Vị trí của MTTQ Việt Nam được quy định tại Điều 1 – Luật MTTQ Việt Nam năm 2015: “MTTQ Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của các tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài”, đồng thời tại Điều 4 – Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 qui định: “Đảng Cộng sản Việt Nam vừa là tổ chức thành viên, vừa lãnh đạo MTTQ Việt Nam”. Có thể thấy mặc dù là thành viên trong hệ thống chính trị, nhưng vị trí của Mặt trận và các đoàn thể chính trị khác với Đảng và Nhà nước trong hệ thống chính trị. Đảng là thành viên cũng đồng thời giữ vị trí lãnh đạo toàn xã hội. Nhà nước là trung tâm hệ thống chính trị, là phương thức

chủ yếu hiện thực hóa quyền lực của nhân dân. MTTQ và các đoàn thể là các tổ chức tự nguyện của nhân dân, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và bảo vệ lợi ích của các tầng lớp quần chúng nhân dân trong mối quan hệ với Đảng và Nhà nước.

Như vậy, quan hệ giữa Đảng và Mặt trận thực chất là quan hệ giữa Đảng với đại diện của nhân dân, cho nên Đảng phải tôn trọng Mặt trận, cũng chính là tôn trọng nhân dân. Mặt trận và các đoàn thể không chỉ là “cánh tay nối dài của Đảng” mà còn phải thực hiện sứ mạng chủ yếu của mình là bảo vệ, bênh vực quyền lợi của dân. Đảng vừa là thành viên giữ quyền lãnh đạo Mặt trận nhưng đồng thời lại là thành viên của Mặt trận.

Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo Mặt trận thông qua bốn phương thức: (i) Đảng đề ra đường lối, chủ trương, chính sách đúng đắn, xuất phát từ thực tế, tôn trọng quy luật khách quan, đáp ứng yêu cầu nguyện vọng và lợi ích chính đáng của các tầng lớp nhân dân; (ii) Đảng tiến hành công tác tuyên truyền, vận động, thuyết phục, tổ chức, kiểm tra và bằng sự gương mẫu của Đảng viên; (iii) thông qua Đảng đoàn Mặt trận và đảng đoàn các tổ chức thành viên của Mặt trận, thông qua đại diện của cấp ủy Đảng tham gia Ủy ban Mặt trận, đại diện cấp ủy đảng trong Ủy ban MTTQ trực tiếp trình bày chủ trương của Đảng và nêu những yêu cầu cần thiết với Mặt trận, nhất là những vấn đề liên quan đến khối đại đoàn kết toàn dân để Ủy ban MTTQ bàn bạc, tham gia ý kiến đi đến thỏa thuận chương trình phối hợp thống nhất hành động; (iv) Đảng chăm lo bồi dưỡng và giới thiệu những cán bộ, đảng viên có phẩm chất, có năng lực, có uy tín làm công tác mặt trận để Mặt trận lựa chọn theo đúng Điều lệ.

Đảng lãnh đạo, phối hợp thống nhất hành động giữa các thành viên, giữa Mặt trận và chính quyền. Đảng tôn trọng tính độc lập về tổ chức và khuyến khích mọi hoạt động sáng tạo của Mặt trận vì lợi ích của quốc gia, dân tộc. Là thành viên của Mặt trận, Đảng bình đẳng và có nghĩa vụ như mọi thành viên khác (quy định tại Điều 4 – Luật MTTQ Việt Nam năm 2015: Đảng Cộng sản Việt Nam vừa là tổ chức thành viên, vừa lãnh đạo MTTQ Việt Nam). Khi hoạt động trong Mặt trận, Đảng tuân theo Điều lệ của Mặt trận và đặc biệt tuân thủ nguyên tắc tự nguyện, hiệp thương dân chủ, phối hợp thống nhất hành động (Khoản 2 – Điều 4 – Luật MTTQ Việt Nam năm 2015).

Tuy nhiên, thực tiễn những năm qua cho thấy vai trò tổ chức thành viên Mặt trận của Đảng chưa thể hiện đầy đủ. Nguyên tắc hiệp thương dân chủ được

thực hiện trong sinh hoạt của Mặt trận, nhưng chương trình phối hợp thống nhất hành động lại xuất phát từ ý kiến chỉ đạo của cấp ủy chứ không hẳn dựa trên cơ sở hiệp thương dân chủ, điều này càng thể hiện rõ hơn ở cấp xã, nơi mà mức độ liên kết giữa các thành tố trong hệ thống chính trị chưa chặt chẽ, hoạt động chủ yếu dựa vào sự lãnh đạo của cấp ủy.

Những phân tích cho thấy cần nhận thức đúng vị trí, vai trò của Mặt trận trong thời kỳ mới là điều kiện tiên đề để xác định đúng đắn phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Mặt trận, đồng thời cũng là cơ sở để xác định chức năng, nhiệm vụ và phương thức hoạt động của MTTQ Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Nhận thức của Đảng về Mặt trận thể hiện ở một số nội dung như: cần tôn trọng vị trí độc lập của Mặt trận và các đoàn thể chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị; xác định đúng chức năng của Mặt trận và các đoàn thể trong thời kỳ mới để từ đó có định hướng chính trị đúng đắn; lãnh đạo cơ chế phối hợp của các thành viên hệ thống chính trị để thực hiện chức năng của các thành viên; giáo dục tuyên truyền cho cấp ủy các cấp nhận thức đúng đắn về vị trí vai trò của Mặt trận; Đảng lãnh đạo nhà nước xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của MTTQ Việt Nam và các thành viên.

Nhận thức về GSXH của MTTQ Việt Nam cũng cần có sự thống nhất trong hệ thống chính trị và toàn xã hội. Trước hết, hoạt động GSXH là một nhu cầu tất yếu của quá trình dân chủ hóa đời sống chính trị - xã hội. Đây là yêu cầu mở ra khả năng để nhân dân kiểm soát được quyền lực của mình đã ủy quyền cho nhà nước nhằm chống lại sự lạm quyền, tha hóa quyền lực. Đảng và nhà nước cần phải nhận thức đầy đủ việc tiếp nhận GSXH của MTTQ Việt Nam là nhu cầu tự thân của công tác xây dựng Đảng và xây dựng nhà nước pháp quyền. Giám sát không phải là “vạch lá tìm sâu”, giám sát để các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước đảm bảo tính khoa học và thực tiễn. Giám sát góp phần làm cho các cơ quan nhà nước, các tổ chức của Đảng, cán bộ, công chức, đảng viên có trách nhiệm hơn trong việc thực thi công vụ.

Bên cạnh sự đổi mới trong nhận thức của Đảng về vị trí, vai trò của MTTQ Việt Nam trong thực hiện GSXH, thì bản thân MTTQ Việt Nam cũng cần phải tự khẳng định tính độc lập, tự chủ của mình trong hệ thống chính trị khi thực hiện vai trò giám sát. Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 đã dành hẳn chương V để quy định về các nguyên tắc, nội dung, đối tượng, phạm vi, hình thức giám

sát của MTTQ Việt Nam, trách nhiệm của Mặt trận và trách nhiệm của các đối tượng được giám sát. Trong tiến trình dân chủ ngày nay, Mặt trận đã chuyển từ vai trò “thuốc tăng lực” sang vai trò “chất đề kháng” đối với Nhà nước. Muốn vậy, cần đảm bảo tính độc lập của Mặt trận. Cần khắc phục tính chất “nhà nước hóa” Mặt trận và các đoàn thể xã hội; không giao cho MTTQ những thẩm quyền của cơ quan nhà nước, ví dụ như ban hành thông tư liên tịch giữa MTTQ với Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ để tránh những trường hợp MTTQ cùng một lúc thực hiện vai trò “3 trong 1” (Chẳng hạn trong lĩnh vực bầu cử đại biểu HĐND – vừa ban hành văn bản pháp luật, vừa tổ chức thực hiện đồng thời lại giám sát đối với chính văn bản và việc thực hiện văn bản đó về bầu cử). Đề cao vai trò và trách nhiệm giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp là một trong những giải pháp nhằm hoàn thiện và phát huy nền dân chủ XHCN, quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở; tạo sự đồng thuận xã hội vững chắc và sinh lực mới của khối đại đoàn kết dân tộc từ nay đến năm 2020.

4.3.2. Tăng cường giám sát của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã và Ban công tác Mặt trận trên địa bàn dân cư

So với cấp huyện và cấp tỉnh, thì cấp cơ sở xã, phường, thị trấn giữ vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng, hướng mạnh hoạt động về cơ sở là một trong những nội dung đổi mới phương thức hoạt động của hệ thống chính trị theo tinh thần Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH. Chính tại địa bàn cơ sở, hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã được thể hiện rất rõ nét thông qua nhiều nội dung như: Mặt trận tiến hành hiệp thương giới thiệu người ra ứng cử và tham gia quá trình bầu cử; thực hiện giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư, vận động nhân dân thực hiện và giám sát chính quyền thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, tham gia hòa giải xây dựng sự đồng thuận xã hội, hướng dẫn Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ hoạt động; giúp xây dựng các hình thức tự quản; và thực hiện các phong trào xây dựng và phát triển địa phương. Tất cả những hoạt động trên được tổ chức thực hiện bởi đội ngũ cán bộ Mặt trận cơ sở, bao gồm: các ủy viên Ủy ban MTTQ xã, phường, thị trấn và Ban công tác Mặt trận ở thôn và khu dân cư.

MTTQ Việt Nam cấp xã không phải là cấp dưới của MTTQ Việt Nam cấp huyện, được thành lập trên cơ sở Đại hội đại biểu bầu. Nhiệm vụ giám sát của

Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp xã được qui định về cơ bản giống như MTTQ Việt Nam cấp tỉnh và huyện là thực hiện giám sát và phản biện xã hội theo quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước (Khoản 4, Điều 23, Điều lệ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam khóa VIII), đồng thời được bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn: Quyết định thành lập Ban Công tác Mặt trận, công nhận Ban TTND, Ban GSDTCCĐ; thảo luận và quyết định những vấn đề khác thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban MTTQ do Ban Thường trực trình.

Do không phải là cơ quan hành chính cấp dưới trực tiếp nên về nguyên tắc MTTQ Việt Nam cấp xã không phải chấp hành tuyệt đối các mệnh lệnh của MTTQ Việt Nam cấp huyện và cấp tỉnh. Tuy nhiên trong thực tế, do hình thành trên cơ sở đơn vị hành chính lãnh thổ nên hoạt động của MTTQ Việt Nam có xu hướng “hành chính hóa” hoạt động của mình, thiếu chủ động và ý lại, nhất nhất tuân theo mệnh lệnh của cấp trên, đặc biệt là trong thực hiện khiếu nại. Về nguyên tắc, MTTQ Việt Nam cấp xã có quyền gửi đơn khiếu nại lên thẳng cơ quan Trung ương khi khiếu nại không được giải quyết, nhưng do thói quen “xin ý kiến cấp trên” nên khá nhiều vụ việc khiếu nại đến cấp huyện là dừng lại, điều này phá vỡ tính độc lập khi tiến hành giám sát của MTTQ Việt Nam cấp xã.

Bên cạnh đó, do nhiệm vụ của MTTQ Việt Nam cấp xã cũng không khác nhiều so với MTTQ Việt Nam cấp huyện, cấp tỉnh, nhưng cơ cấu tổ chức lại ít hơn, thực quyền chưa được làm rõ, do khoác trên mình chiếc áo quá rộng nhưng cơ thể lại không đủ lớn, dẫn đến “bỏ lọt những vấn đề của người dân ở cơ sở” [54]. Do vậy, cần thiết phải cụ thể hơn nhiệm vụ của MTTQ Việt Nam cấp xã, thống nhất trong văn bản hướng dẫn thực hiện hoạt động giám sát (chương V - Luật MTTQ Việt Nam năm 2015) theo hướng tập trung vào hoạt động quản lý nhà nước các vấn đề dân sinh tại cấp xã như điện, đường, trường trạm, cầu, sức khỏe cộng đồng, giáo dục,... Những nội dung này liên quan trực tiếp đến người dân, phù hợp với khả năng và nhiệm vụ của MTTQ Việt Nam ở cấp xã, nên có thể thực hiện hiệu quả; Không nên đưa những nhiệm vụ quá tầm, đòi hỏi tính chuyên nghiệp cao như giám sát những công trình xây dựng có kinh phí đầu tư trên 5 tỷ, giám sát việc quy hoạch và sử dụng đất đai... cho MTTQ Việt Nam cấp xã đảm nhiệm, đây là một thực tế diễn ra trong nhiều năm qua nhưng chưa có giải pháp phù hợp.

Ban công tác Mặt trận không phải là một cấp trong hệ thống tổ chức Mặt trận mà là tổ chức hoạt động tự quản của nhân dân ở cộng đồng dân cư với chức năng phối hợp thống nhất hành động giữa các thành viên, phối hợp với trưởng thôn (làng, ấp, bản) để thực hiện một số nhiệm vụ chủ yếu ở địa bàn dân cư. Ban công tác Mặt trận được hình thành ở thôn, làng, ấp, bản. Ở những thôn (làng, bản, ấp) có địa dư rộng, đông dân thì dưới Ban công tác Mặt trận có thể hình thành các tổ công tác Mặt trận, tổ nhân dân tự quản, các tổ ngành nghề, các cộng tác viên ... Tuy không phải là một cấp trong hệ thống tổ chức Mặt trận, nhưng là cánh tay nối dài của Mặt trận cấp xã. Ban công tác Mặt trận phối hợp tham gia với chính quyền giải quyết các mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân, thực hiện và phát huy dân chủ ở cơ sở, tham gia xây dựng, giám sát và bảo vệ chính quyền, tham gia quản lý xã hội, tổ chức thực hiện các cuộc vận động, các phong trào thi đua yêu nước, góp phần cùng Đảng và chính quyền cấp xã thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng ở địa phương.

Công việc của Mặt trận ở cơ sở nhiều, đa dạng, song cán bộ Mặt trận ở cơ sở lại là những người “ăn cơm nhà vác tù và hàng tổng”. Muốn làm việc tốt nói chung cũng như thực hiện tốt công tác giám sát nói riêng đòi hỏi người cán bộ Mặt trận cơ sở ngoài lòng nhiệt tình, tinh thần trách nhiệm còn cần phải có kiến thức nhất định về các lĩnh vực, biết giữ vững nguyên tắc khi cần thiết, đồng thời mềm dẻo trong xử lý từng công việc cụ thể. Mặc dù qua các kỳ đại hội MTTQ Việt Nam (từ Đại hội lần thứ IV đến lần thứ VIII) đều khẳng định sự chuyển hướng về cơ sở, nhưng việc tạo lập các điều kiện đảm bảo cho việc thực hiện chủ trương này vẫn còn nhiều bất cập.

Thứ nhất, vấn đề cán bộ.

Hiện nay, ở cấp xã, cán bộ Mặt trận gồm 01 chuyên trách (Chủ tịch Mặt trận), còn lại là bán chuyên trách và không chuyên trách, trong đó đa số là không chuyên trách. Vì lý do ngân sách cấp xã không đủ kinh phí nên hầu hết các xã, phường, thị trấn đều không cơ cấu đủ số lượng 02 phó chủ tịch và 01 ủy viên thường trực như Điều lệ qui định. Đa số cán bộ Mặt trận là người cao tuổi, chủ yếu hoạt động theo kinh nghiệm, ít được hướng dẫn, tập huấn nghiệp vụ, nhất là hoạt động giám sát. Chế độ chính sách đối với cán bộ Mặt trận còn thấp, trừ Chủ tịch, còn lại một số ít hưởng phụ cấp trách nhiệm và đại đa số các Trưởng ban công tác Mặt trận không có phụ cấp. Nói chung, công tác cán

bộ Mặt trận đặc biệt là cấp xã nói riêng hiện vẫn còn mang *tính chấp vá, thiếu quy hoạch, chưa có chính sách thu hút và đãi ngộ cán bộ làm công tác Mặt trận*. Khi cân nhắc việc bố trí cán bộ về làm công tác Mặt trận và đoàn thể thì thường được “ưu tiên” sau những “ưu tiên khác” [25].

Thứ hai, điều kiện hoạt động.

Hiện nay, đa số cán bộ Mặt trận và các đoàn thể chính trị - xã hội chung 01 phòng làm việc tại trụ sở xã, phường, thị trấn, cá biệt có nơi cả Ban thường trực Ủy ban MTTQ xã chỉ có 01 bàn làm việc, ngoài ra không được trang bị gì thêm.

Kinh phí hoạt động của MTTQ các cấp thực hiện khoán bình quân như hoạt động của các cơ quan hành chính, điều này là chưa phù hợp đối với những cơ quan mang tính đặc thù như MTTQ. Do tính chất công việc, MTTQ cần phải tiếp xúc và giải quyết nhiều mối quan hệ rất đa dạng như làm việc với cơ quan xí nghiệp, với chức sắc tôn giáo, nhân sĩ, thân nhân Việt Kiều, doanh nghiệp trong và ngoài nước ..., đòi hỏi phải có chế độ kinh phí đặc biệt và cơ chế thanh toán riêng, nhưng hiện nay, MTTQ *hoàn toàn lệ thuộc vào chính quyền cùng cấp về tài chính*, nên khó có thể đảm bảo tính khách quan trong giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã.

Từ những bất cập đã phân tích ở trên, để Ủy ban MTTQ cấp xã và Ban công tác Mặt trận ở địa bàn dân cư có đủ năng lực và điều kiện thực hiện nhiệm vụ, trong đó có nhiệm vụ giám sát đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, cần chú ý làm tốt những nội dung sau:

Một là, cần khảo sát, rà soát, đánh giá lại hệ thống các chính sách, chế độ đã và đang thực hiện ở cấp xã và địa bàn dân cư (thôn, làng, bản, ấp, tổ dân phố). Để thu hút đội ngũ cán bộ “có tâm, có tầm” tham gia công tác Mặt trận, chế độ và kinh phí hoạt động của Mặt trận nên có sự điều chỉnh theo hướng sau:

- Hỗ trợ hàng tháng đối với cấp phó thứ hai của Ủy ban MTTQ Việt Nam phường, xã, thị trấn (không được hưởng lương, phụ cấp từ ngân sách và không kiêm nhiệm các chức danh khác) bằng 1,0 so với mức lương cơ sở.

- Bồi dưỡng trách nhiệm đối với 07 chức danh cán bộ không chuyên trách của MTTQ và các đoàn thể chính trị - xã hội phường, xã, thị trấn, gồm: Phó Chủ tịch MTTQ, Phó Bí thư Đoàn Thanh niên, Phó Chủ tịch Hội Liên hiệp Phụ Nữ,

Phó Chủ tịch Hội Cựu chiến binh, Phó Chủ tịch Hội Nông dân, Chủ tịch Hội Chữ thập đỏ, Chủ tịch Hội Người cao tuổi bằng mức 0,25 so với mức lương cơ sở.

- Khoán mức phụ cấp đối với cán bộ khu phố, ấp, tổ dân phố, tổ nhân dân và hỗ trợ kinh phí hoạt động ở khu phố, ấp dựa trên quy mô dân số. Nên nghiên cứu chế độ phụ cấp đối với Trưởng Ban công tác Mặt trận ở khu dân cư theo hướng hoạt động chuyên trách đối với các thôn có quy mô số hộ đông; thôn quy mô số hộ ít thì hoạt động kiêm nhiệm. Như vậy vừa hạn chế việc tăng thêm số lượng vừa nâng cao trách nhiệm, hiệu quả hoạt động và mức sinh hoạt phí đối với những người hoạt động kiêm nhiệm [16].

Hai là, nâng cao năng lực toàn diện của đội ngũ cán bộ Mặt trận trong thực hiện giám sát đối với chính quyền cấp xã.

- Đổi mới nội dung, chương trình bồi dưỡng, gắn lý luận với thực tiễn, kết hợp kiến thức nghiệp vụ về giám sát với nâng cao phẩm chất chính trị, đạo đức văn hóa nghề nghiệp, kiến thức pháp luật và kỹ năng thực hành nhằm đáp ứng yêu cầu của nhiệm vụ giám sát đối với hoạt động chính quyền cấp xã, rất đa dạng và phức tạp. Tập trung nội dung về hoạt động giám sát trong các lĩnh vực quản lý hành chính như giám sát việc thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo; giám sát hoạt động ban hành VBQPPL; giám sát việc thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng, lãng phí trong HĐND và UBND; giám sát việc thực hiện pháp luật về các hoạt động quản lý đất đai, xây dựng, quản lý đô thị, tài nguyên, môi trường, y tế, quản lý hành chính nhà nước về vệ sinh, an toàn thực phẩm trên địa bàn cấp xã. Cùng với kiến thức về chuyên môn, nghiệp vụ trên đây, cần tăng cường bồi dưỡng cho cán bộ kiến thức về ngoại ngữ và tin học để phục vụ trong công việc, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

- Đổi mới hình thức và phương pháp bồi dưỡng cán bộ làm nhiệm vụ giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã. Biên soạn và cung cấp các tài liệu hướng dẫn liên quan đến nghiệp vụ công tác Mặt trận cho cán bộ Mặt trận cấp xã. Tổ chức định kỳ các khóa bồi dưỡng ngắn hạn cập nhật kiến thức hàng năm, mở các lớp tập huấn có các chuyên gia giàu kinh nghiệm về lĩnh vực hoạt động giám sát. Tổ chức các hội thảo, tọa đàm khoa học để trao đổi kinh nghiệm nhằm nâng cao trình độ của cán bộ làm công tác giám sát.

- Lựa chọn, bố trí cán bộ tương xứng làm nhiệm vụ giám sát của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ;

bảo đảm cán bộ có uy tín cao trong cộng đồng, gắn bó mật thiết với nhân dân, quan tâm đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, trung thực, thẳng thắn, có tư duy độc lập và năng lực phát hiện vấn đề. Có cơ chế, chính sách thu hút những cán bộ có năng lực, phẩm chất về công tác tại MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ, đồng thời tập hợp các cán bộ chuyên môn giỏi thuộc các lĩnh vực, xây dựng thành đội ngũ công tác viên, tư vấn về giám sát.

Ba là, trên cơ sở qui định của Điều lệ, cấp huyện nên thành lập Ban tư vấn để hỗ trợ Ủy ban MTTQ cấp xã khi cần thiết, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến pháp luật.

Bốn là, kinh phí hoạt động của MTTQ cấp xã được phân bổ từ Ủy ban MTTQ cấp huyện trên cơ sở Quốc hội xem xét và quyết định ngân sách hoạt động của Mặt trận (không để Chính phủ phân bổ như hiện nay). Giải pháp này nhằm khách quan hóa mối quan hệ giữa MTTQ cấp xã với chính quyền cấp xã, đảm bảo cho hoạt động giám sát hiệu lực và hiệu quả.

Năm là, khen thưởng kịp thời các cá nhân đã hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ giám sát nhằm động viên đội ngũ cán bộ Mặt trận cũng như thu hút đội ngũ cán bộ “có tâm, có tầm” tham gia công tác Mặt trận.

4.3.3. Tiếp tục hoàn thiện thể chế pháp lý về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với chính quyền cấp xã

Để đảm bảo cho hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam được thực hiện hiệu quả, hoàn thiện thể chế là điều kiện cần thiết, là cơ sở đầu tiên cho mọi hoạt động. Hoạt động giám sát của Mặt trận đối với chính quyền địa phương nói chung, trong đó có chính quyền cấp xã hiện nay được khẳng định trong nhiều VBQPPL khác nhau, có thể điểm lại như sau:

Hiến pháp năm 2013 qui định chức năng giám sát của MTTQ Việt Nam bên cạnh nhiều chức năng khác (khoản 1, Điều 9); Công đoàn Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình; cùng các tổ chức thành viên khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong MTTQ Việt Nam (khoản 2, Điều 9). Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn

đề của cơ sở, địa phương và cả nước (khoản 1, Điều 28). Đây là cơ sở pháp lý cao nhất để từ đó Nhà nước ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định về quyền giám sát của MTTQ, các đoàn thể xã hội và công dân.

Tiếp theo là Luật MTTQ Việt Nam 2015 dành hẳn chương V (từ Điều 25 đến Điều 31) quy định rõ những vấn đề cơ bản về hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam. Tại Khoản 2 – Điều 25– Luật MTTQ 2015, xác định rõ “*Giám sát của MTTQ Việt Nam mang tính xã hội; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, ..., phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh; đối tượng giám sát là “cơ quan nhà nước, tổ chức, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, viên chức”* (Khoản 1 – Điều 26). Giám sát của MTTQ được thực hiện thông qua các hình thức như: động viên nhân dân thực hiện quyền giám sát; tham gia hoạt động giám sát với cơ quan quyền lực nhà nước; tự giám sát thông qua hoạt động của Mặt trận, tổng hợp ý kiến của nhân dân và các thành viên của Mặt trận kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biểu dương, khen thưởng người tốt, việc tốt, xem xét, giải quyết, xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật.

Ngoài ra, còn rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác liên quan quy định quyền giám sát của Mặt trận đối với hoạt động của chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền cấp xã như *Pháp lệnh 34 thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND 2004, Luật Thanh tra 2010, Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2011, Luật tiếp cận thông tin 2016, Quy chế giám sát đầu tư cộng đồng và Nghị định 99 năm 2005 của Chính phủ quy định về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân*. Như vậy, xét về quyền giám sát của Mặt trận trong việc thi hành chính sách, pháp luật của chính quyền cấp xã là rất rộng.

Tuy nhiên, những quy định này còn tản mạn, thiếu tính thống nhất và chưa đồng bộ. MTTQ Việt Nam là một tổ chức rất đặc thù, do không có hội viên, tất cả các hoạt động của Mặt trận trên thực tế là mang tính chỉ đạo và phối hợp, phụ thuộc vào hội viên của các tổ chức thành viên, nhưng những quy định về quyền giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội (như Liên hiệp Hội Khoa học kỹ thuật Việt Nam) và công dân lại chưa được cụ thể hóa và ghi nhận chính thức, cụ thể trong một văn bản pháp lý có giá trị, mà chỉ được nhắc đến rất chung chung trong nhiều văn bản khác nhau. Do vậy, việc hoàn thiện thể chế

pháp lý bảo đảm cho giám sát của Mặt trận đối với hoạt động của chính quyền cấp xã hiệu quả cần đi theo hướng sau:

4.3.3.1. Tiếp tục thể chế hóa một số nội dung liên quan đến hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã

- Việc thể chế hóa cần xác định cụ thể hơn các nội dung và phạm vi giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã vì phạm vi và nội dung giám sát hiện nay quá rộng. Hoạt động giám sát của MTTQ thực chất được thực hiện thông qua các hội viên của các các tổ chức thành viên, vì Mặt trận không có hội viên. Do vậy cần cụ thể hóa phạm vi và nội dung giám sát của MTTQ ở cấp xã hơn nữa, chẳng hạn, đối với Ban GSĐTCCĐ, chỉ nên giám sát đối với các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng tại địa phương có giá trị tối đa là 5 tỷ đồng hoặc hoạt động của Ban TTND nên tập trung vào các nội dung liên quan đến các vấn đề dân sinh như ăn, ở, đi lại và các dịch vụ thiết yếu. Mỗi năm cần xác định chủ đề để tập trung giám sát hiệu quả.

Để tăng cường tính hiệu quả giám sát của MTTQ thông qua hoạt động của Ban GSĐTCCĐ và Ban TTND, cần cung cấp kỹ năng và nguồn lực cần thiết cho các ban này, đồng thời tạo cơ chế thuận lợi để Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ huy động nguồn lực từ cộng đồng và các tổ chức xã hội. Các cấp chính quyền địa phương cũng cần đưa vào thực hiện Nghị định 84/2015/NĐ-CP của Chính phủ về giám sát và đầu tư, trong đó có các quy định về sự tham gia giám sát của cộng đồng, đặc biệt là các Ban GSĐTCCĐ.

- Đa dạng hóa các hình thức giám sát của Mặt trận để thu hút, phát huy tối đa trí tuệ tập thể. Riêng ở cấp xã hiện nay chủ yếu giám sát thông qua hoạt động của Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ; tham gia giám sát với các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, những hình thức này còn khá đơn điệu. Vì vậy cần bổ sung thêm một vài hình thức giám sát rất hiệu quả đã được thử nghiệm trong thời gian qua như: tổ chức tọa đàm, trao đổi khoa học; các thảo luận nhóm; đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng. Mặt khác, Mặt trận cần chủ động đề xuất những nội dung và hình thức giám sát mới nhằm thu hút sự quan tâm, chú ý, phát huy các sáng kiến, cách làm hay của quần chúng đoàn viên, hội viên tham gia vào hoạt động giám sát. Bên cạnh đó, Mặt trận cần phải thiết lập một hệ thống tiếp nhận và xử lý thông tin, bởi Mặt trận không chỉ tập hợp ý kiến, nguyện vọng của

nhân dân một cách giản đơn mà phải dựa trên ý kiến phản ánh của nhân dân để phân tích, đưa ra các nhận xét, đánh giá nhằm nâng cao kết quả giám sát.

4.3.3.2. Thể chế hóa chủ trương của Đảng về giám sát xã hội theo hướng ban hành Luật Giám sát xã hội, xác định rõ phạm vi các vấn đề giám sát; hình thức, nội dung, trình tự thủ tục tiến hành hoạt động giám sát; các điều kiện để bảo đảm thực hiện giám sát

- *Quan điểm thống nhất chủ thể thực hiện GSXH:* Theo qui định hiện hành, MTTQ Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Tuy nhiên, ngoài MTTQ Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội, Liên hiệp Hội Khoa học kỹ thuật Việt Nam thì các chủ thể còn lại cũng là thành viên của MTTQ Việt Nam nhưng chưa được cụ thể hóa và ghi nhận chính thức, cụ thể trong văn bản pháp lý có giá trị, mà chỉ được nhắc đến rất chung chung trong nhiều văn bản khác nhau. Do vậy, Luật Giám sát và phản biện xã hội cần chỉ rõ chủ thể có quyền GSXH là những chủ thể nào? Các chủ thể đó có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, nghĩa vụ gì khi tham gia giám sát xã hội [27, tr.201].

- *Hình thức giám sát:* các hình thức giám sát hiện nay rất đa dạng, phong phú, song cần chú trọng các hình thức đối thoại trực tiếp giữa các chủ thể giám sát xã hội với đối tượng chịu sự giám sát xã hội để bảo đảm tính minh bạch, phát huy “văn hóa tranh luận”, giải trình của các đối tượng. Bằng cách này năng lực dân chủ của mọi người được nâng cao, tạo ra mối liên hệ xã hội để nâng cao trách nhiệm, chia sẻ trách nhiệm, cộng đồng hợp tác cùng nhau giải quyết những khó khăn, tháo gỡ những ách tắc, hướng tới sự phát triển.

- *Xác định rõ nội dung cần giám sát ở mỗi loại hình xã, phường, thị trấn trong Luật MTTQ Việt Nam*

Mặc dù cùng được xác định là cấp thấp nhất trong hệ thống chính quyền bốn cấp nhưng tính chất của xã rất khác so với phường và thị trấn. Do vậy nếu qui định chung những nội dung MTTQ Việt Nam cấp xã cần giám sát như Khoản 2 – Điều 26 - Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 thì khó đạt hiệu quả. Đối với địa bàn phường và thị trấn, UBND chủ yếu thực thi quản lý hành chính ở cơ sở. Phường chỉ thực hiện chức năng quản lý hành chính bảo đảm trật tự an ninh

trên địa bàn, không có chức năng quản lý nhà nước về kinh tế, thu ngân sách, mà chủ yếu là thực hiện một số nhiệm vụ được ủy quyền và giám sát việc chấp hành chính sách, pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân đóng trên địa bàn. Trong khi đó, đối với địa bàn xã: UBND xã quản lý toàn diện mọi hoạt động của đời sống xã hội liên quan đến kinh tế - xã hội, trật tự an ninh của địa phương, trong đó có tư liệu sản xuất quan trọng nhất là đất đai; Thể hiện tính tự quản của cộng đồng dân cư nhiều hơn tính hành chính; Bên cạnh giám sát việc chấp hành chính sách, pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân đóng trên địa bàn thì còn phải phát huy tính tự quản ở ấp, thôn, làng, bản thông qua các hương ước, quy ước nhằm bảo đảm trật tự, phát huy thuần phong mỹ tục tốt đẹp ở cơ sở. [9, tr.244-246].

Vì vậy, Luật Giám sát xã hội cần quy định nội dung giám sát của MTTQ Việt Nam ở từng loại hình xã, phường, thị trấn. Nội dung giám sát ở xã bao gồm cả giám sát hương ước, qui ước, các nội dung liên quan đến quản lý đất đai. Nội dung giám sát ở phường, thị trấn nên bỏ nội dung thu ngân sách, tập trung giám sát chính quyền các nội dung: thực hiện chính sách với hộ nghèo, chính sách việc làm, chất lượng giáo dục, đảm bảo an ninh trật tự, cung ứng dịch vụ công cho người dân.

-Trình tự, thủ tục tiến hành giám sát: cần đảm bảo theo 03 bước: chuẩn bị; thực hiện; ghi nhận, phản hồi. Sự chuẩn bị giám sát được thực hiện bằng việc công khai hóa càng rộng càng tốt chủ trương, kế hoạch, dự án trước một khoảng thời gian thích hợp để chủ thể giám sát có đủ thời gian tiếp cận, nghiên cứu tài liệu và tích lũy tư liệu cho sự giám sát, thông tin càng đầy đủ, chính xác, thì kết quả giám sát càng cao. Thực hiện giám sát có thể diễn ra dưới nhiều hình thức tùy thuộc vào từng nội dung và chủ thể giám sát, nhưng cần tổ chức đối thoại để làm rõ nội dung kiến nghị sau giám sát khi cần thiết hoặc theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát. Cuối cùng là trách nhiệm của đối tượng chịu sự giám sát trong việc tiếp nhận các ý kiến, kiến nghị của chủ thể giám sát và có trách nhiệm xử lý, phản hồi lại những ý kiến giám sát đó.

- Trách nhiệm của cơ quan nhà nước: Để đảm bảo vận hành có hiệu quả hoạt động giám sát, luật cần làm rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc công khai, minh bạch các thông tin để các chủ thể GSXH được biết và việc xử lý kết quả GSXH.

Muốn nâng cao chất lượng GSXH, cần qui định rõ ràng về chế độ cung cấp thông tin, sử dụng thông tin và trách nhiệm cung cấp thông tin liên quan đến nội dung và quy trình hoạch định các chủ trương, chính sách, pháp luật và thực thi những chính sách đó - nhất là ở địa bàn cấp xã, nơi trực tiếp diễn ra các hoạt động liên quan đến vấn đề dân sinh, nơi người dân khó tiếp cận với thông tin hơn những nơi khác, để người dân nắm rõ đối tượng, nội dung, yêu cầu giám sát, đồng thời tạo điều kiện để người dân có thể đưa được ý kiến của mình đến với cơ quan nhà nước. Không phải tất cả mọi vấn đề quản lý đều phải công khai trước dân, nhưng vấn đề đặt ra là các hạng mục công khai, minh bạch phải rõ ràng, cụ thể, không còn chỗ cho việc lợi dụng “bí mật nhà nước” để lẩn tránh sự giám sát của xã hội.

-Xử lý kết quả giám sát: Luật cần xây dựng cơ chế đầy đủ về việc tiếp thu, xử lý và phản hồi kết quả tiếp thu, xử lý đối với các kiến nghị của chủ thể giám sát. Các cơ quan, tổ chức được giám sát phải thể hiện việc tiếp thu ý kiến giám sát đến đâu, giải trình đối với những ý kiến không được tiếp thu và trả lời bằng văn bản để chủ thể giám sát được biết hoặc đối thoại với chủ thể giám sát khi cần thiết. Trường hợp không tán thành với ý kiến của đối tượng được giám sát, chủ thể giám sát có thể đặt vấn đề với cấp cao hơn.

-Hệ quả pháp lý: Để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của GSXH, pháp luật cần qui định chế tài rõ ràng, cụ thể và nghiêm minh đối với những hành vi vi phạm các qui định về GSXH, chẳng hạn, hành vi che giấu hoặc từ chối cung cấp thông tin của các cơ quan, công chức nhà nước...Bên cạnh đó, cũng cần có cơ chế nhằm bảo vệ các chủ thể giám sát khi đối diện với các nguy cơ hình sự hóa các vụ án hành chính (như vụ án chủ quán Xin chào bị truy tố vì kinh doanh trái phép tại Bình Chánh).

4.3.3.3. Ban hành Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở trên cơ sở tổng kết cơ bản Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn

Không thể phủ nhận những kết quả thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn trong những năm qua nhưng trước yêu cầu mới về kiểm soát quyền lực nhà nước ở cấp cơ sở, Pháp lệnh đã bộc lộ những hạn chế như một số quy định không khả thi, thiếu thống nhất, chưa đồng bộ với nhiều văn bản pháp luật mới ban hành. Vì vậy, cần có một văn bản pháp luật có hiệu lực cao, tính ổn định lâu dài để đáp ứng yêu cầu mới. Do vậy việc ban hành Luật

thực hiện dân chủ ở cơ sở là rất cần thiết. Luật này nên thay một số quy định liên quan đến hình thức công khai cho dân, bổ sung các chế tài cụ thể để xử lý cơ quan không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các qui định về dân chủ, công khai, quyền giám sát trực tiếp của công dân, hoạt động giám sát của Ban TTND, Ban GSDTCCĐ... Luật cần đa dạng các hình thức công khai thông tin để thông tin truyền tải đến người dân một cách minh bạch, thuận lợi và nhanh chóng. Bên cạnh việc liệt kê các nội dung phải công khai thông tin, Luật cần qui định cụ thể các yêu cầu công khai đối với một số nội dung quan trọng về thời hạn, nội dung, hình thức công khai và các chế tài cụ thể để xử lý cơ quan không thực hiện hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ các qui định về dân chủ, công khai. Ngoài ra, Luật cũng cần xác định trách nhiệm của chính quyền cấp xã trong việc đảm bảo thực hiện các quyền dân chủ ở cơ sở và trách nhiệm trong việc tiếp thu, xử lý, phản hồi đối với các kết quả thực hiện dân chủ của người dân.

4.3.3.4. Sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo nhằm bảo đảm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội có thực quyền trong bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân

Pháp luật về khiếu nại, tố cáo hiện nay chưa cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo với các tổ chức chính trị - xã hội, dẫn đến các tổ chức này luôn ở vào thế yếu khi tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo. Việc thủ trưởng cơ quan không mời đại diện các tổ chức chính trị - xã hội tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo hoặc không tôn trọng ý kiến của các tổ chức này cho thấy vẫn còn thiếu chế tài để đảm bảo hiệu lực giám sát của nhân dân trên thực tế.

Hoàn thiện các quy định pháp luật đảm bảo thể chế pháp lý về giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã theo hướng sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo nhằm bảo đảm MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội có thực quyền trong bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân. Nên quy định cụ thể các quyền và nghĩa vụ của cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo với các tổ chức chính trị - xã hội (cần cụ thể hóa đến quyền và trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo và người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội, cũng như người đại diện các tổ chức chính trị - xã hội khi tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo). Quy định này cần thể hiện rõ trách

nhệm và hậu quả pháp lý (chế tài) đối với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo nếu không tôn trọng ý kiến của các tổ chức chính trị - xã hội trong quá trình giải quyết, mặt khác phải xem ý kiến của các tổ chức chính trị - xã hội là một trong những căn cứ quan trọng để ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo.

4.3.3.5. Xây dựng quy chế phối hợp hoạt động giữa MTTQ Việt Nam với các chủ thể khác nhằm đảm bảo tính đại diện của MTTQ Việt Nam

MTTQ Việt Nam là một tổ chức liên hiệp tự nguyện, do vậy muốn giám sát hiệu quả giữa Mặt trận và các tổ chức thành viên cần phải có sự phối hợp, sự phối hợp này mang tính tương hỗ cho nhau, làm tăng sức mạnh của quyền lực nhân dân trong thực hiện giám sát. Do vậy, MTTQ Việt Nam cần chủ trì phối hợp với các chủ thể khác xây dựng *Quy chế phối hợp hoạt động trên cơ sở pháp luật*. Thực hiện tốt điều này cũng chính là làm tăng thêm vị trí, vai trò của Mặt trận trong hệ thống chính trị.

4.3.4. Tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến các quy định pháp luật về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với chính quyền

GSXH của MTTQ Việt Nam không còn là vấn đề mới ở nước ta, tuy nhiên, chỉ đến khi Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 có hiệu lực thi hành thì hoạt động này mới chính thức được pháp luật thừa nhận một cách đầy đủ. Do vậy, nhận thức về vai trò, ý nghĩa của hoạt động này vẫn chưa có chỗ đứng vững chắc. Cho nên điều cần thiết hiện nay là phải thống nhất trong nhận thức của nhân dân về ý nghĩa, tầm quan trọng về hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam, nhất là ở cấp xã. Việc thay đổi nhận thức không phải là chuyện ngày một ngày hai mà đây là một quá trình diễn ra lâu dài, thể hiện bằng nhiều hình thức và ở các mức độ khác nhau. Thực tiễn những năm qua cho thấy, người dân vẫn còn khá mơ hồ về mối liên hệ giữa “quyền làm chủ” của mình với hoạt động giám sát của MTTQ. Kết quả nghiên cứu điều tra xã hội học Dự án “Điều tra, khảo sát đánh giá vai trò của MTTQ Việt Nam trong thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn” năm 2012 cho thấy có một tỷ lệ không nhỏ đánh giá Ban TTND (12,6%) và Ban GSĐTCCĐ (15,9%) còn hoạt động chưa tốt cũng như không biết/không rõ về hoạt động của Ban TTND (9,7%) và Ban GSĐTCCĐ (15,4%) ở cơ sở [75, tr.11-12]. Gần đây nhất, theo Báo cáo Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2015 cho thấy tỷ lệ

này đang có chiều hướng tăng lên, đây là một thực tế cần được nhìn nhận nghiêm túc, đánh giá Ban TTND (21,06%) và Ban GSĐTCCĐ (18,64%) còn hoạt động chưa tốt, tỷ lệ biết về hoạt động của Ban TTND (30,06%) và Ban GSĐTCCĐ (19,03%) ở cơ sở [66, tr.60]. Kết quả này cho thấy các thiết chế thực hiện dân chủ ở cơ sở mang tính tự quản còn có những hạn chế nhất định trong hoạt động của mình cũng như thiếu tính đồng bộ về các điều kiện bảo đảm cho hoạt động trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ ở các địa phương. Để thúc đẩy nhân dân tự nâng cao ý thức và thực hiện ngày càng tốt hơn quyền làm chủ của mình, Mặt trận và các đoàn thể nhân dân có thể tác động qua những cách thức sau:

- Đối với MTTQ Việt Nam các cấp và các tổ chức thành viên: Cần xây dựng quy chế phối hợp trong việc tổ chức thông tin, tuyên truyền về nhiệm vụ giám sát đối với chính quyền, chú trọng đến những bức xúc nổi cộm trong nhân dân. Phổ cập pháp luật cơ bản cho công dân thông qua nhiều hình thức như nói chuyện, báo cáo chuyên đề, thông tin lưu động, tuyên truyền miệng ..., giúp nhân dân nắm được những quyền và nghĩa vụ cơ bản của mình, biết được nguyên tắc pháp quyền: Nhà nước, công chức chỉ được làm những gì pháp luật cho phép; công dân được làm những gì mà pháp luật không cấm. Hình thành những dịch vụ tư vấn pháp luật, đặc biệt quan tâm đến việc hỗ trợ pháp lý cho người nghèo để giúp người dân có điều kiện tiếp cận với thông tin pháp luật, hướng dẫn nhân dân chấp hành pháp luật, giúp người dân tin tưởng vào Mặt trận có thể giúp bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của họ, có cơ chế để nhân dân chủ động cung cấp thông tin cho MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên giám sát; đổi mới công tác tập huấn, bồi dưỡng cán bộ một cách căn bản trước yêu cầu và nhiệm vụ mới mà Đảng, Nhà nước, nhân dân giao cho MTTQ và các tổ chức thành viên.

- Cấp ủy Đảng, cơ quan nhà nước và chính quyền các cấp thông qua các chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật chú trọng nâng cao nhận thức cho đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức và các tầng lớp nhân dân về trị trí, vai trò, chức năng nhiệm vụ của MTTQ Việt Nam trong hệ thống chính trị các cấp, trong đó có nhiệm vụ giám sát hoạt động của chính quyền cấp xã; tạo ra sự đồng thuận trong xã hội về sự cần thiết khách quan phải phát huy vai trò giám sát của

nhân dân (qua MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên các cấp, Ban TTND, Ban GSDTCCĐ, cá nhân công dân) trong điều kiện mới.

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục về nhiệm vụ giám sát và phản biện của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên nói chung và nhiệm vụ giám sát đối với chính quyền cấp xã nói riêng trên các phương tiện truyền thông; đổi mới chương trình đối với các môn học có liên quan đến nội dung giám sát của nhân dân đối với chính quyền cấp xã trong các trường cao đẳng, đại học trong hệ thống giáo dục quốc dân, viện nghiên cứu, trung tâm bồi dưỡng cán bộ, trường chính trị các tỉnh.

- Xây dựng Quy chế phối hợp giữa Ủy ban MTTQ và các tổ chức thành viên của Mặt trận với chính quyền, Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật ở địa phương để tuyên truyền cho đoàn viên, hội viên và các tầng lớp nhân dân về các văn bản pháp luật mới được ban hành có nội dung liên quan đến nhiệm vụ giám sát của nhân dân đối với chính quyền cấp xã.

4.3.5. Thiết lập cơ chế phối hợp giữa giám sát của Đảng, Nhà nước với giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với chính quyền cấp xã

Tăng cường hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam phải được tiến hành đồng thời với việc tăng cường hoạt động giám sát của các cơ quan có chức năng kiểm tra, thanh tra, giám sát thuộc bộ máy Đảng và Nhà nước. Sự phối hợp của hai hệ thống kiểm soát này sẽ bổ sung hoàn thiện cho nhau để đảm bảo hiệu quả tối ưu cho mục đích kiểm soát quyền lực. Mỗi hệ thống kiểm soát đều cần sự bổ khuyết của hệ thống kia để bảo đảm hiệu quả cho hoạt động của mình. Hệ thống kiểm soát bên trong cần tính khách quan của hệ thống kiểm soát bên ngoài để làm cơ sở cho quyết định của mình. Hệ thống kiểm soát bên ngoài cần sự hỗ trợ do quyết định mang tính quyền lực công của hệ thống kia mang lại.

Để nâng cao hiệu quả phối hợp giữa Đảng, Nhà nước và MTTQ Việt Nam trong công tác giám sát đối với chính quyền cấp xã, cần tiếp tục xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý, trong đó xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể và cơ chế phối hợp trong hoạt động giám sát.

Đối với Đảng, cần có những quy định trong Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam bắt buộc các tổ chức Đảng ở cơ sở thường xuyên thông báo về kết quả đại hội, kết quả lãnh đạo thực hiện các nhiệm vụ chính trị của đơn vị, kiểm tra, thi hành kỷ luật đảng viên cho quần chúng và các tổ chức, đoàn thể của quần chúng;

các cấp ủy Đảng từ Ban Chấp hành Trung ương đến các cấp ủy Đảng ở phường, xã, thị trấn cũng có trách nhiệm công khai thông báo về kế hoạch và kết quả thực hiện lãnh đạo của mình cho MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên cùng cấp. Trên thực tế, hiện nay đã có một số cấp ủy Đảng, trước khi ban hành nghị quyết đã tổ chức lấy ý kiến của nhân dân, đặt hòm thư góp ý.

Đối với Nhà nước, sự tham chính của MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên Mặt trận cấp xã không thể chỉ giới hạn trong khuôn khổ *được mời* tham dự các phiên họp của HĐND cùng cấp, các phiên họp của UBND khi bàn các vấn đề có liên quan như các qui định pháp lý hiện hành mà sự tham dự đó phải mang tính chất là những qui định cứng, có thể khi bàn những vấn đề có liên quan hoạt động của Mặt trận hoặc của các tổ chức hữu quan, nhưng cũng có trường hợp do yêu cầu của Mặt trận và các tổ chức quần chúng khi thấy cần thiết, dù có thể các vấn đề được bàn không chỉ liên quan đến chức năng và hoạt động của Mặt trận và các tổ chức này, mà là xuất phát từ yêu cầu chung, vì lợi ích của nhân dân, của Nhà nước, của tập thể, của cộng đồng, vì nhu cầu bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Như vậy có thể hiểu sự có mặt đại diện của MTTQ và các tổ chức thành viên còn có thể được qui định đối với rất nhiều hoạt động quan trọng khác của chính quyền địa phương nói chung cũng như ở cấp xã nói riêng.

Bên cạnh đó, cũng cần hoàn thiện cơ chế phối hợp giám sát giữa thanh tra nhà nước với thanh tra nhân dân ở cơ sở, trước hết là góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền cấp xã, sau đó là sự kiểm tra, giám sát, phát hiện và kiến nghị xử lý những gì chưa đúng, những sai phạm và vi phạm, ngăn chặn những hậu quả đáng tiếc gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến niềm tin của nhân dân vào chính quyền cấp xã.

Tiểu kết chương 4

Giám sát là chức năng cơ bản của MTTQ Việt Nam. Trong thực tế nhiều năm qua, MTTQ Việt Nam đã thực hiện được một số nội dung và thu được kết quả bước đầu. Tuy nhiên, nhìn chung, hoạt động này còn mang tính thụ động, hình thức và kém hiệu quả. Trên cơ sở định hướng của Đảng về quyền giám sát của nhân dân; quan điểm về phát huy dân chủ cơ sở; xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực sự “của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”; nhiệm vụ

cải cách nền hành chính nhà nước giai đoạn 2011- 2020; Để nâng cao hiệu quả giám sát của MTTQ Việt Nam, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp với một quyết tâm chính trị rất cao, đòi hỏi trước hết Đảng, Nhà nước và xã hội phải nâng cao nhận thức về vai trò, vị trí của MTTQ Việt Nam trong thực hiện giám sát đối với chính quyền cấp xã. Thứ hai là hoàn thiện pháp luật về giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã, mục tiêu này chỉ có thể đạt được khi tiến hành đồng bộ những giải pháp như: ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể điều 26 – Luật MTTQ Việt Nam; sửa đổi, bổ sung một số quy định trong Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo; ban hành Luật giám sát xã hội....Đồng thời thực hiện tốt một số nội dung như: Thiết lập cơ chế phối hợp giữa giám sát của Đảng, Nhà nước với giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã; Nâng cao chất lượng hoạt động của Ủy ban MTTQ cấp xã và Ban công tác Mặt trận trên địa bàn dân cư; Nâng cao nhận thức của nhân dân về hoạt động giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền cấp xã.

KẾT LUẬN

Quá trình nghiên cứu về giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền cấp xã ở Việt Nam có thể đưa ra những kết luận sau đây:

1- GSXH là một yêu cầu khách quan của mọi xã hội phát triển theo con đường dân chủ chân chính, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, bảo đảm sự kiểm soát của nhân dân bằng phương thức ngoài nhà nước đối với hoạt động của chính quyền nói chung, chính quyền cấp cơ sở nói riêng. Những giá trị mang tính phổ biến này sẽ tồn tại trong một thể chế chính trị mà ở đó, nhà nước tôn trọng chủ quyền của nhân dân, trọng dân và trọng pháp. Trong thể chế chính trị đa nguyên, vấn đề giám sát của xã hội đối với chính quyền tạo thể kiểm chế và đối trọng giữa các đảng phái đối lập với đảng cầm quyền, tạo nên những nét riêng của giám sát xã hội trong cơ chế đa nguyên. Trong thể chế chính trị nhất nguyên mà Đảng Cộng sản là lực lượng lãnh đạo duy nhất, GSXH không nhằm đối trọng với chính quyền mà có mục đích xây dựng và thực hiện đúng các chủ trương, đường lối của Đảng cầm quyền, chính sách và pháp luật của Nhà nước; kịp thời phát hiện những sai sót, khuyết điểm, yếu kém và kiến nghị sửa đổi, bổ sung các chính sách cho phù hợp; phát huy quyền làm chủ của nhân dân, góp phần xây dựng Đảng, Nhà nước trong sạch, vững mạnh.

2- GSXH ở Việt Nam do nhiều chủ thể thực hiện. MTTQ Việt Nam với tư cách là tổ chức liên minh chính trị rộng rãi, gồm liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, nên được Hiến pháp và pháp luật quy định rõ nhiệm vụ giám sát xã hội của Mặt trận đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hiện chính sách, pháp luật có liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân, quyền và trách nhiệm của MTTQ Việt Nam. Xét về quá trình cống hiến cho cách mạng Việt Nam, từ những đòi hỏi của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN về kiểm soát quyền lực nhà nước và phát huy dân chủ, MTTQ được giao quyền giám sát đối với hoạt động của chính quyền, trong đó có chính quyền cấp xã là một yêu cầu khách quan.

3- Với đặc thù của Việt Nam, GSXH đối với hoạt động của chính quyền cấp xã do MTTQ thực hiện có phạm vi chủ thể riêng, đó là Mặt trận và các tổ chức chính trị-xã hội là thành viên của Mặt trận. Đa số các tổ chức ra đời sớm và gắn liền với sự ra đời của Đảng Cộng sản Việt Nam, đồng hành cùng Đảng trong suốt tiến trình cách mạng. Đối tượng giám sát của các chủ thể nêu trên rất đa dạng, đó là những vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của chính quyền cấp xã - cấp chính quyền sát với dân nhất, hàng ngày giải quyết trực tiếp các vấn đề liên quan đến người dân. Những đặc thù của tổ chức chính quyền cấp xã đòi hỏi Mặt trận có những phương thức giám sát thích hợp. Mặt khác, do tính chất và đặc điểm của GSXH nên hình thức giám sát của Mặt trận có những điểm riêng, không giống với giám sát của nội bộ các cơ quan nhà nước hay giám sát của các tổ chức đảng. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát của Mặt trận cũng chịu tác động và chi phối của các yếu tố như thể chế chính trị, môi trường pháp lý, môi trường xã hội, nguồn lực và hệ thống các quy tắc xã hội (hương ước) ở cơ sở.

4- Trong thời kỳ đổi mới, chủ trương của Đảng về tăng cường giám sát của MTTQ đối với chính quyền địa phương, trong đó có chính quyền cấp xã luôn được đề ra một cách nhất quán và được tổ chức thực hiện nghiêm túc. Việc thể chế hóa chủ trương nói trên của Đảng đã được quan tâm đặc biệt, nhất là từ khi Đảng ta thông qua Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung, phát triển năm 2011), xác định nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp và *kiểm soát* giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Khi Hiến pháp năm 2013 ghi nhận MTTQ có nhiệm vụ GSXH, sau đó Luật MTTQ Việt Nam năm 2015 và nhiều văn bản liên quan khác đã cụ thể hóa quy định nói trên của Hiến pháp, tạo ra một hệ thống các quy định pháp luật về giám sát của MTTQ Việt Nam đối với chính quyền các cấp, trong đó chính quyền cấp xã đã được quan tâm hơn.

Việc thực hiện các quy định về giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã đã có những tiến bộ rõ nét, góp phần vào việc thực hiện dân chủ ở cơ sở, lành mạnh hóa bộ máy chính quyền cấp xã, có tác động tích cực đến mọi mặt của đời sống xã hội ở cơ sở. Bên cạnh đó cũng còn những hạn chế như việc giám sát còn hình thức, chất lượng không cao, hiệu quả giám sát thấp. Nguyên nhân là do nhận thức của một số cấp ủy chưa đầy đủ về giám sát của Mặt trận Tổ quốc.

Thêm vào đó là sự thụ động của cán bộ Mặt trận, sự thiếu hụt và vướng mắc về thể chế pháp lý; thêm vào đó là chưa có cơ chế pháp lý cụ thể cho hoạt động giám sát của Mặt trận đối với chính quyền làm cho hoạt động giám sát chưa phát huy hết tác dụng.

5- Trên quan điểm của Đảng về tăng cường vai trò GSXH và phản biện xã hội của MTTQ, phát huy dân chủ ở cơ sở; trước yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và quản lý phát triển xã hội, vấn đề giám sát của MTTQ đối với chính quyền cấp xã cần được tăng cường theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả. Vì vậy cần có các giải pháp bảo đảm cho hoạt động này đi vào thực chất. Trước hết là nâng cao nhận thức của cấp ủy, chính quyền và của chính MTTQ về GSXH và phản biện xã hội, đặc biệt là giám sát hoạt động của chính quyền cấp cơ sở, nơi gần trực tiếp với người dân. Tăng cường nguồn nhân lực và các điều kiện vật chất cần thiết tối thiểu cho hoạt động giám sát. Và điều quan trọng là khẩn trương hoàn thiện các quy định pháp luật về giám sát của MTTQ đối với chính quyền. Trước hết là ban hành Luật về giám sát xã hội, Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở; sửa đổi, bổ sung những quy định có liên quan trong Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các luật chuyên ngành liên quan đến giám sát xã hội của Mặt trận, tạo cơ chế pháp lý phù hợp cho hoạt động này, đáp ứng đòi hỏi của thực tế cuộc sống hiện nay./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp

- Mã ISSN 1859-2953

- Số 17, Kỳ 1, tháng 09 năm 2016

+ Tên bài viết : ***Hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với chính quyền cấp xã***

2. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật

- Mã ISSN 9866-7535

- Số 294, tháng 09 năm 2016

+ Tên bài viết : ***Hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực tiễn và một số kiến nghị***

3. Tạp chí Khoa học chính trị

- Mã ISSN 1859-0187

- Số 09, năm 2016

+ Tên bài viết : ***Ban hành Luật về Hội – Giải pháp để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát, phản biện xã hội***

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu trong nước

1. Lê Anh, *Lấn chiếm vỉa hè, chính quyền làm ngơ*, nguồn <http://daidoanket.vn/tin-tuc/tieng-dan/lan-chiem-via-he-chinh-quyen-lam-ngo-33474>, truy cập ngày 10 tháng 12 năm 2017
2. TS. Nguyễn Thọ Ánh (2012), *Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*, Nxb.Chính trị Quốc gia, Hà Nội
3. TS. Nguyễn Thọ Ánh (2012), *Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội, tr.160
4. Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt Trận Tổ quốc Việt Nam, *Báo cáo của Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt Trận Tổ quốc Việt Nam sơ kết 3 năm thực hiện Thực hiện “Quy chế giám sát và phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội” ban hành kèm theo Quyết định số 217-QĐ/TW và “Quy định về việc MTTQ Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội và nhân dân tham gia góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền” ban hành kèm theo Quyết định 218-QĐ/TW của Bộ Chính trị*, tr.5
5. Ban Thường trực, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam (2013), *Báo cáo số 421/BC-MTTW-BTT ngày 15/5/2013 về Tổng kết thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, Tài liệu lưu Ban Thường trực, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam*, tr.1-3
6. Bản tin Mặt trận, *Hội nghị Đoàn Chủ tịch UBTW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam lần thứ 11*, nguồn: <http://www.baomoi.com/ban-tin-mat-tran-hoi-nghi-doan-chu-tich-ubtu-mttq-viet-nam-lan-thu-11/c/21244481.epi>
7. Báo Người Lao động online ngày 27/10/2013
8. Báo Người Lao động online ngày 11/7/2009
9. TS. Nguyễn Mạnh Bình (2012), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay (sách tham khảo)*, Nxb.Chính trị quốc gia – Sự thật, tr.244-246

10. Nguyễn Thanh Bình (2009), *Điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, Tạp chí Mặt trận số 70
11. Bộ Tư pháp (Viện Khoa học pháp lý) (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển bách khoa, Nxb Tư pháp, tr.292
12. Chính phủ (2010), *Tờ trình số: 20/TTr – CP về Luật Dự án Thanh tra* (sửa đổi), <http://www.caicachhanhchinh.gov.vn>
13. *Cuba kỷ niệm 50 năm thành lập Ủy ban Bảo vệ Cách mạng*, <http://www.baodaknong.org.vn/quoc-te/cuba-ky-niem-50-nam-thanh-lap-uy-ban-bao-ve-cach-mang-5915.html>, (truy cập ngày 16 tháng 11 năm 2016)
14. ThS. Phạm Thị Kim Cúc(10/2016), *Phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội của Mặt trận xã, phường, thị trấn*, Tạp chí Mặt trận số 158, tr.12-15
15. Thùy Dung, *Nhiều bất cập trong hoạt động giám sát ở cơ sở*, Nguồn: <http://mattranbinhphuoc.org.vn/nhie-u-ba-t-ca-p-trong-hoa-t-do-ng-gia-m-sa-t-o-co-so>, truy cập ngày 10 tháng 11 năm 2017
16. Nguyễn Anh Dũng (18/05/2012), *Sự cần thiết ban hành chế độ phụ cấp cho Trưởng ban công tác Mặt trận ở khu dân cư (thôn, bản, tổ dân phố) trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế*, <http://qhhdthuathienhue.gov.vn/?mod=view&cid=1&pid=26&id=3309>, truy cập ngày 30 tháng 6 năm 2016
17. Văn Dũng, Cần giải quyết dứt điểm những hậu quả sau tiêu cực tại xã Thanh Hương, nguồn <http://congannghean.vn/kinh-te-xa-hoi/201412/gui-ve-ubnd-huyen-thanh-chuong-can-giai-quyet-dut-diem-nhung-hau-qua-sau-tieu-cuc-tai-xa-thanh-huong-569816> (truy cập ngày 8 tháng 12 năm 2017)
18. Huỳnh Đảm (tháng 8/2008), *Nâng cao vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, Tạp Chí Cộng sản số 792
19. GS. Lưu Văn Đạt (2006), *Tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức*, Tạp chí Mặt trận số 31
20. TS. Cao Anh Đô (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh), *Mối tương quan giữa hoạt động tự quản của cộng đồng dân cư và thực thi quyền lực nhà nước ở cơ sở*

- <<http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/1100/language/vi-VN/M-i-t-ng-quan-gi-a-ho-t-d-ng-t-qu-n-c-a-c-ng-d-ng-dan-c-va-th-c-thi-quy-n-l-c-nha-n-c-c-s.aspx>> (Ngày truy cập: 12 tháng 2 năm 2016)
21. PGS.TS. Bùi Xuân Đức (2004), *Tăng cường hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể nhân dân và giám sát trực tiếp của nhân dân đối với bộ máy nhà nước*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 3, tr.29-36
 22. PGS.TS. Bùi Xuân Đức (2009), *Vai trò giám sát của Mặt trận đối với UBND quận, huyện, phường sẽ ra sao khi không còn HĐND*, Tạp chí Mặt trận, số 63, tr.18-23
 23. PGS.TS. Bùi Xuân Đức (2003), *Hương ước mới: Những vấn đề về điều chỉnh pháp luật*, Tạp chí Khoa học Pháp lý (Số 4/2003)
 24. TS. Hoàng Hải (2007), *Về phản biện và giám sát xã hội*, Tạp chí Xây dựng Đảng, số 9, tr.40-57
 25. Phạm Văn Hải (10-2009), *Thực trạng và những vấn đề đặt ra trong giám sát, phản biện xã hội của MTTQ Thành phố Hồ Chí Minh*, Tạp chí Mặt trận, số 72
 26. PGS.TS Trần Hậu, *Các hình thức và giải pháp thực hiện giám sát xã hội và phản biện xã hội đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị*, Đề tài KX.10.06/06-10, tldđ, tr.56
 27. PGS.TS Trần Hậu, *Đề tài khoa học cấp Nhà nước* (mã số KX.10.06/06-10), tldđ, tr.201
 28. ThS. Lê Thị Thiều Hoa (chủ nhiệm đề tài), CQ chủ trì: Viện Khoa học pháp lý – Bộ Tư pháp, *Báo cáo kết quả đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Pháp luật về hoạt động giám sát xã hội và phản biện xã hội tại Việt Nam – Thực trạng và giải pháp hoàn thiện”*, CN đề tài:, tr.21
 29. Doãn Hòa, *Bắt nguyên chủ tịch xã bán không 18 lô đất cho dân* , Báo Tuổi trẻ online ngày 10/6/2016, <<http://tuoitre.vn/tin/phap-luat/20160610/bat-nguyen-chu-tich-xa-ban-khong-18-lo-dat-cho-dan/1116121.html>>
 30. Học viện Hành chính Quốc gia (2007), *Hành chính nhà nước và công nghệ hành chính*, Nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, tr.217
 31. Hội đồng Quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển Bách khoa Việt Nam (2002), *Từ điển Bách khoa Việt Nam*, Nxb Từ điển Bách khoa, H, tr.112

32. Trương Hồng, *Chống tiêu cực như P64*, nguồn: <http://www.baomoi.com/chong-tieu-cuc-nhu-p64/c/11092502.epi>, cập nhật ngày 14/12/2016
33. Lê Tuấn Huy (2006), *Triết học chính trị Montesquieu với việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, tr.179
34. TS. Võ Thành Khôi (chủ nhiệm đề tài), *Báo cáo kết điều tra xã hội học Đề tài nghiên cứu cấp Nhà nước KX04.08/11-15 “Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế”*, tr.19
35. TS. Nguyễn Thị Lan (2012), *Đẩy mạnh hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc*, Tạp chí Mặt trận, số 106, tr.46-50
36. TS. Nguyễn Thị Lan (2012), *Mặt trận phối hợp thực hiện quyền làm chủ của nhân dân*, Tạp chí Mặt trận số 100, tr.50-52
37. Lương Văn Liệu (3/2016), *Vai trò giám sát xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 242
38. John Locke (2013), *Khảo luận thứ hai về chính quyền, chính quyền dân sự*, Bản dịch Lê Tuấn, Nxb Tri thức, Hà Nội
39. *Mặt Trận Tổ Quốc Việt Nam tham gia thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở: Giải quyết kịp thời những băn khoăn của nhân dân*, <http://danvan.vn/Home/Quy-che-dan-chu/3658/MTTQ-Viet-Nam-tham-gia-thuc-hien-Quy-che-dan-chu-o-co-so-Giai-quyet-kip-thoi-nhung-ban-khoan-cua-nhan-dan> (truy cập ngày 8/7/2016)
40. Mills J. (2005), *Luận về tự do*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.131
41. Vũ Bình Minh: *Thực hiện Quy chế dân chủ trong rà soát, giám sát thực hiện các chính sách xã hội*, Tạp chí Mặt trận, số 142 (8-2015), tr.31
42. *Một số tổ chức Mặt trận trên thế giới và Hội nghị Chính trị hiệp thương nhân dân Trung Quốc*, Tài liệu dịch của đề tài khoa học KH.MT.03
43. GSTS. Đỗ Hoài Nam (Chủ nhiệm), *Cơ sở lý luận và thực tiễn của sự hình thành và phát triển xã hội dân sự định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Mã số KX10-09, có nhận xét “Mối liên hệ, liên kết của các tổ chức xã hội dân sự ở Trung quốc với Nhà nước cao hơn ở các nước phương Tây”

44. GS.TS. Đỗ Hoài Nam (Chủ nhiệm), Báo cáo Tổng quan đề tài *Cơ sở lý luận và thực tiễn của sự hình thành và phát triển xã hội dân sự định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Mã số KX10-09, tr.92
45. Đặng Thị Kim Ngân (2010), *Vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với bộ máy nhà nước*, Luận văn thạc sỹ Luật, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
46. Ngân hàng Thế giới (1997), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi. Báo cáo về tình hình thế giới 1997*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
47. Trần Ngọc Nhân (2011), *Giám sát và phản biện xã hội là cơ chế quan trọng để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phát huy dân chủ, tham gia xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN*, Tạp chí Mặt trận, số 88, tr.35-38
48. Trần Ngọc Nhân (4/2009), *Làm gì để Mặt trận tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo có hiệu quả*, Tạp chí Mặt trận, số 66
49. Trần Ngọc Nhân (2007), *Một số đề xuất về giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân*, Tạp chí Mặt trận, số 55, tr.21-24
50. TS. Vũ Văn Nhiêm (11/2007), *Một số vấn đề về phản biện xã hội*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 111
51. TS. Nguyễn Thị Hiền Oanh (2005), *Vai trò Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở nước ta hiện nay*, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội
52. Nguyễn Văn Pha (2014), “*Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia giám sát và phản biện xã hội*”, *Tạp chí Tuyên giáo* (4), tr.7-10
53. TS. Thang Văn Phúc và TS. Nguyễn Minh Phương (đồng chủ biên) (2007), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội ở nước ta hiện nay*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội
54. Ksor Phước – Chủ tịch HĐ Dân tộc, Mặt trận phải thay mặt nhân dân để giám sát, nguồn: <http://www.tienphong.vn/xa-hoi/mat-tran-phai-thay-mat-nhan-dan-de-gi-am-sat831060.tpo>, truy cập ngày 22/6/2016
55. *Quy chế giám sát và phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội, ban hành kèm theo Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị*, <<https://thuvienphapluat.vn/phap-luat/tim->

van-

ban.aspx?keyword=quy%20ch%E1%BA%BF%20217%20v%E1%BB%81%20gi%C3%A1m%20s%C3%A1t%20c%E1%BB%A7a%20m%E1%BA%B7t%20tr%E1%BA%ADn&match=True&area=0>

56. Bách Sen (3/10/2013), *Thiếu chế tài giám sát hoạt động chính quyền xã, phường, thị trấn*, Báo Hà Nội mới, <http://hanoimoi.com.vn>
57. PGS.TS. Phan Xuân Sơn (chủ biên) (2003), *Các đoàn thể nhân dân với việc đảm bảo dân chủ ở cơ sở hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội
58. Đặng Đình Tân và Đặng Minh Tuấn (2002), *Nhóm áp lực trong đời sống chính trị các nước tư bản*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, tldđ
59. Trần Trọng Tân (2009), *Làm gì để giám sát và phản biện xã hội đúng ý Đảng, luật nước, lòng dân*, Tạp chí Mặt trận, số 70, tr.14-15
60. PGS.TS. Tạ Ngọc Tấn (6/2006), *Giám sát xã hội như một giải pháp phòng, chống tham nhũng, lãng phí*, Tạp chí Cộng sản số 16
61. Bùi Thị Thanh, bài *Thực hiện quyền và trách nhiệm của thành viên tổ chức và thành viên cá nhân trong hoạt động Mặt trận*, Tạp chí Mặt trận số 160 (12/2016), tr.8
62. Tân Thành , *Tiếp bài Xã ký hợp đồng sai thẩm quyền, dân kêu trời: Sai phạm từ cá nhân đến tập thể*, Báo Kinh tế nông thôn online ngày 16/4/2014, <<http://kinhtenongthon.com.vn/Tiep-bai-Xa-ky-hop-dong-trai-tham-quyen-Dan-keu-troi-Sai-pham-tu-ca-nhan-den-tap-the-122-46238.html>>
63. TS. Nguyễn Thị Thúy (4/2016), *Hoạt động của chính quyền cấp cơ sở trong việc thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 243, tr.38
64. TS. Nguyễn Thị Thúy(4/2016),*Hoạt động của chính quyền cấp cơ sở trong việc thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở*, Tạp chí Quản lý nhà nước – số 243, tr.37
65. Đỗ Duy Thường (2005), *Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc thực hiện giám sát đối với cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư*, Tạp chí Mặt trận, số 22.
66. Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

- (VFF-CRT), và Chương trình phát triển Liên Hợp quốc (UNDP), *Báo cáo nghiên cứu chính sách chung của năm 2015: Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2015: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*, tr.60.
67. Trung tâm nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECCODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP), *Báo cáo chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2015*, tr.56-57
 68. Xuân Trường (2005), *Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với việc giám sát hoạt động của chính quyền cơ sở*, Tạp chí Mặt trận, số 21
 69. GS.TSKH Đào Trí Úc (chủ biên) (2010), *Cơ chế giám sát của nhân dân đối với bộ máy Đảng và Nhà nước – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.203
 70. GS.TSKH. Đào Trí Úc (2003), *Hương ước trong quá trình thực hiện dân chủ ở nông thôn Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
 71. GS.TSKHĐào Trí Úc (2003), *Quan niệm về giám sát thực hiện quyền lực nhà nước và cơ chế thực hiện giám sát*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, (6), tr.7
 72. GS.TSKH Đào Trí Úc và PGS.TS. Võ Khánh Vinh chủ biên (2003), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Sách chuyên khảo, Nxb.Công an nhân dân, tr.15-33
 73. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc thành phố Hồ Chí Minh, *Báo cáo tổng kết 15 năm thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở*” và “*Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ công tác năm 2015 đối với lĩnh vực Dân chủ và Pháp luật trong hệ thống Mặt trận Tổ quốc thành phố*”, tr.12
 74. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Tp. Hồ Chí Minh (2015), *Báo cáo số 82/BC-MTTQ-BTT ngày 25 tháng 11 năm 2015 về kết quả việc triển khai các nhiệm vụ công tác năm 2015 đối với lĩnh vực Dân chủ và Pháp luật trong hệ thống Mặt trận Tổ quốc thành phố*, tr.5-6
 75. Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam (2012), *Báo cáo kết quả điều tra xã hội học Dự án “Điều tra, khảo sát đánh giá vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn”*, tr.11-12

76. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (2006), Nxb Chính trị quốc gia, tr.124
77. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, tldd, tr.135
78. Võ Khánh Vinh (2003), “*Về giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, (6), tr.13
79. Nguyễn Vũ(7-2015), *Những kết quả thực hiện Chương trình tổng rà soát việc thực hiện chính sách ưu đãi đối với người có công với cách mạng*, Tạp chí Mặt trận, số 141, tr.33

II. Tài liệu nước ngoài

80. http://vestnik.osu.ru/2005_3/48.pdf.(Е.Ю. Семлева, Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства)
81. КупреевС.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления Административное и муниципальное право. 2010. №9
82. Moy Univer.net, зарубежный опыт становления общественного контроля <<http://moyuniver.net/zarubezhnyj-opyt-stanovleniya-obshhestvennogo-kontrolya/>>
83. Nguyên bản tiếng Nga: Закон об основах общественного контроля в Российской Федерации
84. Nguyên bản tiếng Nga: Общественная палата
85. РумянцеваВ.Г.Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса, История государства и права 2009. №11
86. Tạp chí Economic Research Guide经济研究导刊,(政治文明视野中的权力制约监督机制研究), kỳ 17/2015
87. Tạp chí Học viện Hành chính Sơn Đông(山东行政学院学报)(政治权力视角下的政治体制改革探析), kỳ 3/2011

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

PHIẾU THU THẬP THÔNG TIN
DÀNH CHO CÁN BỘ CÔNG CHỨC XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

*Để có thêm thông tin về hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã, xin ông/bà dành cho chúng tôi ít phút để đọc và trả lời bảng câu hỏi này bằng cách **đánh dấu (X)** vào đáp án mà mình lựa chọn. Chúng tôi cam đoan những thông tin ông/bà cung cấp sẽ được bảo mật và chỉ phục vụ cho mục đích nghiên cứu khoa học. Chúng tôi rất mong nhận được sự hợp tác của ông/bà.*

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn!

(Những đơn vị không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường, vui lòng bỏ qua câu 7,10,12)

I. THÔNG TIN CÁ NHÂN

1. Giới tính

1 ☐ Nam

2 ☐ Nữ

2. Năm sinh.....

3. Trình độ học vấn.....

4. Chức vụ công tác

1 ☐ Chủ tịch UBND

2 ☐ Phó Chủ tịch UBND

3 ☐ Chủ tịch HĐND

4 ☐ Phó Chủ tịch HĐND

5 ☐ Công chức chuyên môn

5. Tỉnh/TP.....

6. Khu vực làm việc

1 ☐ Phường

2 ☐ Thị trấn

3 ☐ Xã

II. NỘI DUNG GIÁM SÁT

7. Số lượng Nghị quyết HĐND ban hành trong nhiệm kỳ vừa qua? ...

8. Dự thảo Nghị quyết HĐND có được đưa ra lấy ý kiến của các tổ chức, đơn vị hữu quan và nhân dân không?

1☐Có→*Trả lời tiếp câu 11*

2☐Không

9. Đánh giá chung các Nghị quyết mà HĐND xã, phường, thị trấn ban hành trong thời gian vừa qua?

1☐Rất đúng đắn

2☐Đúng đắn

3☐Tương đối đúng đắn

4☐Chưa đúng đắn

5☐Hoàn toàn chưa đúng đắn

10. Khách mời tham dự phiên họp thường kỳ của Ủy ban nhân dân là:(Có thể chọn nhiều đáp án)

1☐Chủ tịch HĐND

2☐Đại diện Thường trực của HĐND

3☐Đại diện các Ban của HĐND

4☐Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

11. Thông tin về kết quả phiên họp thường kỳ của Ủy ban nhân dân được thông báo đến các đơn vị, cá nhân: (Có thể chọn nhiều đáp án)

1☐Các thành viên của Ủy ban nhân dân

2☐Thường trực cấp ủy

3☐Thường trực HĐND

4☐Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

5☐Người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội cấp xã

6☐Chủ tịch UBND cấp huyện

7☐Các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan

12. MTTQ có cần giám sát nghị quyết của HĐND cấp xã và quyết định của UBND cấp xã không?

1☐Có

2☐Không

13. Việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn được quy định trong các văn bản sau: (Có thể chọn nhiều đáp án)

1 ☐ Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn

2 ☐ Luật Thanh tra năm 2010

3 ☐ Quyết định số 80/2005/QĐ-Ttg ngày 18/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng

4 ☐ Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005 của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân

5 ☐ Hương ước, quy ước, lệ làng của cộng đồng dân cư nơi cư trú

6 ☐ Khác

14. Hiện nay ở xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang công tác đã ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn chưa?

1 ☐ Chưa ban hành

2 ☐ Đã ban hành

3 ☐ Không biết

15. Việc bầu Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang công tác có theo sự giới thiệu của Ban Công tác Mặt trận và theo sự đề cử của đại biểu dự Hội nghị nhân dân không?

1 ☐ Có

2 ☐ Không

3 ☐ Không biết

16. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, Ban Thanh tra nhân dân kiến nghị với Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn khắc phục sơ hở, thiếu sót được phát hiện qua việc giám sát thực hiện các vấn đề sau:

1 ☐ Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo tại xã, phường, thị trấn

2 ☐ Việc thu chi ngân sách, quyết toán ngân sách, công khai tài chính xã, phường, thị trấn

3 ☐ Việc thực hiện các dự án đầu tư, công trình do nhân dân đóng góp xây dựng

4☐Việc thực hiện các dự án đầu tư, công trình do nhà nước, các tổ chức, cá nhân đầu tư, tài trợ cho xã, phường, thị trấn.

5☐Việc quản lý trật tự xây dựng trên địa bàn

6☐Việc quản lý và sử dụng đất đai tại xã, phường, thị trấn

7☐Việc thu các loại quỹ và lệ phí theo quy định của Nhà nước

8☐Việc chi các loại quỹ và lệ phí theo quy định của Nhà nước

9☐Việc thu chi các khoản đóng góp của nhân dân tại xã, phường, thị trấn

10☐Việc thực hiện chế độ, chính sách chế độ đối với người có công

11☐Khác

17. Đánh giá của ông/bà về sự chỉ đạo của Mặt trận Tổ quốc đối với Ban Thanh tra nhân dân trong thời gian qua?(Chỉ chọn 01 đáp án)

1☐Rất hiệu quả

2☐Hiệu quả

3☐Tương đối hiệu quả

4☐Chưa hiệu quả

5☐Hoàn toàn không hiệu quả

18. Nơi ông/bà đang công tác có thành lập Ban giám sát đầu tư cộng đồng không?

1☐Có → Nếu có trả lời tiếp câu 24

2☐Không → Nếu không trả lời tiếp câu 25

19. Theo ông/bà, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc thực hiện giám sát tốt nhất ở những dự án(có thể chọn nhiều đáp án):

1☐Các chương trình, dự án đầu tư có sử dụng vốn của nhà nước và không thuộc diện bí mật quốc gia theo quy định của pháp luật có ảnh hưởng trực tiếp tới cộng đồng trên địa bàn

2☐Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn và công sức của cộng đồng hoặc bằng nguồn tài trợ trực tiếp của các tổ chức, cá nhân cho xã

3☐Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn khác

20. Theo ông/bà, Ban giám sát đầu tư cộng đồng giám sát tốt nhất đối với các dự án(có thể chọn nhiều đáp án):

1☐ Các chương trình, dự án đầu tư có sử dụng vốn của nhà nước và không thuộc diện bí mật quốc gia theo quy định của pháp luật có ảnh hưởng trực tiếp tới cộng đồng trên địa bàn

2☐ Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn và công sức của cộng đồng hoặc bằng nguồn tài trợ trực tiếp của các tổ chức, cá nhân cho xã

3☐ Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn khác

21. Tại địa phương nơi ông/bà đang công tác, có dự án nào bị đình chỉ thi công hoặc tạm đình chỉ thi công từ kiến nghị của Ban giám sát đầu tư cộng đồng (hoặc của Mặt trận Tổ quốc ở những nơi không thành lập Ban giám sát đầu tư cộng đồng)?

1☐ Có → *Nếu có thì trả lời câu 30*

2☐ Không

22. Đánh giá của ông/bà về sự chỉ đạo của Mặt trận Tổ quốc đối với Ban giám sát đầu tư cộng đồng trong thời gian qua? (Chỉ chọn 01 đáp án)

1☐ Rất hiệu quả

2☐ Hiệu quả

3☐ Tương đối hiệu quả

4☐ Chưa hiệu quả

5☐ Hoàn toàn không hiệu quả

23. Theo ông/bà, hiệu quả giám sát của Ban giám sát đầu tư cộng đồng chưa cao là do: (có thể chọn nhiều đáp án)

1☐ Khó khăn trong việc thu thập tài liệu

2☐ Năng lực còn hạn chế

3☐ Thiếu thời gian

4☐ Thiếu kinh phí

5☐ Nghiệp vụ - chuyên môn thấp

24. UBND xã, phường, thị trấn có công khai những nội dung sau đây cho dân biết không? (Có thể chọn nhiều đáp án)

1☐ Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương

2☐ Phương án chuyển dịch cơ cấu kinh tế của địa phương

3☐ Dự toán, quyết toán ngân sách hằng năm của địa phương

4☐ Dự án, công trình đầu tư trên địa bàn cấp xã

- 5☐ Phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn cấp xã;
- 6☐ Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh, quy hoạch khu dân cư trên địa bàn cấp xã.
- 7☐ Nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức cấp xã trực tiếp giải quyết các công việc của nhân dân.
- 8☐ Việc quản lý và sử dụng các loại quỹ, khoản đầu tư, tài trợ theo chương trình, dự án đối với cấp xã;
- 9☐ Các khoản huy động nhân dân đóng góp xây dựng nhà tình thương
- 10☐ Chủ trương, kế hoạch vay vốn cho nhân dân để phát triển sản xuất, xoá đói, giảm nghèo;
- 11☐ Phương thức và kết quả bình xét hộ nghèo được vay vốn phát triển sản xuất
- 12☐ Các khoản trợ cấp xã hội
- 13☐ Việc cấp thẻ bảo hiểm y tế
- 14☐ Việc điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp tới địa phương
- 15☐ Kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết các vụ việc tiêu cực, tham nhũng của cán bộ, công chức cấp xã, của cán bộ thôn, tổ dân phố
- 16☐ Kết quả lấy phiếu tín nhiệm Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch và Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã
- 17☐ Đối tượng, mức thu các loại phí, lệ phí
- 18☐ Các quy định của pháp luật về thủ tục hành chính, giải quyết các công việc liên quan đến nhân dân do chính quyền cấp xã trực tiếp thực hiện

25. UBND xã, phường, thị trấn có tạo điều kiện để nhân dân tham gia bàn bạc và quyết định mức đóng góp xây dựng công trình cơ sở hạ tầng trong phạm vi cấp xã không?

- 1☐ Có → *Nếu có trả lời tiếp câu 26*
- 2☐ Không

26. Trong năm 2015, có bao nhiêu công trình phúc lợi công cộng của xã, phường, thị trấn từ ý kiến nhân dân không tán thành đã bị đình chỉ:

- 1☐ 01 công trình
- 2☐ 02 công trình

☐ 03 công trình

☐ Từ 03 công trình trở lên

27. Trong năm 2015, có bao nhiêu công trình phúc lợi công cộng của xã, phường, thị trấn mặc dù có trên 50% cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố không tán thành xây dựng nhưng công trình vẫn được thực hiện:

☐ 01 công trình

☐ 02 công trình

☐ 03 công trình

☐ Từ 03 công trình trở lên

28. Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn để tổ chức việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố không?

☐ Có

☐ Không

29. Cơ quan ra quyết định công nhận kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố là:

☐ UBND xã, phường, thị trấn

☐ UBND cấp huyện

☐ UB Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, thị trấn

30. Cơ quan công nhận kết quả bầu, bãi nhiệm thành viên Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng tại xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang công tác là:

☐ UBND xã, phường, thị trấn

☐ UBND cấp huyện

☐ UB Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, thị trấn

31. UBND xã, phường, thị trấn có lập kế hoạch tổ chức việc lấy ý kiến của nhân dân đối với các văn bản sau: (Có thể chọn nhiều đáp án)

☐ Dự thảo Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của xã, phường, thị trấn

☐ Dự thảo phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế trên địa bàn

☐ Dự thảo phương án phát triển ngành nghề của xã, phường, thị trấn

☐ Dự thảo Quy hoạch đất chi tiết trên địa bàn

☐ Dự thảo phương án quy hoạch khu dân cư

6□ Dự thảo phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, xây dựng cơ sở hạ tầng

7□ Dự thảo đề án thành lập mới, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp đến xã, phường, thị trấn

C. HÌNH THỨC GIÁM SÁT

32. Những tổ chức, đơn vị, cá nhân nào được lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo Nghị quyết của HĐND?

1□ Các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND cấp huyện

2□ Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên

3□ Các chủ thể chịu tác động trực tiếp từ Nghị quyết của HĐND

4□ Khác

33. Hình thức lấy ý kiến cho dự thảo Nghị quyết HĐND?

1□ Đóng góp trực tiếp tại các kỳ họp HĐND

2□ Tổ chức họp dân tại các thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố để lấy ý kiến trực tiếp

3□ Thông báo trên bảng tin tại các thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố để người dân đọc và đóng góp ý kiến

4□ Gửi bản dự thảo về thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố để lấy ý kiến đóng góp bằng văn bản

5□ Khác

34. Số lượng tổ chức các cuộc họp dân tại thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố đóng góp cho dự thảo Nghị quyết HĐND bình quân mỗi năm:

1□ Dưới 3 lần

2□ Từ 3 đến 6 lần

3□ Từ 7 đến dưới 10 lần

4□ > 10 lần

35. Mức độ đóng góp ý kiến của các tổ chức, đơn vị hữu quan cho các bản dự thảo Nghị quyết của HĐND? *(Thang điểm biến thiên từ 1 đến 5: Với mức 1 tương ứng với giá trị rất tích cực và mức 5 tương ứng với giá trị hoàn toàn chưa tích cực)*

STT	Đơn vị	Mức độ				
		1.Rất tích cực	2.Tích cực	3.Tương đối tích cực	4.Chưa tích cực	5.Hoàn toàn chưa tích cực
1	Các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND cấp huyện	☐	☐	☐	☐	☐
2	Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên	☐	☐	☐	☐	☐
3	Các chủ thể chịu tác động trực tiếp từ Nghị quyết của HĐND	☐	☐	☐	☐	☐
4	Khác	☐	☐	☐	☐	☐

36. Theo ông/bà nguyên nhân nào ảnh hưởng đến mức độ đóng góp ý kiến của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên vào Nghị quyết của HĐND nếu ở câu 35 ông/bà chọn mức độ từ 3 đến 5? (Có thể chọn nhiều đáp án)

- 1☐ Trình độ hiểu biết pháp luật còn hạn chế
- 2☐ Không có thời gian và kinh phí
- 3☐ Thiếu thông tin, tài liệu
- 4☐ Ý kiến đóng góp không được quan tâm
- 5☐ Khác

37. Mức độ tham gia đóng góp ý kiến của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên đối với Nghị quyết của HĐND theo các tiêu chí như thế nào? (Có thể chọn nhiều đáp án)

(Thang điểm biến thiên từ 1 đến 5: Với mức 1 tương ứng với giá trị rất tích cực và mức 5 tương ứng với giá trị hoàn toàn chưa tích cực)

STT	Tiêu chí	Mức độ				
		1.Rất tích cực	2.Tích cực	3.Tương đối tích cực	4.Chưa tích cực	5.Hoàn toàn chưa tích cực
1	Sự phù hợp của Nghị quyết HĐND với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên	☐	☐	☐	☐	☐
2	Sự phù hợp của hình thức nghị quyết với nội dung của nghị quyết	☐	☐	☐	☐	☐
3	Sự phù hợp của nội dung nghị quyết với thẩm quyền của HĐND	☐	☐	☐	☐	☐
4	Sự thống nhất giữa nghị quyết HĐND cũ và mới	☐	☐	☐	☐	☐
5	Khác	☐	☐	☐	☐	☐

38. Trước khi HĐND xã họp để xem xét thông qua dự thảo Nghị quyết, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên có nhận được dự thảo Nghị quyết và các tài liệu liên quan?

1☐Có→*Trả lời tiếp câu 39*

2☐Không→*Trả lời tiếp câu 40*

39. Nếu có, thời gian mà các đại biểu Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên nhận được dự thảo Nghị quyết HĐND so với thời gian diễn ra kỳ họp HĐND khoảng bao nhiêu ngày?

1☐Tại cuộc họp

2☐Trước 3 ngày

3☐Trước 1 tuần

4☐Trước 2 tuần

5☐Trước 1 tháng

40. Nếu không? Lý do không.....

41. Kết quả phiên họp thường kỳ của UBND được thông báo đến các đơn vị, cá nhân tham dự phiên họp và có liên quan thông qua các hình thức?

1☐Gửi thông báo

2☐Truyền miệng

3☐Kết luận tại cuộc họp

4☐Hệ thống loa truyền thanh

42. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, Ban Thanh tra nhân dân nơi ông/bà đang công tác có được mời tham dự các cuộc họp của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân mà nội dung liên quan đến nhiệm vụ giám sát, xác minh của Ban Thanh tra nhân dân được phân công hoặc có kiến nghị?

1☐ Luôn luôn

2☐Thỉnh thoảng

3☐Hiếm khi

4☐ Không được mời

5☐ Không biết

43. Hình thức UBND xã, phường, thị trấn công khai những nội dung phải công khai theo Pháp lệnh dân chủ cơ sở xã, phường, thị trấn là: (Có thể chọn nhiều đáp án)

1☐ Niêm yết tại trụ sở UBND xã, phường, thị trấn

2☐Do cán bộ thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc thông báo tại các cuộc họp thôn, ấp, bản, làng, phum, sóc

3☐Do cán bộ tổ dân phố, khu phố, khối phố thông báo tại tổ dân phố, khu phố, khối phố

4☐Thông tin trên hệ thống truyền thông tại địa phương

44. Việc niêm yết hoặc công khai trên hệ thống truyền thanh các văn bản được ký ban hành đối với những việc thuộc thẩm quyền quyết định của UBND cấp xã được thực hiện: (chỉ chọn 01 đáp án)

1☐ Sau 02 ngày kể từ ngày văn bản được ký ban hành

2☐ Sau 05 ngày kể từ ngày văn bản được ký ban hành

3☐ Sau 08 ngày kể từ ngày văn bản được ký ban hành

45. Thời gian niêm yết các văn bản tại trụ sở UBND xã, phường, thị trấn là:*(Chỉ chọn 01 đáp án)*

1☐ 10 ngày liên tục

2☐ 20 ngày liên tục

3☐ 30 ngày liên tục

46. Thời gian công khai trên hệ thống truyền thanh của xã, phường, thị trấn là:*(Chỉ chọn 01 đáp án)*

1☐ 03 ngày liên tục

2☐ 05 ngày liên tục

3☐ 07 ngày liên tục

47. Tại địa phương nơi ông/bà đang công tác, nhân dân tham gia đóng góp ý kiến đối với các văn bản trên thông qua các hình thức:*(Có thể chọn nhiều đáp án)*

1☐Họp cử tri của xã, phường, thị trấn

2☐Họp cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố

3☐Phát phiếu lấy ý kiến toàn bộ cử tri trên địa bàn từng thôn, tổ dân phố

4☐Phát phiếu lấy ý kiến cử tri đại diện hộ gia đìnhtrên địa bàn từng thôn, tổ dân phố

5☐Thông qua hòm thư góp ý

48. UBND xã, phường, thị trấn có phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp thông báo với nhân dân về tiếp thu ý kiến của cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình về những văn bản đã được đưa ra lấy ý kiến:

1☐Có →*Trả lời tiếp câu 49*

2☐Không

49. UBND xã, phường, thị trấn thông báo việc tiếp thu ý kiến của nhân dân thông qua những hình thức:*(Có thể chọn hơn 01 đáp án)*

1☐ Gửi thông báo đến từng thôn, tổ dân phố

2☐ Phổ biến nội dung thông báo trong cuộc họp có sự tham dự của Đảng ủy, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, trưởng thôn, làng, bản, khu phố

3☐ Thông báo trên hệ thống truyền thanh của xã, phường, thị trấn.

50. MTTQ xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang công tác chủ động xây dựng chương trình kế hoạch giám sát hàng năm?

1☐ Có

2☐ Không

51. Trong 03 hình thức giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của Chính quyền xã, phường, thị trấn, hình thức nào là kém hiệu quả nhất:*(Chỉ chọn 01 đáp án)*

1☐ Vận động nhân dân giám sát → *Trả lời tiếp câu 52*

2☐ MTTQ phối hợp giám sát → *Trả lời tiếp câu 53*

3☐ MTTQ tự giám sát

52. Mặt trận Tổ quốc vận động nhân dân giám sát kém hiệu quả là do:*(Có thể chọn hơn 01 đáp án)*

1☐ Kết quả giám sát không được giải quyết dứt điểm

2☐ Nhân dân chưa tin cậy vào vai trò giám sát của MTTQ

3☐ Người dân cung cấp thông tin không đầy đủ

4☐ Chưa có chế tài đối với việc chính quyền không trả lời kiến nghị của người dân

53. Mặt trận Tổ quốc phối hợp giám sát kém hiệu quả là do:*(Có thể chọn hơn 01 đáp án)*

1☐ MTTQ luôn ở thế bị động

2☐ MTTQ không được cung cấp đầy đủ thông tin

3☐ Cán bộ Mặt trận không đủ năng lực

4☐ Lý do khác (ghi rõ).....

54. Mặt trận Tổ quốc tự giám sát kém hiệu quả là do:*(Có thể chọn hơn 01 đáp án)*

1☐ Khả năng nắm bắt dư luận xã hội của cán bộ Mặt trận kém

2☐ Cán bộ Mặt trận còn nể nang, e dè

3☐ Mặt trận chưa đứng vững về phía người dân

4☐Nội dung giám sát thiếu cụ thể

5☐Cơ chế giám sát không rõ ràng

XIN CHÂN THÀNH CẢM ƠN!

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

PHIẾU THĂM DÒ Ý KIẾN NGƯỜI DÂN

Xã/Phường/Thị trấn

Quận/Huyện

Tỉnh/TP

*Để có thêm thông tin về **hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền cấp xã**, xin ông/bà dành cho chúng tôi ít phút để đọc và trả lời bảng câu hỏi này bằng cách **đánh dấu (X)** vào đáp án mà mình lựa chọn. Chúng tôi cam đoan những thông tin ông/bà cung cấp sẽ được bảo mật và chỉ phục vụ cho mục đích nghiên cứu khoa học. Chúng tôi rất mong nhận được sự hợp tác của ông/bà.*

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn!

1. THÔNG TIN CÁ NHÂN

1. Giới tính

1. Nam ☐
2. Nữ ☐

2. Năm

sinh:.....

3. Trình độ học vấn cao nhất đã đạt được

1. Không qua trường lớp nào ☐
2. Tiểu học ☐
3. THCS ☐
4. THPT ☐
5. Cao đẳng ☐
6. Đại học ☐

7. Sau đại học ☐

4. Nghề nghiệp

1. Cán bộ công chức ☐

2. Đoàn viên, hội viên ☐

3. Doanh nghiệp ☐

4. Lao động tự do ☐

5. Khu vực cư trú

1. Đô thị ☐

2. Khu vực đang đô thị hóa ☐

3. Nông thôn ☐

2.THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

2.1. NHỮNG NỘI DUNG CÔNG KHAI ĐỀ DÂN BIẾT

6. Ông/bà có biết Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng; Hương ước, quy ước của cộng đồng dân cư quy định về việc thực hiện dân chủ ở cơ sở?

1. Có ☐

2. Không ☐

3. Không có thông tin ☐

7. Hiện nay, ở xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang sống đã ban hành quy chế phối hợp hoặc văn bản hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ xã, phường, thị trấn chưa?

1. Chưa ban hành ☐

2. Đã ban hành ☐

3. Không biết ☐

8. Sự đáp ứng của các quy định pháp luật về dân chủ ở cơ sở đang có với nhu cầu thực hiện quyền làm chủ của người dân hiện nay?

1. Đáp ứng tốt ☐

2. Đã đáp ứng ☐

3. Chưa đáp ứng ☐

4. Không biết ☐

9. Xin ông/bà cho biết các Nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội mà HĐND xã, phường, thị trấn (nơi ông/bà đang sinh sống) ban hành trong thời gian vừa qua:

- | | |
|----------------------------|--------------------------|
| 1. Rất đúng đắn | ☐ |
| 2. Đúng đắn | ☐ |
| 3. Tương đối đúng đắn | ☐ |
| 4. Chưa đúng đắn | ☐ |
| 5. Hoàn toàn chưa đúng đắn | ☐ |

10. Địa phương nơi ông/bà đang cư trú đang áp dụng những hình thức nào:
(Có thể chọn nhiều đáp án)

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Niêm yết văn bản tại trụ sở HĐND, UBND | ☐ |
| 2. Công khai trên hệ thống truyền thanh cấp xã | ☐ |
| 3. Trưởng thôn, Tổ Trưởng dân phố thông báo đến nhân dân | ☐ |
| 4. Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn cung cấp cho người dân | ☐ |

11. Theo ông/bà, trong những hình thức công khai trên, hình thức nào hiệu quả nhất: (Chỉ chọn 01 đáp án)

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Niêm yết văn bản tại trụ sở HĐND, UBND | ☐ |
| 2. Công khai trên hệ thống truyền thanh cấp xã | ☐ |
| 3. Trưởng thôn, Tổ Trưởng dân phố thông báo đến nhân dân | ☐ |
| 4. Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn cung cấp cho người dân | ☐ |

2.2. NHỮNG NỘI DUNG DÂN BÀN VÀ QUYẾT ĐỊNH

12. Ông/bà đã được tham gia bàn bạc và quyết định về chủ trương và mức đóng góp công trình xây dựng cơ sở hạ tầng nào nơi ông/bà đang sinh sống không?

- | | |
|-----------------------|--------------------------|
| 1. Có | ☐ |
| 2. Không | ☐ |
| 3. Không biết | ☐ |
| 4. Không có thông tin | ☐ |

13. Ông/bà hoặc gia đình của ông/bà có được bàn, tham gia biểu quyết Hương ước, quy ước của thôn, tổ dân phố nơi ông/bà đang cư trú không?

- | | |
|----------|--------------------------|
| 1. Có | ☐ |
| 2. Không | ☐ |

3. Không biết ☐

4. Không có thông tin ☐

14. Ông/bà hoặc gia đình của ông/bà có được tham gia bàn, biểu quyết việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố không?

1. Có ☐

2. Không ☐

3. Không biết ☐

4. Không có thông tin ☐

15. Ông/bà hoặc gia đình của ông/bà có được tham gia bàn, biểu quyết việc bầu, bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng không?

1. Có ☐

2. Không ☐

3. Không biết ☐

4. Không có thông tin ☐

16. Để bàn và quyết định trực tiếp công trình xây dựng hạ tầng cơ sở có đóng góp của nhân dân, địa phương nơi ông/bà đang cư trú đang áp dụng hình thức nào trong các hình thức sau đây: (Có thể chọn nhiều đáp án)

1. Tổ chức họp cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố ☐

2. Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri ☐

3. Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri đại diện hộ gia đình ☐

17. Theo ông/bà, hình thức nhân dân bàn và quyết định trực tiếp nào là hiệu quả nhất: (Chỉ chọn 01 đáp án)

1. Tổ chức họp cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố ☐

2. Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri ☐

3. Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri đại diện hộ gia đình

2.3. NHỮNG NỘI DUNG DÂN THAM GIA Ý KIẾN TRƯỚC KHI CƠ QUAN CÓ THẨM QUYỀN QUYẾT ĐỊNH

18. Mức độ tham gia đóng góp ý kiến của Ông/bà đối với các vấn đề sau đây?

Các nội dung	Mức độ tham gia ý kiến (1: Có tham gia ; 2 : Tham gia một phần ; 3 : Rất hiếm khi tham gia ; 4 : Hoàn toàn không tham gia ; 5 : Không biết)				
	1	2	3	4	5
1. Dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của xã, phường, thị trấn	☐	☐	☐	☐	☐
2. Phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất	☐	☐	☐	☐	☐
3. Đề án định canh, định cư, vùng kinh tế mới và phương án phát triển ngành nghề của cấp xã	☐	☐	☐	☐	☐
4. Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh	☐	☐	☐	☐	☐
5. Việc quản lý, sử dụng quỹ đất của xã, phường, thị trấn	☐	☐	☐	☐	☐
6. Dự thảo kế hoạch triển khai các chương trình, dự án trên địa bàn xã, phường, thị trấn	☐	☐	☐	☐	☐
7. Chủ trương, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, xây dựng cơ sở hạ tầng, tái định cư	☐	☐	☐	☐	☐
8. Phương án quy hoạch khu dân cư	☐	☐	☐	☐	☐

19. Đối với những nội dung nhân dân tham gia ý kiến, địa phương nơi ông/bà cư trú đang áp dụng hình thức nào trong các hình thức sau đây:

1. Họp cử tri đại diện hộ gia đình ☐
2. Phát phiếu lấy ý kiến cử tri ☐
3. Phát phiếu lấy ý kiến cử tri đại diện hộ gia đình ☐
4. Thông qua hòm thư góp ý ☐

20. Theo ông/bà, hình thức nào sau đây hiệu quả nhất: (Chỉ chọn 01 nội dung)

1. Họp cử tri đại diện hộ gia đình ☐
2. Phát phiếu lấy ý kiến cử tri ☐

3. Phát phiếu lấy ý kiến cử tri đại diện hộ gia đình ☐

4. Thông qua hòm thư góp ý ☐

21. Ông/bà biết về các quy định trong Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn qua:

1. HĐND xã, phường, thị trấn phổ biến ☐

2. UBND xã, phường, thị trấn phổ biến ☐

3. Cán bộ Mặt trận tuyên truyền ☐

4. Loa truyền thanh của xã, phường, thị trấn ☐

5. Kênh thông tin khác ☐

22. Theo ông/bà, việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang sinh sống:

1. Rất tốt ☐

2. Tốt ☐

3. Chưa tốt ☐

4. Không thực hiện ☐

5. Không biết ☐

23. Theo ông/bà, quy định của quy ước, hương ước trong cộng đồng dân cư nơi ông/bà đang sinh sống:

1. Rất tốt ☐

2. Tốt ☐

3. Chưa tốt ☐

4. Không thực hiện ☐

5. Không biết ☐

24. Ông/bà đánh giá hoạt động của Ban thanh tra nhân dân nơi ông/bà đang sinh sống:

1. Rất tốt ☐

2. Tốt ☐

3. Chưa tốt ☐

4. Không thực hiện ☐

5. Không biết ☐

25. Ông/bà đánh giá hoạt động của Ban giám sát đầu tư cộng đồng nơi ông/bà đang sinh sống:

1. Rất tốt ☐
2. Tốt ☐
3. Chưa tốt ☐
4. Không thực hiện ☐
5. Không biết ☐

26. Theo ông/bà, hiệu quả giám sát của Ban giám sát đầu tư cộng đồng chưa cao là do: *(Có thể chọn nhiều đáp án)*

- 6.1 ☐ Khó khăn trong việc thu thập tài liệu
- 7.2 ☐ Năng lực giám sát của thành viên Ban giám sát đầu tư cộng đồng thấp
- 8.3 ☐ Thiếu thời gian
- 9.4 ☐ Thiếu kinh phí
- 10.5 ☐ Nghiệp vụ - chuyên môn thấp

III. HOẠT ĐỘNG TỔNG HỢP Ý KIẾN NHÂN DÂN, TIẾP NHẬN ĐƠN THƯ KHIẾU NẠI, TỐ CÁO CỦA CÔNG DÂN VÀ KIẾN NGHỊ CỦA CỬ TRI

27. Ở xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang cư trú có Tổ hòa giải không?

1. Có ☐ → *Trả lời tiếp câu 28*
2. Không ☐
3. Không biết ☐

28. Nếu có, hoạt động của Tổ hòa giải như thế nào?

1. Tốt ☐
2. Bình thường ☐
3. Chưa tốt ☐
4. Không biết ☐

29. Vấn đề người dân thường khiếu kiện là:

1. Tranh chấp về đất đai ☐
2. Bồi thường giải phóng mặt bằng ☐
3. Giải quyết chế độ chính sách ☐
4. Các tranh chấp khác ☐

30. Đánh giá của Ông/bà về vai trò của các cơ quan sau đây trong việc giải quyết tranh chấp khi xảy ra khiếu kiện

Vai trò của các cơ quan/thành phần xã hội	Mức độ quan trọng (1: Rất quan trọng; 2 : Quan trọng; 3 : Chưa quan trọng; 4 : Hoàn toàn không quan trọng; 5 : Không biết)				
	1	2	3	4	5
1. UBND xã/phường/thị trấn	☐	☐	☐	☐	☐
2. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã/phường/thị trấn	☐	☐	☐	☐	☐
3. Các đoàn thể xã hội	☐	☐	☐	☐	☐
4. Công an xã/phường/thị trấn	☐	☐	☐	☐	☐
5. Công chức địa chính xã/phường/thị trấn	☐	☐	☐	☐	☐
6. Công chức tư pháp xã/phường/thị trấn	☐	☐	☐	☐	☐

IV. ĐÁNH GIÁ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT

31. Theo ông/bà, những nội dung công khai để nhân dân biết có được giám sát không?

1. Có ☐
2. Không ☐
3. Không biết ☐
4. Không có thông tin ☐

32. Theo ông/bà, những nội dung nhân dân bàn và quyết định trực tiếp có được giám sát không?

1. Có ☐
2. Không ☐
3. Không biết ☐
4. Không có thông tin ☐

33. Theo ông/bà, những nội dung nhân dân bàn, biểu quyết có được giám sát không?

1. Có ☐
2. Không ☐
3. Không biết ☐
4. Không có thông tin ☐

34. Theo ông/bà, những nội dung nhân dân tham gia ý kiến có được giám sát không?

- 1. Có ☐
- 2. Không ☐
- 3. Không biết ☐
- 4. Không có thông tin ☐

35. Theo ông/bà đánh giá sự phối hợp giữa Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã, phường, thị trấn và Ban công tác Mặt trận ở các khu dân cư với Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân trong thực hiện dân chủ ở địa phương:

- 1. Tốt ☐
- 2. Bình thường ☐
- 3. Chưa tốt ☐
- 4. Chưa phối hợp ☐
- 5. Không biết ☐

36. Ông/bà đánh giá Mặt trận Tổ quốc ở địa phương đã thực hiện trách nhiệm giám sát:

- 1. Rất tốt ☐
- 2. Tốt ☐
- 3. Chưa tốt ☐
- 4. Không biết ☐

37. Ông/bà đánh giá Mặt trận Tổ quốc ở địa phương đã thực hiện trách nhiệm tham gia tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn:

- 1. Rất tốt ☐
- 2. Tốt ☐
- 3. Chưa tốt ☐
- 4. Không biết ☐

38. Ông/bà đánh giá Mặt trận Tổ quốc ở địa phương đã thực hiện trách nhiệm hướng dẫn, chỉ đạo hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân như thế nào?

- 1. Rất hiệu quả ☐
- 2. Hiệu quả ☐

3. Tương đối hiệu quả ☐

4. Chưa hiệu quả ☐

39. Mặt trận Tổ quốc ở địa phương đã thực hiện trách nhiệm thành lập, hướng dẫn, chỉ đạo hoạt động của Ban giám sát đầu tư của cộng đồng như thế nào?

1. Rất hiệu quả ☐

2. Hiệu quả ☐

3. Tương đối hiệu quả ☐

4. Chưa hiệu quả ☐

40. Vai trò của Mặt trận Tổ quốc xã/phường/thị trấn trong việc thực hiện dân chủ ở xã/phường/thị trấn nói chung:

1. Rất quan trọng ☐

2. Quan trọng ☐

3. Chưa phát huy ☐ → *Trả lời tiếp câu 49*

41. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng chưa phát huy được vai trò của nhân dân trong thực hiện dân chủ cơ sở:

1. Thông tin đến với người dân còn chậm, không đầy đủ ☐

2. Chưa có cơ chế để người dân giám sát có hiệu quả việc thực hiện các nội dung theo quy định của pháp luật về dân chủ cơ sở ☐

3. Vẫn còn tình trạng vi phạm dân chủ trong một số lĩnh vực ☐

4. Công tác tuyên truyền, vận động chưa thường xuyên, liên tục ☐

42. Theo ông/bà, có cần thiết sự tham gia giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với việc ban hành các nghị quyết của HĐND cấp xã và quyết định của UBND cấp xã không?

1. Có ☐

2. Không ☐

43. Ông/bà đánh giá hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc xã/phường/thị trấn đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân xã/phường/thị trấn nói chung:

1. Rất tốt ☐

2. Tốt ☐

3. Khá ☐

4. Chưa tốt

☐ → Trả lời tiếp câu 44

44. Nguyên nhân nào dẫn đến hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền ở xã/phường/thị trấn chưa tốt? (Có thể chọn nhiều đáp án)

1. Cán bộ làm công tác Mặt trận chưa đủ tầm ☐
2. Người dân không tin tưởng vào Mặt trận Tổ quốc ☐
3. Cấp ủy Đảng can thiệp quá sâu vào hoạt động giám sát của Mặt trận ☐
4. Hoạt động của chính quyền thiếu công khai, minh bạch ☐
5. Thiếu quy định về hoạt động giám sát ☐
6. Trách nhiệm giải trình của cán bộ, đảng viên kém ☐
7. Sự phối hợp giữa Mặt trận và các tổ chức viên còn hạn chế ☐
8. Chưa coi trọng công tác tổng kết nhân rộng điển hình thực hiện tốt ☐
9. Chưa phát huy được vai trò của cán bộ Mặt trận và Ban Công tác Mặt trận ở khu dân cư ☐

45. Theo ông/bà, để nâng cao hiệu quả giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối với hoạt động của chính quyền ở xã/phường/thị trấn cần áp dụng các giải pháp nào? (Có thể chọn nhiều đáp án)

1. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động nhân dân ☐
2. Mặt trận Tổ quốc chủ động phối hợp với chính quyền địa phương trong tổ chức thực hiện hoạt động giám sát ☐
3. Nâng cao trình độ, năng lực cho đội ngũ cán bộ Mặt trận ☐
4. Coi trọng công tác tổng kết đánh giá, nhân rộng điển hình thực hiện tốt ☐
5. Thay đổi nhận thức vị trí, vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc ☐
6. Nâng cao chế độ chính sách đối với cán bộ Mặt trận ☐
7. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế pháp lý về hoạt động giám sát của MTTQ xã/phường/thị trấn ☐
8. Mặt trận xây dựng cơ chế tự chủ về tổ chức và tài chính ☐

XIN CHÂN THÀNH CẢM ƠN!

PHỤ LỤC I

KẾT QUẢ XỬ LÝ SỐ LIỆU PHIẾU HỎI CÁN BỘ

1. THÔNG TIN CÁ NHÂN

C1. Giới tính

		Tần số	Tỷ lệ %
	Nam	176	65.2
	Nữ	94	34.8
	Tổng	270	100.0

C2. Descriptive Statistics

	Tổng	Nhỏ nhất	Lớn nhất	Trung bình
Tuổi	270	24	66	39.53

Nhóm tuổi

		Tần số	Tỷ lệ %
	Nhóm dưới 30 tuổi	37	13.7
	Nhóm từ 31 - 40 tuổi	129	47.8
	Nhóm từ 41 - 50 tuổi	62	23.0
	Nhóm trên 50 tuổi	42	15.6
	Tổng	270	100.0

C3. Nhóm trình độ học vấn

		Tần số	Tỷ lệ %
	Nhóm PTTH trở xuống	142	52.6
	Nhóm THCS/CĐ	60	22.2
	Nhóm ĐH/SĐH	68	25.2
	Tổng	270	100.0

C4. Chức vụ công tác

		Tần số	Tỷ lệ %
	Chủ tịch UBND	42	15.6
	Phó chủ tịch UBND	37	13.7
	Chủ tịch HĐND	25	9.3
	Phó chủ tịch HĐND	15	5.6
	Công chức chuyên môn	151	55.9
	Tổng	270	100.0

C5. Tỉnh/TP

		Tần số	Tỷ lệ %
	Bình Thuận	30	11.1
	Hà Nội	30	11.1
	Hồ Chí Minh	30	11.1
	Đắk Lắk	30	11.1
	Nam Định	30	11.1
	Đà Nẵng	30	11.1
	Đồng Nai	30	11.1
	Tuyên Quang	30	11.1
	Vĩnh Long	30	11.1
	Tổng	270	100.0

C6. Khu vực làm việc

		Tần số	Tỷ lệ %
	Phường	99	36.7
	Thị trấn	33	12.2
	Xã	138	51.1
	Tổng	270	100.0

2. NỘI DUNG GIÁM SÁT

C7.Số lượng Nghị quyết HĐND ban hành trong nhiệm kỳ vừa qua?

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean
Số lượng Nghị quyết HĐND ban hành trong nhiệm kỳ vừa qua	209	1	80	32.10

C8. Dự thảo Nghị quyết của HĐND có lấy ý kiến của các đơn vị hữu quan, tổ chức, người dân không?

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	244	90.4
	Không	26	9.6
	Tổng	270	100.0

C9. Đánh giá chung về các Nghị quyết đã được ban hành:

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất đúng đắn	82	30.4
	Đúng đắn	165	61.1
	Tương đối đúng đắn	23	8.5
	Tổng	270	100.0

C10. Khách mời tham dự phiên họp thường kỳ của Ủy ban nhân dân là:

Khách mời phiên họp thường kỳ của UBND	Chủ tịch HĐND	Tần số	118
		Tỷ lệ %	43.7
	Đại diện thường trực của HĐND	Tần số	168
		Tỷ lệ %	62.2
	Đại diện của các ban	Tần số	74

	HĐND	Tỷ lệ %	27.4
	Chủ tịch UB MTTQ VN	Tần số	205
		Tỷ lệ %	75.9
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C11. Thông tin về kết quả phiên họp thường kỳ của Ủy ban nhân dân được thông báo đến các đơn vị, cá nhân:

Thông tin về kết quả họp của UBND	Các thành viên UBND	Tần số	204
		Tỷ lệ %	75.6
	Thường trực cấp ủy	Tần số	213
		Tỷ lệ %	78.9
	Thường trực HĐND	Tần số	195
		Tỷ lệ %	72.2
	Ban thường trực UB MTTQ VN	Tần số	193
		Tỷ lệ %	71.5
	Người đứng đầu các tổ chức chính trị-xã hội ở xã	Tần số	154
		Tỷ lệ %	57.0
	Chủ tịch UBND cấp huyện	Tần số	91
		Tỷ lệ %	33.7
Tổng	Các đơn vị, tổ chức có liên quan	Tần số	124
		Tỷ lệ %	45.9
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C12. Sự cần thiết của MTTQ đối với việc giám sát nghị quyết của HĐND cấp xã và quyết định của UBND cấp xã

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	194	72.0
	Không	76	28.0
	Tổng	270	100.0

C13. Việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn được quy định trong các văn bản sau:

Các văn bản thực hiện dân chủ ở xã/phường	Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn	Tần số	256
		Tỷ lệ %	94.8
	Luật thanh tra năm 2010	Tần số	106
		Tỷ lệ %	39.3
	Quyết định số 80/2005/QĐ-Ttg ngày 18/4/2005	Tần số	123
		Tỷ lệ %	45.6
	Nghị định số 99/2005/NĐ-CP ngày 28/7/2005	Tần số	113
		Tỷ lệ %	41.9
	Hương ước, quy ước, lệ làng của cộng đồng	Tần số	135
		Tỷ lệ %	50.0
	Khác	Tần số	39
		Tỷ lệ %	14.4
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C14. Hiện nay ở xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang công tác đã ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn chưa?

		Tần số	Tỷ lệ %
	Chưa ban hành	27	10.0
	Đã ban hành	214	79.3
	Không biết	29	10.7
	Tổng	270	100.0

C15. Việc bầu Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn nơi ông/bà đang công tác có theo sự giới thiệu của Ban Công tác Mặt trận và theo sự đề cử của đại biểu dự Hội nghị nhân dân không?

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	226	83.7
	Không	38	14.1
	Không biết	6	2.2
	Tổng	270	100.0

C16. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, Ban Thanh tra nhân dân kiến nghị với Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn khắc phục sơ hở, thiếu sót được phát hiện qua việc giám sát thực hiện các vấn đề sau:

Vấn đề ban Thanh tra nhân dân thường kiến nghị	Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo tại xã, phường	Tần số	198
		Tỷ lệ %	73.3
	Việc thu chi ngân sách, công khai tài chính	Tần số	115
		Tỷ lệ %	42.6
	Thực hiện cá công trình,dự án do nhân dân xây dựng	Tần số	145
		Tỷ lệ %	53.7
	Thực hiện cá công trình,dự án do nhà nước xây dựng	Tần số	121
		Tỷ lệ %	44.8
	Việc quản lý trật tự xây dựng trên địa bàn	Tần số	110
		Tỷ lệ %	40.7
	Việc quản lý, sử dụng đất đai ở địa phương	Tần số	102
		Tỷ lệ %	37.8
	Việc thu các loại quỹ và lệ phí	Tần số	93
		Tỷ lệ %	34.4
	Việc chi các loại quỹ và lệ phí	Tần số	85
		Tỷ lệ %	31.5
	Việc thu chi, đóng góp các khoản của nhân dân	Tần số	113
		Tỷ lệ %	41.9
	Việc thực hiện chế độ,chính sách với người có công	Tần số	99
		Tỷ lệ %	36.7
	Khác	Tần số	24
		Tỷ lệ %	8.9
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C17. Đánh giá của ông/bà về sự chỉ đạo của Mặt trận Tổ quốc đối với Ban Thanh tra nhân dân trong thời gian qua?

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất hiệu quả	27	10.0
	Hiệu quả	70	25.9
	Tương đối hiệu quả	147	54.4
	Chưa hiệu quả	26	9.6
	Tổng	270	100.0

C18.Nơi ông/bà đang công tác có thành lập Ban giám sát đầu tư cộng đồng không?

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	208	77.0
	Không	62	23.0
	Tổng	270	100.0

C19. Theo ông/bà, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc thực hiện giám sát tốt nhất ở những dự án:

Nội dung giám sát tốt của MTTQ	Các chương trình, dự án có vốn nhà nước	Tần số	173
		Tỷ lệ %	67.1
	Các dự án có vốn và công sức của cộng đồng	Tần số	177
		Tỷ lệ %	68.6
	Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn khác	Tần số	59
		Tỷ lệ %	22.9
Tổng	Tần số		258
	Tỷ lệ %		100.0

C20. Theo ông/bà, Ban giám sát đầu tư cộng đồng giám sát tốt nhất đối với các dự án:

Nội dung giám sát tốt của Ban giám sát	Các chương trình, dự án có vốn nhà nước	Tần số	173
		Tỷ lệ %	64.8
	Các dự án có vốn và công sức của cộng đồng	Tần số	190
		Tỷ lệ %	71.2

cộng đồng	Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn khác	Tần số	56
		Tỷ lệ %	21.0
Tổng	Tần số		267
	Tỷ lệ %		100.0

C21. Tại địa phương nơi ông/bà đang công tác, có dự án nào bị đình chỉ thi công hoặc tạm đình chỉ thi công từ kiến nghị của Ban giám sát đầu tư cộng đồng (hoặc của Mặt trận Tổ quốc ở những nơi không thành lập Ban giám sát đầu tư cộng đồng)?

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	78	28.9
	Không	192	71.1
	Tổng	270	100.0

C22. Đánh giá của ông/bà về sự chỉ đạo của Mặt trận Tổ quốc đối với Ban giám sát đầu tư cộng đồng trong thời gian qua?

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất hiệu quả	14	5.2
	Hiệu quả	67	24.8
	Tương đối hiệu quả	103	38.1
	Chưa hiệu quả	86	31.9
	Tổng	270	100.0

C23. Theo ông/bà, hiệu quả giám sát của Ban giám sát đầu tư cộng đồng chưa cao là do:

Nguyên nhân ban giám sát đầu tư cộng đồng chưa cao	Khó khăn trong việc thu thập tài liệu	Tần số	93
		Tỷ lệ %	36.6
	Năng lực còn hạn chế	Tần số	131
		Tỷ lệ %	51.6
	Thiếu thời gian	Tần số	79
		Tỷ lệ %	31.1
	Thiếu kinh phí	Tần số	106

	Nghề nghiệp- chuyên môn thấp	Tỷ lệ %	41.7
		Tần số	163
		Tỷ lệ %	64.2
Tổng	Tần số		254
	Tỷ lệ %		100.0

C24. UBND xã, phường, thị trấn có công khai những nội dung sau đây cho dân biết không?

Nội dung công khai của UBND	Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội	Tần số	253
		Tỷ lệ %	93.7
	Phương án chuyển dịch cơ cấu kinh tế của địa phương	Tần số	211
		Tỷ lệ %	78.1
	Dự toán, quyết toán ngân sách	Tần số	199
		Tỷ lệ %	73.7
	Dự án, công trình đầu tư trên địa bàn xã	Tần số	198
		Tỷ lệ %	73.3
	Đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư	Tần số	197
		Tỷ lệ %	73.0
	Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch khu dân cư	Tần số	184
		Tỷ lệ %	68.1
	Nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức cấp xã	Tần số	201
		Tỷ lệ %	74.4
	Việc quản lý, sử dụng các loại quỹ, tài trợ	Tần số	127
		Tỷ lệ %	47.0
	Các khoản huy động nhân dân đóng góp	Tần số	176
		Tỷ lệ %	65.2
	Chủ trương, kế hoạch vay vốn	Tần số	215
		Tỷ lệ %	79.6
	Phương thức, kết quả bình chọn hộ nghèo được vay vốn	Tần số	190
		Tỷ lệ %	70.4
	Các khoản viện trợ xã hội	Tần số	165
		Tỷ lệ %	61.1

	Việc cấp thẻ BHYT	Tần số	168
		Tỷ lệ %	62.2
	Việc điều chỉnh địa giới hành chính	Tần số	127
		Tỷ lệ %	47.0
	Kết quả thanh tra các vấn đề tiêu cực của cán bộ	Tần số	100
		Tỷ lệ %	37.0
	Kết quả lấy phiếu tín nhiệm của cán bộ địa phương	Tần số	131
		Tỷ lệ %	48.5
Tổng	Đối tượng, mức thu các loại phí, lệ phí	Tần số	160
		Tỷ lệ %	59.3
	Các quy định pháp luật về thủ tục hành chính...	Tần số	184
		Tỷ lệ %	68.1
	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C25. UBND xã, phường, thị trấn có tạo điều kiện để nhân dân tham gia bàn bạc và quyết định mức đóng góp xây dựng công trình cơ sở hạ tầng trong phạm vi cấp xã không?

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	151	55.9
	Không	119	44.1
	Tổng	270	100.0

C26. Trong năm 2015, có bao nhiêu công trình phúc lợi công cộng của xã, phường, thị trấn từ ý kiến nhân dân không tán thành đã bị đình chỉ:

		Tần số	Tỷ lệ %
	1 công trình	80	29.6
	2 công trình	17	6.3
	3 công trình	17	6.3
	Từ 3 công trình trở lên	4	1.5
	Tổng	118	43.7
Không trả lời		152	56.3
Tổng		270	100.0

C27. Năm 2015, Số công trình phúc lợi có 50% người dân không tán thành nhưng vẫn được thực hiện

		Tần số	Tỷ lệ %
	1 công trình	89	33.0
	2 công trình	7	2.6
	3 công trình	5	1.9
	Tổng	101	37.4
Không trả lời		169	62.6
Tổng		270	100.0

C28. Chủ tịch UBND ở địa phương phối hợp với UB MTTQ để bầu, miễn nhiệm cán bộ ở thôn, tổ dân phố

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	246	91.1
	Không	24	8.9
	Tổng	270	100.0

C29. Cơ quan ra quyết định công nhận kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố là:

		Tần số	Tỷ lệ %
	UBND xã, phường, thị trấn	235	87.0
	UBND cấp huyện	33	12.2
	UB MTTQ VN xã, phường, thị trấn	2	.7
	Tổng	270	100.0

C30. Cơ quan công nhận kết quả bầu, miễn nhiệm thành viên ban Thanh tra nhân dân, ban giám sát đầu tư của cộng đồng là:

		Tần số	Tỷ lệ %
	UBND xã, phường, thị trấn	111	41.1
	UBND cấp huyện	53	19.6
	UB MTTQ VN xã, phường, thị trấn	106	39.3
	Tổng	270	100.0

C31. UBND xã, phường, thị trấn có lập kế hoạch tổ chức việc lấy ý kiến của nhân dân đối với các văn bản sau:

Nội dung lập kế hoạch lấy ý kiến của UBND	Dự thảo, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội	Tần số	191
		Tỷ lệ %	70.7
	Dự thảo phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế	Tần số	140
		Tỷ lệ %	51.9
	Dự thảo phương án phát triển ngành nghề	Tần số	114
		Tỷ lệ %	42.2
	Dự thảo quy hoạch đất chi tiết trên địa bàn	Tần số	157
		Tỷ lệ %	58.1
	Dự thảo phương án quy hoạch khu dân cư	Tần số	131
		Tỷ lệ %	48.5
	Dự thảo phương án đền bù, giải phóng mặt bằng	Tần số	157
		Tỷ lệ %	58.1
	Dự thảo đề án mới, chia đơn vị hành chính	Tần số	109
		Tỷ lệ %	40.4
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C. HÌNH THỨC GIÁM SÁT

C32. Những tổ chức, đơn vị, cá nhân nào được lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo Nghị quyết của HĐND?

Đơn vị được lấy ý kiến đóng góp	Các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND cấp huyện	Tần số	83
		Tỷ lệ %	30.7
	MTTQ và các thành viên	Tần số	182
		Tỷ lệ %	67.4
	Các chủ thể chịu tác động trực tiếp	Tần số	153
		Tỷ lệ %	56.7
	Khác	Tần số	47
		Tỷ lệ %	17.4
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C33. Hình thức lấy ý kiến cho dự thảo Nghị quyết HĐND?

Hình thức lấy ý kiến cho NQ của HĐND	Đóng góp trực tiếp tại các kỳ họp của HĐND	Tần số	240
		Tỷ lệ %	88.9
	Tổ chức họp dân tại thôn, xã để lấy ý kiến	Tần số	116
		Tỷ lệ %	43.0
	Thông báo trên bảng tin để dân đóng góp ý kiến	Tần số	57
		Tỷ lệ %	21.1
	Gửi bản dự thảo về thôn, làng, ấp để lấy ý kiến	Tần số	89
		Tỷ lệ %	33.0
	Khác	Tần số	22
		Tỷ lệ %	8.1
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C34. Số lượng tổ chức các cuộc họp dân tại thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố đóng góp cho dự thảo Nghị quyết HĐND bình quân mỗi năm:

Số lượng buổi họp tại thôn, ấp, làng để đóng góp ý kiến cho dự thảo Nghị quyết HĐND

		Tần số	Tỷ lệ %
	Dưới 3 lần	149	55.2
	Từ 3 đến 6 lần	102	37.8
	Từ 7 đến dưới 10 lần	17	6.3
	Trên 10 lần	2	.7
	Tổng	270	100.0

C35. Mức độ đóng góp ý kiến của các tổ chức, đơn vị hữu quan cho các bản dự thảo Nghị quyết của HĐND?

		Rất tích cực	Tích cực	Tương đối tích cực	Chưa tích cực	Hoàn toàn chưa tích cực	Tổng
Mức độ đóng góp ý kiến của các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND cấp huyện	Tần số	54	157	43	14	2	270
	%	20.0%	58.1%	15.9%	5.2%	7%	100.0%
Mức độ đóng góp ý kiến của MTTQ và các tổ chức thành viên	Tần số	49	172	38	9	1	269
	%	18.2%	63.9%	14.1%	3.3%	4%	100.0%
Mức độ đóng góp ý kiến của các chủ thể chịu tác động trực tiếp từ Nghị quyết của HĐND	Tần số	52	155	48	12		267
	%	19.5%	58.1%	18.0%	4.5%		100.0%
Mức độ đóng góp ý kiến của các tổ chức khác	Tần số	10	83	12	19	7	131
	%	7.6%	63.4%	9.2%	14.5%	5.3%	100.0%

C36.Mức độ tham gia đóng góp ý kiến của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên đối với Nghị quyết của HĐND theo các tiêu chí như thế nào?

		Rất tích cực (1)	Tích cực (2)	Tương đối tích cực (3)	Chưa tích cực (4)	Hoàn toàn chưa tích cực (5)	Tổng
Mức độ đóng góp của MTTQ VN và các tổ chức thành viên theo tiêu chí sự phù hợp của Nghị quyết HĐND với Hiến pháp, luật...của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật	Tần số	53	99	56	32	21	261
	%	20.3%	37,9%	21.5%	12.3%	8%	100.0%
Mức độ đóng góp của MTTQ VN và các tổ chức thành viên theo tiêu chí sự phù hợp với hình thức, nội dung của nghị quyết	Tần số	37	101	98	15	10	261
	%	14.2%	38.6%	37.5%	5.7%	3.8%	100.0%
Mức độ đóng góp của MTTQ VN và các tổ chức thành viên theo tiêu chí sự phù hợp của nội dung nghị quyết với thẩm quyền của HĐND	Tần số	41	93	78	46	5	263
	%	15.5%	35.4%	29.7%	17.5%	1.9%	100.0%
Mức độ đóng góp	Tần	41	124	69	18	9	261

của MTTQ VN và các tổ chức thành viên theo tiêu chí sự thống nhất giữa nghị quyết HĐND cũ và mới	số						
	%	15.7%	47.5%	26.4%	6.8%	3.4%	100.0%
Mức độ đóng góp của MTTQ VN và các tổ chức thành viên theo tiêu chí khác	Tần số	17	41	34	9	4	105
	%	16.2%	39.1%	32.4%	8.5%	3.8%	100.0%

C37. Theo ông/bà nguyên nhân nào ảnh hưởng đến mức độ đóng góp ý kiến của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên vào Nghị quyết của HĐND nếu ở câu 36 ông/bà chọn mức độ từ 3 đến 5?

Nguyên nhân ảnh hưởng đến sự đóng góp ý kiến	Trình độ hiểu biết pháp luật còn hạn chế	Tần số	153
		Tỷ lệ %	64.3
	Không có thời gian và kinh phí	Tần số	104
		Tỷ lệ %	43.7
	Thiếu thông tin và tài liệu	Tần số	70
		Tỷ lệ %	29.4
	Ý kiến không được quan tâm	Tần số	34
		Tỷ lệ %	14.3
Tổng	Khác	Tần số	21
		Tỷ lệ %	8.8
	Tần số		238
	Tỷ lệ %		100.0

C38.MTTQ và các tổ chức thành viên nhận được văn bản dự thảo Nghị quyết và các tài liệu liên quan trước khi HĐND xã thông qua dự thảo Nghị quyết:

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	257	95.2
	Không	13	4.8
	Tổng	270	100.0

C39. Thời gian nhận được bản dự thảo so với thời gian diễn ra kỳ họp HĐND

		Tần số	Tỷ lệ %
	Tại cuộc họp	53	19.6
	Trước 3 ngày	103	38.1
	Trước 1 tuần	94	34.8
	Trước 2 tuần	10	3.7
	Trước 1 tháng	10	3.7
	Tổng	270	100.0

C40. Lý do không nhận được bản dự thảo:

		Tần số	Tỷ lệ %
		267	98.9
	Các nghị quyết thống nhất sau khi thông qua các tờ trình tại kì họp	1	0.4
	Đại biểu vào họp mới được cấp tài liệu	1	0.4
	Đã đóng góp tại kỳ họp	1	0.4
	Tổng	270	100.0

C41. Kết quả phiên họp thường kỳ của UBND được thông báo đến các đơn vị, cá nhân tham dự phiên họp và có liên quan thông qua các hình thức?

Hình thức thông báo	Gửi thông báo	Tần số	165
		Tỷ lệ %	62.3

kết quả cuộc họp của UBND	Truyền miệng	Tần số	29
		Tỷ lệ %	10.9
	Kết luận tại cuộc họp	Tần số	121
		Tỷ lệ %	45.7
	Hệ thống loa truyền thanh	Tần số	14
		Tỷ lệ %	5.3
Tổng	Tần số		265
	Tỷ lệ %		100.0

C42. Mức độ Ban thanh tra tham gia các cuộc họp của HĐND, UBND về nội dung liên quan đến giám sát, xác minh của Ban thanh tra nhân dân

		Tần số	Tỷ lệ %
	Luôn luôn	155	57.4
	Thỉnh thoảng	91	33.7
	Hiếm khi	9	3.3
	Không được mời	15	5.6
	Tổng	270	100.0

C43. Hình thức UBND xã, phường, thị trấn công khai những nội dung phải công khai theo Pháp lệnh dân chủ cơ sở xã, phường, thị trấn là:

Hình thức công khai	Niêm yết tại trụ sở UBND xã, phường, thị trấn	Tần số	266
		Tỷ lệ %	98.5
	Do cán bộ thôn, ấp thông báo tại các cuộc họp	Tần số	98
		Tỷ lệ %	36.3
	Do cán bộ tổ dân phố, khu phố thông báo	Tần số	94
		Tỷ lệ %	34.8
	Thông tin trên hệ thống truyền thông	Tần số	145
		Tỷ lệ %	53.7
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C44. Thời gian thực hiện việc niêm yết công khai trên hệ thống truyền thanh sau văn bản được ký ban hành

		Tần số	Tỷ lệ %
	Sau 2 ngày	171	63.3
	Sau 5 ngày	83	30.7
	Sau 8 ngày	16	5.9
	Tổng	270	100.0

C45. Thời gian niêm yết các văn bản tại trụ sở UBND xã, phường, thị trấn là:

		Tần số	Tỷ lệ %
	10 ngày liên tục	108	40.0
	20 ngày liên tục	32	11.9
	30 ngày liên tục	130	48.1
	Tổng	270	100.0

C46. Thời gian công khai trên hệ thống truyền thanh của xã, phường, thị trấn là:

		Tần số	Tỷ lệ %
	3 ngày liên tục	177	65.6
	5 ngày liên tục	35	13.0
	7 ngày liên tục	58	21.5
	Tổng	270	100.0

C47. Tại địa phương nơi ông/bà đang công tác, nhân dân tham gia đóng góp ý kiến đối với các văn bản trên thông qua các hình thức:

Hình thức đóng góp của nhân	Họp cử tri của xã, phường, thị trấn	Tần số	163
		Tỷ lệ %	60.4
	Họp cử tri đại diện hộ gia đình	Tần số	169
		Tỷ lệ %	62.6
	Phát phiếu lấy ý kiến toàn bộ cử tri	Tần số	58
		Tỷ lệ %	21.5

dân	Phát phiếu lấy ý kiến cử tri đại diện hộ gia đình	Tần số	62
		Tỷ lệ %	23.0
	Thông qua hòm thư góp ý	Tần số	61
		Tỷ lệ %	22.6
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C48. UBND xã, phường, thị trấn có phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp thông báo với nhân dân về tiếp thu ý kiến của cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình về những văn bản đã được đưa ra lấy ý kiến:

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	256	94.8
	Không	14	5.2
	Tổng	270	100.0

C49. UBND xã, phường, thị trấn thông báo việc tiếp thu ý kiến của nhân dân thông qua những hình thức:

Hình thức thông báo ý kiến của nhân dân	Kết quả giám sát không được giải quyết dứt điểm	Tần số	45
		Tỷ lệ %	32.8
	Nhân dân chưa tin cậy vào vai trò giám sát của MTTQ	Tần số	55
		Tỷ lệ %	40.1
	Người dân cung cấp thông tin không đầy đủ	Tần số	58
		Tỷ lệ %	42.3
	Chế tài chưa có đối với chính quyền	Tần số	26
		Tỷ lệ %	19.0
Tổng	Tần số		137
	Tỷ lệ %		100.0

C50. MTTQ chủ động xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát hàng năm

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	81	30.0
	Không	189	70.0
	Tổng	270	100.0

C51. Hình thức giám sát của MTTQ đối với hoạt động của chính quyền xã, phường đạt hiệu quả nhất

		Tần số	Tỷ lệ %
	Vận động nhân dân giám sát	43	15.9
	MTTQ phối hợp giám sát	90	33.3
	Thông qua Ban TTND, Ban GSDTCCĐ	107	39.6
	MTTQ tự giám sát	30	11.1
	Tổng	270	100.0

C52. Lý do Mặt trận Tổ quốc vận động nhân dân giám sát kém hiệu quả:

Lý do MTTQ vận động ND GS kém hiệu quả	Kết quả giám sát không được giải quyết dứt điểm	Tần số	45
		Tỷ lệ %	32.8
	Nhân dân chưa tin cậy vào vai trò giám sát của MTTQ	Tần số	55
		Tỷ lệ %	40.1
	Người dân cung cấp thông tin không đầy đủ	Tần số	58
		Tỷ lệ %	42.3
	Chế tài chưa có đối với chính quyền	Tần số	26
		Tỷ lệ %	19.0
Tổng	Tần số		137
	Tỷ lệ %		100.0

C53. Lý do MTTQ phối hợp giám sát kém hiệu quả

Lý do MTTQ phối hợp giám sát kém hiệu quả	Kết quả giám sát không được giải quyết dứt điểm	Tần số	45
		Tỷ lệ %	32.8
	Nhân dân chưa tin cậy vào vai trò giám sát của MTTQ		37
			27.0
	Người dân cung cấp thông tin không đầy đủ	Tần số	58
		Tỷ lệ %	42.3
	Chưa có chế tài đối với chính quyền	Tần số	26
		Tỷ lệ %	19.0
	Năng lực phối hợp của cán bộ Mặt trận	Tần số	55

		Tỷ lệ %	40.1
Tổng	Tần số		137
	Tỷ lệ %		100.0

C54. Lý do Mặt trận Tổ quốc tự giám sát kém hiệu quả:

Nguyên nhân MTTQ tự giám sát kém hiệu quả	Khả năng nắm bắt dư luận xã hội còn kém	Tần số	107
		Tỷ lệ %	44.4
	Còn nể nang, e dè	Tần số	114
		Tỷ lệ %	47.3
	Mặt trận chưa đứng về phía người dân	Tần số	25
		Tỷ lệ %	10.4
	Nội dung giám sát thiếu cụ thể	Tần số	67
		Tỷ lệ %	27.8
	Cơ chế giám sát chưa rõ ràng	Tần số	56
		Tỷ lệ %	23.2
Tổng	Tần số		241
	Tỷ lệ %		100.0

PHỤ LỤC II

KẾT QUẢ XỬ LÝ SỐ LIỆU PHIẾU HỎI NGƯỜI DÂN

Tỉnh/TP

		Tần số	Tỷ lệ %
	Bình Thuận	30	11.1
	Hà Nội	30	11.1
	Đắk Lắk	30	11.1
	Nam Định	30	11.1
	Đà Nẵng	30	11.1
	Đồng Nai	30	11.1
	TP.HCM	30	11.1
	Tuyên Quang	30	11.1
	Vĩnh Long	30	11.1
Tổng		270	100.0

Khu vực

		Tần số	Tỷ lệ %
	Miền Bắc	90	33.3
	Miền Trung	90	33.3
	Miền Nam	90	33.3
Tổng		270	100.0

1. THÔNG TIN CÁ NHÂN

C1. Giới tính

		Tần số	Tỷ lệ %
	Nam	147	54.4
	Nữ	123	45.6
Tổng		270	100.0

C2. Descriptive Statistics

	Tổng	Nhỏ nhất	Lớn nhất	Trung bình
Tuổi	270	19	70	37.81

Nhóm tuổi

		Tần số	Tỷ lệ %
	Nhóm dưới 30 tuổi	78	28.9
	Nhóm từ 31 - 40 tuổi	97	35.9
	Nhóm từ 41 - 50 tuổi	53	19.6
	Nhóm trên 50 tuổi	42	15.6
Tổng		270	100.0

C3. Trình độ học vấn

		Tần số	Tỷ lệ %
	Không qua trường lớp	1	.4
	Tiểu học	5	1.9

	THCS	26	9.6
	THPT	92	34.1
	Cao đẳng	31	11.5
	Đại học	94	34.8
	Sau đại học	21	7.8
Tổng		270	100.0

C4. Nghề nghiệp

		Tần số	Tỷ lệ %
	Cán bộ công chức	135	50.0
	Đoàn viên, hội viên	28	10.4
	Doanh nghiệp	12	4.4
	Lao động tự do	95	35.2
Tổng		270	100.0

C5. Khu vực cư trú

		Tần số	Tỷ lệ %
	Đô thị	121	44.8
	Khu vực đang đô thị hóa	16	5.9
	Nông thôn	133	49.3
Tổng		270	100.0

2.THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

2.1. NHỮNG NỘI DUNG CÔNG KHAI ĐỀ DÂN BIẾT

C6. Biết Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng; Hương ước, quy ước quy định về việc thực hiện dân chủ ở cơ sở

		Có	Không	Không có thông tin	Tổng
Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn	Tần số	222	30	18	270
	%	82.2	11.1	6.7	100.0
Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng	Tần số	158	75	37	270
	%	58.8	27.8	13.7	100.0
Hương ước, quy ước	Tần số	196	41	33	270
	%	72.6	15.2	12.2	100.0

C7.Ban hành quy chế phối hợp hoặc văn bản hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ tại địa phương

		Tần số	Tỷ lệ %
	Chưa ban hành	34	12.6
	Đã ban hành	169	62.6
	Không biết	67	24.8
Tổng		270	100.0

C8. Mức độ đáp ứng các quy định pháp luật về dân chủ đang có với nhu cầu thực hiện quyền làm chủ của người dân hiện nay

		Tần số	Tỷ lệ %
	Đáp ứng tốt	65	24.1
	Đã đáp ứng	153	56.7
	Chưa đáp ứng	35	13.0
	Không biết	17	6.3
Tổng		270	100.0

C9. Đánh giá các Nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội mà HĐND xã, phường, thị trấn ban hành

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất đúng đắn	33	12.2
	Đúng đắn	133	49.3
	Tương đối đúng đắn	86	31.9
	Chưa đúng đắn	12	4.4
	Hoàn toàn chưa đúng đắn	6	2.2
Tổng		270	100.0

C10. Địa phương nơi ông/bà đang cư trú đang áp dụng những hình thức công khai:

Hình thức áp dụng	Niêm yết văn bản tại các trụ sở HĐND, UBND	Tần số	208
		Tỷ lệ %	77.0
	Công khai trên hệ thống truyền thanh	Tần số	170
		Tỷ lệ %	63.0
	Trưởng thôn, Tổ trưởng dân phố thông báo	Tần số	156
		Tỷ lệ %	57.8
	Chủ tịch UBND cung cấp thông tin	Tần số	42
		Tỷ lệ %	15.6
Tổng	Tần số		270
	%		100.0

C11. Hình thức công khai hiệu quả nhất:

		Tần số	Tỷ lệ %
	Niêm yết văn bản tại các trụ sở HĐND, UBND	84	31.1
	Công khai trên hệ thống truyền thanh	104	38.5
	Trưởng thôn, Tổ trưởng dân phố thông báo	70	25.9
	Chủ tịch UBND cung cấp	12	4.4

	thông tin		
Tổng		270	100.0

2.2. NHỮNG NỘI DUNG DÂN BÀN VÀ QUYẾT ĐỊNH

C12. Tham gia bàn bạc và quyết định về chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng nơi đang sinh sống

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	193	71.5
	Không	46	17.0
	Không biết	17	6.3
	Không có thông tin	14	5.2
Tổng		270	100.0

C13. Được bàn, tham gia biểu quyết Hương ước, quy định của thôn, tổ dân phố nơi cư trú

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	197	73.0
	Không	34	12.6
	Không biết	31	11.5
	Không có thông tin	8	3.0
Tổng		270	100.0

C14. Được bàn, tham gia biểu quyết việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng dân phố

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	229	84.8
	Không	22	8.1
	Không biết	8	3.0
	Không có thông tin	11	4.1
Tổng		270	100.0

C15. Được bàn, tham gia biểu quyết việc bầu, bãi nhiệm Thanh tra, Ban giám sát đầu tư công cộng

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	139	51.5
	Không	69	25.6
	Không biết	25	9.3
	Không có thông tin	37	13.7
Tổng		270	100.0

C16. Hình thức áp dụng để bàn và quyết định trực tiếp công trình xây dựng hạ tầng cơ sở có đóng góp của nhân dân, địa phương

Hình thức áp dụng	Tổ chức họp cử tri đại diện hộ gia đình	Tần số	242
		Tỷ lệ %	89.6
	Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri	Tần số	61
		Tỷ lệ %	22.6
	Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri đại diện hộ	Tần số	58
		Tỷ lệ %	21.5
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C17. Hình thức nhân dân bàn và quyết định trực tiếp hiệu quả nhất

		Tần số	Tỷ lệ %
	Tổ chức họp cử tri đại diện hộ gia đình	213	78.9
	Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri	45	16.7
	Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri đại diện hộ	12	4.4
Tổng		270	100.0

2.3. NHỮNG NỘI DUNG DÂN THAM GIA Ý KIẾN TRƯỚC KHI CƠ QUAN CÓ THẨM QUYỀN QUYẾT ĐỊNH

C18. Mức độ tham gia đóng góp ý kiến đối với các vấn đề sau đây:

		Có tham gia	Tham gia một phần	Rất hiếm khi tham gia	Hoàn toàn không tham gia	Không biết	Tổng
Dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội	Tần số	117	76	26	21	30	270
	%	43.3%	28.1%	9.6%	7.8%	11.1%	100.0%
Phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất	Tần số	79	91	39	29	32	270
	%	29.3%	33.7%	14.4%	10.7%	11.9%	100.0%
Đề án định canh, định cư, vùng kinh tế mới và phương án triển khai ngành nghề	Tần số	67	74	53	34	41	269
	%	24.9%	27.5%	19.7%	12.6%	15.2%	100.0%
Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh	Tần số	59	89	39	40	43	270
	%	21.9%	33.0%	14.4%	14.8%	15.9%	100.0%
Việc quản lý sử dụng quỹ đất	Tần số	71	74	45	31	49	270
	%	26.3%	27.4%	16.7%	11.5%	18.1%	100.0%
Dự thảo kế hoạch triển khai các chương trình, dự án	Tần số	67	81	45	34	42	269
	%	24.9%	30.1%	16.7%	12.6%	15.6%	100.0%
Chủ trương phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, xây dựng CSHT, tái định cư	Tần số	86	77	44	26	37	270
	%	31.9%	28.5%	16.3%	9.6%	13.7%	100.0%

Phương án quy hoạch khu dân cư	Tần số	75	74	41	31	49	270
	%	27.8%	27.4%	15.2%	11.5%	18.1%	100.0%

C19. Hình thức áp dụng đối với những nội dung nhân dân tham gia ý kiến:

Hình thức đang áp dụng	Họp cử tri đại diện hộ gia đình	Tần số	226
		Tỷ lệ %	83.7
	Phát phiếu lấy ý kiến cử tri	Tần số	38
		Tỷ lệ %	14.1
	Phát phiếu lấy ý kiến cử tri đại diện hộ gia đình	Tần số	40
		Tỷ lệ %	14.8
Tổng	Thông qua hòm thư góp ý	Tần số	22
		Tỷ lệ %	8.1
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C20. Hình thức tham gia ý kiến của nhân dân hiệu quả nhất

		Tần số	Tỷ lệ %
	Họp cử tri đại diện hộ gia đình	190	70.4
	Phát phiếu lấy ý kiến cử tri	43	15.9
	Phát phiếu lấy ý kiến cử tri đại diện hộ gia đình	27	10.0
	Thông qua hòm thư góp ý	10	3.7
Tổng		270	100.0

C21. Nguồn thông tin về Pháp lệnh dân chủ đến với người dân qua các kênh:

Nguồn thông tin về Pháp lệnh dân	HĐND phổ biến	Tần số	75
		Tỷ lệ %	27.8
	UBND phổ biến	Tần số	87
		Tỷ lệ %	32.2
	CB Mặt trận tuyên truyền	Tần số	33
		Tỷ lệ %	12.2

chủ	Loa truyền thanh	Tần số	55
		Tỷ lệ %	20.4
	Kênh thông tin khác	Tần số	37
		Tỷ lệ %	13.7
Tổng	Tần số		270
	Tỷ lệ %		100.0

C22. Đánh giá việc thực hiện dân chủ ở địa phương

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất tốt	50	18.5
	Tốt	165	61.1
	Chưa tốt	40	14.8
	Không thực hiện	2	0.7
	Không biết	13	4.8
Tổng		270	100.0

C23. Đánh giá về quy định của Hương ước, quy ước trong cộng đồng

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất tốt	33	12.2
	Tốt	47	17.4
	Chưa tốt	153	56.7
	Không thực hiện	11	4.1
	Không biết	26	9.6
Tổng		270	100.0

C24. Đánh giá về hoạt động của Ban thanh tra nhân dân

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất tốt	27	10.0
	Tốt	140	51.9
	Chưa tốt	66	24.4
	Không thực hiện	8	3.0
	Không biết	29	10.7
Tổng		270	100.0

C25. Đánh giá về hoạt động của Ban giám sát đầu tư cộng đồng

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất tốt	26	9.6
	Tốt	143	53.0
	Chưa tốt	51	18.9
	Không thực hiện	11	4.1
	Không biết	39	14.4
Tổng		270	100.0

C26. Hiệu quả giám sát của Ban giám sát đầu tư cộng đồng chưa cao là do:

Nguyên nhân ban giám sát đầu tư cộng đồng chưa cao	Khó khăn trong việc thu thập tài liệu	Tần số	84
		Tỷ lệ %	32.3
	Năng lực còn hạn chế	Tần số	121
		Tỷ lệ %	46.5
	Thiếu thời gian	Tần số	70
		Tỷ lệ %	26.9
	Thiếu kinh phí	Tần số	104
		Tỷ lệ %	40.0
	Nghịệp vụ- chuyên môn thấp	Tần số	150
		Tỷ lệ %	57.7
Tổng	Tần số		260
	Tỷ lệ %		100.0

III. HOẠT ĐỘNG TỔNG HỢP Ý KIẾN NHÂN DÂN, TIẾP NHẬN ĐƠN THƯ KHIẾU NẠI, TỐ CÁO CỦA CÔNG DÂN VÀ KIẾN NGHỊ CỦA CỬ TRI**C27. Có Tổ hòa giải địa phương**

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	233	86.3
	Không	15	5.6
	Không biết	22	8.1
Tổng		270	100.0

C28. Đánh giá hoạt động của Tổ hòa giải

		Tần số	Tỷ lệ %
	Tốt	134	49.6
	Bình thường	83	30.7
	Chưa tốt	10	3.7
	Không biết	7	2.6
	Tổng	234	86.7
Không trả lời		36	13.3
Tổng		270	100.0

C29. Vấn đề người dân khiếu kiện là:

Vấn đề người dân khiếu kiện	Tranh chấp đất đai	Tần số	129
		Tỷ lệ %	70.1
	Bồi thường giải phóng mặt bằng	Tần số	40
		Tỷ lệ %	21.7
	Giải quyết chế độ chính sách	Tần số	23
		Tỷ lệ %	12.5
	Tranh chấp khác	Tần số	41
		Tỷ lệ %	22.3
Tổng	Tần số		184
	Tỷ lệ %		100.0

C30. Vai trò của các cơ quan trong việc giải quyết tranh chấp khi xảy ra khiếu kiện

		Rất quan trọng	Quan trọng	Chưa quan trọng	Hoàn toàn không quan trọng	Không biết	Tổng
UBND	Tần số	162	91	6	1	10	270
	%	60.0%	33.7%	2.2%	4%	3.7%	100.0%
UB MTTQ	Tần số	50	107	86	19	8	270
	%	18.5%	39.6%	31.8%	7.03%	3%	100.0%
Các đoàn thể xã hội	Tần số	54	84	103	18	11	270
	%	20.0%	31.1%	38.1%	6.7%	4.1%	100.0%
Công an	Tần số	104	115	30	5	16	270
	%	38.5%	42.6%	11.1%	1.9%	5.9%	100.0%
Công chức địa chính	Tần số	123	97	25	10	15	270
	%	45.6%	35.9%	9.3%	3.7%	5.6%	100.0%
Công chức tư pháp	Tần số	124	90	26	13	17	270
	%	45.9%	33.3%	9.6%	4.8%	6.3%	100.0%

IV. ĐÁNH GIÁ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT

C31. Giám sát nội dung công khai để nhân dân biết

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	204	75.6
	Không	29	10.7
	Không biết	22	8.1
	Không có thông tin	15	5.6
Tổng		270	100.0

C32. Giám sát nội dung nhân dân bàn và quyết định trực tiếp

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	203	75.2
	Không	24	8.9
	Không biết	25	9.3
	Không có thông tin	18	6.7
Tổng		270	100.0

C33. Giám sát nội dung nhân dân bàn, biểu quyết

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	199	73.7
	Không	21	7.8
	Không biết	30	11.1
	Không có thông tin	20	7.4
Tổng		270	100.0

C34. Giám sát nội dung nhân dân tham gia ý kiến

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	199	73.7
	Không	22	8.1
	Không biết	30	11.1
	Không có thông tin	19	7.0
Tổng		270	100.0

C35. Đánh giá sự phối hợp giữa UBMTTQ và Ban công tác với UBND, HĐND trong thực hiện dân chủ ở địa phương

		Tần số	Tỷ lệ %
	Tốt	153	56.7
	Bình thường	79	29.3
	Chưa tốt	17	6.3
	Chưa phối hợp	1	.4
	Không biết	20	7.4
Tổng		270	100.0

C36. Đánh giá MTTQ thực hiện trách nhiệm giám sát

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất tốt	64	23.7
	Tốt	141	52.2
	Chưa tốt	43	15.9
	Không biết	22	8.1
Tổng		270	100.0

C37. Đánh giá MTTQ thực hiện trách nhiệm tham gia tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện dân chủ ở cơ sở

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất tốt	59	21.9
	Tốt	150	55.6
	Chưa tốt	40	14.8
	Không biết	21	7.8
Tổng		270	100.0

C38. Đánh giá MTTQ thực hiện trách nhiệm hướng dẫn, chỉ đạo Ban Thanh tra nhân dân

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất hiệu quả	50	18.5
	Hiệu quả	111	41.1
	Tương đối hiệu quả	83	30.7
	Chưa hiệu quả	26	9.6
Tổng		270	100.0

C39. Đánh giá MTTQ thực hiện trách nhiệm thành lập, hướng dẫn chỉ đạo Ban giám sát đầu tư của cộng đồng

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất hiệu quả	46	17.0
	Hiệu quả	82	30.4
	Tương đối hiệu quả	97	35.9
	Chưa hiệu quả	45	16.7
Tổng		270	100.0

C40. Đánh giá vai trò của MTTQ trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở nói chung

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất quan trọng	90	33.3
	Quan trọng	89	33.0
	Chưa phát huy	91	33.7
Tổng		270	100.0

C41. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng chưa phát huy được vai trò của nhân dân trong thực hiện dân chủ cơ sở:

Nguyên nhân chưa phát huy vai trò của nhân dân	Thông tin đến với người dân còn chậm, không đầy đủ	Tần số	69
		Tỷ lệ %	59.0
	Chưa có cơ chế để người dân giám sát có hiệu quả	Tần số	43
		Tỷ lệ %	36.8
	Vẫn còn tình trạng vi phạm dân chủ trong một số lĩnh vực	Tần số	23
		Tỷ lệ %	19.7
	Công tác tuyên truyền vận động chưa thường xuyên	Tần số	37
		Tỷ lệ %	31.6
Tổng	Tần số		117
	Tỷ lệ %		100.0

C42. Sự cần thiết sự tham gia giám sát của Mặt trận Tổ quốc đối việc việc ban hành các nghị quyết của HĐND cấp xã và quyết định của UBND cấp xã

		Tần số	Tỷ lệ %
	Có	175	64.8
	Không	95	35.2
Tổng		270	100.0

C43. Đánh giá hoạt động giám sát của MTTQ với HĐND, UBND nói chung

		Tần số	Tỷ lệ %
	Rất tốt	27	10.0
	Tốt	105	38.9
	Khá	51	18.9
	Chưa tốt	87	32.2
Tổng		270	100.0

C44. Nguyên nhân giám sát chưa tốt của MTTQ

Nguyên nhân giám sát chưa tốt của MTTQ	CB chưa đủ tầm	Tần số	55
		Tỷ lệ %	51.9
	Người dân không tin tưởng	Tần số	32
		Tỷ lệ %	30.2
	Cấp ủy Đảng can thiệp quá sâu	Tần số	22
		Tỷ lệ %	20.8
	Hoạt động của chính quyền thiếu công khai, minh bạch	Tần số	39
		Tỷ lệ %	36.8
	Thiếu quy định về hoạt động giám sát	Tần số	42
		Tỷ lệ %	39.6
	Trách nhiệm giải trình của CB, Đảng viên kém	Tần số	19
		Tỷ lệ %	17.9
	Sự phối hợp còn hạn chế	Tần số	36
		Tỷ lệ %	34.0
	Chưa coi trọng công tác tổng kết nhân rộng	Tần số	22
		Tỷ lệ %	20.8
	Chưa phát huy được vai trò CB MT và Ban MTTQ	Tần số	39
		Tỷ lệ %	36.8
Tổng	Tần số		106
	Tỷ lệ %		100.0

C45. Giải pháp nâng cao hiệu quả giám sát của MTTQ

Giải pháp nâng cao hiệu quả giám sát của MTTQ	Đẩy mạnh công tác truyền truyền, vận động nhân dân	Tần số	208
		Tỷ lệ %	77.9
	MTTQ chủ động phối hợp với chính quyền địa phương	Tần số	162
		Tỷ lệ %	60.7
	Nâng cao trình độ năng lực cho đội ngũ CBMT	Tần số	160
		Tỷ lệ %	59.9
	Coi trọng công tác tổng kết đánh giá, nhân rộng	Tần số	91
		Tỷ lệ %	34.1
	Thay đổi nhận thức vị trí, địa vị vai trò giám sát	Tần số	83
		Tỷ lệ %	31.1
	Nâng cao chế độ chính sách	Tần số	88
		Tỷ lệ %	33.0
	Tiếp tục hoàn thiện cơ chế	Tần số	112
		Tỷ lệ %	41.9
	MT xây dựng cơ chế tự chủ về tổ chức và tài chính	Tần số	72
		Tỷ lệ %	27.0
Tổng	Tần số		267
	Tỷ lệ %		100.0