

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

ÂU THỊ TÂM MINH

CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT  
VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA  
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

HÀ NỘI - 2026

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**ÂU THỊ TÂM MINH**

**CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT  
VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA  
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**

**NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT**

**Mã số: 9380106**

**CHỦ TỊCH HỘI ĐỒNG**

**PGS.TS. TRƯƠNG HỒ HẢI**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC**

**1. PGS.TS. DƯƠNG THỊ TUYẾT**

**2. PGS.TS. TRẦN THỊ DIỆU OANH**

**HÀ NỘI - 2026**

## **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**

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, cursive letters, likely representing the author's name.

**Âu Thị Tâm Minh**

## MỤC LỤC

|                                                                                                                                                                      | Trang |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>MỞ ĐẦU</b>                                                                                                                                                        | 1     |
| <b>Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU</b>                                                  | 10    |
| 1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài                                                                                                             | 10    |
| 1.2. Đánh giá chung và những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu                                                                                                   | 34    |
| <b>Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG</b>                                      | 40    |
| 2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương                                  | 40    |
| 2.2. Các yếu tố cấu thành cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương                                              | 52    |
| 2.3. Các điều kiện bảo đảm thực hiện cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương                                   | 59    |
| 2.4. Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở một số quốc gia trên thế giới và giá trị tham khảo cho Việt Nam | 63    |
| <b>Chương 3: THỰC TRẠNG CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM</b>                                 | 81    |
| 3.1. Thành tựu của cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam và nguyên nhân của thành tựu             | 81    |
| 3.2. Hạn chế của cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam và nguyên nhân của hạn chế                 | 116   |
| <b>Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM</b>          | 151   |
| 4.1. Quan điểm hoàn thiện cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam                                   | 151   |
| 4.2. Giải pháp hoàn thiện cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam                                   | 160   |
| <b>KẾT LUẬN</b>                                                                                                                                                      | 195   |
| <b>DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN</b>                                                                                          | 196   |
| <b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>                                                                                                                                   | 197   |

**DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT**

| <b>Từ viết tắt</b> | <b>Nghĩa đầy đủ</b>   |
|--------------------|-----------------------|
| CT-XH              | Chính trị - xã hội    |
| HĐND               | Hội đồng nhân dân     |
| NGOs               | Tổ chức phi chính phủ |
| NPOs               | Tổ chức phi lợi nhuận |
| UBND               | Ủy ban nhân dân       |
| XHCN               | Xã hội chủ nghĩa      |

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Về phương diện lý luận, giám sát quyền lực nhà nước là yêu cầu cốt lõi của một Nhà nước pháp quyền đích thực, nhằm đảm bảo mọi quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, pháp luật là tối thượng và không thể có bất kỳ cơ quan, tổ chức hay cá nhân nào đứng trên hay đứng ngoài pháp luật. Trong tiến trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCHN) Việt Nam, phát huy vai trò giám sát quyền lực nhà nước của Nhân dân có ý nghĩa quan trọng. Tinh thần ấy được thể hiện rõ nét trong Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 “về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIV (2026) và nhiều văn kiện chính trị, pháp lý khác.

Trong bối cảnh tiếp tục sắp xếp, tinh gọn bộ máy hệ thống chính trị, thực hiện chính quyền địa phương hai cấp (bỏ cấp huyện), đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xây dựng chính quyền số ở Việt Nam hiện nay, phát huy vai trò giám sát của Nhân dân càng trở nên cấp thiết. Bởi chính quyền địa phương là nơi tổ chức thực thi chính sách, pháp luật; gần gũi, gần bó, tác động trực tiếp đến đời sống nhân dân; giải quyết các yêu cầu, kiến nghị cụ thể của cá nhân, tổ chức. Đặc biệt, khi không còn cấp trung gian, vai trò của chính quyền cơ sở gia tăng. Khi chính quyền địa phương được trao nhiều nhiệm vụ, thẩm quyền hơn, ngày càng trở nên năng động, tự chủ, thì yêu cầu kiểm tra, giám sát thực thi quyền lực và đòi hỏi về trách nhiệm giải trình càng lớn. Giám sát của Nhân dân đối với chính quyền địa phương là yêu cầu khách quan của chủ thể trao quyền với chủ thể nhận sự uỷ quyền; nhằm giúp chính quyền địa phương hoạt động hiệu quả; phòng ngừa và ngăn chặn mọi biểu hiện tha hoá quyền lực ở địa phương.

Tính đến nay, đã có nhiều công trình nghiên cứu về cơ chế giám sát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước (giám sát của các cơ quan nhà nước); giám sát quyền lực từ bên ngoài (Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội (CT-XH), tổ chức xã hội, truyền thông, công dân...); giám sát trong nội bộ mỗi cơ quan (pháp chế, thanh tra...); và cơ chế giám sát chuyên trách (cơ chế bảo vệ Hiến pháp) theo Khoản 2 Điều 119 Hiến pháp. Tuy nhiên, số lượng nghiên cứu

đi sâu vào giám sát đối với chính quyền địa phương còn ít, chưa có công trình toàn diện, hệ thống và có chiều sâu nào về “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”.

Về phương diện chính trị, trên tinh thần “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân” [147, Điều 2], Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 nhấn mạnh vai trò của Nhân dân trong giám sát quyền lực nhà nước: “Thực hiện nhất quán nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ, kiểm soát hiệu quả giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp dưới sự giám sát của Nhân dân”. Nghị quyết xác định mục tiêu “hoàn thiện cơ bản các cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân... bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, được kiểm soát hiệu quả”; “phát huy tốt hơn các hình thức dân chủ trực tiếp của Nhân dân”; “phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và nhân dân trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”.

Bên cạnh đó, Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 “về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới” nêu rõ nhiệm vụ “tháo gỡ những “điểm nghẽn” do quy định pháp luật”; “phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp trong giám sát thi hành pháp luật”. Đây chính là nền tảng chính trị - tư tưởng quan trọng cho giám sát của Nhân dân. Việc nghiên cứu hoàn thiện “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” góp phần hiện thực hóa các định hướng nêu trên của Đảng, phản ánh cam kết của Đảng trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN, bảo đảm chủ quyền Nhân dân.

Về phương diện pháp luật, Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) khẳng định rõ: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân” [147, Điều 2] và “Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự

giám sát của Nhân dân” [147, Điều 8]. Chính quyền địa phương phải “chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhân dân” [150, Điều 4]. Các quy định này là nền tảng pháp lý quan trọng, có giá trị định hướng, nhưng vẫn mang tính nguyên tắc, tính khái quát cao. Để các quy định này thực sự đi vào cuộc sống, cần có các nghiên cứu đóng góp vào việc xây dựng, hoàn thiện khung khổ pháp lý cụ thể, phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

Về phương diện thực tiễn, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” đã từng bước được xác lập ở Việt Nam, với hệ thống thể chế pháp lý cơ bản để Nhân dân thực hiện giám sát, bao gồm giám sát về tổ chức - nhân sự; về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; về hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, thể chế pháp lý chưa thực sự vững chắc, đặc biệt về giám sát trực tiếp của Nhân dân; điều kiện, nguồn lực và năng lực giám sát của các thiết chế chưa được đảm bảo; hoạt động giám sát của Nhân dân còn nhiều vướng mắc, bất cập, chưa đi vào thực chất. Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ: “Cơ chế kiểm soát quyền lực chưa hoàn thiện; vai trò giám sát của nhân dân chưa được phát huy mạnh mẽ” [48, tr.89]. Trên thực tế vẫn tồn tại hiện tượng cửa quyền, tham nhũng, tiêu cực trong hệ thống chính quyền địa phương, hiện tượng lợi dụng, lạm dụng quyền lực để tư lợi, phục vụ “lợi ích nhóm” [111]. Việc thực hành dân chủ ở địa phương còn chưa thực sự nghiêm túc, hiệu quả; quyền con người, quyền công dân còn bị vi phạm. Các lĩnh vực phân cấp, phân quyền xảy ra nhiều sai phạm.

Những sai phạm liên quan đến dự án quy hoạch khu đô thị mới Thủ Thiêm (thành phố Hồ Chí Minh), sai phạm về quản lý quy hoạch, cấp phép xây dựng tại Đà Nẵng, những vướng mắc và sai phạm về quản lý đầu tư, cấp phép dự án liên quan đến sự cố Formosa Hà Tĩnh, sai phạm trong quản lý đất đai, trong bổ nhiệm cán bộ địa phương, gian lận thi cử nghiêm trọng xảy ra trong Kỳ thi Trung học phổ thông quốc gia năm 2018 tại 3 tỉnh miền núi Hà Giang, Sơn La và Hòa Bình; đại án Việt Á năm 2022 liên đới tới một loạt cán bộ lãnh đạo, quản lý địa phương... cho thấy cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương, trong đó có giám sát của Nhân dân thiếu hiệu quả. Hơn bao giờ hết, yêu cầu “nhốt quyền lực trong lồng cơ chế” đặt ra hết sức bức thiết. Việc nghiên cứu hoàn thiện “cơ chế pháp

lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam” là đòi hỏi cấp bách của thực tiễn.

Đây là chủ đề có ý nghĩa thiết thực trong bối cảnh Nhà nước pháp quyền XHCN hiện nay với nhiều vấn đề mới như mở rộng dân chủ trực tiếp; tiếp tục sắp xếp tổ chức hệ thống chính trị, chính quyền địa phương hai cấp; thúc đẩy chuyển đổi số, quản trị địa phương theo hướng hiện đại; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với kiểm tra, giám sát, phòng chống tham nhũng theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII, XIV của Đảng. Do đó, nghiên cứu sinh lựa chọn thực hiện đề tài luận án ***“Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”***.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### **2.1. Mục đích nghiên cứu**

Trên cơ sở làm rõ những vấn đề lý luận, thực tiễn về “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”, luận án hướng tới xác định các quan điểm, đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế này ở Việt Nam trong giai đoạn sắp tới.

### **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

- *Một là*, rà soát, đánh giá tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước, rút ra những kết quả có thể kế thừa, và khoản trống nghiên cứu đặt ra đòi hỏi luận án tiếp tục giải quyết.

- *Hai là*, nghiên cứu làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò; xác định các yếu tố cấu thành; điều kiện bảo đảm vận hành cơ chế; nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về những nội dung liên quan, từ đó thấy được những bài học, giá trị có tính tham khảo.

- *Ba là*, nghiên cứu làm rõ những thành tựu, hạn chế của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam” trong thực tiễn và chỉ ra các nguyên nhân.

- *Bốn là*, nghiên cứu, luận giải các quan điểm chỉ đạo và các giải pháp góp phần hoàn thiện “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của luận án là lý luận và thực tiễn về “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”; bao gồm các quan điểm khoa học, các quy định của pháp luật, thực tiễn và giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Nhân dân, từ góc độ chuyên ngành Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật.

### **3.2. Phạm vi nghiên cứu**

- *Về nội dung*: Luận án nghiên cứu thể chế pháp lý, các thiết chế cùng sự tương tác giữa chúng nhằm hiện thực hoá quyền giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam. Giám sát của Nhân dân được tiếp cận là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước.

Khái niệm “Nhân dân” vốn có nội hàm khá rộng. Trên phương diện chính trị - pháp lý, Nhân dân là “tập hợp đông đảo những người dân thuộc mọi giai cấp, tầng lớp, thành phần xã hội, dân tộc, tôn giáo, tín ngưỡng đang sinh sống trong một khu vực địa lý nhất định” [198, tr.578]. Ở Việt Nam, Nhân dân là “toàn bộ các dân tộc cùng chung sống trên lãnh thổ Việt Nam và người Việt Nam ở nước ngoài, không phân biệt giai cấp, tầng lớp, địa vị xã hội, dân tộc, tôn giáo; tạo nên khối đại đoàn kết dân tộc, dựa trên nền tảng liên minh giữa giai cấp công nhân, với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức” [86, tr.7].

Trong Luận án này, Nhân dân được hiểu với tư cách một chính thể (cộng đồng dân cư); hoặc từng cá nhân/công dân; hoặc các thiết chế (tổ chức) đại diện của Nhân dân. Do đó, giám sát của Nhân dân có thể do Nhân dân trực tiếp thực hiện với tư cách cộng đồng hay với tư cách công dân thông qua các hình thức phù hợp [84, tr.32]. Bên cạnh đó, Nhân dân còn giám sát thông qua các thiết chế đại diện của mình như tổ chức chính trị (Đảng); cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND); Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; các tổ chức CT-XH; các thiết chế dân chủ ở cơ sở; các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các tổ chức xã hội khác (gọi chung là tổ chức xã hội); cơ quan báo chí, truyền thông,...

Tuy nhiên, giám sát của Đảng, Quốc hội, HĐND không nằm trong phạm vi nghiên cứu của đề tài. Thứ nhất, điều này xuất phát từ thực tế có tính đặc thù ở Việt Nam: Đảng cầm quyền lãnh đạo Nhà nước; giám sát của Đảng tuy không có tính quyền lực nhà nước nhưng có giá trị trong toàn bộ máy nhà nước. Thứ hai, Quốc hội

và HĐND tuy là các thiết chế dân cử, do Nhân dân lập ra; nhưng giám sát lại mang tính quyền lực nhà nước. Hơn nữa, HĐND thuộc chính quyền địa phương, cũng là chủ thể chịu sự giám sát của Nhân dân. Luận án này chỉ tập trung nghiên cứu một số thiết chế tiêu biểu đại diện Nhân dân, gồm: Mặt trận và các tổ chức CT-XH; các thiết chế dân chủ ở cơ sở; các tổ chức xã hội và các thiết chế truyền thông.

- *Về không gian*: Luận án chủ yếu nghiên cứu trong bối cảnh Việt Nam, đồng thời có liên hệ tới một số quốc gia.

- *Về thời gian*: Luận án nghiên cứu chủ yếu trên cơ sở Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), các văn bản quy phạm pháp luật hiện còn hiệu lực. Các quan điểm, giải pháp đề xuất cho giai đoạn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

#### **4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

##### **4.1. Cơ sở lý luận**

Luận án nghiên cứu các nội dung của đề tài trên cơ sở các quan điểm, tư tưởng, nguyên lý, học thuyết về nhà nước và pháp luật, đặc biệt coi trọng cách tiếp cận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm, chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, kiểm soát quyền lực nhà nước, nhấn mạnh vai trò của Nhân dân với tư cách chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước.

Luận án tham khảo, vận dụng một số lý thuyết trong lĩnh vực chính trị - pháp lý và quản trị công như: Lý thuyết chủ quyền nhân dân giúp luận giải tính chính đáng trong giám sát của Nhân dân. Lý thuyết dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện là nền tảng xác định các phương thức để Nhân dân thực hiện giám sát. Lý thuyết quản trị công hiện đại đề cao vai trò của khu vực tư nhân và khu vực phi lợi nhuận bên cạnh khu vực công trong quản trị quốc gia. Lý thuyết quản trị tốt nhấn mạnh các yếu tố về sự tham gia, trách nhiệm giải trình, minh bạch, pháp quyền... là bảo đảm quan trọng cho giám sát Nhân dân. Lý thuyết quản trị quốc gia trong bối cảnh chuyển đổi số, lý thuyết dân chủ kỹ thuật số nhấn mạnh vai trò của công nghệ trong mở rộng giám sát của công dân. Lý thuyết quản trị địa phương gắn với phân cấp, phân quyền nhấn mạnh sự tham gia của Nhân dân trong nền quản trị địa phương. Các bộ tiêu chí đo lường hiệu quả quản trị công qua cảm nhận của người dân (PAPI), mức độ hài lòng của người dân đối với chất lượng phục vụ của khu vực công (SIPAS), chỉ số Quản trị

toàn cầu của Ngân hàng Thế giới, chỉ số phát triển Chính phủ điện tử của Liên hợp quốc, chỉ số Pháp quyền của Dự án Tư pháp thế giới... là những công cụ quan trọng giúp đánh giá hiệu lực, hiệu quả của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”.

#### **4.2. Phương pháp nghiên cứu**

- Về *phương pháp luận*, luận án nghiên cứu dựa trên cơ sở chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử; các vấn đề được nhìn nhận, đánh giá theo quan điểm lịch sử cụ thể, hệ thống, toàn diện, khách quan, biện chứng và các phạm trù của triết học Mác - Lênin.

- Về *phương pháp nghiên cứu cụ thể*, các phương pháp nghiên cứu điển hình của khoa học xã hội được sử dụng như sau:

+ Phương pháp nghiên cứu tài liệu thứ cấp: Suru tầm, thu thập, phân loại, phân tích các tài liệu là sách, báo cáo, bài báo, công trình khoa học, các văn kiện chính trị, pháp luật... về các nội dung liên quan đến đề tài; kế thừa kết quả nghiên cứu, điều tra, khảo sát của một số tài liệu, công trình nghiên cứu đi trước. Phương pháp này được sử dụng xuyên suốt quá trình thực hiện luận án.

+ Phương pháp diễn dịch và quy nạp: Được sử dụng trong phân tích các nội dung nghiên cứu xuyên suốt các chương để đảm bảo tính khoa học, tính chặt chẽ, logic trong lập luận.

+ Phương pháp hệ thống: Được sử dụng xuyên suốt toàn bộ luận án nhằm trình bày các vấn đề, nội dung của luận án theo trình tự, bố cục hợp lý, chặt chẽ, có sự gắn kết, kế thừa, phát triển các vấn đề.

+ Phương pháp luật học so sánh: Được vận dụng trong so sánh, liên hệ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới về các nội dung liên quan ở chương 2.

+ Phương pháp lịch sử: Giúp khái quát sự phát triển về tư tưởng, nhận thức và thực tiễn tình hình nghiên cứu tại chương 1; và góp phần đánh giá quá trình xây dựng, hiện thực hoá giám sát của Nhân dân đối với chính quyền địa phương tại chương 3.

+ Phương pháp thống kê: Hỗ trợ phân tích, đánh giá các nội dung nghiên cứu của Luận án như tình hình nghiên cứu (chương 1), giới thiệu kinh nghiệm nước ngoài (chương 2), đánh giá thực trạng (chương 3).

+ Phương pháp phân tích và tổng hợp: Giúp đi sâu tìm tòi, trình bày các hiện tượng, quan điểm, quy định và thực tiễn Nhân dân giám sát chính quyền địa phương (chương 1, 2, 3); từ đó đưa ra các đánh giá, kết luận và kiến nghị phù hợp (chương 4).

### **5. Đóng góp mới về khoa học của luận án**

- *Một là*, luận án làm rõ khái niệm “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” làm nền tảng xuyên suốt luận án; chỉ ra được một số đặc điểm, vai trò, các yếu tố cấu thành, điều kiện bảo đảm; từ đó xác lập một cơ chế toàn diện, rộng mở để Nhân dân giám sát. Đặc biệt, Luận án nhấn mạnh bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, chính quyền số ở Việt Nam và tính chất đa dạng, phức tạp vốn có của các địa phương, cùng với hạn chế về nguồn lực, điều kiện giám sát của trung ương và các thiết chế giám sát nhà nước khác; qua đó khẳng định ưu thế, ý nghĩa và tính cấp thiết của cơ chế giám sát từ phía Nhân dân.

- *Hai là*, trong nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, luận án áp dụng cách tiếp cận rộng rãi theo phương thức giám sát của Nhân dân, qua đó bao quát được nhiều quốc gia với những cơ chế tương đối điển hình, nổi bật. Đây cũng là nguồn tư liệu để đánh giá, phân tích, tham chiếu khi đề xuất những kiến nghị, giải pháp trong Luận án.

- *Ba là*, luận án phân tích, đánh giá một cách toàn diện thực trạng “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”; từ đó chỉ ra những kết quả, hạn chế nổi bật và nguyên nhân. Đây chính là cơ sở thực tiễn để đề xuất những kiến nghị, giải pháp trong Luận án.

- *Bốn là*, luận án xác lập một số quan điểm và đề xuất hệ thống giải pháp có tính toàn diện, cải cách sâu nhằm cụ thể hoá, đảm bảo thực chất và hiệu quả hơn phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng” [48, tr.173]. Bên cạnh việc tán thành và củng cố một số khuyến nghị, giải pháp mà các công trình đi trước đã gợi mở, luận án cũng có một số đề xuất nâng cao hiệu quả giám sát của Mặt trận và các tổ chức CT-XH gắn với đổi mới tổ chức và hoạt động thực sự sâu sát, gần bó, đại diện cho Nhân dân, từng bước tự chủ về tài chính, độc lập về nhân sự, mở rộng các hình thức, phương pháp giám sát theo hướng chủ động và thiết thực hơn; nhanh chóng hoàn thiện hành lang pháp lý cho các tổ chức xã hội; phát triển hệ thống báo chí, đặc biệt là báo chí địa phương, báo chí tư

nhân; tăng cường giám sát trực tiếp của Nhân dân với một số khuyến nghị về mở rộng phạm vi công dân được đề xuất ý kiến, nguyện vọng dưới hình thức sáng kiến công dân, bàn bạc và quyết định các vấn đề ở địa phương, về cải cách bầu cử và thắt chặt mối liên hệ giữa đại biểu dân cử và cử tri (đại biểu HĐND nên là người sinh sống/làm việc tại địa phương mà mình ứng cử, mở rộng cơ chế công dân dự thính họp HĐND), cụ thể hoá cơ chế cử tri trực tiếp bãi miễn đại biểu dân cử, mở rộng trung cầu ý dân xuống cấp địa phương... Luận án đề xuất xây dựng một cơ chế phản hồi gắn với chế tài nhằm đảm bảo các thông tin, kiến nghị giám sát của Nhân dân không bị vô hiệu hoá trong thực tiễn (nhấn mạnh hiệu quả “hậu giám sát” của Nhân dân).

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

### **6.1. Ý nghĩa về lý luận**

Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần bổ sung, làm phong phú thêm tư duy, lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước, về giám sát của Nhân dân. Đặc biệt, luận án góp phần cung cấp cơ sở khoa học để tiếp tục hoàn thiện “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” theo tinh thần Văn kiện Đại hội XIII, XIV và Nghị quyết số 27-NQ/TW.

### **6.2. Ý nghĩa về thực tiễn**

Những phương hướng, đề xuất có tính khoa học, thực tiễn của luận án có thể mang đến những gợi mở hữu ích, củng cố thêm những lập luận, đề nghị hoàn thiện chính sách, pháp luật có liên quan cũng như nâng cao hiệu quả tổ chức thực thi các quy định nhằm vận hành cơ chế giám sát của Nhân dân thực chất và hiệu quả. Luận án có đóng góp thiết thực đối với công tác xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và đổi mới quản trị địa phương ở Việt Nam hiện nay; đặc biệt trong hoàn thiện thể chế về dân chủ; về giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước; nâng cao tính minh bạch, hiệu quả và sự tham gia của Nhân dân vào nền quản trị địa phương. Ngoài ra, luận án cung cấp thông tin, tư liệu tham khảo trong nghiên cứu, giảng dạy và học tập tại các cơ sở đào tạo về luật, chính trị học, quản lý công.

## **7. Kết cấu của luận án**

Ngoài Mở đầu, Kết luận, Danh mục công trình đã công bố của tác giả và Danh mục tài liệu tham khảo, luận án gồm 4 chương, 10 tiết.

## Chương 1

# TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU

## 1.1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

### 1.1.1. Các công trình nghiên cứu trong nước

#### *1.1.1.1. Các công trình nghiên cứu trong nước về chính quyền địa phương và việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương*

Cùng với quá trình đổi mới hệ thống chính trị, cải cách hành chính, đặc biệt là với chủ trương phân cấp, phân quyền, nghiên cứu về chính quyền địa phương, mối quan hệ trung ương - địa phương, phân cấp, phân quyền và các vấn đề liên quan ngày càng nhiều; bao gồm các sách chuyên khảo, tham khảo; đề tài; luận án, luận văn; bài báo, tạp chí và các công trình khác.

\* *Sách chuyên khảo, tham khảo*

Nguyễn Văn Cương (chủ biên), “*Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay*”, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2015 [30]. Cuốn sách chỉ ra những bất cập trong phân định thẩm quyền trung ương - địa phương tại Việt Nam: tình trạng trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền; phân định thẩm quyền chưa tính tới đặc thù của đô thị so với nông thôn; dẫn tới chính quyền địa phương thụ động, ỷ lại hoặc đẩy công việc quản lý cho chính quyền cấp dưới mà không kèm theo các điều kiện đảm bảo hợp lý... Từ đó, khẳng định yêu cầu đổi mới hệ thống chính quyền địa phương và mối quan hệ giữa trung ương và địa phương.

Trần Thị Diệu Oanh (chủ biên), “*Về minh bạch hoá hoạt động của chính quyền địa phương*”, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2015 [128]. Cuốn sách ra đời trong bối cảnh nghiên cứu về chính quyền địa phương được đẩy mạnh; vị trí, vai trò của chính quyền địa phương ngày càng được khẳng định. Theo các tác giả, hoạt động của chính quyền địa phương gồm ba nội dung cơ bản: ban hành các văn bản pháp quy theo thẩm quyền; thi hành pháp luật tại địa phương; và giám sát, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật. Đây cũng là một cách tiếp cận giúp làm rõ nội dung “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” trong bối

cảnh mới. Đồng thời, cuốn sách nhấn mạnh nguyên tắc minh bạch; phân tích thực tiễn và đề ra các giải pháp minh bạch hoá hoạt động của chính quyền địa phương.

Cùng nhấn mạnh vấn đề minh bạch hoá, còn có cuốn sách *“Vấn đề minh bạch hoá hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”* của Nguyễn Thị Phụng (chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2016 [143]. Trong đó, cuốn sách phân tích thực trạng minh bạch hoá trong hệ thống cơ quan hành chính; từ đó khẳng định những định hướng, biện pháp hướng tới một nền hành chính minh bạch, trong sạch - tiền đề để thực hiện giám sát và nâng cao hiệu quả hoạt động.

Đặc biệt, vấn đề quản trị địa phương đã được đặt ra trong cuốn sách *“Quản trị địa phương: Từ lý thuyết tới thực tiễn”* do Nguyễn Thị Phụng chủ biên, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 2018 [144]. Cuốn sách luận giải những vấn đề chung về quản trị địa phương, gắn với yêu cầu quản trị tốt; giới thiệu các mô hình chính quyền địa phương tự quản tiêu biểu trên thế giới; đánh giá quản trị địa phương ở nước ta theo các lĩnh vực, và mối quan hệ với người dân vì mục tiêu quản trị địa phương hiệu quả.

Đến nay, số lượng sách bàn về chính quyền địa phương ngày càng nhiều, tập trung vào hiệu quả hoạt động, vấn đề phân cấp, phân quyền và giám sát quyền lực. Một số cuốn sách tiêu biểu có thể kể đến như:

Nguyễn Hải Long, Hoàng Xuân Châu, *“Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương”*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2020 [114]. Cuốn sách khái quát về tổ chức bộ máy, nguyên tắc hoạt động, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền địa phương ở Việt Nam trên cơ sở các văn bản quy phạm pháp luật cập nhật; qua đó giúp hình dung các nội dung cụ thể trong “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”.

Nguyễn Văn Đại, *“Nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương cấp xã ở Việt Nam hiện nay”*, Nxb Đại học Vinh, 2020 [39]. Cuốn sách tập trung bàn về chính quyền cấp xã, về dân chủ ở cơ sở; đẩy mạnh phân cấp quản lý và tăng cường năng lực của cấp xã. Đây có thể xem là cấp chính quyền then chốt và ngày càng có vai trò quan trọng trong bộ máy thực thi quyền lực nhà nước.

Học viện Hành chính quốc gia, *“Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương”*, Nxb Bách khoa Hà Nội, 2021 [82]. Cuốn sách trình bày sơ lược pháp luật về chính quyền địa phương; chỉ ra một số xu hướng chung trong xây dựng chính quyền địa phương trên thế giới, liên hệ thực tiễn ở Pháp, Anh, Mỹ, Trung

Quốc. Cuốn sách tiếp cận hoạt động của chính quyền địa phương trên ba phương diện: xây dựng, ban hành văn bản theo thẩm quyền; thi hành pháp luật ở địa phương; và giám sát, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật.

Trần Thị Diệu Oanh (chủ biên), *“Phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương”*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2022 [129]. Cuốn sách khái lược về việc phân chia thẩm quyền giữa các cấp chính quyền; chỉ ra những hạn chế, vướng mắc về mặt pháp lý cũng như trong thực tiễn thực hiện; qua đó mang đến một số gợi mở nhằm xây dựng hệ thống chính quyền địa phương khoa học, hiệu quả.

Nguyễn Bá Chiến, Trần Thị Diệu Oanh, Vũ Thị Mỹ Hằng (đồng chủ biên), *“Kiểm soát quyền lực trong phân cấp, phân quyền”*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2024 [19]. Cuốn sách góp phần củng cố cơ sở lý luận và nhấn mạnh tính cấp thiết phải kiểm soát quyền lực nhà nước trong bối cảnh phân cấp, phân quyền, thực hiện trách nhiệm giải trình, đặc biệt đối với chính quyền địa phương; và phải có một khung khổ pháp luật hiện thực hoá những yêu cầu đó.

*\* Đề tài nghiên cứu*

Đề tài cấp cơ sở: *“Cơ sở lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam”* do Trần Đình Thắng (Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh) chủ nhiệm năm 2018 [167]. Đề tài khái quát những vấn đề lý luận xoay quanh tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; chỉ ra những bất cập, hạn chế và đưa ra một số kiến nghị giúp chính quyền địa phương thực hiện tốt vai trò, chức năng, nhiệm vụ của mình.

Đề tài cấp cơ sở: *“Hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013”*, do Nguyễn Thuý Hoa (Học viện Chính trị khu vực I) chủ nhiệm năm 2018 [78]. Đề tài góp phần hệ thống hoá lý luận, làm rõ thực trạng tổ chức chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013 và định hướng hoàn thiện; qua đó thấy được các khía cạnh trong thực thi quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương trong thực tiễn.

*\* Luận án, luận văn*

Luận án *“Phân cấp, phân quyền trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương Việt Nam hiện nay - vấn đề giải pháp”* của Chu Văn Hưởng, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, năm 2012 [97]. Luận án phân tích lý luận phân cấp, phân quyền từ góc độ chính trị học; đánh giá thực tiễn và đề xuất phương hướng nâng cao hiệu quả thực thi quyền lực nước ở địa phương trong bối cảnh phân cấp, phân quyền.

Luận án “Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay” của Trần Công Dũng, chuyên ngành Luật học, trường Đại học Luật Hà Nội, năm 2016 [37]. Đây là công trình tập trung bàn về hai thiết chế HĐND và UBND; về phương hướng kiện toàn bộ máy và đổi mới hoạt động của HĐND và UBND; nhấn mạnh kiểm soát của xã hội đối với các cơ quan chính quyền địa phương.

\* *Bài báo, tạp chí, tài liệu khác*

Hoàng Minh Hội, “Cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11(387), tháng 6/2019 [85]. Trong bài viết, tác giả khái quát một cách tổng thể về “kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương”, bao gồm kiểm soát về tổ chức - nhân sự; kiểm soát hoạt động của cơ quan, người có thẩm quyền trong hệ thống HĐND, UBND; quyết định hành chính, hành vi hành chính do cơ quan, người có thẩm quyền ban hành hoặc thực hiện; kiểm soát việc thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền và quá trình điều hành kinh tế - xã hội của chính quyền địa phương.

Vũ Đặng Phúc, “Kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hiện nay”, *Tạp chí Quản lý nhà nước* số 298, 2020 [137]. Bài viết xác định việc thực hiện quyền lực nhà nước của UBND gồm: xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; quản lý kinh tế - xã hội; cung ứng dịch vụ công; tổ chức và nhân sự; tài chính - ngân sách và các lĩnh vực khác. Đây cũng là một góc nhìn có tính tham khảo trong tiếp cận nội dung “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”.

Võ Công Khôi, “Thực trạng và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương”, *Tạp chí Lý luận chính trị* số 540 (tháng 02-2023) [102]. Bài viết khái quát về mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của HĐND, UBND các cấp ở nước ta, chỉ ra những vấn đề và giải pháp đổi mới, kiện toàn hệ thống chính quyền địa phương; trong đó nhấn mạnh yêu cầu thúc đẩy chính quyền điện tử, hướng tới chính quyền số, hoàn thiện thể chế giám sát chính quyền địa phương.

Ngoài ra, trong bối cảnh đẩy mạnh sắp xếp tổ chức hệ thống chính trị, xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp, đã có một số nghiên cứu nổi bật như:

“Tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương ở Việt Nam - thực trạng và yêu cầu đổi mới” của Thiều Thị Thu Hương, đăng trên *Tạp chí Quản lý nhà nước điện tử*, ngày 22/04/2025. Bài viết chỉ ra những hạn chế của mô hình chính quyền địa phương ba cấp; luận giải chủ trương xây dựng chính quyền địa phương hai cấp (bỏ cấp huyện) và một số yêu cầu đặt ra: tổ chức lại đơn vị hành chính, xác định tổ chức chính quyền địa phương phù hợp gắn với phân cấp, phân quyền minh bạch, khoa học, hợp lý.

“Tổ chức mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại TP. Hồ Chí Minh trong bối cảnh bỏ đơn vị hành chính cấp huyện - Những thuận lợi và khó khăn” của Phạm Thị Hằng, đăng trên *Tạp chí Quản lý nhà nước điện tử*, ngày 22/5/2025. Bài viết nhấn mạnh những khó khăn, thách thức khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp như áp lực đối với chính quyền cơ sở, nguy cơ chất lượng dịch vụ công giảm sút, thiếu hành lang pháp lý hoàn thiện, thiếu cơ chế giám sát thay thế khi bỏ HĐND cấp quận - phường. Điều này cũng đặt ra yêu cầu củng cố các kênh giám sát từ phía Mặt trận, tổ chức xã hội và người dân...

Các công trình nêu trên đã giúp định hình vị trí, vai trò, cấu trúc, thẩm quyền của chính quyền địa phương trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị Việt Nam. Tuy nhiên, các công trình chưa hoàn toàn thống nhất về nội hàm “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”. Điều này cũng đòi hỏi luận án phải luận giải hướng tiếp cận để xác định phạm vi, nội dung giám sát của Nhân dân.

#### **1.1.1.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam**

\* *Sách chuyên khảo, tham khảo*

Cuốn sách “*Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*” của Đào Trí Úc và Võ Khánh Vinh, do Nxb Công an nhân dân, Hà Nội xuất bản năm 2003 [189]. Đây là cuốn chuyên khảo góp phần đặt nền móng lý luận quan trọng về giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Trong đó, các tác giả đã phân biệt giám sát nhà nước (giám sát bên trong, mang tính quyền lực) và giám sát xã hội (từ bên ngoài, không có tính cưỡng chế).

Tác giả Nguyễn Thị Hiền Oanh, trong cuốn sách “*Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở nước ta hiện nay*”, do Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội xuất bản năm 2005 [126] nhấn mạnh vai trò

nòng cốt của hệ thống Mặt trận trong việc đại diện Nhân dân giám sát chính quyền, đặt vấn đề tăng cường hiệu quả giám sát gắn với đổi mới tổ chức Mặt trận.

Cuốn sách *“Phản biện xã hội và phát huy dân chủ pháp quyền”* do Hồ Bá Thâm và Nguyễn Tôn Thị Tường Vân đồng chủ biên, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội ấn hành năm 2009 [162]. Cuốn sách nhìn nhận phản biện xã hội với tư cách một hình thức giám sát của Nhân dân; trình bày khái niệm, bản chất, nguyên tắc và phương thức thực hiện; nghiên cứu phản biện xã hội ở Việt Nam nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng.

Cuốn sách *“Cơ chế giám sát của Nhân dân đối với hoạt động của bộ máy Đảng và Nhà nước: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn”*, Đào Trí Úc (chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010 [188]. Cuốn sách khái quát lý luận và thực tiễn giám sát của Nhân dân đối với hệ thống Đảng và chính quyền (bao gồm cả trực tiếp và gián tiếp); chỉ ra các quan điểm, yêu cầu, định hướng thực hiện tốt giám sát của Nhân dân.

Trần Ngọc Đường (chủ biên), *“Một số vấn đề phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011 [60]. Xuất phát từ quan điểm về chủ quyền Nhân dân, các cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước đều nhận ủy quyền của Nhân dân, các tác giả lập luận và đưa ra kiến nghị đảm bảo quyền của Nhân dân trong xây dựng và tham gia các công việc của chính quyền, bao gồm đề xuất để Nhân dân bầu trực tiếp một số chức danh trong cơ quan nhà nước.

Nguyễn Văn Dũng, *“Báo chí và dư luận xã hội”*, Nxb Lao động, Hà Nội, 2011 [38]. Cuốn sách phân tích bản chất của báo chí và dư luận xã hội, làm rõ mối quan hệ tác động giữa báo chí và dư luận xã hội, qua đó thấy được vai trò của báo chí với tư cách một phương tiện hỗ trợ người dân giám sát chính quyền.

Cuốn sách *“Hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay”* của Nguyễn Mạnh Bình, Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội ấn hành năm 2012 [9]. Cuốn sách khái lược về giám sát xã hội qua các giai đoạn, giới thiệu về giám sát xã hội ở Hoa Kỳ, Trung Quốc, Thái Lan, Malayxia, Singapore. Trên cơ sở đó, tác giả đánh giá thực tiễn giám sát xã hội ở Việt Nam giai đoạn 1992-2012 và trình bày một số kiến nghị cho giai đoạn tiếp theo.

Cuốn sách *“Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay”* của Nguyễn Thọ Ánh, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật,

Hà Nội, 2012 [4] nêu bật vai trò giám sát của tổ chức Mặt trận, khẳng định đây là phương tiện quan trọng để Nhân dân giám sát nhà nước, phát huy giám sát gắn với phản biện của Mặt trận là yêu cầu bức thiết bảo đảm chủ quyền Nhân dân.

Bên cạnh đó, có nhiều công trình khác đề cập đến giám sát của Nhân dân như: *“Về thi hành pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007”* của Nguyễn Văn Hiến (chủ biên) do Nxb Chính trị quốc gia ấn hành năm 2014 [73], đánh giá khái quát về dân chủ ở cơ sở trong một số lĩnh vực và đưa ra các kiến nghị hoàn thiện pháp luật và thực tiễn thực thi dân chủ ở cơ sở; *“Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam”* do Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội ấn hành năm 2014 [197], làm sáng tỏ thêm về những hình thức qua đó Nhân dân giám sát chính quyền, thực hiện quyền làm chủ của mình; *“Xây dựng và hoàn thiện cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp - cơ sở lý luận và thực tiễn”* do Phan Trung Lý và Đặng Xuân Phương đồng chủ biên, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật ấn hành năm 2017 [116], luận giải cơ chế dân chủ trực tiếp; những thách thức đặt ra, đưa ra những định hướng phát huy dân chủ trực tiếp; *“Thế chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam”* của Nguyễn Long Hải, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2017, bàn về kiểm soát quyền lực từ góc độ thể chế ở Việt Nam; *“Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”* của Nguyễn Minh Đoan (chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2018; *“Kiểm soát quyền lực trong hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay”* của Nguyễn Thị Tuyết Mai (chủ biên), Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2022...

*\* Đề tài nghiên cứu*

Đề tài cấp Bộ *“Xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực trong thể chế chính trị nhằm ổn định và phát triển bền vững chế độ chính trị ở Việt Nam”* do Nguyễn Văn Mạnh làm chủ nhiệm (2017). Đề tài khái quát khung lý luận cơ bản về kiểm soát quyền lực ở Việt Nam, trong đó Nhân dân là một chủ thể kiểm soát quyền lực quan trọng; đánh giá những thành tựu, hạn chế trong thực tiễn; nhằm đưa ra các định hướng phù hợp với bối cảnh và đặc thù ở nước ta.

Đề tài cấp cơ sở *“Giám sát và phản biện xã hội ở Việt Nam hiện nay”*, do Đặng Thị Hoài (Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh) chủ nhiệm năm 2021,

trong đó luận giải, đánh giá về giám sát xã hội được tiến hành bởi Mặt trận, tổ chức CT-XH, tổ chức xã hội, báo chí và người dân.

*\* Luận án, luận văn*

Luận án “*Hoàn thiện pháp luật về giám sát của Nhân dân đối với cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam*” của tác giả Hoàng Minh Hội, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2015). Luận án nghiên cứu khung khổ pháp lý giám sát của Nhân dân đối với hệ thống cơ quan hành chính; làm rõ thực trạng và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật, trong đó các kiến nghị đáng chú ý như đảm bảo tính độc lập cho tổ chức Mặt trận, tách Thanh tra nhân dân khỏi Thanh tra Nhà nước và kiến nghị ban hành “Luật Giám sát của nhân dân”.

Luận án “*Hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Quang Anh, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2015). Luận án là công trình khá toàn diện về các phương thức qua đó Nhân dân giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước. Mặc dù vậy, các đánh giá, giải pháp mang tính khái quát chung. Nghiên cứu chưa đi sâu vào hệ thống chính quyền địa phương và giám sát với hệ thống cơ quan này.

Luận án “*Quyền giám sát của công dân ở Việt Nam hiện nay*” của tác giả Lương Văn Liệu, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2023. Luận án bàn về quyền giám sát của công dân, bao gồm quyền theo dõi, xem xét, đánh giá việc thi hành chính sách, pháp luật nhà nước và quyền yêu cầu, kiến nghị. Tác giả trình bày sơ lược khung khổ pháp lý có liên quan, chỉ ra vướng mắc, bất cập và đưa ra một số đề xuất bảo đảm quyền giám sát của công dân.

*\* Bài báo, tạp chí, tài liệu khác*

Những năm qua, các bài viết bàn về giám sát trực tiếp của Nhân dân ngày càng gia tăng, với một số bài viết tiêu biểu như:

“Mối quan hệ giữa quyền tiếp cận thông tin và quyền giám sát của nhân dân” của Đinh Thanh Phương đăng *Tạp chí Luật học*, số 5/2018 bàn về quyền tiếp cận thông tin - tiền đề để Nhân dân giám sát. Bài viết chỉ ra mối quan hệ tương hỗ chặt chẽ giữa quyền tiếp cận thông tin và quyền giám sát của Nhân dân. Theo đó, tiếp cận thông tin là điều kiện tiên quyết để Nhân dân có thể thực hiện quyền giám sát hiệu quả. Ngược lại, hoạt động giám sát của Nhân dân giúp thúc đẩy tính minh bạch

và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước, từ đó tạo điều kiện thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

“Xây dựng cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước” của Lê Thị Minh Hà, *Tạp chí Giáo dục lý luận*, số 288 (02/2019). Bài viết phân tích sự cần thiết và các giải pháp xây dựng, hoàn thiện cơ chế cho phép Nhân dân tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

“Phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong kiểm soát, giám sát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay” của Nguyễn Thế Trung, đăng trên *Tạp chí Cộng sản*, số 940, tháng 4-2020. Bài viết khẳng định thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, giám sát đội ngũ cán bộ, đảng viên; đồng thời nhấn mạnh vai trò của Mặt trận và các đoàn thể trong đại diện Nhân dân thực hiện quyền giám sát.

Nhiều bài viết bàn về giám sát của Mặt trận và tổ chức CT-XH, tiêu biểu như:

Trần Thanh Mẫn, “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp tăng cường thực hiện giám sát, phản biện xã hội đáp ứng yêu cầu, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân”, *Tạp chí Cộng sản*, số 906, tháng 4-2018. Bài viết phân tích vai trò và định hướng chiến lược để Mặt trận các cấp tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác giám sát, phản biện xã hội, thực sự là cầu nối vững chắc giữa Đảng, Nhà nước và Nhân dân. Bài viết đề cập yêu cầu nâng cao nhận thức; hoàn thiện thể chế, chính sách; đổi mới nội dung, phương thức hoạt động; xây dựng đội ngũ cán bộ; tăng cường phối hợp; phát huy vai trò của các chuyên gia; chú trọng công tác thông tin, tuyên truyền.

Đỗ Văn Thắng, “Phát huy vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng”, *Tạp chí Thông tin khoa học lý luận chính trị*, số 8(78), 2021. Đây là bài viết mang tính tổng kết và định hướng chiến lược, trên cơ sở quan điểm của Đảng về giám sát và phản biện xã hội, đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận và các tổ chức CT-XH trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng.

Lê Tiến Châu, “Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH trong giám sát công tác tổ chức và cán bộ”, *Tạp chí Cộng sản*, số 993, tháng 7-2022. Bài viết làm rõ vai trò của Mặt trận và các tổ chức CT - XH trong

giám sát công tác tổ chức và cán bộ; đánh giá thực tiễn, chỉ ra những hạn chế; đồng thời xác định một số giải pháp: hoàn thiện cơ chế, chính sách; nâng cao nhận thức và trách nhiệm; nâng cao năng lực và chuyên môn; đổi mới phương thức giám sát; tăng cường phối hợp; đảm bảo công khai, minh bạch.

Liên quan đến giám sát của các tổ chức xã hội, truyền thông cũng có một số bài viết như:

Đỗ Thị Ngọc Phương, “Vai trò của các tổ chức xã hội và một vài khuyến nghị”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, số 10/2015. Bài viết đưa ra định nghĩa về tổ chức xã hội; khẳng định vai trò của tổ chức xã hội trong giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước; chỉ ra những khó khăn, thách thức về pháp lý, nguồn lực, cơ chế phối hợp... Từ đó, bài viết đề xuất sửa đổi pháp luật để tạo môi trường thuận lợi, bình đẳng cho hoạt động của tổ chức xã hội; hỗ trợ đảm bảo nguồn lực, tạo điều kiện để tổ chức xã hội tham gia vào các quá trình ra quyết định.

Bài viết “Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay” của Nguyễn Văn Quân đăng trên *Tạp chí Luật học*, số 7/2018 cũng nhấn mạnh vai trò của tổ chức xã hội trong giám sát chính quyền, thúc đẩy tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng chống tham nhũng, tiêu cực; đồng thời chỉ rõ yêu cầu hoàn thiện khung pháp lý, đảm bảo nguồn lực, sự phối hợp của chính quyền, khuyến khích sự tham gia chủ động của các tổ chức này.

Nguyễn Như Phát, “Vai trò giám sát xã hội của các tổ chức xã hội đối với các vấn đề về quyền con người”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 11/2018. Bài viết khẳng định vai trò không thể thiếu của các tổ chức xã hội thúc đẩy và bảo vệ quyền con người; tuy nhiên cũng chỉ ra những thách thức về nhận thức, tư duy và pháp lý dẫn đến giám sát của các tổ chức này thiếu bền vững; từ đó gợi mở những vấn đề cần giải quyết.

Bùi Thị Hương, Trần Thị Loan, “Pháp luật Thái Lan về tổ chức xã hội và vai trò của tổ chức xã hội trong quản lý nhà nước - Một số kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 9(365), 2018. Bài viết tập trung nghiên cứu kinh nghiệm của Thái Lan trong quản lý và phát huy vai trò của các tổ chức xã hội trong giám sát chính quyền, giải quyết các vấn đề xã hội; từ đó rút ra những bài học cho việc hoàn thiện pháp luật và phát huy vai trò của tổ chức xã hội ở Việt Nam.

Nguyễn Trọng Bình, “Tổ chức xã hội ở Trung Quốc: Thực trạng và định hướng phát triển”, *Tạp chí Nghiên cứu Đông Bắc Á*, số 12(250), 2021. Bài viết tổng quan thực trạng hoạt động của các tổ chức xã hội tại Trung Quốc dưới sự kiểm soát chặt chẽ của nhà nước, đánh giá những đóng góp và hạn chế của chúng, đồng thời chỉ ra những định hướng phát triển trong tương lai.

Phạm Huy Kỳ, “Báo chí thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội - vấn đề và giải pháp”, *Tạp chí Lý luận chính trị và truyền thông*, số 6/2022. Bài viết nghiên cứu vai trò thiết yếu của báo chí trong giám sát và phản biện xã hội, phân tích những vấn đề, thách thức còn tồn tại và khuyến nghị các giải pháp về nâng cao nhận thức - chính trị - pháp lý, xây dựng đội ngũ nhà báo, tăng cường kiểm định thông tin.

Các công trình nêu trên đã khẳng định được tính tất yếu của Nhân dân giám sát quyền lực nhà nước; vai trò nòng cốt của Mặt trận, các tổ chức CT-XH, các thiết chế dân chủ ở cơ sở, bên cạnh các tổ chức xã hội, truyền thông; khát quát bức tranh chung về Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Tuy nhiên, những công trình này chưa đi sâu nghiên cứu về giám sát “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”.

#### ***1.1.1.3. Các công trình nghiên cứu liên quan đến cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam***

*\* Sách chuyên khảo, tham khảo*

“*Uy tín và cơ cấu: Sự tham gia của người dân và bầu cử địa phương ở Việt Nam*”, do UNDP và Oxfarm hợp tác ấn hành năm 2015: Trên cơ sở số liệu khảo sát thực tiễn, nghiên cứu đề xuất hoàn thiện cơ chế để người dân tham gia vào công tác quản trị địa phương, mở rộng các kênh tiếp nhận ý kiến phản hồi của người dân, sáp nhập Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng, khuyến khích sử dụng tiếng dân tộc thiểu số. Một số khuyến nghị cụ thể đối với bầu cử: áp dụng đồng bộ quy định về thủ tục bầu cử cho bầu cử đại biểu HĐND và bầu trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố, không cho phép bầu thay, tăng tính đa dạng của ứng cử viên, giảm tỉ lệ đại biểu kiêm nhiệm, các đoàn thể và tổ chức xã hội tham gia giám sát bầu cử.

“*Phản biện xã hội của báo chí Việt Nam qua một số sự kiện nổi bật*” của Phan Văn Kiên, Nxb Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, 2015: Cuốn sách bàn về ý nghĩa của phản biện xã hội; nêu bật vai trò phản biện của tác phẩm báo chí Việt Nam hiện

đại qua một số sự kiện tiêu biểu như: Dự án đường sắt cao tốc, mưa lũ lịch sử tại Hà Nội, thay thế cây xanh ở Hà Nội năm 2015... Tuy nhiên, cuốn sách chưa bàn nhiều về những thách thức, hạn chế; chưa đề cập đến mối quan hệ giữa báo chí với Nhân dân.

*“Tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”* do Vũ Thư chủ biên, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 2019. Cuốn sách xác định yêu cầu giám sát chính quyền địa phương trên các mặt: quản lý - điều hành, cung ứng dịch vụ công, tổ chức - nhân sự, tài chính - ngân sách và các mặt khác. Nội dung giám sát bao gồm cả tính hợp pháp (sự phù hợp với pháp luật) và tính hợp lý (tính tối ưu của phương án được lựa chọn, gắn với hiệu quả, sự phù hợp với thực tiễn). Nhân dân thông qua việc quyết định tổ chức bộ máy (bầu cử, bãi miễn), các hoạt động yêu cầu, kiến nghị, gây áp lực... giám sát hoạt động của chính quyền.

Nguyễn Thị Báo (chủ biên), *“Kiểm soát quyền lực nhà nước ở cấp xã vùng đồng bằng sông Hồng”*, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội, 2020: Cuốn sách khái quát tầm quan trọng của kiểm soát quyền lực nhà nước ở cấp xã, chỉ ra phương thức, nội dung, hình thức kiểm soát; khảo sát thực trạng ở ba tỉnh thuộc vùng đồng bằng sông Hồng (Hà Nội, Hải Phòng, Thái Bình); kiến nghị các nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật, tăng cường hiệu quả của các thiết chế kiểm tra, giám sát; nhưng chưa đề cập sâu đến giám sát trực tiếp của Nhân dân.

Nguyễn Duy Trình (chủ biên), *“Hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Qua thực tiễn thành phố Đà Nẵng)”*, Nxb Đà Nẵng, 2023. Cuốn sách nghiên cứu thực tiễn giám sát và phản biện của tổ chức Mặt trận tại thành phố Đà Nẵng, qua đó thấy được ý nghĩa và những đóng góp quan trọng, đồng thời chỉ ra những vướng mắc, khó khăn và phương hướng khắc phục. Tuy nhiên, cuốn sách chỉ giới hạn ở lăng kính của một đô thị phát triển, chưa thể bao quát hết thực tiễn sinh động, điển hình trên cả nước.

*\* Đề tài nghiên cứu*

- Đề tài cấp cơ sở *“Kiểm soát hoạt động chính quyền địa phương”* do Lương Thanh Cường, Học viện Hành chính chủ trì, năm 2013. Đề tài đã phân tích khung lý luận và thực tiễn kiểm soát hoạt động chính quyền địa phương ở Việt Nam; tuy nhiên những đánh giá của đề tài áp dụng đối với giai đoạn trước khi có Hiến pháp 2013.

- Đề tài cấp cơ sở *“Kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay”*, do Vũ Ngọc Hà (Học viện Chính trị khu vực I)

chủ nhiệm năm 2019. Đề tài củng cố, bổ sung lý luận về kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương, đặc biệt từ sau Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, xác định Nhân dân là một chủ thể/kênh giám sát chính yếu.

- Đề tài cấp Bộ *“Kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam: Cơ sở lý luận và thực tiễn”* (2023-2024) do Trần Quyết Thắng, Phân viện Học viện Hành chính quốc gia khu vực miền Trung chủ nhiệm. Đề tài tiếp cận một cách hệ thống, với nhiều đánh giá sâu sắc, giải pháp thiết yếu nhằm kiểm soát quá trình thực thi quyền lực của chính quyền địa phương; tuy không tập trung vào giám sát Nhân dân nhưng vẫn chứa đựng một số ý tưởng có tính tham khảo đối với luận án.

*\* Luận án, luận văn*

Luận án *“Hoàn thiện cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ cơ sở ở Việt Nam hiện nay”* của Nguyễn Tiến Thành, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2016. Luận án nghiên cứu hệ thống thể chế, cùng các thiết chế hỗ trợ thực hiện dân chủ cơ sở ở Việt Nam, nhờ đó phát huy vai trò giám sát của Nhân dân ở cấp cơ sở.

Luận án *“Kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay”* của Vũ Đặng Phúc, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2020. Luận án tập trung nghiên cứu kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của UBND cấp tỉnh; đóng góp một số phương hướng, giải pháp để UBND cấp tỉnh thực hiện tốt nhiệm vụ, thẩm quyền được trao. Tuy nhiên, cơ chế giám sát từ phía Nhân dân còn chưa được nghiên cứu sâu.

Luận án *“Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương theo pháp luật Việt Nam”* của Hà Ngọc Anh, Học viện Khoa học xã hội, 2020. Luận án khẳng định thực hiện trách nhiệm giải trình là nghĩa vụ của chính quyền địa phương, cũng là yêu cầu tất yếu của kiểm soát quyền lực; việc thực hiện nghĩa vụ giải trình có thể tiến hành chủ động hoặc theo yêu cầu của các chủ thể theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, luận án chưa đề cập đến trách nhiệm giải trình gắn với việc phản hồi kiến nghị từ giám sát của Nhân dân.

*\* Bài báo, tạp chí, tài liệu khác*

Đặng Minh Tuấn, Hoàng Thị Ái Quỳnh, *“Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại Việt Nam - Tiếp cận dưới góc độ phân quyền”*, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học*, tập 34, số 2/2018: Bài viết làm rõ một số bất cập, rào cản trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương, khẳng định yêu

cầu đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đồng thời tăng cường kiểm soát quyền lực tại địa phương: đề cao cơ chế trách nhiệm của chính quyền địa phương, phát huy vai trò giám sát của Nhân dân.

Hoàng Minh Hội, “Cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11(387), tháng 6/2019: Bài viết chỉ ra hai cơ chế kiểm soát cơ bản đối với chính quyền địa phương, đó là cơ chế kiểm soát mang tính quyền lực nhà nước (từ phía Quốc hội, Chính phủ, cơ quan nhà nước cấp trên, Tòa án...) và cơ chế kiểm soát xã hội (từ phía Đảng, Mặt trận, tổ chức CT-XH, tổ chức xã hội, truyền thông, công dân). Bài viết phân tích khung thể chế pháp lý và thực tiễn triển khai, nêu định hướng, giải pháp góp phần đảm bảo chính quyền các cấp hoạt động trong khuôn khổ pháp luật, có hiệu quả và thực sự phục vụ Nhân dân [85].

Nguyễn Thị Báo, “Một số giải pháp bảo đảm kiểm soát quyền lực nhà nước ở cấp xã trong giai đoạn hiện nay”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, số 12/2019: Bài viết chỉ rõ quá trình thực hiện quyền lực nhà nước của UBND cấp xã chịu sự kiểm soát của cấp ủy đảng, HĐND, Mặt trận và các tổ chức CT-XH. Từ đó, bài viết đề xuất các kiến nghị nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả kiểm soát đối với chính quyền cấp xã từ bên trong cũng như từ bên ngoài [7].

Vũ Đặng Phúc, “Kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hiện nay”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 298, 2020: Bài viết nhấn mạnh vị trí, vai trò của UBND cấp tỉnh; yêu cầu kiểm soát chặt chẽ việc thực hiện quyền lực nhà nước của UBND cấp tỉnh, đặt trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền; tập trung nghiên cứu đề xuất các kiến nghị nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả kiểm soát đối với UBND cấp tỉnh [137].

Một số bài viết giới thiệu kinh nghiệm quốc tế, thực tiễn các nước nhằm giám sát, chế ước, bảo đảm hệ thống chính quyền địa phương thực thi quyền lực đúng mục đích và hiệu quả:

Nguyễn Như Phát, Trần Văn Biên, “Giám sát hoạt động của các cấp hành chính tự quản ở Cộng hoà liên bang Đức”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 9/2003. Bài viết giới thiệu các hình thức giám sát chính quyền địa phương tự quản ở Đức và bài học tham chiếu cho Việt Nam.

Vũ Đặng Phúc, “Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của một số nước trên thế giới và một vài khuyến nghị cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghề luật*, số 11/2020:

Bài viết giới thiệu thực tiễn kiểm soát hệ thống hành pháp ở một số quốc gia, qua đó đưa ra những gợi mở nhằm hoàn thiện cơ chế giám sát, kiểm soát hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Nguyễn Thị Thanh Nga, Vũ Đăng Phúc, “Kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở một số nước châu Âu”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 307, 8/2021: Bài viết giới thiệu thực tiễn giám sát, kiểm soát chính quyền địa phương ở một số nước châu Âu, bao gồm kiểm soát của các cơ quan nhà nước hữu quan theo luật định và kiểm soát của các thiết chế xã hội, qua đó thấy được một số giá trị có tính gợi mở cho Việt Nam.

Bên cạnh đó, có các bài viết liên quan trực tiếp đến cơ chế giám sát của Nhân dân đối với chính quyền địa phương như:

Phạm Thị Ngọc Dung, “Nhân dân kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”, *Tạp chí Giáo dục lý luận*, số 295 (8/2019): Bài viết phân tích, đánh giá các phương thức để Nhân dân theo dõi, giám sát chính quyền địa phương thông qua các quyền bầu cử, bãi miễn, trưng cầu ý dân, khiếu nại, tố cáo; các tổ chức đại diện và các hình thức dân chủ ở cơ sở.

Vũ Ngọc Hà, “Nhân dân kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”, *Tạp chí Giáo dục lý luận*, số 295 (8/2019): Bài viết phân tích, đánh giá, làm rõ căn cứ, điều kiện pháp lý triển khai các hoạt động giám sát của Nhân dân với hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam.

Đặng Thị Hà, “Hoàn thiện pháp luật về giám sát của xã hội đối với Hội đồng nhân dân các cấp ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, số 9/2022: Bài viết phân tích thực trạng pháp luật về giám sát của công dân, Mặt trận, tổ chức CT-XH các cấp cũng như các tổ chức xã hội đối với HĐND các cấp ở Việt Nam.

Tựu chung lại, nhiều công trình có liên quan đã làm rõ yêu cầu phát huy vai trò của Nhân dân trong giám sát “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”, đã phân tích một số hình thức, phương pháp Nhân dân giám sát, tập trung vào một cấp chính quyền hoặc một phương diện nhất định, nhưng chưa mang tính tổng thể, toàn diện và hệ thống. Giám sát của Nhân dân chưa được đánh giá đầy đủ, từ điều kiện, cách thức giám sát cho đến quy trình tiếp nhận, xử lý, phản hồi ý kiến, kiến nghị giám sát. Thực tế, chưa có công trình nào nghiên cứu trực diện về “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”.

### 1.1.2. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài

#### 1.1.2.1. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài về chính quyền địa phương và việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương

Từ những năm 1980, các nghiên cứu trên thế giới về chính quyền địa phương và mối quan hệ giữa trung ương và địa phương bắt đầu nở rộ, gắn với cuộc khủng hoảng nhà nước phúc lợi, xu hướng dân chủ hoá và đòi hỏi của quản trị công hiện đại. Cho đến nay, các nghiên cứu về chính quyền địa phương hết sức đồ sộ, với nhiều khía cạnh đa dạng, và được tiếp cận từ nhiều chuyên ngành khác nhau. Từ góc độ luật học, chủ đề này cũng nhận được sự quan tâm của nhiều học giả, với hàng loạt các công trình nghiên cứu ở các quốc gia.

Một trong những công trình tiêu biểu có thể kể đến là *“International Handbook on Local Government Reorganization: Contemporary Developments”* (Sổ tay quốc tế về tái cấu trúc chính quyền địa phương: Những xu hướng phát triển đương đại) do Donald Rowat biên tập (Nxb Greenwood, Westport, Hoa Kỳ, 1980). Cuốn sách phân tích các xu hướng tái tổ chức chính quyền địa phương trên thế giới, trong đó có xu hướng phân cấp, phân quyền, được thúc đẩy bởi yêu cầu về tính hiệu quả, dân chủ, và cải thiện chất lượng dịch vụ công. Xu hướng này cũng thắt chặt hơn mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và người dân, thúc đẩy yêu cầu về trách nhiệm giải trình trước Nhân dân.

Cuốn sách *“Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States”* (Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương: so sánh các quốc gia đơn nhất ở Tây Âu) của Edward C. Page và Michael Goldsmith (Nxb Sage, New York, Hoa Kỳ, 1987) phân tích và so sánh mối quan hệ phức tạp giữa chính quyền trung ương và địa phương trong bối cảnh các quốc gia đơn nhất ở Tây Âu. Do các yếu tố lịch sử, văn hóa, thể chế và chính trị mà mức độ tự chủ của chính quyền địa phương có thể rất khác nhau: có nơi chính quyền trung ương duy trì quyền kiểm soát mạnh mẽ đối với địa phương; có nơi chính quyền địa phương có quyền tự quyết đáng kể trong các lĩnh vực cụ thể; bên cạnh đó là xu hướng hợp tác và chia sẻ trách nhiệm giữa trung ương và địa phương.

Bên cạnh đó, cuốn sách *“Central-Local Relations in Asia-Pacific”* (Mối quan hệ trung ương - địa phương ở châu Á - Thái Bình Dương) do Mark Turner biên tập (Nxb Macmillan, London, Vương quốc Anh, 1999) mang đến một góc nhìn

sâu sắc về bản chất phức tạp của mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương trong bối cảnh các quốc gia Châu Á - Thái Bình Dương đang vật lộn với những thách thức của phi tập trung hóa, quản trị và phát triển. Tuy nhiên, cuốn sách chưa đề cập đến việc kiểm soát, giám sát đối với chính quyền địa phương trong điều kiện kiểm soát từ phía trung ương có xu hướng giảm dần.

Gắn với bối cảnh các nước đang phát triển, có công trình *“Local governance in developing countries” (Quản trị địa phương ở các quốc gia đang phát triển)*, do Anwar Shah biên tập, Ngân hàng Thế giới xuất bản tại Washington D.C, Hoa Kỳ, năm 2006. Cuốn sách nhận định vai trò của chính quyền địa phương là khắc phục thất bại của thị trường và của chính quyền trung ương, đồng thời nhấn mạnh xu hướng quản trị địa phương lấy người dân làm trung tâm, trao quyền cho công dân. Cuốn sách cũng khái lược về chính quyền địa phương tại các nước đang phát triển ở châu Phi (Nam Phi, Uganda), châu Á (Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia), châu Âu và Trung Á (Kazakhstan, Ba Lan), Mỹ Latinh và Caribe (Argentina, Brazil, Chile).

Đặc biệt, cuốn sách *“Local governance reform in global perspective” (Cải cách quản trị địa phương từ góc độ toàn cầu)* của Norbert Kersting, Janice Caulfield, R.Andrew Nickson, Dele Olowu và Hellmut Wollmann (Nxb VS Verlag für Sozialwissenschaften, Đức, 2009) chỉ ra rằng cải cách quản trị địa phương đã trở thành một xu hướng nổi bật trên khắp thế giới dưới tác động của toàn cầu hoá, dân chủ hoá, xu hướng phi tập trung hoá cũng như áp lực từ các tổ chức quốc tế. Tăng cường sự tham gia của công dân, cải thiện tính minh bạch và trách nhiệm giải trình là những yêu cầu hàng đầu đặt ra trong quản trị địa phương ở các quốc gia.

Ngoài ra, có thể kể đến nghiên cứu *“Reforming local government in Vietnam - Lessons learned from Japan” (Cải cách chính quyền địa phương ở Việt Nam - bài học từ Nhật Bản)* của Phan Thị Lan Hương, tại Đại học Nagoya, Nhật Bản, năm 2012. Luận án khái lược một số vấn đề lý thuyết về chính quyền địa phương, quản trị địa phương, quản trị tốt, phân quyền, tự quản địa phương; lịch sử chính quyền địa phương Việt Nam qua các thời kỳ, khung pháp lý về mối quan hệ trung ương - địa phương, chỉ ra một số vấn đề bất cập và yêu cầu đổi mới hệ thống chính quyền địa phương với sự tham chiếu kinh nghiệm của Nhật Bản trong xây dựng chính quyền địa phương. Nghiên cứu nhìn nhận chính quyền địa phương ở Việt Nam trong sự so

sánh với Nhật Bản, từ đó thấy được yêu cầu đổi mới theo hướng tiến bộ và dân chủ hơn, tăng cường vai trò của Nhân dân đối với nền quản trị địa phương.

Cuốn sách “*Central - local relations in Asian constitutional systems*” (*Quan hệ trung ương - địa phương trong hệ thống Hiến pháp châu Á*) do Harding, A., và Sidel, M. biên tập (Nxb Hart, Oxford and Portland, Oregon, 2018). Cuốn sách đề cập đến quá trình biến đổi trong quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương ở Việt Nam cùng xu hướng phân cấp, phân quyền, làm nổi bật những đặc điểm, xu hướng và thách thức của quá trình phân cấp tại Việt Nam. Tuy nhiên, cuốn sách chưa đi sâu vào những thách thức trong giám sát, kiểm soát “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” và vai trò của Nhân dân.

Bài viết “Investigating the multi-dimensional civic engagement in community-building: a study on local crime prevention groups in South Australia” (Về sự tham gia đa chiều của người dân trong xây dựng cộng đồng: một nghiên cứu về các nhóm phòng chống tội phạm địa phương ở Nam Úc) của Rongbin Yang, đăng trên tạp chí *Local Government Studies*, tháng 2-2026 nhấn mạnh sự tham gia của người dân vào các công việc của địa phương là một chỉ số quan trọng cho sự thành công bền vững của các chính sách công. Tác giả xem xét năm khía cạnh của sự tham gia của người dân: thể chất, nhận thức, tình cảm, xã hội và đạo đức. Kết quả nghiên cứu khẳng định nên khuyến khích nhiều hình thức tham gia song song thay vì chỉ ưu tiên một hình thức duy nhất.

Có thể thấy, các công trình về chính quyền địa phương ở nước ngoài chủ yếu tập trung vào mối quan hệ trung ương - địa phương, xu hướng phân quyền, tự quản địa phương, yêu cầu dân chủ hoá và tăng cường sự tham gia của công dân vào quản trị địa phương. Dù khác biệt về thể chế, mô hình, nhưng đây là những gợi mở có giá trị trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam theo hướng hiện đại, minh bạch, tạo điều kiện cho hoạt động giám sát của Nhân dân.

#### **1.1.2.2. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước**

Tư tưởng Nhân dân giám sát quyền lực nhà nước đã hình thành từ rất sớm, gắn với các quan niệm về dân chủ, loại trừ chuyên quyền, độc tài. Trong tác phẩm “*Leviathan*” (1651) (*Thủy quái*, Nxb Đà Nẵng, 2013, dịch giả Nguyễn Phương Anh),

Thomas Hobbes đã lập luận rằng quyền lực nhà nước được hình thành từ sự uỷ quyền của người dân thông qua “khế ước xã hội”. Nhưng quyền lực luôn có xu hướng bị lạm dụng do bản tính vị kỷ của con người, và vì vậy cần được kiểm soát. Kế thừa tư tưởng của T.Hobbes về khế ước xã hội, trong tác phẩm “*Two Treatises of Government*” (*Hai chuyên luận về chính quyền*) (1689) (Nxb CreateSpace, California, Hoa Kỳ, 2014), John Locke lý giải nguồn gốc của quyền lực nhà nước là do nhân dân trao cho. Jean Jacques Rousseau, trong tác phẩm “*Du contrat social*” (1762) (“*Bàn về khế ước xã hội*”, Nxb Chính trị - Hành chính, Hà Nội, 2013, dịch giả Hoàng Thanh Đạm), cũng khẳng định chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước là Nhân dân. Nhân dân lập ra chính quyền và có khả năng lật đổ chính quyền nếu chính quyền đó không phụng sự nhân dân.

Ngoài ra, không thể không nhắc đến tác phẩm “*Representative government*” (1861) của John Stuart Mill (“*Chính thể đại diện*”, Nxb Tri thức, Hà Nội, 2018, Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn dịch). Khi khảo cứu về các thiết chế dân chủ đại diện, J.S.Mill khẳng định “chính thể lý tưởng tốt nhất là hình thức chính thể trong đó chủ quyền, hay quyền kiểm soát tối cao như một phương sách cuối cùng, được trao cho toàn thể khối tập hợp cộng đồng; mỗi một công dân không chỉ có tiếng nói trong việc vận dụng chủ quyền cơ bản ấy, mà còn ít nhất cũng thỉnh thoảng được yêu cầu tham gia thực sự vào việc cai trị bằng cách đích thân thực hiện một chức năng nào đó, mang tính địa phương hay tổng quát”.

Chủ quyền nhân dân và giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước đã trở thành một trong những nội dung cốt lõi của chủ nghĩa lập hiến tư sản. Những người theo chủ nghĩa lập hiến Mỹ như Thomas Jefferson, James Madison, Alexander Hamilton, John Jay... đều nhấn mạnh để giám sát, chế ước quyền lực nhà nước, không thể mong đợi vào lòng tin, vào đạo đức con người, mà phải dựa vào ràng buộc của Hiến pháp và pháp luật (A. Hamilton, J. Madison and J. Jay, *The Federalist Papers*, 1788) (Nxb Đại học Yale, Vương quốc Anh, 2009).

John Dewey, với tác phẩm “*The public and its problems*” (*Nền cộng hoà và những vấn đề của nó*) (Nxb Swallow, Athens, Hy Lạp, 1927) khẳng định rõ mục tiêu và sứ mệnh của nhà nước là phục vụ nhân dân, do đó cần đặt mình dưới sự giám sát của nhân dân; nhiệm kỳ của quan chức là hữu hạn và do nhân dân quyết định. Cuốn

sách gọi mở rằng, bầu cử dân chủ là phương thức tối quan trọng buộc chính quyền thực sự chịu trách nhiệm trước nhân dân.

D. Lerner và H.D. Laswell, trong cuốn *“The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method”* (Khoa học chính sách: Sự phát triển mới về phạm vi và phương pháp), Nxb Đại học Stanford, California, Hoa Kỳ, 1951 nhấn mạnh sự tham gia và phản biện của Nhân dân xuyên suốt quá trình hoạch định, ban hành chính sách công. Cuốn sách đặt nền móng cho một hình thức giám sát quyền lực nhà nước quan trọng của Nhân dân – tham gia vào quá trình quyết định chính sách.

Trong tác phẩm *“The sources of social power”* (Nguồn gốc quyền lực xã hội) do Nxb Đại học Cambridge ấn hành năm 1986, Meachel Mann cũng khẳng định vai trò và quyền lực của Nhân dân. Bầu cử, trưng cầu ý dân và các quyền công dân là những phương tiện giúp thực thi dân chủ, giám sát bộ máy chính quyền.

Cuốn sách *“Models of democracy”* (Nxb Polity, Cambridge, 1987) của David Held, được Nxb Tri thức phát hành ở Việt Nam năm 2013 với tên gọi *“Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại”*, khẳng định dân chủ đi liền với tự do và kiểm soát quyền lực. Held nhấn mạnh sự tham chính của người dân, đặc biệt là tham gia thảo luận trực tiếp, công khai đối với các vấn đề tập thể. Ông đưa ra một mô hình dân chủ chiết trung gắn với khái niệm *“democratic autonomy”* (tự quản dân chủ hay tự trị dân chủ) nơi người dân giữ vị trí trung tâm trong tổ chức đời sống cộng đồng. Ở đó, phải có những thiết chế để giới hạn quyền lực của kẻ mạnh, đồng thời đảm bảo sự bình đẳng của mỗi cá nhân trong quyết định các công việc chung của xã hội.

Robert D. Putnam, thông qua công trình *“Making Democracy Work - Civic Traditions in modern Italy”* (Xây dựng nền dân chủ - Truyền thống công dân ở nước Ý hiện đại) (Nxb Đại học Princeton, New Jersey, Hoa Kỳ, 1993) khẳng định sự tồn tại và phát triển của các tổ chức xã hội mang lại những tác động lớn, khơi gợi sự tham gia tích cực và hiệu quả của người dân vào các công việc chung của cộng đồng, địa phương. Thông qua đó, các tổ chức xã hội trở thành một chủ thể quan trọng tham gia giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Ngân hàng châu Á, trong ấn phẩm *“Phục vụ và duy trì, cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh”* (Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003) cũng nhận định các tổ chức xã hội góp phần tạo lập “nền tảng cho hoạt động quản lý nhà nước có hiệu quả, tạo ra khả năng tranh luận với chính quyền, các mối quan hệ mang

tính xây dựng giữa mọi người, các cơ hội để ảnh hưởng đến chính sách, tạo ra những cơ chế cho sự tham gia của công chúng và tham gia cung ứng dịch vụ công” [121, tr.633]; “tạo lập nền tảng chính trị của chính quyền nhân dân” [121, tr.141].

Năm 2017, Chen, D. có bài viết rất thú vị với tiêu đề “Supervision by public opinion or by government officials? Media criticism and central-local government relations in China” (“Sự giám sát của dư luận hay của chính quyền? Sự phê bình của truyền thông và mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương ở Trung Quốc”), đăng trên Tạp chí *Modern China*, số 43(6), 2017, tr.620-645. Bài viết phân tích vai trò của truyền thông (chủ yếu là báo chí cấp trung ương) trong giám sát chính quyền địa phương ở Trung Quốc và lập luận rằng, trong bối cảnh Trung Quốc, giám sát của truyền thông chủ yếu đóng vai trò như một kênh không chính thức để chính quyền trung ương giám sát chính quyền địa phương. Tuy không phải là một biểu hiện của quyền lực độc lập từ dư luận, nhưng đây được xem là một kênh giám sát không chính thức rất hiệu quả.

Như vậy, các công trình nêu trên đều nhấn mạnh chủ quyền Nhân dân chỉ có thể đạt được thông qua Hiến pháp, pháp luật và những công cụ pháp lý mạnh mẽ ràng buộc trách nhiệm của chính quyền trước Nhân dân; nhấn mạnh vai trò của tổ chức xã hội, các thiết chế phi Nhà nước hoàn toàn độc lập, khách quan trong giám sát Nhà nước. Đây là kênh tham chiếu quan trọng khi nghiên cứu hoàn thiện thể chế pháp lý về giám sát của Nhân dân.

#### **1.1.2.3. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương**

Cùng với sự gia tăng vị thế, vai trò của chính quyền địa phương, dân chủ hoá, phân quyền, trao quyền ở khắp các quốc gia, mối quan hệ và tính chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trước Nhân dân ngày càng được quan tâm nghiên cứu.

Bruce Stinebrickner, trong cuốn “*State and local government*” (*Chính quyền bang và chính quyền địa phương*) (tái bản lần thứ 8), xuất bản bởi Dushkin/McGraw-Hill, Guilford, Connecticut, Hoa Kỳ, 1997 đã tập hợp những bài viết bàn về đời sống nhà nước ở Hoa Kỳ, bao gồm lược sử về chủ nghĩa liên bang; hệ thống chính quyền ở Hoa Kỳ; và những cơ chế đảm bảo chính quyền phục vụ và chịu trách nhiệm trước Nhân dân: bầu cử, đảng phái chính trị, các nhóm vận động hành lang, truyền thông, trung cầu dân ý, sáng kiến công dân...). Cuốn sách gợi mở những phương thức quan

trọng giúp Nhân dân giám sát chính quyền địa phương, tuy nhiên một số nội dung có thể không phù hợp với bối cảnh ở Việt Nam.

David C. Saffell và Harry Basehart, trong cuốn *“State and Local government: Politics and Public policies”* (Chính quyền bang và chính quyền địa phương: Chính trị và chính sách công), Nxb McGraw-Hill, New York, Hoa Kỳ, 2005 đã bàn về các vấn đề chính trị và chính sách xoay quanh chính quyền bang và chính quyền địa phương ở Hoa Kỳ: từ bối cảnh xã hội ảnh hưởng tới sự định hình các cấp chính quyền đến các đảng phái, nhóm lợi ích, bầu cử và tham chính, lập pháp, hành chính, cảnh sát, toà án, và các vấn đề như tài chính, nông thôn, đô thị, hoạch định chính sách. Giám sát của Nhân dân, tuy có được đề cập nhưng chưa rõ nét.

Bên cạnh đó, có thể kể đến công trình của Anwar Shar (eds), *“Local governance in industrial countries”* (Quản trị địa phương ở các nước công nghiệp), World Bank, 2006. Cuốn sách nhấn mạnh chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm trước người dân về hiệu quả hoạt động và việc sử dụng nguồn lực, đáp ứng nhu cầu và nguyện vọng của người dân. Tuy nhiên, cuốn sách chưa phân tích sâu về những điều kiện bảo đảm, đặc biệt là phương thức để Nhân dân giám sát chính quyền địa phương, buộc chính quyền địa phương chịu trách nhiệm trước Nhân dân.

Janice Morphet, trong nghiên cứu *“Modern Local Government”* (Chính quyền địa phương hiện đại), Sage Publications, California, Hoa Kỳ, 2008 chỉ ra rằng chính quyền địa phương hiện đại là sự chuyển dịch từ trạng thái quản lý sang quản trị, với quyền tự quyết nhất định để thực hiện hoạt động quản trị phù hợp với nhu cầu, điều kiện thực tế ở địa phương. Sự kiểm soát từ phía trung ương thu hẹp lại (chủ yếu ở phương diện vĩ mô, ràng buộc bằng thể chế, pháp luật); đồng thời gia tăng sự kiểm soát từ phía Nhân dân, được nhìn nhận là khách hàng của chính quyền địa phương.

World Bank và United City and Local governments, *“Decentralization and local democracy in the world”* (Sự phân quyền và dân chủ ở địa phương trên thế giới), Washington, D.C., Hoa Kỳ, 2009: Cuốn sách nghiên cứu về xu hướng phân quyền và dân chủ địa phương ở nước; đề cập đến một số cơ chế phổ biến như tổ chức hội nghị công khai để người dân thảo luận và quyết định các vấn đề của địa phương, tham vấn nhân dân, bỏ phiếu bất tín nhiệm/bãi miễn, chế độ đa đảng, hội đồng dân cử, trưng cầu dân ý, sáng kiến công dân...

Ngoài ra, nhiều nghiên cứu đã nhấn mạnh vấn đề công khai, minh bạch, tiếp cận thông tin, trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương với tư cách là điều

kiện bảo đảm quan trọng để Nhân dân giám sát. Điển hình là Claudio Ferraz và Frederico Finan trong nghiên cứu “*Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments*” (Trách nhiệm giải trình trong bầu cử và tham nhũng: Bằng chứng từ các cuộc kiểm toán chính quyền địa phương) (2009) khẳng định trách nhiệm giải trình gắn với nghĩa vụ cung cấp thông tin là tiền đề quan trọng để người dân và xã hội tham gia giám sát chính quyền nhà nước.

Ank Michels và Laurens De Graaf, trong bài viết “Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited” (Nghiên cứu sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách ở địa phương và xem xét lại nền dân chủ), đăng trên tạp chí *Local Government Studies*, số 43(6), 8-2010 chỉ rõ: tăng cường sự hiện diện của người dân, khả năng nắm bắt thông tin và đóng góp ý kiến, đặc biệt khi người dân có thể quyết định hay đề xuất sáng kiến làm nâng cao trách nhiệm công dân và khuyến khích họ tham gia nhiều hơn vào công việc của chính quyền và cộng đồng.

Achmad Hariri, trong bài viết “Legal reconstruction of local government supervision toward good local governance” (Tái cấu trúc pháp lý về giám sát chính quyền địa phương hướng tới quản trị địa phương tốt), đăng trên *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, số 436, 2019, tr.71-74, nghiên cứu hệ thống giám sát chính quyền địa phương ở Indonesia và đưa ra một số khuyến nghị để tăng cường hiệu quả giám sát, ngăn chặn tình trạng tham nhũng, lạm quyền; khẳng định sự tham gia của công chúng đóng vai trò quan trọng để ngăn chặn các hành vi tham nhũng trong quản trị địa phương.

Đáng chú ý, Iñaki Albisu Ardigó, trong ấn phẩm “*Local government accountability mechanisms*” (Cơ chế giải trình của chính quyền địa phương) (Anti-Corruption Resource Centre and Transparency International, 2019) khẳng định trong bối cảnh phân quyền, rất cần có cơ chế buộc chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm trước Nhân dân, phải giải trình về các quyết định hoặc hành vi của mình, và phải chịu sự phán xét hoặc chế tài về những hành vi, quyết định sai trái của mình. Việc thiết kế quá nhiều cấp chính quyền dễ dẫn đến phân tán khả năng giám sát và tình trạng đùn đẩy, đổ lỗi giữa các cấp chính quyền. Cách thức thành lập (bầu cử) chính quyền địa phương cũng có ảnh hưởng lớn. Nghiên cứu này đưa ra một số khuyến nghị như: xây dựng khung thể chế xác định rõ chuẩn mực hành động của

chính quyền địa phương, tạo điều kiện cho sự tham gia của người dân vào các công việc của chính quyền địa phương, với bốn nguyên tắc cơ bản là đảm bảo minh bạch và tiếp cận thông tin, có cơ chế/điển đàn thảo luận và phản biện chính sách, hành động của người dân, và phản hồi từ phía chính quyền.

Cơ chế phản hồi của chính quyền địa phương đối với các ý kiến của Nhân dân cũng là vấn đề được nhiều công trình quan tâm nghiên cứu. Lin Nie và Hongchuan Wang trong bài viết “Government responsiveness and citizen satisfaction: Evidence from environmental governance” (Khả năng đáp ứng của chính quyền và sự hài lòng của người dân: Bằng chứng từ quản trị môi trường), đăng trên tạp chí *Governance*, số 36(4), 2023 đã chỉ ra tầm quan trọng trong cách phản hồi của chính quyền địa phương và sự tác động bên ngoài đến việc phản hồi của chính quyền. Nghiên cứu ở Trung Quốc cho thấy các phản hồi mang tính hành động và giải thích có ảnh hưởng tích cực đến sự hài lòng của người dân, trong khi các phản hồi mang tính chuyển tiếp có ảnh hưởng tiêu cực. Hơn nữa, áp lực từ trên xuống (cơ quan thanh tra) và áp lực từ dưới lên (truyền thông, dư luận) đại diện cho hai loại tác động bên ngoài ảnh hưởng đến hành động đáp ứng của chính quyền địa phương và những thay đổi chính trị - xã hội.

Các nghiên cứu về giám sát của Nhân dân trong bối cảnh chuyển đổi số cũng gia tăng đáng kể trong những năm gần đây. Tiêu biểu có bài viết “Local government response behavior and its effect on e-participation acceptance: An experimental study” (Hành vi phản hồi của chính quyền địa phương và ảnh hưởng của nó đến sự tham gia của người dân trên môi trường điện tử: Một nghiên cứu thực nghiệm) của Phillip Nguyen, *JeDEM*, số 16(1), 2024 bàn sự tham gia và tương tác của người dân với chính quyền địa phương trong môi trường số. Mặc dù có tiềm năng lớn, số lượng và thành phần người tham gia thường không đáp ứng được kỳ vọng của chính quyền địa phương. Tác giả nhấn mạnh rào cản từ sự sẵn sàng của người dân trong các hoạt động trực tuyến, và rào cản này lại đến từ khả năng đáp ứng của công chức và chất lượng thông tin.

Nhìn chung, các công trình ở nước ngoài chủ yếu tiếp cận cơ chế Nhân dân giám sát chính quyền địa phương thông qua từng phương diện cụ thể như việc thiết lập chính quyền địa phương, vấn đề công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình,

sự tham gia của công chúng vào các công việc của chính quyền địa phương, các hoạt động bày tỏ quan điểm, ý kiến, gây ảnh hưởng... Dù không bàn trực tiếp về một “cơ chế pháp lý” toàn diện, có tính hệ thống, nhưng đây là nguồn tư liệu quan trọng gợi mở cho việc đề xuất những định hướng, giải pháp trong luận án.

## **1.2. ĐÁNH GIÁ CHUNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU**

### **1.2.1. Đánh giá chung**

*\* Về phương diện lý luận:*

- Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước là chủ đề được quan tâm nghiên cứu dưới nhiều góc độ và cách tiếp cận. Đa số các công trình xác định hai phương thức giám sát cơ bản: Nhân dân trực tiếp, tự mình thực hiện giám sát và giám sát thông qua các thiết chế đại diện, thay mặt Nhân dân thực hiện quyền giám sát. Một số công trình đã khảo sát khá chi tiết về hoạt động giám sát của các thiết chế đại diện Nhân dân (Mặt trận, các tổ chức CT-XH); và ở mức độ nhất định về một số hình thức giám sát trực tiếp của Nhân dân.

- Mặc dù chưa hoàn toàn thống nhất song các công trình đã xác định một số khía cạnh liên quan đến “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” như: tổ chức - nhân sự; tài chính - ngân sách; xây dựng, ban hành văn bản pháp luật theo thẩm quyền; thi hành Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; giám sát, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật...

- Các công trình đi trước cũng đã nhận diện rõ một số vấn đề trong quản trị địa phương hiện nay, đặc biệt là xu thế phân cấp, phân quyền gắn với yêu cầu giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước; yêu cầu về tính minh bạch, tăng cường sự tham gia và giám sát của Nhân dân nhằm thúc đẩy quản trị địa phương hiện đại, dân chủ, hiệu quả. Các công trình đều đồng thuận về sự cần thiết của giám sát từ phía Nhân dân, đặc biệt trong bối cảnh phân cấp, phân quyền.

- Tuy có nhiều cách tiếp cận về “cơ chế pháp lý”; nhưng có thể thấy một trong những cách tiếp cận phổ biến nhất hiện nay xác định cơ chế pháp lý gồm thể chế pháp lý, thiết chế, và mối quan hệ tương tác giữa chúng. Ngoài ra, đa phần các nghiên cứu đều xác định các bảo đảm vận hành tốt cơ chế trong thực tiễn. Đây là những vấn đề lý luận cơ bản và quan trọng mà tác giả có thể kế thừa từ các nghiên cứu đi trước.

*\* Về phương diện thực tiễn:*

- Các công trình nghiên cứu đi trước ở các mức độ khác nhau đã rà soát, đánh giá thực tiễn Nhân dân giám sát quyền lực nhà nước ở Việt Nam trên nhiều phương diện, lĩnh vực, phân tích những kết quả/thành tựu, hạn chế/bất cập, nguyên nhân. Giám sát của Nhân dân được xem là một tiêu cơ chế hợp thành cơ chế tổng thể kiểm soát quyền lực nhà nước.

- Một số công trình lựa chọn nghiên cứu thực tiễn giám sát của Nhân dân đối với chính quyền địa phương thông qua phương thức trực tiếp hoặc gián tiếp. Có công trình chỉ tập trung nghiên cứu giám sát đối với một cấp chính quyền nhất định (cấp tỉnh hoặc cấp xã); có công trình hướng đến một cơ quan cụ thể (HĐND hoặc UBND).

- Các công trình đã đề cập, tuy chưa thật đầy đủ, toàn diện, hệ thống về những vướng mắc, bất cập trên phương diện thể chế; cũng như từ phía các chủ thể, các thiết chế giám sát; những khó khăn, rào cản trong triển khai hoạt động giám sát của Nhân dân. Đây là nguồn tài liệu tham khảo hữu ích đối với luận án.

*\* Về quan điểm, giải pháp:*

Các nghiên cứu đi trước đã xác lập một số quan điểm, đề xuất một số phương hướng, giải pháp góp phần phát huy vai trò giám sát của Nhân dân đối với cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước, đại biểu dân cử theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013; kiến nghị giải quyết những bất cập của thể chế, nâng cao chất lượng, hiệu quả giám sát của các chủ thể, thiết chế tham gia giám sát.

### **1.2.2. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu**

*\* Về phương diện lý luận:*

- Có thể thấy, các công trình đa phần chỉ tiếp cận giám sát quyền lực nhà nước nói chung, trong đó Nhân dân là một chủ thể giám sát; hoặc tập trung vào giám sát các thiết chế ở trung ương; hoặc giám sát theo ngành dọc chứ chưa đi sâu nghiên cứu về Nhân dân giám sát “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”. Hiện vẫn thiếu vắng công trình nghiên cứu trực tiếp, tập trung, toàn diện, đồng bộ, hệ thống và chuyên sâu về chủ đề này, đặc biệt là nhìn nhận từ khía cạnh cơ chế pháp lý. Do đó, các công trình đi trước chưa tập trung làm rõ các nội dung có liên quan và chưa thống nhất cách tiếp cận khi nghiên cứu các yếu tố cấu thành “cơ chế pháp lý”.

- Đặc biệt, bối cảnh hiện nay cũng đang đặt ra những yêu cầu mới, đòi hỏi luận án phải tiếp cận, nghiên cứu: tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy hệ thống chính trị; thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền; vai trò của chính quyền cấp cơ sở gia tăng; quản trị địa phương hiện đại; mở rộng dân chủ trực tiếp, chuyển đổi số... vì vậy càng phải tăng cường giám sát của Nhân dân, đồng thời phối hợp chặt chẽ với giám sát nhà nước. Đây cũng là những vấn đề lý luận đặt ra đối với luận án.

- Trên cơ sở kế thừa các nội dung lý luận đã có và bổ sung một số khía cạnh còn thiếu, luận án sẽ xây dựng khung lý luận hoàn chỉnh về “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”. Trong nghiên cứu xây dựng khái niệm, luận án sẽ làm rõ nội hàm của các thuật ngữ cơ bản: “Nhân dân”, “giám sát”, “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”. Luận án kế thừa cách tiếp cận “cơ chế pháp lý” gồm thể chế pháp lý và các thiết chế; nhưng nhấn mạnh yếu tố thứ ba là phương thức vận hành cơ chế - phản ánh sự hiện thực hoá của cơ chế pháp lý trong thực tiễn. Luận án cũng nghiên cứu làm rõ đặc điểm, vai trò, điều kiện bảo đảm thực hiện tốt cơ chế - những vấn đề chưa được phân tích thấu đáo trong các công trình đã được công bố. Ngoài ra, luận án phân tích kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam - vốn đã được phân tích bởi một số tác giả nhưng còn sơ sài, thiếu tính hệ thống.

*\* Về phương diện thực tiễn:*

- Mặc dù các nghiên cứu đi trước ở chừng mực nhất định đã phân tích, đánh giá các quy định pháp luật liên quan đến giám sát Nhân dân; nhưng do các công trình chủ yếu bàn về giám sát quyền lực nhà nước nói chung, hoặc chỉ tập trung vào một vài khía cạnh nhất định, hoặc chưa đảm bảo tính cập nhật nên nhìn chung việc đánh giá thực tiễn thể chế còn rời rạc, chưa mang tính hệ thống, đầy đủ và sâu sắc.

- Bên cạnh đó, cũng chưa có công trình nào đánh giá thực sự toàn diện, thấu đáo về thực trạng các thiết chế giám sát; về hiệu lực, hiệu quả giám sát của Nhân dân đối với “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”. Trên cơ sở kế thừa các nghiên cứu đi trước, luận án sẽ cập nhật, bổ sung, hoàn thiện cấu trúc và nội dung phân tích để cung cấp một bức tranh toàn diện và rõ ràng về thực trạng “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền

địa phương ở Việt Nam”, làm rõ những kết quả đã đạt được, cùng những hạn chế và nguyên nhân, là cơ sở để kiến nghị các giải pháp.

*\* Về quan điểm, giải pháp:*

- Nhiều công trình đã đề xuất các quan điểm, giải pháp ở những mức độ và tầm vóc khác nhau. Tuy nhiên, những đề xuất đó còn thiếu tính toàn diện, hệ thống, đột phá, chưa gắn trực tiếp với chủ đề của luận án; một số đề xuất chưa được luận chứng cụ thể, thuyết phục. Hơn nữa, nhiều đề xuất được đưa ra trong bối cảnh trước khi có Văn kiện Đại hội XIII (2021), Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) và cuộc cách mạng tinh gọn tổ chức bộ máy hệ thống chính trị theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017... Những vấn đề mới đặt ra sau Đại hội XIV (2026) như tiếp tục sắp xếp tổ chức hệ thống chính trị; thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp; đổi mới quản trị quốc gia; phân cấp, phân quyền hướng tới quản trị địa phương hiệu quả; đi đôi với giám sát quyền lực, chuyển đổi số quốc gia..., đòi hỏi bổ sung, phát triển, kiến nghị hệ thống quan điểm, giải pháp gắn với lộ trình phù hợp đảm bảo giám sát của Nhân dân đối với “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” thực chất và hiệu quả hơn.

- Trên cơ sở kế thừa những nghiên cứu hiện có và kết quả nghiên cứu của luận án ở các chương về lý luận, thực trạng, luận án cần xác định và luận giải được một hệ thống quan điểm, giải pháp toàn diện, phù hợp, cụ thể, khả thi theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW, đáp ứng yêu cầu đổi mới, tinh gọn bộ máy hiện nay; bảo đảm nguyên tắc giám sát nhưng không cản trở hoạt động bình thường của chính quyền địa phương; phát triển giám sát trực tiếp; khắc phục tính hình thức và những hạn chế của Mặt trận, tổ chức CT-XH; phát huy vai trò của các tổ chức xã hội, các thiết chế dân chủ ở cơ sở, khai thác và phát huy vai trò của các thiết chế truyền thông.

### **1.2.3. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu**

#### **1.2.3.1. Câu hỏi nghiên cứu**

Toàn bộ luận án hướng tới giải quyết câu hỏi nghiên cứu trọng tâm đó là: *“Làm thế nào để hoàn thiện cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam đảm bảo thực chất và hiệu quả, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam?”.*

Để giải quyết câu hỏi bao trùm nêu trên, luận án tập trung trả lời các câu hỏi nghiên cứu cụ thể sau:

(1) “Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” được hiểu như thế nào; có những đặc điểm quan trọng, nổi bật gì? Cơ chế này có vị trí, vai trò như thế nào trong mô hình tổng thể kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam? Cơ chế này được cấu thành bởi những yếu tố nào? Cần có những điều kiện bảo đảm gì? Có thể tham khảo những giá trị gì từ thực tiễn các nước trên thế giới?

(2) “Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” ở Việt Nam thời gian qua có hạn chế gì?

(3) Cần quán triệt những quan điểm và áp dụng những giải pháp nào để bảo đảm tính thực chất và hiệu quả của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” ở Việt Nam?

#### ***1.2.3.2. Giả thuyết nghiên cứu***

Giám sát của Nhân dân là yêu cầu khách quan nhằm bảo đảm chính quyền địa phương thực thi quyền lực nhà nước đúng mục đích và có hiệu quả, tuân thủ quy định của Hiến pháp, pháp luật và thực sự phục vụ Nhân dân. “Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” đã được thiết lập và vận hành trong thực tiễn ở Việt Nam; nhưng cơ chế này vẫn còn những hạn chế, khiếm khuyết nhất định, chưa phát huy được sức mạnh và ý nghĩa thực sự. Để đảm bảo tính thực chất và hiệu quả của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” đáp ứng yêu cầu xây dựng và phát triển đất nước trong giai đoạn mới, cần có những giải pháp mạnh mẽ, đồng bộ, bắt đầu đổi mới tư duy, nâng cao nhận thức; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng; hoàn thiện thể chế pháp lý đầy đủ và vững chắc, đặc biệt là thể chế về giám sát trực tiếp của Nhân dân, tạo điều kiện xây dựng một cơ chế giám sát rộng mở, có quy trình lắng nghe, tiếp thu, xử lý và phản hồi kiến nghị giám sát gắn với chế tài cụ thể; hoàn thiện các thiết chế đại diện Nhân dân theo hướng độc lập, tự chủ; cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, trong đó nhấn mạnh cơ chế chịu trách nhiệm trực tiếp trước Nhân dân, bảo đảm công khai, minh bạch, tiếp cận thông tin và trách nhiệm giải trình, tận dụng chuyên đổi số để hỗ trợ hoạt động giám sát của Nhân dân; nghiên cứu vận dụng một số kinh nghiệm tốt của nước ngoài phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

### **Tiểu kết chương 1**

Giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước là nội dung quan trọng thu hút sự quan tâm của nhiều học giả, nhà nghiên cứu thuộc các chuyên ngành khoa học xã hội khác nhau như luật học, chính trị học, quản trị nhà nước... Ở chừng mực nhất định, các công trình khoa học đi trước đã góp phần cung cấp, luận giải nhiều vấn đề xoay quanh giám sát của Nhân dân, là tư liệu tham khảo hữu ích, có giá trị kế thừa đối với đề tài.

Tuy nhiên, số lượng công trình đi sâu nghiên cứu về giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương, tập trung vào chủ thể giám sát là Nhân dân không nhiều. Hiện vẫn thiếu vắng một công trình cập nhật, toàn diện, hệ thống và có chiều sâu về “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”. Do vậy, luận án có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn, nhất là trước bối cảnh phân cấp, phân quyền và thúc đẩy xây dựng nền quản trị địa phương dân chủ, pháp quyền và hiện đại.

## Chương 2

### CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

#### 2.1. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, VAI TRÒ CỦA CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

##### 2.1.1. Khái niệm

*Khái niệm “chính quyền địa phương” và “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”:*

Hiện nay, có nhiều quan niệm và cách tiếp cận về chính quyền địa phương trên thế giới. Nhìn chung, chính quyền địa phương là thuật ngữ có tính khái quát để chỉ hệ thống cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước tại các đơn vị hành chính - lãnh thổ trong một quốc gia, là thiết chế công quyền ở địa phương, có thể tổ chức thành một hay nhiều cấp. Tuy nhiên, có quốc gia quan niệm chính quyền địa phương chỉ là chính quyền ở cấp gần dân nhất (cấp cơ sở). Có quốc gia quan niệm chính quyền địa phương gồm tất cả chính quyền các cấp dưới trung ương. Trên thực tế, chính quyền địa phương “không chỉ đại diện cho quyền lực nhà nước của cả quốc gia mà còn đại diện cho lợi ích, ý chí, nguyện vọng của các cộng đồng dân cư trong phạm vi lãnh thổ” [37, tr.36], là “hình thức tổ chức thực hành dân chủ của Nhân dân ở mỗi địa phương” [128, tr.12]. Một cách khái quát, có thể định nghĩa: “Chính quyền địa phương là những thiết chế nhà nước, hay thiết chế tự quản của cộng đồng lãnh thổ địa phương, có tư cách pháp nhân quyền lực công, được thành lập một cách hợp hiến và hợp pháp, để quản lý, điều hành mọi mặt đời sống nhà nước, xã hội trên một đơn vị hành chính - lãnh thổ của một quốc gia, trong giới hạn thẩm quyền, thủ tục, cách thức nhất định do pháp luật quy định” [158].

Xét về bản chất chính trị - pháp lý, Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước. Nhân dân, thông qua Hiến pháp, trao gửi quyền lực cho các cơ quan nhà nước, từ trung ương đến địa phương, thay mặt mình thực hiện quyền lực. Do đó, quyền lực nhà nước vốn không phải quyền lực của bản thân cơ quan công quyền; mà là chính quyền thực hiện quyền lực được Nhân dân uỷ thác, nhân danh Nhân dân.

Đây chính là nội hàm, cách tiếp cận của đề tài luận án đối với khái niệm “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”.

Ở Việt Nam, chính quyền địa phương bao gồm cơ quan đại diện do cử tri địa phương trực tiếp bầu ra (HĐND) và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (UBND), được tổ chức ở các đơn vị hành chính cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), cấp xã (xã, phường, đặc khu); “chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định khi thành lập đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đó” [150, Điều 2]. Việc “thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” gắn liền với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp (cấp tỉnh, cấp xã) do pháp luật quy định. Theo đó, chính quyền địa phương không có thẩm quyền lập pháp và tư pháp. Việc “thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” với tư cách chính thể không tách rời bao gồm HĐND và UBND “được xác định trong khuôn khổ và đặc tính của quyền hành pháp” [128, tr.13]; bao gồm việc thực hiện quyền lập quy, quyền quyết định chính sách và quyền hành chính của chính quyền địa phương.

Quyền lập quy của chính quyền địa phương là quyền xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật để quy định cụ thể những vấn đề được luật giao hoặc được cấp trên phân cấp và quản lý các vấn đề thuộc phạm vi địa phương.

Quyền quyết định chính sách của chính quyền địa phương được thể hiện rõ nét ở HĐND với tư cách là cơ quan “quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương” (về tổ chức bộ máy và biên chế; về quy hoạch, kế hoạch, tài chính, ngân sách, đầu tư; về các biện pháp bảo đảm thực hiện Hiến pháp, pháp luật và các nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng tại địa phương). Tuy nhiên, UBND có vai trò rất quan trọng trong việc trình dự thảo chính sách, thể hiện ở việc xây dựng, trình HĐND cùng cấp xem xét, quyết định các dự thảo nghị quyết về chính sách thuộc thẩm quyền của HĐND. UBND thường xuyên nghiên cứu, đề xuất, tham mưu cho HĐND các chủ trương, biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh tại địa phương và thúc đẩy sự phát triển. Đồng thời, UBND quyết định các vấn đề trong phạm vi quyền hạn luật định. Các quyết định chính sách của chính quyền địa phương cũng chủ yếu được chứa đựng trong các văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND.

Quyền hành chính của chính quyền địa phương ở Việt Nam chủ yếu thuộc về UBND các cấp; gắn với quá trình tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, Nghị quyết của HĐND cùng cấp và việc quản lý, điều hành các lĩnh vực ở địa phương trong phạm vi được phân quyền, phân cấp, uỷ quyền: phát triển kinh tế - xã hội; tài chính - ngân sách; đất đai, tài nguyên môi trường, trật tự xây dựng; dân cư, hộ tịch, an ninh quốc phòng; cung ứng dịch vụ công và an sinh xã hội; cải cách hành chính; tổ chức bộ máy, nhân sự và quản lý công chức (biểu hiện thông qua việc ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản chỉ đạo điều hành, văn bản hành chính thông thường, quyết định hành chính cá biệt, qua hành vi hành chính cụ thể, việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức chính quyền địa phương, đại biểu HĐND...).

Có thể thấy, nếu như việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ chú trọng vào hoạch định chính sách quốc gia, ban hành các quyết định, kế hoạch, chương trình, biện pháp lớn (mang tính vĩ mô); thì hoạt động hành pháp của chính quyền địa phương thiên về tổ chức, thực thi chính sách, pháp luật qua những quyết định, biện pháp cụ thể, trực tiếp tác động vào quyền, lợi ích, nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức, cộng đồng. Vì vậy, “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” cần được giám sát chặt chẽ nhằm đảm bảo tính đúng đắn và hiệu quả; bảo đảm quyền con người, quyền công dân, nhất là trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền.

*Khái niệm “Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”:*

Giám sát là thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong đời sống xã hội cũng như trong khoa học chính trị - pháp lý. Gắn với đề tài nghiên cứu của luận án, qua tham khảo một số tài liệu trong và ngoài nước như “*Từ điển Tiếng Anh*” [202, tr.1049, 1499], “*Từ điển Tiếng Việt*” [133, tr.374], “*Từ điển Luật học*” [198, tr.174], “*Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính*” [105, tr.261], “*Tìm hiểu một số thuật ngữ trong văn kiện Đại hội X của Đảng*” [33, tr.184], có thể hiểu giám sát là hoạt động quan sát, theo dõi, nắm bắt thông tin, xem xét, đánh giá mang tính chủ động, thường xuyên của chủ thể có thẩm quyền đối với các đối tượng chịu sự giám sát; qua đó phát hiện, phản ánh, cảnh báo vấn đề, hoặc đưa ra phản hồi, kiến nghị nhằm khắc phục những khiếm khuyết, hạn chế, kịp thời xử lý sai phạm, bảo đảm thực hiện đầy đủ, đúng đắn và hiệu quả chức năng, nhiệm vụ được giao.

Trong bối cảnh dân chủ hoá xã hội, trình độ dân trí được nâng cao, giám sát của Nhân dân ngày càng đóng vai trò quan trọng, là mắt xích không thể thiếu trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. “Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” là việc các cá nhân/ công dân hay cộng đồng dân cư trực tiếp hoặc thông qua các thiết chế đại diện của mình quan sát, theo dõi, nắm bắt thông tin, xem xét, đánh giá việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức chính quyền địa phương; qua đó phát hiện, phản ánh, cảnh báo vấn đề, hoặc đưa ra phản hồi, kiến nghị; nhằm đảm bảo chính quyền địa phương thực hiện đầy đủ, đúng đắn và có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao; bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Tiếp cận qua lăng kính giám sát của Nhân dân, “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” được đặt trong mối quan hệ trực tiếp với các giá trị cốt lõi của Nhà nước pháp quyền như minh bạch, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực. Giám sát của Nhân dân đối với chính quyền địa phương dựa trên nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi mọi hoạt động và quyết định của chính quyền địa phương phải đặt trong khuôn khổ pháp luật [209]; trách nhiệm giải trình trước công chúng [210]; và các cơ chế bảo đảm sự tham gia của Nhân dân (dân chủ tham gia). Hình thức, mức độ tham gia của Nhân dân phụ thuộc vào cấu trúc, thẩm quyền, cách thức hoạt động của chính quyền địa phương (cách thức thành lập chính quyền; quy trình ra quyết định...). Theo đó, giám sát của Nhân dân gắn liền với công khai, minh bạch, tiếp cận thông tin; khả năng tham gia vào quá trình ra quyết định, xây dựng chính sách, pháp luật (bày tỏ ý kiến, đề xuất nhu cầu, nguyện vọng, vận động thay đổi...); giám sát việc tổ chức thực hiện, phản hồi về chính sách, pháp luật, hoạt động của chính quyền địa phương; các biện pháp hành chính hoặc tư pháp giúp ngăn ngừa những sai phạm của chính quyền địa phương (như khiếu nại, khiếu kiện...) [211].

*Khái niệm “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”:*

Thuật ngữ “cơ chế” vốn bắt nguồn từ phương Tây, ban đầu được sử dụng trong khoa học kỹ thuật, sau này lan sang nhiều lĩnh vực khác. “*Từ điển Tiếng Anh*” giải thích “cơ chế” (mechanism) với các nét nghĩa cơ bản đó là “tập hợp các bộ phận chuyển động trong một cỗ máy để thực hiện một nhiệm vụ”; “phương pháp hay hệ

thống nhằm đạt được mục đích nhất định”, hoặc “hệ thống các bộ phận trong một vật thể sống cùng nhau thực hiện một chức năng cụ thể” [202, tr.922]. Trong Tiếng Pháp, cơ chế được hiểu là “cách thức hoạt động của một tập hợp các yếu tố phụ thuộc vào nhau” [206]. “*Từ điển Tiếng Việt*” định nghĩa là “cách thức, sắp xếp tổ chức để làm đường hướng, cơ sở theo đó mà thực hiện” [134, tr.234]. Hiện nay, “cơ chế” có thể hiểu theo nhiều nghĩa, tùy vào hoàn cảnh và lĩnh vực cụ thể. Tuy nhiên, nhìn chung, cơ chế phản ánh trạng thái động của sự vật, hiện tượng, trong mối quan hệ phối hợp, ràng buộc, tác động lẫn nhau thông qua những hình thức, phương thức, hoặc quy luật nhất định, nhằm hướng tới mục đích cụ thể.

Trong lĩnh vực luật học, khái niệm “cơ chế pháp lý” đã hình thành, đặc biệt khi nghiên cứu về giám sát quyền lực nhà nước. Một số tác giả tiếp cận “cơ chế pháp lý” gồm 04 yếu tố: “các quy định pháp luật về chức năng, thẩm quyền của các chủ thể giám sát”; “hình thức, phương pháp giám sát”; “trình tự, thủ tục giám sát”; “hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát” [65]; [36]; [71]. Một số tác giả nhấn mạnh thêm yếu tố thiết chế và phân tích cơ chế pháp lý gồm 05 yếu tố: “thể chế giám sát” (quy định pháp luật); “thiết chế giám sát”; “hình thức, phương pháp giám sát”; “trình tự, thủ tục giám sát”; “hậu quả pháp lý giám sát” [8]; [194]. Một số tác giả khác xác định cơ chế pháp lý bao gồm 03 yếu tố: “thể chế”, “thiết chế” và “điều kiện bảo đảm” [2]; [79].

Đáng chú ý, Nguyễn Minh Đoan (2018) cho rằng: “Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước được hiểu là một chỉnh thể gồm các thể chế pháp lý và các thiết chế của nhà nước và xã hội có liên quan đến việc kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước, các tổ chức khác, các cá nhân trong xã hội gắn kết chặt chẽ với nhau, cùng vận hành nhằm ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái của các cơ quan, nhân viên nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện theo đúng Hiến pháp, pháp luật, đúng mục đích mong muốn và có hiệu quả” [54, tr.55]. Từ đó, nhiều công trình khác về sau cũng thường nghiên cứu cơ chế pháp lý với cách tiếp cận như vậy, trong đó bàn đến yếu tố thể chế, yếu tố thiết chế và mối quan hệ giữa chúng.

Có thể thấy, để bảo đảm giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương, không chỉ cần ban hành các quy phạm pháp luật (thể chế pháp lý) về giám sát của Nhân dân mà còn cần thực hiện các quy phạm đó trên thực tế, thông qua hoạt động của các chủ thể (thiết chế) cụ thể, theo

trình tự thủ tục nhất định, với các hình thức, phương pháp, kỹ thuật, công nghệ thực hiện; cùng các bảo đảm thực thi được thiết kế để quyền giám sát của Nhân dân có thể vận hành trong thực tiễn. Đó chính là phương thức vận hành hay trạng thái “động” của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”.

Trong khuôn khổ Luận án này, tác giả đưa ra khái niệm: *“Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương là hệ thống thể chế pháp lý, các thiết chế và phương thức vận hành qua đó Nhân dân trực tiếp với tư cách cá nhân hoặc cộng đồng, hoặc thông qua các tổ chức đại diện của mình giám sát việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật; góp phần đảm bảo việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương đầy đủ, đúng đắn và có hiệu quả”*.

### **2.1.2. Đặc điểm**

Thứ nhất, *“cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”* có sự tham gia của nhiều chủ thể đa dạng trong xã hội, có tính khách quan và độc lập tương đối

“Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” là cơ chế giám sát từ bên ngoài đối với một hệ thống cơ quan nhà nước. Các chủ thể tham gia giám sát bao gồm người dân, với tư cách cá nhân (công dân) hay tập thể, cộng đồng và các thiết chế đại diện Nhân dân, như Mặt trận, tổ chức CT-XH, tổ chức xã hội, báo chí, truyền thông, các thiết chế dân chủ ở cơ sở... Những chủ thể này có tính xã hội rộng lớn, đa dạng, tiêu biểu cho các thành phần, nhóm dân cư khác nhau, không có mối quan hệ thứ bậc hay các ràng buộc chặt chẽ về tổ chức, nhân sự, tài chính với cơ quan nhà nước nên có tính khách quan và độc lập tương đối, tránh nguy cơ nể nang, bao che, thỏa hiệp ở các thiết chế giám sát nhà nước. Đặc biệt, sự bùng nổ của công nghệ, Internet, chuyển đổi số và xã hội thông tin đã tạo điều kiện ngày càng rộng mở cho các chủ thể khác nhau tham gia giám sát; đồng thời thúc đẩy khả năng tạo ra những làn sóng dư luận mạnh mẽ, gây sức ép buộc chính quyền các cấp phải tiếp thu và thay đổi.

Thứ hai, *“cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”* ít gắn với tính quyền lực nhà nước

Khác với cơ chế giám sát của các thiết chế nhà nước (như Thanh tra, Kiểm toán...), “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” ít mang tính quyền lực nhà nước. Cơ chế giám sát của Nhân dân mang tính xã hội, gắn nhiều với các quyền cơ bản của công dân; còn cơ chế giám sát của các thiết chế nhà nước mang tính chuyên môn, nghiệp vụ, mang tính quyền lực nhà nước. Giám sát của Nhân dân ít gắn với các biện pháp cưỡng chế nhà nước bắt buộc chính quyền địa phương phải điều chỉnh quyết định, hành vi của mình; không dẫn tới việc trực tiếp can thiệp, xử lý mà chủ yếu mang tính phản ánh, góp ý, kiến nghị, đề nghị. Dù hệ quả của quá trình giám sát của Nhân dân vẫn có thể đưa đến những hậu quả pháp lý như bãi miễn, khiếu nại, tố cáo... nhưng chủ yếu là tạo sức ép để cơ quan chức năng vào cuộc. Còn các thiết chế nhà nước thì có quyền ra quyết định đình chỉ hành vi sai phạm, xử phạt hoặc kiến nghị khởi tố hình sự, có giá trị bắt buộc thi hành ngay. Vì vậy, giám sát của Nhân dân chỉ hiệu quả nếu có sự hỗ trợ của các thiết chế khác, phải được chính quyền tạo điều kiện. Có thể coi giám sát của Nhân dân là “vòng ngoài” rộng khắp, giúp theo dõi, phát hiện các dấu hiệu bất thường, biểu hiện đáng nghi ngờ. Còn giám sát nhà nước (Thanh tra, Kiểm toán...) là “vòng trong” chuyên sâu, dùng nghiệp vụ để làm rõ đúng sai và xử lý bằng quyền lực pháp lý.

*Thứ ba, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” được tiến hành thường xuyên, liên tục, mọi nơi mọi lúc, rộng rãi và linh hoạt*

Khác với giám sát nhà nước thường phải được tiến hành dựa trên những điều kiện, căn cứ nhất định, trên cơ sở kế hoạch, chương trình cụ thể, giám sát của Nhân dân được tiến hành một cách thường xuyên, liên tục, mọi nơi mọi lúc có thể; có khả năng bao quát các trạng thái sử dụng quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương và có sức mạnh mềm, khả năng lan toả, tạo dư luận xã hội, gây sức ép lên chính quyền địa phương. Quá trình hiện thực hoá “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” phụ thuộc vào trình độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ dân trí, ý thức pháp luật, tính tích cực CT-XH của công dân, môi trường chính trị của đất nước, mức độ công khai, minh bạch... Cách thức, phương tiện giám sát cụ thể được các chủ thể vận dụng linh hoạt tùy từng

trường hợp. Trên thực tế, cơ chế ấy không ngừng vận động, phát triển cùng sự biến đổi, phát triển của xã hội qua từng giai đoạn.

*Thứ tư, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” gắn liền với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức chính quyền địa phương*

Trên cơ sở phân tích nội hàm “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” bao gồm việc thực hiện quyền lập quy, quyền quyết định chính sách và quyền hành chính của chính quyền địa phương; gắn liền với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức chính quyền địa phương; Luận án này xác định nội dung giám sát của Nhân dân trên ba phương diện quan trọng:

- Giám sát về tổ chức - nhân sự: giám sát công tác bầu cử, miễn nhiệm, bãi miễn đại biểu HĐND và các chức danh do HĐND bầu; giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu HĐND, cán bộ, công chức làm việc tại HĐND và UBND.

- Giám sát việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương: giám sát về thẩm quyền ban hành, về quy trình/thủ tục, về hình thức và nội dung văn bản, về tính hợp pháp và hợp lý...

- Giám sát hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền địa phương: giám sát quá trình tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, Nghị quyết của HĐND cùng cấp; việc sử dụng các nguồn tài chính, công sản, tài nguyên; việc thực hiện các biện pháp quản lý và phát triển kinh tế - xã hội; cung ứng dịch vụ công và an sinh xã hội...

So với giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền trung ương, Nhân dân giám sát “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” một cách trực tiếp và cụ thể hơn. Các quyết sách, hoạt động của chính quyền địa phương ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống Nhân dân nên Nhân dân dễ dàng nhận biết, đánh giá, tương tác và đối thoại trực tiếp. Đối với chính quyền trung ương, việc giám sát thường hướng tới các vấn đề chiến lược, vĩ mô, có tầm ảnh hưởng quốc gia và quốc tế. Còn giám sát đối với chính quyền địa phương tập trung vào quá trình cụ thể hoá chính sách, pháp luật, giải quyết các vấn đề của địa phương, đáp ứng nhu cầu và đặc điểm riêng của từng vùng, miền.

Giám sát đối với cấp tỉnh và đối với cấp xã cũng có những điểm khác biệt. Về phạm vi và nội dung, giám sát đối với chính quyền cấp tỉnh tập trung vào giám sát các chính sách lớn, quy hoạch, dự án đầu tư toàn tỉnh; mang tính định hướng và điều hành hệ thống. Giám sát đối với chính quyền cấp xã lại tập trung vào các vấn đề sát sườn, trực tiếp với đời sống dân cư; mang tính tổ chức thực thi như việc quản lý, sử dụng đất đai, thực hiện chính sách an sinh xã hội, thái độ phục vụ của cán bộ, công chức cơ sở. Về hình thức giám sát, đối với cấp tỉnh, giám sát thường gián tiếp qua văn bản, báo cáo hoặc truyền thông. Đối với cấp xã, giám sát trực tiếp và thường xuyên hơn, người dân có thể chứng kiến và phản hồi ngay lập tức về các hoạt động đang diễn ra.

*Thứ năm, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” được xây dựng và vận hành trên cơ sở hai phương thức giám sát cơ bản của Nhân dân: trực tiếp giám sát hoặc giám sát thông qua các thiết chế đại diện*

Nhân dân trực tiếp giám sát với tư cách cộng đồng (gắn với các hình thức như trưng cầu ý dân, đối thoại, hội nghị nhân dân...); hay với tư cách từng cá nhân (thể hiện ở quyền tiếp cận thông tin, bầu cử, bãi miễn, các hoạt động tiếp xúc cử tri, tiếp dân, tham gia góp ý, phản biện, phản ánh, kiến nghị, đề xuất, khiếu nại, tố cáo và các quyền công dân khác). Bên cạnh đó, Nhân dân thông qua các thiết chế đại diện (Mặt trận, tổ chức CT-XH các cấp, tổ chức xã hội, truyền thông, các thiết chế dân chủ ở cơ sở) giám sát cơ quan, cán bộ, công chức thuộc chính quyền địa phương.

*Thứ sáu, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” được ghi nhận và bảo đảm thực hiện bởi pháp luật*

Giám sát của Nhân dân mặc dù mang tính xã hội, tính linh hoạt, tính năng động song cũng mang tính pháp lý cao. Việc xây dựng cũng như vận hành cơ chế này phải dựa trên cơ sở các quy định chặt chẽ, thống nhất của pháp luật. Hơn nữa, cũng cần phải có một khung khổ pháp luật chặt chẽ thì quyền giám sát của Nhân dân mới được hiện thực hoá, nếu không sẽ dễ trở nên hình thức, sáo rỗng. Do đó, nhìn tổng thể, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” là một chỉnh thể thống nhất, gồm thể chế và các thiết chế giám sát của Nhân dân; giữa chúng có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ, tác động qua lại, nhằm bảo đảm hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

### 2.1.3. Vai trò

*Thứ nhất, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” là phương tiện thực hiện và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân địa phương, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân.*

Quyền giám sát của Nhân dân là một giá trị phổ quát của quản trị nhà nước dân chủ và hiện đại. Ở các nước cũng như ở Việt Nam, quyền lực nhà nước từ trung ương đến địa phương đều là quyền lực được uỷ quyền từ Nhân dân. Vì vậy, giám sát là đòi hỏi chính đáng và tự nhiên từ phía người uỷ quyền đối với người được uỷ quyền, cũng là phương thức hiện thực hoá quyền hiến định về giám sát của Nhân dân, bảo đảm dân chủ, đặc biệt là dân chủ ở cơ sở.

Đặc biệt trong nền quản trị hiện đại lấy người dân là trung tâm, củng cố vai trò chủ thể của Nhân dân hiện nay, chính quyền địa phương cần nhạy bén với nhu cầu của người dân địa phương, luôn hướng tới vì lợi ích Nhân dân địa phương [203, tr.22]. Pháp luật đã nêu rõ nguyên tắc chính quyền địa phương “phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhân dân” [150, Điều 4]. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức có thể bị xâm phạm bởi chính quyền địa phương, vì vậy giám sát là cần thiết để phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi sai trái của cơ quan, người có thẩm quyền ở địa phương. Sự tồn tại của cơ chế giám sát từ Nhân dân khiến chính quyền địa phương phải nêu cao trách nhiệm và thận trọng trong mọi hoạt động.

*Thứ hai, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” góp phần ngăn ngừa sự tha hoá quyền lực, phòng chống tham nhũng, tiêu cực ở địa phương.*

Quyền lực khi nằm trong tay Nhà nước thì luôn có nguy cơ tha hoá. Trên thực tế, ở mọi quốc gia, nguy cơ rơi vào các biểu hiện tha hoá như tuỳ tiện, thiếu trách nhiệm, quan liêu, lạm quyền, sách nhiễu, tham nhũng... luôn hiện hữu nếu thiếu sự kiểm soát và giám sát chặt chẽ, thường xuyên cả từ bên trong và bên ngoài hệ thống chính quyền. Nguy cơ ấy cũng đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh chỉ rõ từ rất sớm: “Khi phụ trách ở một vùng nào thì như một ông vua con ở đấy, tha hồ hách dịch, hoành hành. Đối với cấp trên thì xem thường, đối với cấp dưới thì cậy quyền lấn áp. Đối với quần chúng ra vẻ quan cách làm cho quần chúng sợ hãi” [75]; “có những đồng chí còn giữ óc địa vị, cố tranh làm cho được uỷ viên này, chủ tịch kia. Còn có những

đồng chí chỉ lo ăn ngon, mặc đẹp, lo phát tài, lo chiếm của công làm của tư, đạo đức cách mệnh thế nào, dư luận chê bai thế nào cũng mặc” [77]. Vì vậy để đảm bảo quyền lực nhà nước đi đúng hướng, không xa rời bản chất gốc rễ và chủ thể thực sự của nó, Nhân dân phải có khả năng giám sát và can thiệp ở những mức độ khác nhau vào quyền lực nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

Đặc biệt, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, bên cạnh những mặt tích cực, còn tồn tại tình trạng lạm quyền, lộng quyền, thiếu trách nhiệm, tham nhũng, tiêu cực ở nhiều địa phương. Giám sát của Nhân dân góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức địa phương chuyên nghiệp, trong sạch, trách nhiệm; phòng chống đặc quyền, đặc lợi, tham nhũng, tiêu cực; kịp thời xử lý những hành vi sai trái, vi phạm pháp luật, tránh dẫn đến những tình huống phức tạp, điểm nóng xã hội ở chính quyền địa phương, giảm thiểu những hệ lụy tiêu cực đến đời sống cộng đồng và ổn định xã hội, giữ vững niềm tin của Nhân dân với Đảng, chính quyền và chế độ chính trị.

*Thứ ba, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” đảm bảo chính quyền địa phương thực thi quyền lực có hiệu quả; đảm bảo Hiến pháp, pháp luật và chính sách nhà nước được thực hiện đầy đủ, đúng đắn, nghiêm minh trong thực tiễn, đảm bảo chất lượng dịch vụ công do địa phương cung ứng, thúc đẩy quản trị tốt.*

Các cấp chính quyền địa phương, ở những phạm vi và mức độ khác nhau, là nơi trực tiếp triển khai chính sách, pháp luật của Nhà nước, đảm bảo áp dụng thống nhất các chiến lược phát triển quốc gia, vùng, ngành; đồng thời quản lý, điều hành các mặt kinh tế - xã hội, cung ứng dịch vụ công tại địa phương. Trong quá trình ấy, luôn có khả năng xảy ra những sai lệch, bất cập, quan liêu, lãng phí, gây hậu quả tiêu cực. Sự giám sát từ phía Nhân dân góp phần tạo ra áp lực buộc chính quyền địa phương thực hiện đủ và đúng nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, đảm bảo quá trình quản lý, điều hành tại địa phương thông suốt, hiệu quả, thực sự phục vụ Nhân dân, tránh các biểu hiện quan liêu, lãng phí, tiêu cực; đảm bảo pháp quyền và tính thống nhất của quyền lực nhà nước để tạo ra sức mạnh chung [174, tr.35].

Sự tương tác giữa chính quyền địa phương và Nhân dân cũng thúc đẩy khả năng tự chủ của chính quyền địa phương; cải thiện chất lượng dịch vụ công ở địa phương. Những phản hồi, đánh giá tốt từ Nhân dân giúp khẳng định, ủng hộ và là động lực để chính quyền địa phương tiếp tục phát huy năng lực, thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ. Tiếng nói của Nhân dân thông qua giám sát giúp chính quyền

địa phương nắm bắt và phục vụ tốt hơn các nhu cầu trong xã hội. Đồng thời, cơ chế giám sát rộng rãi của Nhân dân giúp phát hiện những vướng mắc, bất cập, hạn chế, khiếm khuyết, khó khăn, sai phạm trong thực tiễn quản lý, điều hành trên địa bàn; có thể thông qua phản ánh, kiến nghị hoặc tạo dư luận, sức ép khiến chính quyền địa phương có sự thay đổi, điều chỉnh, cải cách hợp lý, kịp thời ngăn ngừa, sửa chữa, khắc phục những sai lầm, tổn thất.

Đặc biệt, cơ chế giám sát từ Nhân dân hỗ trợ cho cơ chế giám sát nhà nước cùng giám sát chính quyền địa phương. Chính quyền trung ương, do nguồn lực hạn chế, cùng với tính đa dạng, phức tạp của các địa phương, khó có khả năng giám sát hiệu quả chính quyền địa phương, thể hiện qua nhiều vụ việc sai phạm ở địa phương chậm bị phát hiện, xử lý, tình trạng “trên bảo dưới không nghe”. Việc phân định thẩm quyền của các cấp chính quyền cũng chưa rành mạch, hiệu quả khiến chính quyền địa phương cấp dưới thiếu chủ động, tồn tại cơ chế xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên... nên giám sát từ bên trong thiếu hiệu quả. Ngoài ra, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp (bỏ cấp huyện), “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” càng có ý nghĩa quan trọng nhằm đảm bảo chất lượng dịch vụ công, tránh làm gián đoạn dịch vụ công thiết yếu, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, nơi người dân cần nhiều sự hỗ trợ hơn.

Thực tế, đối tượng phục vụ cơ bản của chính quyền địa phương là Nhân dân địa phương; vì thế sự giám sát của Nhân dân là cần thiết và hữu ích nhằm đảm bảo tính hợp lý, công bằng, khả thi, giúp sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả, vì sự ổn định và phát triển bền vững của địa phương. Đây cũng là xu hướng quản trị khoa học dựa trên cách tiếp cận quản trị, hoạch định và điều hành chính sách từ dưới lên (“bottom-up”). Từ đó, giám sát của Nhân dân thúc đẩy quản trị tốt ở địa phương với các tiêu chí: công khai (openness), minh bạch (transparency), giải trình (accountability), sự tham gia (participation), sự gắn kết (coherence), kịp thời (responsiveness), hiệu quả (effectiveness).

*Thứ tư, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” góp phần xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền, ổn định trật tự xã hội.*

Bảo đảm quyền giám sát của Nhân dân được xem là một nguyên tắc dân chủ cơ bản trong các mô hình Nhà nước pháp quyền hiện đại. Ở Việt Nam, xây dựng,

hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN cũng được xem là trụ cột quan trọng hiện nay, chi phối toàn bộ quá trình đổi mới và cải cách từ trung ương đến địa phương. “Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” được đặt trong không gian nhà nước pháp quyền, trên tinh thần thượng tôn Hiến pháp, pháp luật, với mục đích tối cao là bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, duy trì công bằng, công lý, hướng tới “Nhà nước pháp quyền XHCN thực sự của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”. Cơ chế này tạo điều kiện cho sự tương tác giữa Nhân dân với chính quyền địa phương, giúp cho mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và Nhân dân dân khăng khít, gắn bó hơn, góp phần xây dựng đồng thuận và ổn định xã hội; bởi việc thực hiện cơ chế ấy có thể “làm cho mọi người tăng thêm lòng tự tin (tin chắc mình phát triển được ưu điểm, sửa đổi được khuyết điểm) khiến mọi người khoan khoái, vui vẻ, hăng hái, để tiếp tục công tác và tiến bộ mãi” [76].

## **2.2. CÁC YẾU TỐ CẤU THÀNH CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

### **2.2.1. Thể chế pháp lý**

Thể chế là một phạm trù đa diện, được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau. Năm 2003, Ngân hàng thế giới từng đưa ra quan niệm thể chế là “những quy tắc và tổ chức, gồm cả các chuẩn mực không chính thức, phối hợp hành vi con người” [161, tr.49]. Một quan niệm khác xem thể chế là “những quy tắc, luật lệ ràng buộc các quan hệ kinh tế, chính trị và xã hội” [205]. Theo đó, thể chế gồm hai bộ phận chủ yếu: thể chế chính thức là các quy định của pháp luật, và thể chế phi chính thức như quy tắc cộng đồng, tập quán, niềm tin, các giá trị xã hội... “*Từ điển Luật học*” định nghĩa thể chế là “những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội buộc mọi người phải tuân theo” [198, tr.703]. Trên thực tế, ở một số địa phương, tồn tại yếu tố “luật mềm” như hương ước, tập tục... có vai trò nhất định trong điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhân dân và chính quyền. Tuy nhiên, những “luật mềm” này chủ yếu mang tính quy phạm xã hội. Luận án này nghiên cứu về “cơ chế pháp lý”, do đó tiếp cận thể chế là những quy định, căn cứ pháp lý chính thức. Đó là thể chế pháp lý, hay các quy định pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực nhất định.

Thể chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương là các quy phạm pháp luật có mối quan hệ chặt chẽ, thống

nhất điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình Nhân dân giám sát “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”. Thể chế đầy đủ, đồng bộ, tiến bộ là nền tảng để hiện thực hoá quyền và khả năng giám sát của Nhân dân. Trong hệ thống thể chế, Hiến pháp là nền tảng giữ vai trò định hướng, xác lập tinh thần và nguyên tắc cơ bản. Trên cơ sở Hiến pháp, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng, ban hành đồng bộ, là cơ sở pháp lý để Nhân dân tiến hành các hoạt động giám sát.

Nội dung thể chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương bao gồm các khía cạnh sau:

*Thể chế xác định mục đích giám sát:* Thể chế xác lập những giá trị cần hướng tới, những kết quả mong muốn, những yêu cầu cần đạt được khi thực hiện các hoạt động giám sát của Nhân dân. Đây là tiền đề để xác định các phương thức giám sát cụ thể, qua đó hiện thực hoá mục đích đề ra.

*Thể chế xác định nguyên tắc giám sát:* Nguyên tắc giám sát là những tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt, chi phối hoạt động giám sát của các chủ thể trong “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”; yêu cầu các chủ thể quán triệt, tuân thủ nhằm đảm bảo mục đích, chất lượng giám sát.

*Thể chế xác định địa vị pháp lý, quyền và trách nhiệm của các chủ thể giám sát:* Thể chế xác lập và bảo đảm quyền giám sát của các thiết chế đại diện Nhân dân như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức CT-XH, tổ chức xã hội, các thiết chế truyền thông, các thiết chế dân chủ ở cơ sở và quyền giám sát của cá nhân/cộng dân, tập thể lao động, cộng đồng dân cư. Bên cạnh đó, còn có các quy định xác lập địa vị pháp lý, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ thể chịu sự giám sát là HĐND, UBND các cấp, đại biểu HĐND, cán bộ, công chức chính quyền địa phương.

*Thể chế xác định phạm vi, nội dung giám sát:* Mỗi chủ thể có thể được quy định phạm vi, nội dung giám sát nhất định theo điều kiện, lĩnh vực hoạt động cụ thể, gắn với hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền địa phương trên các lĩnh vực. Đây là những hoạt động năng động, không ngừng vận động, phát triển. Nội dung giám sát thường bao gồm giám sát tính hợp pháp, hợp lý của các văn bản, quyết định, hành vi của cơ quan, người có thẩm quyền thuộc HĐND và UBND các cấp.

*Thể chế xác định hình thức, phương pháp giám sát:* Tùy thuộc vào từng đối tượng và nội dung giám sát mà mỗi chủ thể có thể có hình thức, phương pháp giám sát khác nhau. Chẳng hạn, Mặt trận vận động Nhân dân tham gia giám sát, hoặc tự mình giám sát thông qua việc tham gia phiên họp, tham gia đoàn giám sát của UBND, tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo... Đối với Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng, giám sát bằng cách gửi ý kiến phản biện, triển khai đoàn giám sát, phản ánh thông tin qua các kênh thông tin,... Các phương pháp giám sát cụ thể như lập chương trình, kế hoạch giám sát, thảo luận, chất vấn, phản biện, đối thoại, gửi kiến nghị, phản ánh,... Giám sát của tập thể, cộng đồng gắn liền với những hình thức như đối thoại, phản biện, lấy ý kiến Nhân dân, trưng cầu ý dân,... Giám sát của công dân gắn với các quyền tiếp cận thông tin, quyền tham gia quản lý nhà nước, tự do ngôn luận, khiếu nại, tố cáo,... Hình thức, phương pháp giám sát phải phù hợp, có khả năng khơi gợi sự chủ động, tích cực giám sát của Nhân dân.

*Thể chế xác định trình tự, thủ tục thực hiện giám sát:* Thể chế quy định cách thức, biện pháp cụ thể tiến hành hoạt động giám sát, được sắp xếp theo trật tự logic, khoa học, hợp lý nhằm đảm bảo hiệu quả giám sát. Chẳng hạn khi đại diện Mặt trận tham dự phiên họp của HĐND, UBND, tham gia đoàn giám sát; khi công dân thực hiện các quyền dân chủ; khi chính quyền địa phương tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo... đều phải tuân thủ trình tự, thủ tục theo quy định. Trình tự, thủ tục giám sát hợp lý, thuận tiện, đơn giản sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho Nhân dân giám sát.

*Thể chế xác định hậu quả pháp lý của giám sát:* Thể chế xác định hệ quả, kết quả hoạt động giám sát và trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong việc tiếp nhận, xử lý các vấn đề phát sinh từ giám sát của Nhân dân. Tuy giám sát Nhân dân chủ yếu thể hiện dưới dạng phản ánh, kiến nghị, tạo dư luận, gây sức ép nhưng trong những trường hợp nhất định, giám sát của Nhân dân có thể đưa đến những hậu quả pháp lý hữu hình, buộc chính quyền địa phương thay đổi, điều chỉnh văn bản, quyết định, hành vi của mình. Thể chế về hậu quả pháp lý phải tạo ra tính ràng buộc trách nhiệm, ví dụ quy định trách nhiệm tiếp nhận kiến nghị, yêu cầu giải quyết theo thời hạn, hình thức, thủ tục luật định; phải có biện pháp theo dõi quá trình tiếp nhận, xử lý kiến nghị của Nhân dân; nếu trì hoãn hoặc không giải quyết thì phải có biện pháp trách nhiệm hoặc chế tài thích hợp với chủ thể có liên quan.

### 2.2.2. Thiết chế pháp lý

Thiết chế có thể được tiếp cận từ nhiều phương diện khác nhau. Tuy nhiên, dưới góc độ luật học, theo quan điểm phổ biến hiện nay, thiết chế được hiểu là hệ thống các cơ quan, tổ chức, đơn vị... được xác lập và hoạt động trên cơ sở pháp luật nhằm thực hiện vai trò, chức năng, nhiệm vụ nhất định.

Bàn về các thiết chế giám sát chính quyền, “Ở nghĩa rộng, các thiết chế giám sát bao gồm những khả năng pháp lý để qua đó người dân có thể biết được, hiểu được chính quyền làm gì, đánh giá và kiểm tra được các công việc của chính quyền”. “Ở nghĩa hẹp hơn, đó là các cơ chế mà chức năng chính của chúng là kiểm tra, giám sát hoạt động quyền lực. Đó là việc xem xét, đánh giá hoạt động của các cơ quan quyền lực khi có dấu hiệu vi phạm hoặc có phản ánh về sự vi phạm thẩm quyền (về mặt nhà nước, về mặt pháp lý) ảnh hưởng đến lợi ích của xã hội, của nhà nước, của công dân” [188, tr.236-237].

Thiết chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương là các cơ quan, tổ chức, tập thể, cá nhân/công dân hoạt động trên cơ sở pháp luật thông qua đó Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

Trên thực tế, Nhân dân có thể tự mình trực tiếp giám sát; hoặc thực hiện giám sát thông qua các tổ chức đại diện cho mình. Thông qua các tổ chức này, Nhân dân bày tỏ ý kiến, quan điểm, yêu cầu, kiến nghị với chính quyền địa phương. Các tổ chức đại diện có trách nhiệm động viên, hỗ trợ Nhân dân thực hiện quyền giám sát; xem xét, tiếp nhận, truyền đạt tiếng nói của Nhân dân; đồng thời chủ động thực hiện các hoạt động giám sát theo thẩm quyền, trách nhiệm được trao.

Các thiết chế đại diện cho Nhân dân ở các quốc gia có thể tồn tại dưới nhiều dạng thức khác nhau. Tuy nhiên, trong phạm vi luận án này, các thiết chế đại diện cơ bản được nghiên cứu ở Việt Nam bao gồm: Mặt trận, tổ chức CT-XH; thiết chế dân chủ ở cơ sở; tổ chức xã hội; các thiết chế truyền thông (cơ quan phát thanh, truyền hình, báo in, báo điện tử, truyền thông xã hội...). Mỗi thiết chế nói trên là chủ thể đại diện “Nhân dân”, tuy khác nhau về địa vị chính trị - pháp lý, tính chất, cách thức hoạt động nhưng đều là kênh quan trọng để Nhân dân giám sát. Tính hiệu quả của thiết chế gắn liền với bộ máy, nhân sự, quy chế hoạt động, nguồn lực và năng lực chủ thể của mỗi thiết chế.

Mặt trận Tổ quốc 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, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài” [147, Điều 9]. Mặt trận được tổ chức ở tất cả các cấp chính quyền (Ủy ban Mặt trận Tổ quốc); ngoài ra Ban công tác Mặt trận được thành lập ở các khu dân cư. Với số lượng tổ chức thành viên đông đảo, Mặt trận là nơi tập hợp và truyền tải ý kiến, nguyện vọng của các thành viên trong xã hội đến chính quyền, qua đó xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân, cùng tham gia quản lý nhà nước và xã hội.

Cũng như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức CT-XH ra đời từ yêu cầu đoàn kết, tập hợp, liên minh lực lượng trong cách mạng giải phóng dân tộc; và cho đến nay vẫn đóng vai trò quan trọng đại diện cho các tầng lớp, thành phần tiêu biểu trong Nhân dân. Các tổ chức CT-XH cũng được tổ chức theo cấp chính quyền, gồm: 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.

Ngoài ra, Nhân dân còn giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương “thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng và các tổ chức tự quản khác ở địa phương được thành lập theo quy định của pháp luật” [156, Điều 31]. Ban Thanh tra nhân dân là thiết chế dân chủ chịu sự chỉ đạo và hướng dẫn của Mặt trận, tham gia giám sát chính quyền cơ sở. Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng do Ủy ban Mặt trận cấp xã thành lập theo từng chương trình, dự án đầu tư công trên địa bàn cấp xã; giám sát việc thực hiện quy định về quản lý đầu tư tại địa bàn xã.

Tổ chức xã hội do người dân (cá nhân, tổ chức) thành lập trên tinh thần tự nguyện, hợp tác thực hiện các hoạt động chung theo pháp luật, quy chế, điều lệ tổ chức, có tôn chỉ hoạt động rõ ràng, “nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp và các giá trị chung mà các thành viên cùng theo đuổi” [130, tr.4]. Những tổ chức này được gắn kết bởi nhu cầu, lợi ích chung, hoạt động chủ yếu dựa trên sự tự chủ về tài chính, tự quản trong tổ chức hoạt động và không vì mục tiêu lợi nhuận. Các tổ chức xã hội phát triển mạnh mẽ cùng với quá trình dân chủ hoá từ đầu thế kỷ XIX [130, tr.4] và ngày càng phong phú, đa dạng với nhiều loại hình và tên gọi khác nhau: “liên hiệp”, “hiệp hội”, “hội”, “liên đoàn”, “câu lạc bộ”, “quỹ”, “viện”, “trung tâm”, “hội đồng”, “ủy ban”, “nhóm”, “tổ chức phi chính phủ/NGOs”, “tổ chức phi lợi nhuận/NPOs”... Đa

phần các tổ chức hướng đến đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp cho các thành viên mà nó đại diện; hoặc hoạt động vì lợi ích cộng đồng, xã hội; giúp tăng cường hiểu biết, trách nhiệm, năng lực, ý thức chính trị cho người dân; và là kênh quan trọng để giám sát cơ quan, cán bộ, công chức địa phương. Đây là diễn đàn để người dân truyền tải ý kiến, có thể gây áp lực buộc chính quyền điều chỉnh thái độ, hành vi và quan tâm giải quyết các vấn đề xã hội.

Các thiết chế truyền thông cũng là kênh quan trọng giúp Nhân dân giám sát, thể hiện trên hai phương diện: Một là, đây là kênh theo dõi, phản ánh, cung cấp thông tin về hoạt động của chính quyền địa phương; tạo điều kiện để người dân giám sát, bày tỏ quan điểm, lập trường, thái độ, phản hồi đối với chính quyền. Hai là, thông qua truyền thông, người dân phản ánh những vấn đề trong xã hội, truyền tải ý kiến, kiến nghị về chủ trương, chính sách, quy định... Báo chí, truyền thông giúp phát hiện, phê phán những biểu hiện sai trái, tiêu cực; đồng thời cũng là phương tiện cổ vũ, phát huy và thực hiện các quyền tự do dân chủ; nhờ đó chính quyền các cấp có thể nắm bắt, tiếp thu, sửa đổi, điều chỉnh thái độ, hành vi, chính sách, quy định, cách thức quản lý, điều hành... Do đó, có thể nói: “Sự giám sát và phản biện xã hội của báo chí thực chất là giám sát và phản biện của nhân dân, từ nhân dân, bằng trí tuệ và cảm xúc của nhân dân” [109, tr.25].

Đặc biệt, công dân là chủ thể quan trọng, trực tiếp giám sát thông qua các quyền tiếp cận thông tin, quyền bầu cử, bãi miễn, góp ý, đối thoại với chính quyền, phản ánh ý kiến, nguyện vọng trong các cuộc tiếp công dân, tiếp xúc cử tri, tham gia biểu quyết trưng cầu ý dân,... qua đó quan sát, theo dõi, xem xét, đánh giá và phản hồi về hoạt động của chính quyền địa phương nhằm phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý hành vi vi phạm pháp luật, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

### **2.2.3. Phương thức vận hành cơ chế pháp lý**

Thể chế và thiết chế là hai bộ phận cơ bản, hai yếu tố nền tảng của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”. Tuy nhiên, để hình thành cơ chế pháp lý hoàn chỉnh, phải tổ chức thực hiện thể chế; thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các thiết chế; đi kèm với các bảo đảm thực thi; đưa thể chế từ trạng thái “tĩnh” đi vào cuộc sống,

phát huy hiệu lực và hiệu quả trong thực tế - đó là phương thức vận hành của cơ chế pháp lý.

Phương thức vận hành cơ chế pháp lý là cách thức các quy định pháp luật được hiện thực hóa trong thực tiễn, thông qua các kênh và hoạt động giám sát cụ thể. Đó là sự cụ thể hoá, hiện thực hoá quyền giám sát của Nhân dân, bảo đảm các hoạt động giám sát được diễn ra liên tục, có kết quả đầu ra rõ ràng. Nó phản ánh hoạt động (sự vận hành) của cơ chế trong thực tiễn, thể hiện ở việc các chủ thể (thiết chế) tiến hành giám sát trong thực tiễn theo các quy định của thể chế.

Phương thức vận hành “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” là một quá trình đa chiều, linh hoạt, chịu sự chi phối của nhiều yếu tố. Sự vận hành của cơ chế pháp lý đòi hỏi tính chủ động, tích cực, năng lực giám sát của người dân và các thiết chế đại diện cũng như trách nhiệm giải trình từ phía chính quyền địa phương; đòi hỏi phát huy vị trí, vai trò của từng yếu tố thể chế, thiết chế và các điều kiện bảo đảm thực thi; để xây dựng được một chu trình giám sát khép kín, từ tiếp nhận cho đến xử lý, phản hồi kết quả giám sát, gắn kết giữa giám sát và xử lý “hậu giám sát”, nhằm đảm bảo hoạt động giám sát của Nhân dân không mang tính hình thức.

Thể chế thiết lập khung khổ pháp lý cho giám sát. Thể chế xác định vị trí, thẩm quyền của chủ thể giám sát; định hướng thành lập các thiết chế; xác định trách nhiệm của chính quyền địa phương để bảo đảm hiện thực hoá cơ chế trong thực tiễn. Thể chế là cơ sở cho sự ra đời, tồn tại và hoạt động của thiết chế. Thể chế xác lập địa vị pháp lý, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động, quyền, khả năng, cách thức, điều kiện... giúp các thiết chế thực hiện hoạt động giám sát một cách đúng đắn, thực chất, hiệu quả trong khuôn khổ các quy định của thể chế. Các thiết chế nhiều hay ít, biên độ hoạt động rộng hay hẹp, khả năng ảnh hưởng lớn hay nhỏ tùy thuộc vào thể chế. Sự thay đổi của thể chế sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến các thiết chế giám sát của Nhân dân. Thể chế đầy đủ, khoa học, minh bạch, khả thi, đồng bộ, thống nhất... là điều kiện tiên quyết để Nhân dân giám sát chính quyền địa phương.

Ngược lại, các thiết chế hiện thực hoá, đưa thể chế từ quy định trở thành thực tiễn, thông qua các phương tiện và hoạt động cụ thể. Các thiết chế thực hiện quyền giám sát của mình theo quy định của thể chế; đồng thời hỗ trợ, phối hợp với các thiết chế khác cùng giám sát. Bên cạnh đó, các thiết chế có khả năng vận động, thu hút, hỗ

trợ, tập hợp đông đảo Nhân dân, tạo nên các hoạt động giám sát phong phú, đa dạng, năng động trong thực tiễn. Thực tiễn hoạt động của các thiết chế cũng là cơ sở đánh giá, kiểm chứng tính đúng đắn, hiệu lực, hiệu quả của thể chế và là động lực để hoàn thiện thể chế theo hướng tiên bộ, khả thi hơn. Như vậy, thiết chế cũng tác động trở lại thể chế, góp phần thay đổi, hoàn thiện thể chế, từ đó giúp cho sự vận hành của cơ chế thông suốt, hiệu quả hơn. Sự tương thích, gắn kết chặt chẽ của thể chế và thiết chế là cơ sở để có một cơ chế giám sát đồng bộ và phát huy sức mạnh trong thực tế.

### **2.3. CÁC ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM THỰC HIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

#### **2.3.1. Điều kiện bảo đảm về chính trị - tư tưởng**

“Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” chỉ có thể được xây dựng và vận hành trên cơ sở chủ trương của Đảng cầm quyền về chủ quyền Nhân dân, về giám sát của Nhân dân đối với chính quyền nhà nước. Quá trình phát triển tư duy lý luận của Đảng về dân chủ và về giám sát của Nhân dân là tiền đề để đưa ra chủ trương, định hướng hoàn thiện hệ thống thể chế và các thiết chế giám sát tương ứng của Nhân dân. Đó cũng là cơ sở để thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật cụ thể.

Nhận thức, thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức địa phương về thực hiện và bảo đảm dân chủ, về tâm thế “chịu sự giám sát của Nhân dân” cũng đóng vai trò to lớn để vận hành hiệu quả cơ chế. Điều này không chỉ phụ thuộc vào tuyên truyền, đào tạo, bồi dưỡng; mà còn gắn liền với giám sát, kiểm tra của cấp uỷ Đảng, người đứng đầu cơ quan/đơn vị, và cơ quan/đơn vị cấp trên để kịp thời uốn nắn những lệch lạc trong nhận thức và hành vi từ phía cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, nhận thức, tri thức khoa học của các chuyên gia, nhà nghiên cứu là động lực cho đổi mới, cải cách. Ngoài ra, không thể không nói đến ý thức và văn hóa chính trị của chính người dân cũng như các thiết chế đại diện nhân dân - chủ thể vận hành cơ chế trong thực tiễn.

Cơ chế này chỉ có thể thực hiện tốt trong một môi trường chính trị ổn định, dân chủ, tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, thể hiện ở chủ trương của Đảng cầm quyền; thực tiễn đời sống chính trị địa phương; nhận thức, thái độ của các chủ thể có liên quan và quá trình lãnh đạo, chỉ đạo nhằm triển khai và bảo đảm giám sát Nhân dân.

### **2.3.2. Điều kiện bảo đảm về pháp lý**

Xây dựng và vận hành “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” phải dựa trên nền tảng pháp lý vững chắc. Theo đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải kịp thời cụ thể hoá, thể chế hoá quan điểm, chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực nhà nước, phát huy dân chủ và giám sát Nhân dân.

Các văn bản quy phạm pháp luật về giám sát của Nhân dân phải đảm bảo tính hợp Hiến, hợp pháp; bảo đảm tính đầy đủ, toàn diện, thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, hiệu lực pháp lý cao, ổn định, kỹ thuật lập pháp hiện đại, hình thức thể hiện và giá trị pháp lý phù hợp, phù hợp với văn hoá chính trị, bối cảnh kinh tế, văn hóa, xã hội của đất nước, được tổ chức thực hiện nghiêm chỉnh, tạo điều kiện để Nhân dân thực hiện quyền giám sát. Bên cạnh đó, sự hoàn thiện của pháp luật về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, về quyền và nghĩa vụ công dân, về tiếp cận thông tin... là bảo đảm quan trọng để thực hiện tốt giám sát của Nhân dân.

Pháp luật phải trao cho Nhân dân những quyền năng thực sự để có thể giám sát; nâng cao vị trí, vai trò của các thiết chế như Mặt trận, tổ chức CT-XH, tổ chức xã hội, các thiết chế bán chuyên trách như Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng... Trình tự, thủ tục giám sát phải tiện lợi, dễ thực hiện, thu hút được Nhân dân tham gia giám sát. Kết quả giám sát của Nhân dân phải được ghi nhận, được xử lý và giải quyết kịp thời, triệt để thông qua những quy định pháp lý hữu hiệu, gắn với trách nhiệm giải trình, khả năng chế tài, gắn giám sát với xử lý “hậu giám sát”. Bên cạnh đó, có sự kết nối, phối hợp đồng bộ giữa giám sát Nhân dân với giám sát nhà nước (giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên, giám sát của hệ thống tư pháp, thanh tra...), giám sát của cấp uỷ Đảng.

Các chủ thể xây dựng pháp luật có năng lực, trách nhiệm trong xây dựng, ban hành pháp luật. Các chủ thể thực hiện pháp luật, thông qua những hành vi thực tế, đưa pháp luật vào đời sống. Các chủ thể áp dụng pháp luật với ý thức pháp luật cao, áp dụng pháp luật chính xác, xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật. Đó là những điều kiện cần cho một trật tự pháp luật và pháp chế trong xã hội, qua đó giúp nâng cao tính thực chất và hiệu quả của cơ chế giám sát từ Nhân dân.

### **2.3.3. Điều kiện bảo đảm về kinh tế - xã hội, văn hóa pháp lý và trình độ dân trí**

Lý luận và thực tiễn cho thấy, sự phát triển kinh tế - xã hội là nền tảng của dân trí, dân chủ, văn minh và nhân quyền trong xã hội. Đây chính là môi trường để nuôi dưỡng những nhân tố hợp lý của nền dân chủ - pháp quyền trong mà ở đó người dân có thể phát huy cao nhất vai trò chủ thể giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương. Trình độ kinh tế đóng vai trò quyết định trong nâng cao ý thức CT-XH, văn hoá pháp lý của Nhân dân. Nếu kinh tế kém phát triển, cuộc sống Nhân dân nhiều khó khăn chắc chắn sẽ gây trở ngại cho việc thực thi và hưởng thụ các giá trị dân chủ trong xã hội. Điều kiện kinh tế, trình độ phát triển quốc gia cũng ảnh hưởng đến vấn đề nguồn lực để xây dựng, hoàn thiện thể chế, vận hành các thiết chế giám sát và đầu tư cơ sở vật chất, kinh phí cần thiết cho các hoạt động.

Trong khi đó, bảo đảm về xã hội đòi hỏi sự tồn tại và lan toả của giá trị dân chủ, pháp quyền trong các thiết chế như gia đình, tập thể, cộng đồng... Những bảo đảm xã hội ấy cũng gắn liền với các yếu tố về giá trị, truyền thống văn hoá, đặc biệt là văn hoá chính trị, văn hoá pháp lý. Đây là những cơ sở có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến việc thực hiện giám sát của Nhân dân.

Yếu tố lịch sử, truyền thống văn hoá cũng ảnh hưởng đến thái độ, hành vi xử sự của cá nhân, tổ chức trong thực thi dân chủ và quyền giám sát. Mức độ nhận thức, trình độ dân trí, văn hoá pháp luật, đặc biệt là hiểu biết và niềm tin về các giá trị dân chủ, công bằng cũng chi phối sự tích cực tham gia giám sát của người dân, khả năng tạo ra dư luận xã hội, khả năng ảnh hưởng, tác động của hoạt động giám sát. Để có thể phát huy quyền giám sát, người dân phải có trình độ hiểu biết về dân chủ, phương pháp thực hành dân chủ, ý thức và bản lĩnh thực hành dân chủ.

### **2.3.4. Các điều kiện bảo đảm về tổ chức**

Mức độ hoàn thiện trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương; sự phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn rành mạch giữa các cơ quan, cấp chính quyền là điều kiện quan trọng, giúp Nhân dân theo dõi, đánh giá và biết cách giám sát hệ thống chính quyền địa phương. Hệ thống chính quyền địa phương với cơ cấu tổ chức tinh gọn, rõ ràng; xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm; quy trình làm việc công khai, minh bạch; có cơ chế khuyến khích người dân tham gia giám sát, có quy trình kỹ thuật tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị hiệu quả,

phản hồi kịp thời và trách nhiệm; sự phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình Nhân dân giám sát; đội ngũ cán bộ, công chức có chuyên môn, kỹ năng, đạo đức, văn hoá công vụ; cơ chế đánh giá, khen thưởng, kỷ luật rõ ràng, gắn với sự hài lòng của người dân... là nền tảng thúc đẩy giám sát của Nhân dân.

Bên cạnh đó, tổ chức và nguồn lực của các thiết chế đại diện Nhân dân ảnh hưởng lớn đến năng lực và hiệu quả giám sát của các thiết chế này. Tổ chức bộ máy khoa học; hoạt động có tính khách quan, độc lập tương đối, phối hợp hiệu quả; đội ngũ nhân lực chất lượng; có năng lực tổ chức và tiến hành hoạt động giám sát, có nguồn lực thông tin và tri thức; đảm bảo về cơ sở vật chất - kỹ thuật; có nguồn tài chính đầy đủ, ổn định, đáp ứng yêu cầu hoạt động và triển khai các hoạt động phục vụ giám sát... giúp các thiết chế đại diện Nhân dân phát huy tối đa vai trò giám sát của mình. Ngược lại, nếu tổ chức lỏng lẻo, thiếu quyền hạn và nguồn lực hạn chế, hoạt động giám sát sẽ gặp nhiều khó khăn, kém hiệu quả và khó tạo được sức ảnh hưởng cần thiết.

### **2.3.5. Điều kiện bảo đảm về công khai, minh bạch và công nghệ thông tin**

Công khai, minh bạch là chuẩn mực thiết yếu trong hoạt động của nhà nước, cũng là tiền đề để Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương, ngăn ngừa các biểu hiện tiêu cực.

Nếu công khai là việc công bố thông tin để mọi người đều biết; thì minh bạch không chỉ bao gồm việc cung cấp thông tin do chính quyền các cấp thực hiện, mà còn bao gồm việc Nhân dân có khả năng tìm kiếm, yêu cầu, tiếp cận thông tin, đồng thời thông tin phải rõ ràng, cụ thể, dễ hiểu, dễ sử dụng, trên cơ sở đó có thể phục vụ nhu cầu của mình cũng như giám sát chính quyền. Minh bạch “bao gồm cả cơ hội, tính bình đẳng trong tiếp cận thông tin, tính tin cậy, tính nhất quán của thông tin, tính dự đoán trước và sự cởi mở của cơ quan cung cấp thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước” [143, tr.25-26]. Công khai là phương thức thực hiện để hướng tới sự minh bạch [143, tr.25]. Minh bạch “bao gồm hai khía cạnh quan trọng là khả năng tiếp cận thông tin (một cách phù hợp, kịp thời, chất lượng) và quyền, cơ hội được giám sát và phản biện của đối tượng được tiếp cận thông tin” [143, tr.28], giúp kịp thời phát hiện, góp ý, kiến nghị, đấu tranh với các biểu hiện sai phạm, tham nhũng, tiêu cực.

Minh bạch hoá cần được bảo đảm trên mọi phương diện: trong hoạch định chính sách; trong hoạt động quản lý đầu tư xây dựng cơ bản; trong mua sắm công;

trong quản lý và sử dụng ngân sách; trong công tác cán bộ; trong quản lý, điều hành các lĩnh vực... của chính quyền các cấp. Quyền tiếp cận thông tin phải bảo đảm hai khía cạnh: khả năng của công dân và nghĩa vụ của Nhà nước. Hiệu quả giám sát phụ thuộc vào chất lượng thông tin. Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin có ý nghĩa quyết định đối với giám sát Nhân dân.

Đặc biệt, trong bối cảnh tinh gọn tổ chức bộ máy hệ thống chính trị, thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, địa bàn và không gian quản lý của chính quyền địa phương mở rộng, đẩy mạnh chuyển đổi số quốc gia, ứng dụng công nghệ thông tin, phát triển hệ thống dữ liệu quốc gia, phát triển chính quyền điện tử, hướng tới chính quyền số, khai thác tiện ích của Internet, diễn đàn trực tuyến, mạng xã hội, trí tuệ nhân tạo... là bảo đảm cần thiết để tăng cường sự tương tác giữa người dân và chính quyền, tăng cường khả năng giám sát của Nhân dân, hỗ trợ việc tiếp nhận, xử lý, phản hồi ý kiến của Nhân dân, đặc biệt ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa.

## **2.4. CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM**

### **2.4.1. Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở một số quốc gia trên thế giới**

Trong xu hướng thúc đẩy dân chủ, pháp quyền và quản trị địa phương hiện đại, các quốc gia luôn quan tâm, đề cao giám sát Nhân dân, bao gồm cả giám sát trực tiếp và giám sát thông qua các thiết chế đại diện, nhấn mạnh trách nhiệm của chính quyền địa phương trước Nhân dân. Tuỳ thuộc vào đặc điểm lịch sử, văn hoá, điều kiện riêng, mỗi nước thiết lập cơ chế pháp lý phù hợp để Nhân dân giám sát chính quyền địa phương. Do hạn chế về nguồn lực và khả năng tiếp cận/ đánh giá, luận án tìm hiểu và nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế chủ yếu từ góc độ thể chế pháp lý. Luận án cũng không lựa chọn một số quốc gia nhất định mà tiếp cận theo hai phương thức giám sát cơ bản của Nhân dân, nhằm bao quát những cơ chế điển hình, nổi bật được áp dụng ở nhiều quốc gia.

#### **2.4.1.1. Nhân dân trực tiếp giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương**

Nhìn chung, các nước đều xác định vị trí, vai trò, quyền và nguyên tắc Nhân dân trực tiếp giám sát chính quyền địa phương với phạm vi giám sát rất rộng rãi.

Chẳng hạn như ở Nhật Bản, ngoài Hiến pháp quốc gia, nhiều địa phương còn ban hành Hiến chương (có giá trị như “hiến pháp” của địa phương); trong đó chứa đựng các quy định về việc Nhân dân tham gia vào công việc của chính quyền và cộng đồng, qua đó trực tiếp giám sát chính quyền địa phương. Pháp luật các nước ghi nhận nhiều hình thức, phương pháp giám sát trực tiếp của Nhân dân với tư cách cá nhân (gắn với việc thực hiện quyền bầu cử, bãi miễn, cơ chế tham vấn ý kiến nhân dân, quyền đề xuất, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện,...) và với tư cách cộng đồng (trung cầu ý dân, hội nghị công dân...)

*- Về quyền bầu cử và bãi miễn*

Bầu cử phản ánh quá trình giám sát và khả năng tác động của Nhân dân đến chính quyền thông qua việc lựa chọn và quyết định vận mệnh chính trị của đại biểu dân cử. Tuy pháp luật bầu cử của mỗi quốc gia là khác nhau, nhưng nguyên tắc bầu cử tự do, bình đẳng, phổ thông, trực tiếp, bỏ phiếu kín đã trở thành nguyên tắc phổ biến trên khắp thế giới. Ở nhiều quốc gia như Hoa Kỳ, Nhật Bản..., cử tri đi bầu đại biểu vào cơ quan đại diện và cả quan chức hành chính ở địa phương.

Nhiều quốc gia áp dụng thủ tục công dân đề xuất và bỏ phiếu bãi miễn đại biểu dân cử địa phương như Thụy Sĩ, Đức, Hoa Kỳ, Argentina, Columbia, Cuba, Peru, Nhật Bản, Đài Loan... [197, tr.76]. Ở Hoa Kỳ, chế định bãi miễn được ghi nhận trong Hiến pháp của nhiều bang (ở Los Angeles từ năm 1903, Oregon từ năm 1906... và ngày nay được áp dụng tại 21 bang). Chẳng hạn tại tiểu bang Oregon, một công dân có thể bắt đầu quy trình bãi miễn bằng việc nộp thông báo về yêu cầu bãi miễn tới Cơ quan quản lý bầu cử (EMB), sau đó trong vòng 90 ngày tiến hành thu thập đủ tối thiểu 15% chữ ký cử tri địa phương; sau khi xác minh tính hợp lệ của chữ ký, EMB tổ chức bỏ phiếu bãi miễn trong thời hạn 45 ngày [196, tr.104]. Một số bang của Hoa Kỳ như Alaska, Colorado, Washington, California yêu cầu phải có 25% số chữ ký bằng phiếu của cử tri trước đó đã bầu cho đại biểu; bang Kansas thì yêu cầu 40%. Ở Thụy Sĩ, tại bang Bern, yêu cầu có tối thiểu 12.000 chữ ký của cử tri, ở bang Uri là 3000 chữ ký và bang Zoloturn là 4000 chữ ký [197, tr.44].

Ở Nhật Bản, cử tri có quyền kiến nghị bãi miễn đại biểu dân cử, Thống đốc/Thị trưởng và một số chức vụ khác (như phó thống đốc/phó thị trưởng, kế toán trưởng, thành viên uỷ ban bầu cử, thành viên cơ quan kiểm toán và các uỷ ban quản lý khác). Với tối thiểu 1/3 chữ ký cử tri, Uỷ ban Quản lý Bầu cử sẽ xem xét tổ chức

cho toàn thể cử tri bỏ phiếu bãi miễn. Đối với kiến nghị bãi miễn các chức vụ được bổ nhiệm trực tiếp bởi Thống đốc/Thị trưởng (với sự phê chuẩn của Hội đồng địa phương) hoặc được bầu bởi Hội đồng địa phương thì không thông qua bỏ phiếu của cử tri mà Thống đốc/Thị trưởng sẽ tiếp nhận kiến nghị và trình ra Hội đồng địa phương. Khi đó, nếu 3/4 nghị viên có mặt tại phiên họp tán thành việc bãi miễn thì người đó sẽ bị bãi miễn (phiên họp bãi miễn yêu cầu tối thiểu 2/3 tổng số nghị viên có mặt). Ngoài ra, cử tri Nhật Bản còn có quyền kiến nghị giải tán Hội đồng địa phương (yêu cầu 1/3 chữ ký cử tri). Theo quy định, công dân có thể gửi kiến nghị giải tán hội đồng địa phương sau một năm kể từ khi bầu cử Hội đồng địa phương hoặc kể từ lần bỏ phiếu giải tán Hội đồng địa phương gần nhất (Luật Tự quản địa phương Nhật Bản năm 1947, sửa đổi năm 2012).

*- Về cơ chế tham vấn ý kiến nhân dân*

Ở Nhật Bản, trong các uỷ ban tư vấn chính sách của địa phương, bên cạnh các chuyên gia, nhà tư vấn, còn có một số vị trí được phân bổ cho người dân (qua quy trình ứng tuyển công khai) để được tham gia bàn bạc, đóng góp ý kiến về các chính sách, văn bản pháp quy, chương trình, dự án. Ngoài ra, chính quyền địa phương ở Nhật Bản xây dựng các kênh chính thức để thu thập ý kiến phản hồi của người dân về vấn đề chính sách quan trọng (tồn tại dưới dạng quy chế bắt buộc); bên cạnh các hình thức truyền thống như gửi thư/email tới thị trưởng; ban giám sát cộng đồng (do chính quyền bổ nhiệm) thu thập ý kiến định kỳ về tất cả các mặt hoạt động của chính quyền địa phương.

Chính quyền các cấp ở Trung Quốc cũng áp dụng cơ chế “tham vấn dân chủ” dưới nhiều hình thức, bao gồm hội nghị, hội thảo, điều trần, đánh giá, và thăm dò dư luận, cả trực tiếp và trên Internet [209, tr.24-25]. Ở cấp cơ sở, quá trình tham vấn để ra quyết định có thể diễn ra dưới hình thức gặp gỡ lấy ý kiến người dân hoặc đại diện của họ về nội dung của quyết định.

Singapo cũng tăng cường cơ chế tham vấn nhân dân với nhiều sáng kiến kết nối người dân với chính quyền. Các uỷ ban cư dân được thành lập tại khu vực bầu cử từ năm 1977 với một số mục đích như thúc đẩy sự đoàn kết giữa các cộng đồng cư dân; nêu lên những nhu cầu bức thiết của cư dân với các chính quyền; cũng là kênh để chính quyền phổ biến các chính sách chính thức và tiếp nhận ý kiến phản hồi của người dân ở cấp cơ sở. Tháng 4/1985, Singapo thành lập đơn vị Phản hồi, trực thuộc

Bộ Phát triển Cộng đồng. Thông qua đơn vị này, người dân có thể bày tỏ mối quan tâm của họ về các chính sách chung. Vai trò của đơn vị Phản hồi sau đó được mở rộng thành một diễn đàn, ở đó công dân có thể đặt câu hỏi, tranh luận về chính sách, đóng góp đề xuất và tham gia ra quyết định.

*- Về quyền đề xuất, kiến nghị*

Việc công dân trực tiếp đưa ra các đề xuất với chính quyền địa phương thông qua sáng kiến công dân (citizen initiatives) khá phổ biến ở các nước châu Âu. Sáng kiến công dân có thể là đề xuất ban hành chính sách, quy định mới hoặc sửa đổi chính sách, quy định hiện hành, hoặc vấn đề quan trọng khác theo luật định. Trên thực tế, sáng kiến công dân gắn liền với giám sát của Nhân dân và là một hình thức đóng góp ý kiến. Bởi việc công dân đưa ra sáng kiến về một chính sách, quy định chưa phù hợp, một quy trình hành chính rườm rà, hoặc một biện pháp quản lý yếu kém phản ánh kết quả của quá trình giám sát, qua đó phát hiện và chỉ ra những điểm cần cải thiện trong hoạt động của chính quyền địa phương. Ở Hoa Kỳ, việc công dân đề xuất ban hành/hủy bỏ/sửa đổi luật/chính sách... yêu cầu thu thập tối thiểu từ 3-15% chữ ký cử tri tùy bang [204, tr.81], thời gian thu thập chữ ký trung bình là 15 tháng. Kết quả của một cuộc bỏ phiếu do sáng kiến của công dân có thể có hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý hoặc chỉ có tính chất tham vấn tùy quy định pháp luật từng quốc gia.

Ở Nhật Bản, theo Luật Tự quản địa phương năm 1947 (sửa đổi năm 2012), công dân cũng có quyền kiến nghị yêu cầu ban hành, sửa đổi, hoặc hủy bỏ văn bản pháp quy của chính quyền địa phương (trừ những quy định liên quan đến thuế, phí, lệ phí). Hình thức kiến nghị này yêu cầu tối thiểu 2% chữ ký cử tri địa phương gửi đến Thống đốc/Thị trưởng. Sau khi xác minh chữ ký và đảm bảo tính hợp lệ, Thống đốc/Thị trưởng có thể triệu tập cuộc họp Hội đồng địa phương để xem xét kiến nghị của công dân. Hội đồng địa phương có quyền quyết định cuối cùng đối với kiến nghị của công dân. Bên cạnh đó, công dân có quyền kiến nghị điều tra việc quản lý doanh nghiệp của địa phương, việc thu - chi ngân sách và việc quản lý các vấn đề tại địa phương nói chung (với 2% chữ ký). Công dân cũng có thể kiến nghị tiến hành kiểm toán nội bộ hoặc đề nghị ký hợp đồng thuê kiểm toán độc lập bên ngoài. Kết quả điều tra, kiểm toán phải được báo cáo cho Hội đồng địa phương, Thống đốc/Thị trưởng, cơ quan hữu quan và người đại diện đã gửi bản kiến nghị, đồng thời công khai kết quả điều tra với công chúng.

Nhiều nước vận hành thành công cơ chế tiếp nhận và giải quyết kiến nghị của người dân (citizen petitions), đặc biệt trên cơ sở khai thác các nền tảng số để tối ưu hoá hiệu quả và tính minh bạch. Ở Cộng hoà liên bang Đức, Điều 17 Luật Cơ bản quy định cơ quan nhà nước bắt buộc phải trả lời mọi kiến nghị của công dân. Kiến nghị có thể được gửi trực tiếp hoặc trực tuyến (qua email, fax, nền tảng e-petition), và sẽ được chuyển tới cơ quan có thẩm quyền phù hợp để giải quyết. Công dân sẽ được thông báo về tiến trình giải quyết, về việc tiếp nhận kiến nghị và cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Sau khi xem xét (trong thời hạn quy định), công dân có thể được mời đến thảo luận/đối thoại và nhận kết quả phản hồi về kiến nghị của mình. Trong khi đó, Hàn Quốc rất thành công với hệ thống “e-people”, cho phép người dân gửi bất kỳ kiến nghị gì đến cơ quan hành chính: yêu cầu giải trình, giải thích, hướng dẫn luật, thủ tục; đề xuất cải thiện chính sách và việc tổ chức thực hiện chính sách của chính quyền; yêu cầu xử lý hành vi trái pháp luật, không công bằng, không hợp lý, xâm phạm quyền của người dân, gây khó khăn hoặc tạo gánh nặng không cần thiết cho người dân... Hệ thống “e-people” tự định danh trách nhiệm, theo đó khi người dân gửi phản ánh lên hệ thống, thuật toán tự động chuyển tới cơ quan có thẩm quyền phù hợp để giải quyết. Với việc số hoá cơ chế phản hồi, tránh “ngâm” hồ sơ, “im” thông tin và luật hoá thời gian xử lý, yêu cầu cơ quan nhà nước phải phản hồi về các yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại trong vòng 5-7 ngày làm việc, kiến nghị của người dân luôn được lắng nghe và con đường đến với cơ quan có thẩm quyền cũng được rút ngắn. Hoa Kỳ cũng luật hoá nghĩa vụ của cơ quan nhà nước phải trả lời kiến nghị của công dân trong thời hạn quy định (kèm giải trình rõ lý do). Nếu quá hạn mà không phản hồi, công dân có quyền kiện vì lỗi “không hành động”.

*- Về quyền khiếu nại, tố cáo và khiếu kiện hành chính*

Trong quá trình giám sát, nếu cá nhân, tổ chức nhận thấy quyết định, hành vi của cơ quan, cán bộ, công chức chính quyền địa phương làm thiệt hại, hay đe dọa gây thiệt hại về vật chất, tinh thần cho mình thì có thể khiếu nại hoặc khiếu kiện; hoặc tố cáo hành vi vi phạm pháp luật để xử lý theo quy định của pháp luật.

Theo pháp luật Nhật Bản, công dân thể khiếu nại đòi bồi thường thiệt hại, cách chức công chức, kiến nghị áp dụng, huỷ bỏ, sửa chữa đạo luật, quy tắc hành chính... Pháp luật Trung Quốc cũng quy định về quyền phê bình, kiến nghị, tố cáo và những biện pháp bảo vệ người phê bình, tố cáo. Trung Quốc cho phép xem xét cả đơn, thư,

điện thoại tố cáo nặc danh. Luật Khiếu nại Trung Quốc quy định mọi công dân, pháp nhân hay tổ chức có quyền khiếu nại các văn bản hành chính cụ thể của cơ quan hoặc công chức hành chính. Ở Hoa Kỳ, Luật Bảo vệ người chống tiêu cực được ban hành năm 1989, là cơ sở quan trọng bảo vệ người khiếu nại, tố cáo.

Bên cạnh đó, khiếu kiện hành chính cũng là một cơ chế quan trọng gắn liền với quá trình giám sát của Nhân dân. Tuy khiếu kiện hành chính gắn với cơ chế giải quyết tranh chấp tại toà án; nhưng khi công dân thực hiện quyền khiếu kiện, điều đó có nghĩa là họ đã phát hiện ra một quyết định hoặc hành vi của chính quyền, cán bộ, công chức có dấu hiệu sai trái, vi phạm pháp luật, hoặc gây ảnh hưởng tiêu cực đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ, chỉ ra những thiếu sót, bất cập trong thực thi công vụ, buộc chính quyền phải rà soát, giải trình và điều chỉnh (nếu cần).

Ở các nước chịu ảnh hưởng của pháp luật Anh - Mỹ như Ailen, Na Uy, Canada, Đan Mạch, Úc, tất cả các toà án đều được trao quyền xét xử khiếu kiện hành chính. Theo Luật Thủ tục hành chính Hoa Kỳ năm 1946, không chỉ các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà cả quyết định chính sách và quyết định giải thích pháp luật cũng là đối tượng có thể bị khởi kiện [93]. Trong quá trình tranh tụng tại toà, các bên (bên nguyên đơn và bên bị đơn, bên công tố và bên bào chữa...) tiến hành tranh luận và đưa ra chứng cứ, còn thẩm phán đóng vai trò là trọng tài lắng nghe ý kiến của các bên và đưa ra phán quyết cuối cùng.

Các nước theo hệ thống pháp luật châu Âu lục địa, bao gồm các nước Tây Âu như Pháp, Đức, Thụy Điển, Bỉ, Phần Lan, Hà Lan, Hy Lạp và những nước chịu ảnh hưởng của nó, chủ yếu là các nước châu Phi từng là thuộc địa của Pháp, phần lớn các nước Mỹ latin, Trung Đông, Indonesia... thì quan niệm rằng cơ quan, công chức nhà nước thực thi nhiệm vụ nặng nề, vì quyền lợi chung, nên họ có một địa vị đặc biệt và không thể đối xử như mọi cá nhân, tổ chức khác. Vì vậy, các quốc gia này thành lập hệ thống toà án hành chính độc lập bên cạnh hệ thống toà án thường để chuyên xét xử các vụ án hành chính. Chẳng hạn, hệ thống toà án hành chính ở Pháp gồm 3 cấp: Hội đồng Nhà nước được xem như Toà án hành chính tối cao, dưới nó có 5 Toà án hành chính phúc thẩm và 34 Toà án hành chính cấp sơ thẩm. Ngoài ra còn có một số toà án hành chính chuyên ngành như toà án kỉ luật tài chính và ngân sách, toà án kỉ luật của các thầy thuốc [81, tr.10]. Pháp cho phép khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính và cả văn bản pháp quy; áp dụng nguyên tắc đối chất

và tố tụng viết, trong đó toà án chỉ đạo quá trình tố tụng, các bên có nghĩa vụ cung cấp thông tin, trả lời các yêu cầu của Toà án.

Một số nước, chủ yếu là các nước chịu ảnh hưởng của hệ thống pháp luật XHCN trước đây, tiêu biểu như Trung Quốc lựa chọn giải pháp trung gian. Bên cạnh thủ tục khiếu nại, từ năm 1982 pháp luật Trung Quốc cho phép toà áp dụng luật tố tụng dân sự để xét xử khiếu kiện hành chính. Đến năm 1990, Luật tố tụng hành chính Trung Quốc được ban hành, tổ chức các toà hành chính chuyên trách nằm trong hệ thống toà án thường.

*- Về các quyền tự do của công dân - công cụ hỗ trợ giám sát của Nhân dân*

Pháp luật nhiều nước nhấn mạnh “tự do thông tin” và “tiếp cận thông tin” là nguyên tắc cốt lõi để cá nhân công dân, tập thể, cộng đồng trực tiếp giám sát. Khái niệm quyền thông tin xuất hiện lần đầu trong Luật về tự do báo chí của Thụy Điển năm 1766 [166, tr.536]. Đến nay, quyền tự do thông tin (gồm quyền phổ biến, tìm kiếm, thu thập, tiếp cận thông tin) đã được ghi nhận trong các Văn kiện quốc tế quan trọng về quyền con người và pháp luật của nhiều nước. Ngoài Hiến pháp, nhiều nước có Luật riêng như Phần Lan (1951), Hoa Kỳ (1966), Na Uy và Đan Mạch (1970), Pháp và Hà Lan (1978), Úc và New Zealand (1982), Canada (1983), Hungary (1992), Thái Lan (1997), Hàn Quốc (1998), Anh và Nam Phi (2000), Nhật Bản (2001), Ấn Độ (2005), Trung Quốc ban hành Luật giám sát hành chính năm 1994, Pháp lệnh về công khai thông tin của chính quyền năm 2008,...

Luật về tự do thông tin của Hoa Kỳ năm 1966 quy định cơ quan nhà nước công khai các hoạt động; mọi công dân đều có quyền tiếp cận các tài liệu lưu trữ của cơ quan nhà nước. Việc từ chối cung cấp thông tin có thể bị kiện ra toà. Quy trình mật hoá tài liệu do toà án kiểm soát, trừ các tài liệu của tổng thống, cố vấn của tổng thống, tài liệu của Quốc hội, các uỷ ban, đơn vị của Quốc hội, các cơ quan xét xử [188, tr.249]. Ở Đức, Luật hành chính năm 1976 cũng yêu cầu chính quyền công khai hoạt động. Biên bản các cuộc họp của hội đồng xã và các uỷ ban có quyền quyết định khác được niêm yết công khai, tạo điều kiện cho hoạt động giám sát của công luận. Ở Nhật Bản, hầu như các chính quyền địa phương đều ban hành quy định về công khai thông tin kèm hướng dẫn chung. Điều 41 Chương 3 Hiến pháp Thái Lan năm 2017 quy định: “Cá nhân và cộng đồng có quyền: (1) Được thông tin và có quyền truy cập vào hệ thống dữ liệu công cộng hoặc các thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ theo

quy định của pháp luật; (2) Trình bày kiến nghị với cơ quan nhà nước và được thông báo về kết quả trả lời kiến nghị trong thời gian quy định”.

Việc thực hiện các quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp, biểu tình... cũng là hình thức qua đó Nhân dân phản ánh quá trình giám sát và bày tỏ ý kiến, phản hồi của mình đối với chính quyền. Ở Hoa Kỳ, đề cao tự do và quyền cá nhân là đặc trưng quan trọng trong văn hoá chính trị. Công dân được tự do bày tỏ quan điểm ở bất cứ đâu (trên sách, báo chí, đường phố, địa điểm công cộng...); có quyền thành lập và tham gia các nghiệp đoàn, đảng phái, nhóm lợi ích. Các tổ chức xã hội được xem là thành tố cần thiết cho nền dân chủ, giúp công dân có thêm thông tin, cơ hội thảo luận, và học hỏi các kỹ năng chính trị. Chính quyền Hoa Kỳ cực kỳ chú trọng đến dư luận xã hội và phản hồi của người dân về các vấn đề xã hội và chính sách. Các cuộc thăm dò dư luận được thực hiện thường xuyên. Các hình thức thư từ, trò chuyện, đối thoại với chính trị gia, các chiến dịch viết thư, kiến nghị và các cuộc biểu tình công khai,... cũng là một “kênh” định hướng giúp nhà cầm quyền biết những ranh giới mà họ không thể vượt qua.

Đặc biệt, xu hướng “dân chủ điện tử” đã mở ra. Người dân có nhiều phương tiện, cách thức để theo dõi, giám sát chính quyền và bày tỏ ý kiến, quan điểm của mình. Người dân có thể khai thác các tiện ích từ Internet để thu hút quan chú ý vào vấn đề xã hội và chính sách... Công thông tin điện tử được đầu tư phát triển, công khai thông tin kết nối chính quyền và người dân [142, tr.79], đưa Internet, mạng xã hội thành môi trường thuận tiện, thoải mái để những người dân vốn ngại va chạm bày tỏ quan điểm, tâm tư, nguyện vọng.

Ở Thái Lan, Văn phòng Kiểm toán nhà nước đã mở một website nhằm giúp người dân giám sát các hợp đồng đầu tư trong nước. Địa chỉ mạng này kết nối với cả Văn phòng Ngân sách, Sở Phát triển kinh doanh, Thị trường chứng khoán Thái Lan, Ủy ban chống tham nhũng Thái Lan... Vào trang thông tin các trung tâm này, người dân có thể tìm thông tin về các hợp đồng khác nhau giữa nhà nước và doanh nghiệp tư nhân, từ đó kiểm soát các hoạt động mua sắm tài sản công, đầu tư công. Mỗi năm, bình quân Văn phòng Kiểm toán nhận được lời phản nản của công chúng về những chi tiết bất thường của khoảng 3.000 - 4.000 hợp đồng. Căn cứ vào những phản ánh của công chúng, các cơ quan chức năng sẽ tiến hành thu thập thông tin, điều tra, làm rõ sự thật và trả lời thắc mắc của người dân [58]. Những chính sách kêu gọi sự giám

sát và phản biện từ công chúng giúp Thái Lan liên tục cải thiện thứ hạng chỉ số tham nhũng trong những năm qua.

*- Về quyền biểu quyết khi chính quyền địa phương trưng cầu ý dân*

Trên thực tế, việc Nhân dân biểu quyết trong các cuộc trưng cầu ý dân không phải là giám sát theo nghĩa thông thường (theo dõi, phản ánh, phát hiện sai phạm...). Tuy nhiên, nhờ quá trình giám sát trước đó mà người dân có căn cứ phân tích, đánh giá và đưa ra quyết định trong các cuộc trưng cầu ý dân. Đồng thời, khi Nhân dân trực tiếp quyết định một vấn đề quan trọng, đó chính là sự kiểm soát và định hướng trực tiếp đối với đường lối, chính sách của chính quyền. Hơn nữa, ở nhiều quốc gia, người dân có quyền đề xuất trưng cầu ý dân. Rõ ràng, quyền đề xuất trưng cầu ý dân không thể không gắn với quá trình giám sát, để có thể đưa ra các ý tưởng, kiến nghị, đề xuất.

Nhìn chung, trưng cầu ý dân thường được tổ chức khi xem xét ban hành và sửa đổi Hiến pháp, phân chia địa giới hành chính lãnh thổ, ký kết điều ước quốc tế quan trọng... Đối với cấp địa phương, đó là các vấn đề liên quan đến quyền, lợi ích chung, cốt lõi của cộng đồng ở địa phương. Kết quả trưng cầu ý dân về cơ bản có giá trị pháp lý bắt buộc; nhưng cũng có nước quy định trưng cầu ý dân có tính tham vấn, không có hiệu lực pháp lý bắt buộc. Dù vậy, các nhà nước dân chủ thường không đi ngược lại kết quả trưng cầu ý dân.

Tuỳ từng quốc gia, trưng cầu ý dân có thể được ghi nhận tại Hiến pháp (phần lớn các quốc gia châu Âu); Luật trưng cầu ý dân (Nga, Latvia, Estonia, Slovakia, Ireland, Thái Lan...); hay có quy định riêng cho từng cuộc trưng cầu ý dân cụ thể (Na Uy...). Một số nước trao cho chính quyền địa phương quyền ban hành quy định (Nhật Bản, Israel...). Có nước quy định ở cả Hiến pháp, Luật trưng cầu ý dân và các luật có liên quan (Hàn Quốc...). Tuy nhiên, cũng có những nước không có quy định mà xem đây là một biện pháp nhất thời chính quyền có thể thực hiện, ví dụ như Singapore thực hiện trưng cầu ý dân vào năm 1963 về việc tách ra khỏi Malaysia; hay Indonesia khi quyết định vấn đề độc lập của Đông Timor (nay là Timor Leste) [197, tr.46].

Trưng cầu ý dân ở cấp địa phương phổ biến ở nhiều nước (Nga, Ba Lan, Séc, Phần Lan, Anbani, Bungari, Hungari, Croatia, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Bồ Đào Nha, Pháp, Áo, Bỉ, Italia, Nhật Bản...). Bên cạnh trưng cầu ý dân bắt buộc (thường áp dụng

đối với việc thay đổi đơn vị hành chính lãnh thổ hoặc liên quan đến lập pháp), chính quyền địa phương các nước còn thường trưng cầu ý dân tùy nghi (theo đề xuất của chính quyền hoặc công dân). Nếu do công dân đề xuất, cần đáp ứng yêu cầu về lượng chữ ký ủng hộ tối thiểu của cử tri (ví dụ, Latvia quy định 10%, bang California của Hoa Kỳ quy định 5% chữ ký cử tri của đợt bầu cử Thống đốc trước đó đối với sáng kiến pháp luật và 8% đối với sáng kiến sửa đổi Hiến pháp, Thụy Sĩ quy định 50.000 chữ ký đối với đề xuất pháp luật và 100.000 chữ ký đối với đề xuất sửa đổi Hiến pháp [185, tr.69]); thời gian cho phép để thu thập chữ ký và một số điều kiện khác, ví dụ số lượng cử tri đi bỏ phiếu. Tỷ lệ đi bỏ phiếu để đảm bảo hiệu lực của cuộc trưng cầu ý dân là 50% người dân ở Italia, 25% ở Colombia...[196, tr.18].

Ở Thụy Sĩ, trưng cầu ý dân chính thức được quy định trong Hiến pháp Liên bang năm 1848 (Điều 136) và được tổ chức thường xuyên ở cả cấp độ liên bang, bang và địa phương. Về trưng cầu ý dân đối với nghị quyết của Nghị viện tiểu bang, Nghị viện đô thị (cấp cơ sở), luật, quyết định hành chính của chính quyền bang/đô thị, nếu không có Nghị viện đô thị thì người dân sẽ thảo luận và biểu quyết nhiều lần trong năm tại các hội nghị cộng đồng. Mỗi bang có quy định riêng về các vấn đề bắt buộc hay không bắt buộc trưng cầu ý dân [176, tr.53-56].

Trưng cầu ý dân ở Nhật Bản không được quy định trong luật, mà do chính quyền địa phương quy định, có thể theo sáng kiến của chính quyền địa phương hoặc do công dân yêu cầu (với 2% chữ ký, công dân có thể gửi kiến nghị đến Hội đồng địa phương), Thống đốc/Thị trưởng phải tôn trọng kết quả trưng cầu ý dân. Dù chưa từng tổ chức trưng cầu ý dân ở cấp quốc gia; nhưng trưng cầu ý dân ở địa phương lại rất phổ biến tại Nhật (trưng cầu ý dân về xây dựng nhà máy điện hạt nhân ở Nigata, nhà máy xử lý chất thải, xây đập, cắt giảm căn cứ quân sự của Mỹ tại đảo Okinawa...)

#### *- Về các hội nghị công dân*

Hội nghị công dân (town meetings) là hình thức thể hiện ý chí cộng đồng phổ biến ở nhiều quốc gia. Các hội nghị công dân ở Hoa Kỳ có vai trò như cơ quan quyết sách của địa phương, ở đó người dân có thể nắm bắt thông tin, tham gia thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng, nhạy cảm tại địa phương. [204, tr.83]. Nhiều nước Bắc Âu thường xuyên đối thoại giữa chính quyền và người dân. Ở Nhật Bản, chính quyền địa phương tổ chức hội nghị công dân để người dân thảo luận, góp ý về chính sách, văn bản, chương trình, dự án. Ở đó, tiếng nói của công dân có ý nghĩa

quan trọng. Hình thức hội nghị công dân thường được sử dụng vào giai đoạn đầu xây dựng hiến chương và các kế hoạch lớn của địa phương.

#### ***2.4.1.2. Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương thông qua các thiết chế đại diện***

##### ***- Các tổ chức CT-XH, đoàn thể nhân dân***

Ở các nước XHCN, tổ chức CT-XH là thiết chế quan trọng đại diện cho Nhân dân giám sát chính quyền. Chẳng hạn, Chính hiệp ở Trung Quốc đại diện cho các tầng lớp, thành phần tiêu biểu trong Nhân dân, hướng tới các hoạt động giám sát và tham chính, có thực hiện tham vấn rộng rãi, chuyên sâu để giải đáp những vấn đề người dân quan tâm. Hiện tại, có hơn 3.200 tổ chức Chính hiệp ở cấp quốc gia, tỉnh, thành phố và quận, và hơn 600.000 thành viên Chính hiệp ở tất cả các cấp (theo Báo Tin tức Bắc Kinh, ngày 04/12/2021).

Ở Cuba, Nhân dân còn giám sát chính quyền thông qua các đoàn thể nhân dân như Ủy ban bảo vệ cách mạng, Hiệp hội công nhân Cuba, Liên đoàn phụ nữ Cuba, Hiệp hội nông dân nhỏ. Bên cạnh đó, sau các cuộc bầu cử ở Cuba, các hội đồng thị trấn (cấp cơ sở) lập ra các “hội đồng phổ biến” trong thị trấn bằng cách nhóm các phường (khu dân cư) lân cận lại. Mỗi hội đồng phổ biến này gồm có các đại biểu đại diện cho các phường và các đại biểu đại diện đoàn thể; ngoài ra có thể mời thêm các đại diện khác như quản lý của các nhà máy, trang trại, giáo viên, nhân viên công tác xã hội nếu thấy cần thiết. Như thế, các cộng đồng dân cư địa phương có thể cùng nhau lập kế hoạch cho cộng đồng, và đề nghị sự hỗ trợ từ hội đồng thị trấn, chẳng hạn như đề xuất bổ sung trung tâm y tế, trung tâm chăm sóc người già... [207].

Tại Liên bang Nga, Mặt trận nhân dân toàn Nga là tổ chức CT-XH quan trọng đại diện Nhân dân giám sát chính quyền. Nga ban hành Luật về các Hội đoàn xã hội năm 1995. Trên thực tế, người dân Nga đã khá quen thuộc với việc liên hệ tới chi nhánh địa phương của Mặt trận nhân dân toàn Nga khi có vấn đề cần giải quyết. Công đoàn có nhiều hoạt động góp phần thực thi dân chủ, giám sát chính quyền.

Singapo cũng đặc biệt coi trọng các tổ chức CT-XH. Ngoài “Công đoàn Quốc gia Singapo”, “Hiệp hội Nhân dân Singapo” và nhiều tổ chức CT-XH, tôn giáo, tín ngưỡng, sắc tộc khác nhau, Singapo thiết lập một hệ thống các tổ chức bán chính trị, bán chính quyền, mang tính cộng đồng, qua đó tăng cường mối liên hệ với người dân, đó là các “Trung tâm Cộng đồng” và “Ủy ban Tư vấn Công dân”.

Các Trung tâm Cộng đồng được hình thành từ thời thuộc địa Anh như Trung tâm cộng đồng người Hoa, cộng đồng người Ấn Độ với chức năng ban đầu là chăm lo phát triển phúc lợi xã hội cho cộng đồng mình. Ngày nay, các Trung tâm này được Nhà nước khuyến khích hoạt động, nhưng phải nằm dưới sự kiểm duyệt của Chính phủ. Hiện nay tại Singapore có hàng chục Trung tâm cộng đồng. Ngoài các Trung tâm cộng đồng truyền thống (được tổ chức ra dựa trên đặc điểm dân tộc của dân nhập cư) còn có các trung tâm cộng đồng được sắp xếp theo khu vực dân cư. Các Trung tâm cộng đồng không chỉ đóng vai trò là kênh truyền bá chủ trương, chính sách Nhà nước, mà còn là nơi để dân chúng bàn bạc công việc của cộng đồng.

Các Ủy ban Tư vấn Công dân được thành lập từ năm 1965 ở mỗi khu vực bầu cử với người đứng đầu là một Nghị sĩ Quốc hội, có chức năng chính là đầu mối liên lạc, trao đổi thông tin và hòa giải các bất đồng nhỏ giữa chính quyền và công dân. Qua đây, các nghị sĩ Quốc hội hàng tháng, hàng quý được nhận các thông tin khác nhau từ người dân và tiến hành trực tiếp đi đến các gia đình sống trong khu vực thuộc mình phụ trách để lắng nghe, tìm cách giải quyết các vấn đề nảy sinh. Đồng thời, người dân có đầy đủ thông tin và có thể đưa ra ý kiến với chính quyền.

#### *- Các tổ chức xã hội*

Các hội, hiệp hội, tổ chức cộng đồng, tổ chức phi lợi nhuận (NPOs), tổ chức phi chính phủ (NGOs), nghiệp đoàn, quỹ, câu lạc bộ... hoạt động mạnh mẽ ở nhiều nước; thúc đẩy công dân quan tâm đến các vấn đề công cộng, tạo ra sức ép khiến chính quyền phải cởi mở, minh bạch, thận trọng hơn trong hành vi, quyết định. Các tổ chức này tham gia phản ánh các vấn đề chính sách; vận động chính sách, đối thoại, tương tác với cơ quan hoạch định chính sách; tham gia tư vấn, giám sát và phản biện; gửi văn bản kiến nghị, tổ chức biểu tình; thực hiện các nghiên cứu, thu thập số liệu gửi tới cơ quan lập pháp; tài trợ cho các chính trị gia...

Ở Hoa Kỳ, các hội, hiệp hội, nghiệp đoàn, NPOs có ảnh hưởng mạnh mẽ, có thể điều tra, lật tẩy những hành vi sai trái của chính quyền. Các tổ chức tư vấn chính sách ("Think tanks") nghiên cứu, cung cấp thông tin cho các nhà lập pháp cả ở cấp độ liên bang và địa phương. Mỗi bang có quy chế pháp lý khác nhau, nhưng nhìn chung điều kiện, thủ tục thành lập và hoạt động của các hội rất đơn giản.

Ở Nga, pháp luật tạo điều kiện cho sự phát triển bình đẳng của các tổ chức xã hội. Tuy nhiên, mọi hoạt động hướng tới việc dùng bạo lực để thay đổi chế độ Hiến

pháp và xâm phạm sự toàn vẹn của Liên bang Nga, hoặc đe dọa an ninh quốc gia... đều bị nghiêm cấm [195, tr.58].

Ở Trung Quốc, cùng với quá trình cải cách, mở cửa (từ 1978 đến nay), các tổ chức xã hội phát triển khá nhanh. Năm 1988, chỉ có khoảng 4.446 tổ chức xã hội ở Trung Quốc; nhưng đến năm 2020, đã có khoảng 800.000 tổ chức đăng ký hoạt động [10, tr.61-62]. Nhìn chung, các tổ chức quy mô lớn thường do Nhà nước thúc đẩy việc thành lập, hỗ trợ kinh phí, bổ nhiệm người đứng đầu... Hiện nay, Trung Quốc tập trung phát triển các tổ chức xã hội ở khu dân cư, tăng cường chức năng phục vụ cộng đồng. Bên cạnh đó, từng bước kiện toàn cơ chế quản trị nội bộ tổ chức xã hội theo hướng bầu cử dân chủ, tự chủ hoạt động [10, tr.64-65]. Nhiều tổ chức xã hội được tham gia vào quy trình chính sách ở địa phương, có thể trình bày nguyện vọng cũng như đưa ra những chính kiến của mình.

Ở Hàn Quốc, các hội, nhóm cũng rất đa dạng, gồm cả các tổ chức tự thành lập và được Chính phủ hỗ trợ. Pháp luật quy định rõ cách thức nhận tiền quyên góp của các hội, nếu nhận tiền quyên góp từ 10 triệu trở lên phải báo cáo Chính phủ, nếu không sẽ bị đóng cửa [31, tr.106]. Chính phủ quản lý chặt chẽ các hội để ngăn chặn nguy cơ tham nhũng, lợi dụng hoạt động hội vì mục đích cá nhân, vụ lợi.

Ở Thái Lan, Bộ luật Dân sự và Thương mại Thái Lan năm 1925 (sửa đổi năm 1992, 2008, 2014, 2015) có quy định về điều kiện, thủ tục đăng ký thành lập tổ chức xã hội. Thông qua các hoạt động năng nổ trên khắp các lĩnh vực, các tổ chức này giúp nâng cao sự chú ý, quan tâm giải quyết nhiều vấn đề xã hội tại địa phương; giám sát chính sách, quyết sách của chính quyền [96, tr.82]. Một số tổ chức rất tích cực trong xây dựng chính sách (Tổ chức người nghèo AOL, Mạng lưới Ngư dân Fisherfolk) [96, tr.79]; vận động Nhân dân giám sát (Liên minh Nhân dân vì dân chủ, Mặt trận dân chủ chống độc tài)...

#### *- Các thiết chế truyền thông*

Truyền thông ở các nước có sức lan toả và ảnh hưởng xã hội vô cùng lớn. Ở Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, đa phần các cơ quan báo chí, truyền thông thuộc sở hữu tư nhân, được coi là “quyền lực thứ tư” vì khả năng tác động sâu sắc tới chính quyền và người dân, có khả năng định hướng công chúng và luôn khiến chính quyền phải kiêng dè. Trong lịch sử, báo chí Hoa Kỳ đã phơi bày nhiều vụ tai tiếng trong hệ thống công quyền, nổi tiếng như vụ Watergate buộc Tổng thống Nixon phải từ chức.... Các

kênh truyền hình thậm chí sẵn sàng cắt phát sóng truyền hình trực tiếp họp báo, phát biểu của quan chức cấp cao [3]. Ở Đức, báo chí rất quan tâm đến những vấn đề ở địa phương. Các trang tin địa phương thường xuyên đăng thông tin về các kỳ họp hội đồng địa phương, thảo luận các vấn đề đang xảy ra hay cần giải quyết ở địa phương. Báo chí tự do hoạt động nhưng cũng sẽ chịu trách nhiệm nặng nề nếu lạm dụng quyền tự do báo chí [132, tr.69].

Báo chí ở Pháp cũng phát triển đa dạng, tự do hoạt động, thu hút, vận động công chúng. Nhưng khác Anh, Hoa Kỳ nơi truyền thông đại chúng phần lớn thuộc sở hữu tư nhân; các hãng thông tấn, báo chí lớn ở Pháp nằm dưới sự quản lý của Nhà nước [2, tr.65]. Tuy nhiên, dù thuộc hình thức sở hữu nào thì các cơ quan truyền thông đều phải tuân thủ pháp luật và các giá trị, chuẩn mực chung.

Pháp luật các nước nhìn chung tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của báo chí, truyền thông. Hiến pháp Liên bang Nga tại Điều 29 khẳng định tự do báo chí và cấm kiểm duyệt. Hiến pháp Nhật Bản cũng ghi nhận mọi hình thức biểu đạt ý kiến, không có sự kiểm duyệt và bảo đảm sự tối mật trong cách thức truyền đạt thông tin [195, tr.214-215]. Ở Thụy Điển, giới báo chí và công dân có thể xem các văn kiện của cơ quan nhà nước, trừ một số trường hợp đặc biệt. Không ai phải nêu lý do tại sao muốn xem một văn kiện nhất định [118, tr.109].

Ở Nhật Bản, truyền thông có ảnh hưởng rất lớn, đóng vai trò như một kênh giám sát chặt chẽ đối với chính quyền. Bên cạnh đó, các cuộc thăm dò dư luận cũng là một kênh thông tin quan trọng để các cơ quan nhà nước cân nhắc hành động, quyết định của mình. Việc thăm dò dư luận là để xác định thái độ của một nhóm người cụ thể về những vấn đề cần điều tra. Việc thăm dò dư luận được tiến hành một cách khoa học, thông qua một cơ quan được lựa chọn mang tính đại diện. Thông qua các cuộc thăm dò dư luận, chính quyền sẽ phải cân nhắc và điều chỉnh hoạt động nhằm đáp ứng tốt nhất nguyện vọng của người dân.

- *Một số thiết chế đại diện có tính đặc thù*

+ Cơ chế hợp tác xã hội

Ở nhiều nước như Na Uy, Hungari, Phần Lan, có hình thức hợp tác xã hội, điển hình là phối hợp ba bên: giới chủ - nhà nước - người lao động (Tripartism) được áp dụng phổ biến trong quan hệ lao động, với việc thành lập các hội đồng ba bên, các ban giám sát hỗn hợp có nhiệm vụ thương lượng tập thể, kiểm tra hợp đồng, điều

kiện sinh hoạt và lao động của công nhân... và gửi báo cáo tới cơ quan có thẩm quyền. Đây được xem như một hình thức để nhân dân (cụ thể là người lao động) giám sát cơ quan nhà nước và giới doanh nghiệp [188, tr.248].

+ “Trung tâm chất xám” - bộ phận tư vấn độc lập

Ở Nga, bên cạnh việc thành lập các “Văn phòng xã hội” ở cấp liên bang, còn có các “hội đồng xã hội” ở địa phương (bộ máy lãnh đạo là cơ quan nhà nước, các thành viên không làm việc trong cơ quan nhà nước) nhằm thông tin, trợ giúp, lôi cuốn Nhân dân vào công việc của chính quyền; giám sát hoạt động, dự án, văn bản ở địa phương. Các “hội đồng xã hội” có thể đưa ra tư vấn cho chính quyền trên cơ sở thu thập và phân tích thông tin từ các kiến nghị của công dân, từ các cuộc tiếp xúc, diễn đàn với Nhân dân [188, tr.251-252].

#### **2.4.2. Giá trị tham khảo cho Việt Nam**

Dù điều kiện, bối cảnh khác nhau, nhưng các quốc gia trên thế giới đều đề cao vai trò giám sát Nhân dân và xác lập những phương thức cụ thể để Nhân dân trực tiếp giám sát hoặc giám sát thông qua các thiết chế đại diện. Qua nghiên cứu sơ lược về thực tiễn ở các nước, có thể rút ra một số giá trị tham khảo như sau:

*\* Về giám sát trực tiếp của Nhân dân:*

- Giám sát trực tiếp của Nhân dân là phương thức giám sát gắn với các quyền con người, quyền công dân cơ bản và xu hướng quản trị địa phương hiện đại, hướng về cơ sở, phục vụ Nhân dân; vì vậy ngày càng có xu hướng được đề cao, mở rộng ở các quốc gia trên thế giới.

Các quốc gia đều quan tâm xây dựng hành lang pháp lý nhằm cụ thể hoá quyền giám sát trực tiếp của Nhân dân đối với chính quyền địa phương: Bầu cử cạnh tranh đi kèm quyền bãi miễn là cơ chế quan trọng khẳng định sức mạnh giám sát trực tiếp của Nhân dân. Ngoài ra, Nhân dân cần được tham gia và nắm bắt công việc của chính quyền địa phương thông qua những cơ chế rộng mở và thực chất như: tham vấn ý kiến nhân dân; các diễn đàn, phương tiện để Nhân dân bàn bạc, góp ý; trình bày đề xuất, kiến nghị, các hình thức sáng kiến công dân; quy trình khiếu nại, tố cáo và khiếu kiện hành chính thuận tiện, công bằng gắn với bảo vệ người chống tiêu cực, người khiếu nại, tố cáo; đảm bảo các quyền tự do của công dân... Bên cạnh đó, hội nghị công dân và trung cầu ý dân ở địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy vai trò giám sát và thể hiện ý chí của Nhân dân với tư cách cộng đồng.

Tuỳ vào bối cảnh, điều kiện cụ thể, các nhà nước đều nỗ lực phát triển các hình thức, đa dạng hoá các phương tiện, công cụ giám sát thích ứng với bối cảnh mới nhằm thúc đẩy vai trò của Nhân dân, nhấn mạnh việc đơn giản hoá trình tự, thủ tục và ứng dụng tiện ích công nghệ trong giám sát: thiết lập đường dây nóng, xây dựng website, khai thác mạng xã hội, phần mềm ứng dụng và các kênh thông tin khác để thu nhận, phản hồi thông tin giám sát từ Nhân dân. Trên thực tế, một số nước đã tiến hành trung cầu ý dân điện tử (Thụy Sĩ, từ 2003), bầu cử điện tử (Australia, 2021), mở họp báo trực tiếp và trực tuyến giải trình với công chúng...

- Hiệu quả giám sát trực tiếp của Nhân dân đòi hỏi sự hỗ trợ, tạo điều kiện từ phía chính quyền địa phương và các thiết chế khác.

Các nước đều chú trọng tạo lập môi trường chính trị dân chủ, khung pháp lý chặt chẽ, nỗ lực duy trì ổn định xã hội, nâng cao dân trí và khơi gợi tính tích cực CT-XH của công dân. Đặc biệt, tiền đề của giám sát là công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và quyền tiếp cận thông tin của người dân. Cơ chế giám sát Nhân dân được bảo đảm dựa trên mức độ cam kết của chính quyền và cơ hội thực tế trao cho người dân, để Nhân dân thực sự có khả năng theo dõi, nắm bắt thông tin, tương tác, giám sát và tác động, gây sức ép lên chính quyền địa phương. Tuy giám sát của Nhân dân không có tính cưỡng chế nhà nước, không gắn với các chế tài cụ thể; nhưng pháp luật các nước có quy định những nghĩa vụ cần thiết của cơ quan, cán bộ, công chức ở địa phương.

Kinh nghiệm của nhiều nước tiên bộ (Hoa Kỳ, Đức, Hàn Quốc...) cho thấy, cần hình thành được cơ chế phản hồi bắt buộc và công khai, gắn với nghĩa vụ giải trình và chế tài nếu chính quyền phớt lờ ý kiến của Nhân dân. Có quy định rõ về quy trình tiếp nhận và xử lý kiến nghị, nghĩa vụ phản hồi bắt buộc trong thời hạn xác định, nghĩa vụ giải trình lý do, đảm bảo khả năng theo dõi, cập nhật tình hình giải quyết kiến nghị (khai thác nền tảng số), và cả cơ chế trao đổi, đối thoại trực tiếp để giải quyết kiến nghị, trách nhiệm pháp lý (gắn với chế tài) nếu chính quyền không phản hồi, phản hồi không đúng hạn, giải trình không thoả đáng, vô trách nhiệm (bị thanh tra, kiện ra toà...)

*\* Về giám sát của Nhân dân thông qua các thiết chế đại diện:*

- Bên cạnh phương thức giám sát trực tiếp, các nhà nước cũng ghi nhận và chúng kiến vai trò to lớn của các thiết chế đại diện Nhân dân tham gia giám sát.

Ở các nước đa đảng, ngoài sự giám sát mạnh mẽ của các đảng đối lập, các tổ chức xã hội (NGOs, NPOs, nghiệp đoàn, các quỹ, viện nghiên cứu độc lập, hiệp hội quần chúng, các phong trào xã hội...) hoạt động sôi nổi nhằm thu hút, vận động công dân quan tâm đến các công việc của chính quyền địa phương cũng như tự mình theo dõi, tiến hành các hoạt động tư vấn, phản biện. Tuy nhiên, trong điều kiện nước ta, việc vận dụng kinh nghiệm nước ngoài phải có nguyên tắc, thận trọng, chọn lọc. Hơn nữa, giám sát tràn lan, dập khuôn, cứng nhắc, không gắn với bối cảnh cụ thể có thể làm mất đi tính năng động, kịp thời của quá trình quản lý, điều hành của chính quyền; đồng thời có thể bị lợi dụng để thao túng quyền lực chính trị, vì lợi ích cục bộ, gây mất ổn định CT-XH. Ở các nước theo định hướng XHCN, các tổ chức CT-XH cũng đang phát huy vai trò tích cực trong giám sát chính quyền các cấp.

Bên cạnh đó, các cơ quan báo chí, truyền thông, nhất là báo chí địa phương và truyền thông xã hội ngày càng chứng tỏ vai trò và sức mạnh giám sát của mình. Báo chí, truyền thông đại diện cho dư luận xã hội, thái độ của quần chúng, góp phần vạch trần những hành vi lạm quyền, lơ là nhiệm vụ hoặc vi phạm pháp luật của cơ quan, cán bộ, công chức, người được trao quyền ở địa phương. Vì vậy, các quốc gia đều hướng tới bảo đảm tự do báo chí, tạo điều kiện cho các cơ quan báo chí, truyền thông tác nghiệp, lấy tin và đưa tin về hoạt động của chính quyền; đồng thời đặt ra giới hạn cho quyền tự do báo chí (phát triển các thiết chế giám sát phương tiện truyền thông, sự chỉ trích bên trong ngành truyền thông, sự phê phán từ hội đồng báo chí, tổ chức nghề nghiệp... để đảm bảo đưa tin trung thực, khách quan, có tính chất xây dựng).

- Để phát huy hiệu quả giám sát thông qua các thiết chế đại diện, bên cạnh một khung khổ pháp lý đầy đủ, chặt chẽ cho tổ chức và hoạt động của các thiết chế; tạo môi trường, điều kiện thuận lợi phát huy tính chủ động, tích cực trong giám sát; các nước hướng tới đảm bảo tính độc lập và năng lực giám sát của các thiết chế; đồng thời tạo ra sự gắn kết, hỗ trợ lẫn nhau giữa các thiết chế giám sát của Nhân dân, cũng như sự gắn kết, phối hợp với các thiết chế giám sát nhà nước.

Thực tiễn phong phú, sinh động từ các quốc gia khác nhau mang đến nhiều giá trị hay có tính gợi mở đối với Việt Nam trong việc phát huy dân chủ, hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

## **Tiểu kết chương 2**

“Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” là phương tiện thực thi dân chủ ở địa phương, góp phần nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương trước Nhân dân; đảm bảo chính quyền địa phương sử dụng quyền lực đúng đắn, hiệu quả, thúc đẩy chất lượng dịch vụ công do địa phương cung ứng; kịp thời ngăn ngừa, phát hiện và xử lý những hành vi sai trái, xâm phạm quyền con người, quyền công dân, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, lợi ích chung của cộng đồng, xã hội. Cơ chế ấy được xây dựng và vận hành trên cơ sở hệ thống thể chế, thiết chế và sự tương tác giữa chúng, qua đó tạo ra những phương thức hiện thực hoá quyền giám sát của Nhân dân.

“Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” có sự tham gia của các chủ thể đa dạng, có tính khách quan và độc lập tương đối; có tính xã hội; được tiến hành thường xuyên, liên tục, rộng rãi, linh hoạt; bao quát việc quản lý, điều hành của chính quyền địa phương tại địa bàn; gắn với hai phương thức giám sát cơ bản của Nhân dân (trực tiếp và thông qua các thiết chế đại diện); được pháp luật ghi nhận và bảo đảm thực hiện.

Để cơ chế pháp lý về giám sát của Nhân dân phát huy giá trị, vận hành hiệu quả trong thực tiễn, cần bảo đảm các điều kiện về chính trị - tư tưởng; pháp lý; kinh tế - xã hội, văn hoá pháp lý và trình độ dân trí; về tổ chức; công khai, minh bạch và công nghệ thông tin. Đồng thời, việc tham khảo kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới để vận dụng phù hợp vào bối cảnh Việt Nam có ý nghĩa thiết thực.

### Chương 3

## THỰC TRẠNG CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

### 3.1. THÀNH TỰU CỦA CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM VÀ NGUYÊN NHÂN CỦA THÀNH TỰU

#### 3.1.1. Thành tựu

##### 3.1.1.1. Thành tựu về thể chế pháp lý

*\* Về mục đích, nguyên tắc giám sát*

Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) đã xác định mục đích giám sát của Mặt trận là “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” (Khoản 2 Điều 25).

Một số nguyên tắc chung trong hoạt động giám sát của Nhân dân đã được xác lập như: “bảo đảm phát huy dân chủ, sự tham gia của Nhân dân”; “vai trò nòng cốt của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội”; “tôn trọng ý kiến đóng góp của Nhân dân, kịp thời giải quyết kiến nghị, phản ánh của Nhân dân”; “thực hiện công khai, minh bạch, không chông chéo”; “tăng cường trách nhiệm giải trình”; “bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng”; “bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân”; “trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật”; “bảo đảm trật tự, kỷ cương”, “không làm cản trở hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát” [149, Điều 25]; [156, Điều 3].

*\* Về chủ thể giám sát*

Thể chế pháp lý hiện hành đã xác định tương đối đầy đủ, rõ ràng vị trí, vai trò, quyền của Nhân dân trong giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương. Theo đó, giám sát của Nhân dân được thực hiện bởi nhiều chủ thể: cá nhân công dân, tập thể lao động, cộng đồng, Mặt trận và tổ chức CT-XH các cấp, các thiết chế dân chủ ở cơ sở, các tổ chức xã hội, các cơ quan báo chí, truyền thông... Nhìn chung, các quy định về quyền và trách nhiệm của các chủ thể giám sát khá ổn

định, phù hợp với quan điểm, chủ trương của Đảng về phát huy quyền làm chủ và vai trò giám sát của Nhân dân, phù hợp với tình hình thực tiễn ở Việt Nam, được thể hiện trong Hiến pháp, luật và nhiều văn bản pháp luật khác.

Giám sát trực tiếp của công dân được ghi nhận tại các quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở; thể hiện cụ thể thông qua các quy định về quyền bầu cử; quyền bãi miễn; “quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, thảo luận và kiến nghị về các vấn đề của cơ sở, địa phương” [147, Điều 28]; về dân chủ ở cơ sở [156]; về quyền khiếu nại [146], quyền tố cáo [155], khiếu kiện hành chính [151], “quyền tự do ngôn luận,... hội họp, lập hội, biểu tình” [147, Điều 25]; “quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân” [152, Điều 5]... Pháp luật cũng nêu rõ chính quyền các cấp có trách nhiệm “tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân” [147, Điều 28].

Điều 9 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác định rõ Mặt trận và các tổ chức CT-XH là các thiết chế đại diện cho các tầng lớp nhân dân; xác định giám sát là một trong những chức năng, quyền và trách nhiệm cơ bản của Mặt trận và các tổ chức CT-XH. Điều 7 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định trách nhiệm của chính quyền địa phương “phối hợp và phát huy vai trò của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội... giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương”. Quyền và trách nhiệm giám sát của từng tổ chức CT-XH cũng được ghi nhận tại Pháp lệnh Cựu chiến binh năm 2005; Luật Bình đẳng giới năm 2006; Luật Công đoàn năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2025); Luật Thanh niên năm 2020 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được xem là những thiết chế thực hiện giám sát mang tính nhân dân ở cơ sở, chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn của Mặt trận cấp xã, hiện được điều chỉnh bởi Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

Các hội quần chúng, đặc biệt là các hội “do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ trực thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, được tổ chức và hoạt động thống nhất trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam” [149, Điều 5], phát huy vai trò giám sát dưới sự chỉ đạo, hướng dẫn của tổ chức Mặt trận.

Bên cạnh đó, hành lang pháp lý điều chỉnh các tổ chức xã hội đã từng bước hình thành với nhiều văn bản pháp lý: Quyết định số 59/2001/QĐ-TTg, 24/04/2001 “về việc thành lập Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ quốc tế”; Nghị định số 77/2008/NĐ-CP, 16/07/2008 “về tư vấn pháp luật”; Nghị định số 93/2009/NĐ-CP, 22/10/2009 “ban hành quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài”; Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, 21/04/2010 “về tổ chức, hoạt động và quản lý hội” (được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 33/2012/NĐ-CP, 13/04/2012); Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg, 01/11/2010 “về việc quy định hội có tính chất đặc thù”; Quyết định số 71/2011/QĐ-TTg, 20/12/2011 “về bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách đối với các hội có tính chất đặc thù”; Nghị định số 12/2012/NĐ-CP, 01/03/2012 “về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam”; Nghị định số 30/2012/NĐ-CP “về tổ chức và hoạt động của các quỹ xã hội từ thiện”; Quyết định số 41/2013/QĐ-TTg, 15/07/2013 “về một số chế độ, chính sách đối với Liên hiệp các Tổ chức hữu nghị Việt Nam”; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, 08/10/2024, “Quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội” (thay thế Nghị định số 45/2010/NĐ-CP và Nghị định số 33/2012/NĐ-CP)...

Luật Báo chí mới cũng được ban hành năm 2016 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) là cơ sở cho hoạt động phản ánh, thông tin của báo chí tại Việt Nam. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 cũng xác định vai trò, trách nhiệm của báo chí trong phòng, chống tham nhũng; quy định cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin cho báo chí. Ngoài ra, còn có một số văn bản dưới luật như: Nghị định số 09/2017/NĐ-CP, 09/02/2017 “về việc phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí của các cơ quan hành chính nhà nước”, từ đó UBND các cấp đã cử người phát ngôn, tạo cơ hội cho báo chí, công chúng tiếp cận thông tin chính thống; Nghị định số 13/2018-NĐ-CP ngày 23/01/2018 “quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Tiếp cận thông tin”; Nghị định số 119/2020/NĐ-CP, 07/10/2020 “về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí, hoạt động xuất bản”... Những văn bản này là nền tảng pháp lý để Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương thông qua sự hỗ trợ của các thiết chế truyền thông.

*\* Về phạm vi, nội dung giám sát*

Thế chế pháp lý đã xác lập phạm vi giám sát rộng lớn của Nhân dân, bao quát các khía cạnh cơ bản trong thực hiện quyền lực nhà nước của HĐND và

UBND, việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu HĐND, cán bộ, công chức chính quyền địa phương.

Nhân dân trực tiếp giám sát về tổ chức - nhân sự (gắn với quyền bầu cử, bãi miễn, giám sát đại biểu HĐND, cán bộ, công chức ở nơi làm việc và nơi cư trú); về việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND (gắn với quyền tham gia góp ý vào dự thảo văn bản được đăng tải trên cổng/trang thông tin điện tử của HĐND, UBND các cấp hoặc các cơ quan chuyên môn liên quan; niêm yết tại trụ sở cơ quan ban hành, trụ sở UBND cấp xã, nhà văn hóa thôn/tổ dân phố; các hội thảo, hội nghị do chính quyền địa phương tổ chức...); về quá trình quản lý, điều hành của chính quyền địa phương (qua quá trình theo dõi, quan sát, tìm hiểu hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền địa phương trong các lĩnh vực; tham gia hội nghị, đối thoại với chính quyền; trực tiếp giao tiếp với cán bộ, công chức; gắn với các quy định về trách nhiệm công khai, minh bạch kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch, dự án đầu tư, các khoản thu chi ngân sách, thủ tục hành chính của chính quyền địa phương...; về quyền tiếp cận thông tin, phản ánh, góp ý, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện, “quyền phát hiện, phản ánh, tố cáo, tố giác, báo tin về hành vi tham nhũng” theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018...).

Đối với Mặt trận và các tổ chức CT-XH ở địa phương, phạm vi, nội dung giám sát được quy định tại: Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025); Luật Công đoàn năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2025); Pháp lệnh Cựu chiến binh năm 2005; Luật Bình đẳng giới năm 2006 (Điều 29, 30); Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 (Điều 58, 62, 64, 67, 68, 70, 80); Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2025 (Điều 6); Luật Khiếu nại năm 2011 (Điều 65, 66); Luật Tố cáo năm 2018 (Điều 61); Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (Điều 74); Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2018 (Điều 4, Điều 6, Điều 65, Điều 72); Luật Thanh niên năm 2020 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) (Điều 28); Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025)...

Theo đó, Mặt trận giám sát về tổ chức - nhân sự chính quyền địa phương, thể hiện ở vai trò hiệp thương trong bầu cử đại biểu HĐND; giám sát việc tổ chức bầu cử và quyền đề nghị bãi nhiệm đại biểu HĐND; giám sát cán bộ, công chức địa phương ở nơi làm việc và nơi cư trú theo quy định; kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm đối với

người giữ chức vụ do HĐND bầu [149, Điều 31]. Mặt trận các cấp giám sát việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương thông qua hoạt động góp ý dự thảo văn bản; giám sát việc tổ chức thực thi chính sách, pháp luật của chính quyền địa phương gắn với quyền, lợi ích, nghĩa vụ công dân; giải quyết khiếu nại, tố cáo...

Công đoàn “tham gia, phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện chế độ, chính sách, pháp luật về lao động, công đoàn, cán bộ, công chức, viên chức, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và chế độ, chính sách, pháp luật khác có liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người lao động; điều tra tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp” (Điều 14 Luật Công đoàn năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2025). Ngoài ra, Điều 5, 7, 9 Nghị định số 200/2013/NĐ-CP hướng dẫn Luật Công đoàn quy định phạm vi giám sát cho từng cấp Công đoàn.

Đoàn Thanh niên “giám sát việc thực thi pháp luật, chính sách liên quan đến thanh niên và công tác thanh niên” [22]. Hội Liên hiệp Phụ nữ “giám sát việc thực hiện pháp luật về phụ nữ, trẻ em, phòng, chống bạo lực gia đình và bình đẳng giới” [23]. Hội Nông dân Việt Nam giám sát những hoạt động “liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của nông dân” [171] và “việc giải quyết khiếu nại, tố cáo” [172]. Hội Cựu chiến binh Việt Nam “giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức” [191]; “việc thực hiện chế độ, chính sách đối với cựu chiến binh” [21].

Ban Thanh tra nhân dân “giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc thực hiện pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở của chính quyền địa phương cấp xã, cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố” [156, Điều 38]. Căn cứ vào nội hàm ngữ nghĩa của quy định, có thể thấy phạm vi giám sát của Ban rất rộng rãi, bao trùm việc thực thi chính sách, pháp luật, quy định của cơ quan cấp trên, nhiệm vụ công tác hàng năm của cơ quan, tình hình sử dụng ngân sách, sử dụng các loại quỹ, tài chính, công sản, việc tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo...

Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng giám sát “việc chấp hành các quy định về quản lý đầu tư của cơ quan có thẩm quyền quyết định đầu tư, chủ đầu tư, ban quản lý dự án, các nhà thầu và đơn vị thi công dự án trong quá trình đầu tư, kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về các việc làm vi phạm các quy định về quản lý

đầu tư để kịp thời ngăn chặn và xử lý các việc làm sai quy định, gây lãng phí, thất thoát vốn và tài sản nhà nước, xâm hại lợi ích của cộng đồng” [173].

Hoạt động thông tin của báo chí, truyền thông khá rộng lớn, bao quát mọi mặt hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hệ thống chính quyền địa phương. Trong khi đó, các tổ chức xã hội tập trung vào những lĩnh vực hoạt động cụ thể của từng tổ chức xã hội, gắn với quyền, lợi ích của thành viên, hội viên.

*\* Về hình thức, phương pháp giám sát*

- Hình thức, phương pháp giám sát trực tiếp của Nhân dân:

Pháp luật đã quy định các hình thức phong phú, đa dạng để Nhân dân trực tiếp giám sát chính quyền địa phương như: tham dự phiên họp HĐND; tiếp xúc cử tri; tiếp công dân; hội nghị trao đổi, đối thoại giữa UBND cấp xã với Nhân dân; hội nghị định kỳ và các cuộc họp khác của cộng đồng dân cư; đề xuất sáng kiến, tham gia ý kiến, bàn và quyết định đối với các nội dung dân chủ cơ sở...

Ngoài việc mời công dân tham dự các phiên họp công khai của HĐND, tiếp xúc cử tri là hình thức tương tác, trao đổi thông tin cơ bản giữa cử tri và đại biểu HĐND, cũng là kênh quan trọng qua đó cử tri quan sát, theo dõi, giám sát đại biểu dân cử ở địa phương và trình bày ý kiến, phản ánh, kiến nghị của mình với chính quyền địa phương. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 nêu rõ: “Đại biểu HĐND chịu trách nhiệm và báo cáo về hoạt động giám sát của mình trước cử tri tại địa phương thông qua hoạt động tiếp xúc cử tri” (Khoản 10 Điều 6). Ủy ban Mặt trận các cấp, Thường trực HĐND, UBND cùng cấp và các cơ quan, tổ chức có liên quan phối hợp tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri [149, Điều 16].

Luật Tiếp công dân năm 2013 ghi nhận quyền “cung cấp thông tin, trình bày ý kiến, nguyện vọng, đề xuất giải pháp” của công dân (Điều 2) cũng như quyền “ khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, hoặc phản ánh với cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền” (Điều 25). Luật quy định trách nhiệm tiếp công dân của HĐND, UBND các cấp. Theo đó, Ban tiếp công dân do UBND thành lập ở cấp tỉnh và cấp huyện, do một Phó Chánh Văn phòng phụ trách, trực tiếp quản lý Trụ sở tiếp công dân ở mỗi cấp, phân công công chức tiếp công dân thường xuyên (Điều 10, Điều 12, Điều 13, Điều 14). Chủ tịch UBND cấp tỉnh trực tiếp tiếp công dân ít nhất 01 ngày mỗi tháng và tiếp công dân đột xuất trong một số trường hợp luật định; Chủ tịch UBND cấp huyện trực tiếp tiếp công dân ít nhất 02 ngày mỗi tháng và tiếp công dân đột xuất trong một

trường hợp luật định (Khoản 5 Điều 12, Khoản 5 Điều 13). Việc tiếp công dân của HĐND và UBND cấp xã được tiến hành tại trụ sở UBND. Chủ tịch UBND cấp xã trực tiếp phụ trách công tác tiếp công dân ở cấp xã; phân công người tiếp công dân; đồng thời trực tiếp tiếp công dân ít nhất 01 ngày mỗi tuần và tiếp công dân đột xuất trong một số trường hợp luật định (Điều 15). Thường trực HĐND cấp tỉnh/cấp huyện, Chủ tịch HĐND cấp xã “có trách nhiệm tổ chức đại biểu HĐND cấp mình tiếp công dân” (Khoản 2 Điều 22).

Hội nghị trao đổi, đối thoại giữa UBND cấp xã với Nhân dân là diễn đàn quan trọng do UBND cấp xã và Mặt trận cùng cấp phối hợp tổ chức ít nhất một lần mỗi năm, bàn về “tình hình hoạt động của UBND và những vấn đề liên quan đến quyền và nghĩa vụ của công dân ở địa phương”; “trường hợp quy mô đơn vị hành chính cấp xã quá lớn, có thể tổ chức trao đổi, đối thoại với Nhân dân theo từng cụm thôn, tổ dân phố” [156, Điều 32]. Ngoài ra còn có các cuộc tiếp xúc, đối thoại của người đứng đầu để giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của Luật tiếp công dân, Luật khiếu nại, Luật tố cáo.

Hội nghị định kỳ của cộng đồng dân cư được tổ chức “mỗi năm một lần vào thời gian cuối năm”; do “Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố... triệu tập, chủ trì” để “báo cáo với Nhân dân về tình hình của cộng đồng dân cư, kết quả thực hiện các nội dung đã được cộng đồng dân cư bàn và quyết định”. Đây cũng là dịp đại diện Ban công tác Mặt trận “báo cáo, cung cấp thông tin về tình hình, kết quả thực hiện dân chủ ở thôn, tổ dân phố và trên địa bàn cấp xã”; “thành viên Ban Thanh tra nhân dân được bầu tại thôn, tổ dân phố báo cáo, cung cấp thông tin về việc thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, giám sát, xem xét, xác minh theo kiến nghị của Nhân dân trên địa bàn” [156, Điều 33]. Vai trò pháp lý của thiết chế dân cư ở thôn/tổ dân phố đã được nâng lên một bước so với trước đây.

Điều 15 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác định sáu nội dung Nhân dân bàn và quyết định ở cấp cơ sở, liên quan đến việc “đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình công cộng trong phạm vi địa bàn cấp xã”; “việc thu, chi, quản lý các khoản đóng góp của Nhân dân”; “việc thu, chi, quản lý các khoản kinh phí, tài sản do cộng đồng dân cư được giao quản lý hoặc được tiếp nhận từ các nguồn thu, tài trợ, ủng hộ”; về hương ước, quy ước của cộng đồng; về việc “bầu, cho thôi làm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố..., thành

viên Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng” và “các công việc tự quản khác”. Chính quyền cơ sở quyết định đưa vấn đề ra để Nhân dân bàn và quyết định. Ngoài ra, công dân cũng có quyền đề xuất; theo đó, nếu “được ít nhất là 10% tổng số hộ gia đình tại thôn, tổ dân phố đồng thuận thì gửi đề xuất đến Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố để đưa ra cộng đồng dân cư bàn và quyết định”. Hoặc nếu xét thấy đề xuất đó là hữu ích, và được Ban công tác Mặt trận tán thành, dù chưa có đủ 10% tổng số hộ gia đình ở thôn, tổ dân phố đồng thuận, cũng có thể đưa ra để Nhân dân bàn và quyết định [156, Điều 16]. Việc thực hiện có thể thông qua “cuộc họp cộng đồng dân cư”; hoặc “phát phiếu lấy ý kiến của từng hộ gia đình”; hoặc “biểu quyết trực tuyến” [156, Điều 17].

Đặc biệt, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 lần đầu tiên quy định căn cứ tổ chức họp HĐND cấp xã là từ đề nghị của cử tri địa phương. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 tiếp tục ghi nhận quy định này. Theo đó, nếu có đơn yêu cầu với chữ ký của tối thiểu 10% tổng số cử tri tại xã, phường, thị trấn thì “Thường trực HĐND cấp xã có trách nhiệm tổ chức kỳ họp HĐND chuyên đề hoặc họp... bàn về nội dung mà cử tri kiến nghị” [150, Điều 32].

Về quyền tham gia ý kiến, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định rõ yêu cầu lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan đối với đề nghị xây dựng Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, dự thảo Nghị quyết của HĐND, dự thảo Quyết định của UBND các cấp (Điều 113, Điều 120, Điều 129, Điều 133, Điều 138, Điều 142, Điều 144). Việc này có thể tiến hành tại cổng thông tin điện tử, góp ý bằng văn bản, qua hội nghị/ hội thảo, lấy ý kiến trực tiếp... Ngoài ra, “cơ quan, tổ chức và công dân có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế văn bản quy phạm pháp luật” (Khoản 1 Điều 170).

Việc đóng góp ý kiến của Nhân dân còn được quy định trong các văn bản pháp luật thuộc các lĩnh vực cụ thể như: Luật Đất đai năm 2024 yêu cầu lấy ý kiến vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm. Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2015, 2018, 2019, 2020) quy định về việc đóng góp ý kiến và giám sát hoạt động quy hoạch đô thị (Điều 8, Điều 20, Điều 21). Việc thay đổi đơn vị hành

chính cũng bắt buộc phải lấy ý kiến Nhân dân địa phương [147, Điều 110]. Nghị định số 54/2018/NĐ-CP, 16/04/2018 “hướng dẫn việc lấy ý kiến cử tri về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính”. Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) cũng xác định “những nội dung Nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định” (Điều 25). Theo đó, có các hình thức lấy ý kiến sau: hội nghị trao đổi, đối thoại giữa UBND cấp xã với Nhân dân; cuộc họp cộng đồng dân cư; phát phiếu tới các hộ gia đình; sử dụng hòm thư góp ý, đường dây nóng; thông qua Mặt trận và tổ chức CT-XH ở cấp xã; qua cổng thông tin điện tử, mạng viễn thông, mạng xã hội hoạt động hợp pháp... (Điều 26)

Luật cũng nêu rõ: “Công dân theo dõi, đánh giá, giám sát việc tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến của Nhân dân trên địa bàn đối với những nội dung đã được đưa ra lấy ý kiến và quá trình tổ chức thực hiện quyết định của cơ quan có thẩm quyền đối với các nội dung này” (Khoản 3 Điều 29); “kiểm tra việc thực hiện các nội dung mà Nhân dân đã bàn và quyết định” (Khoản 1 Điều 30); “giám sát việc tổ chức thực hiện dân chủ ở cơ sở và việc thực hiện chính sách, pháp luật của chính quyền địa phương cấp xã, cán bộ, công chức cấp xã, người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố” (Khoản 2 Điều 30).

Bên cạnh đó, Nhân dân còn thể hiện khả năng tác động, gây ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương thông qua các quyền tự do dân chủ khác. Chẳng hạn, bầu cử theo nguyên tắc “phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín” [147, Điều 7] giúp Nhân dân hình thành thiết chế đại diện giám sát ở địa phương; đồng thời đây cũng là cách thức để Nhân dân chế ước đại biểu dân cử bằng các nhiệm kỳ hữu hạn. Chế định bầu cử được cụ thể hoá tại Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015. Ngoài ra, “đại biểu Hội đồng nhân dân không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn của đại biểu HĐND và không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị HĐND hoặc cử tri bãi nhiệm” [150, Điều 36]. Nhờ vậy, các đại biểu HĐND phải chịu sự ràng buộc và giám sát của Nhân dân địa phương.

Thế chế về các quyền khiếu nại, tố cáo đã từng bước hoàn thiện. Cùng với việc chỉnh sửa, bổ sung Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Phòng, chống tham nhũng cho phù hợp với điều kiện thực tiễn, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan cũng được kiện toàn, góp phần củng cố hành lang pháp lý cho việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo. Về khiếu kiện hành chính, Luật Tố tụng hành chính năm

2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) có nhiều điểm mới quan trọng. Đối tượng khiếu kiện hành chính bên cạnh các quyết định hành chính, hành vi hành chính còn có danh sách cử tri trung cầu ý dân (để bảo đảm phù hợp với Luật trung cầu ý dân năm 2015) và quyết định giải quyết khiếu nại về kiểm toán (để bảo đảm tương thích với Luật Kiểm toán Nhà nước sửa đổi năm 2019). Lần đầu tiên nguyên tắc tranh tụng trong xét xử hành chính được ghi nhận, nhấn mạnh việc xét xử bằng lời nói, trực tiếp tại phòng xử án (Điều 152), bổ sung thêm “quyền dùng ngôn ngữ, kí hiệu, chữ dành riêng cho người khuyết tật và có người dịch lại” (Điều 21), đồng thời đối thoại trở thành nguyên tắc quan trọng của tố tụng hành chính.

Quyền “biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trung cầu ý dân” là một quyền Hiến định và đã được cụ thể hoá tại Luật Trung cầu ý dân năm 2015. Theo đó, “công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trung cầu ý dân” [147, Điều 29]; Quốc hội “quyết định trung cầu ý dân” [147, Điều 70]; Nhân dân có quyền “giám sát việc tổ chức trung cầu ý dân” [152, Điều 10]. Ngoài ra, Điều 25 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định”.

Pháp luật xác định rõ cơ quan nhà nước có trách nhiệm chủ động công khai thông tin và cung cấp thông tin theo yêu cầu [154, Điều 10]; [156, Điều 5]. Ở cấp xã, pháp luật còn xác định rõ 14 nội dung phải công khai cũng như các hình thức và thời điểm công khai thông tin [156, Điều 11, Điều 12]. Ngoài Luật Tiếp cận thông tin, trách nhiệm cung cấp thông tin còn được quy định cụ thể trong một số đạo luật chuyên ngành. Chẳng hạn, theo Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020), UBND phải công bố đồ án quy hoạch xây dựng phân khu và quy hoạch chi tiết xây dựng khu chức năng đặc thù được phê duyệt thuộc địa giới hành chính do mình quản lý; UBND xã công bố quy hoạch xây dựng xã và điểm dân cư nông thôn (Điều 41). Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định về công khai, minh bạch trong tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật (Điều 11). Bên cạnh đó, Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/07/2021 đặt ra mục tiêu “xây dựng các kênh tương tác trực tuyến để người dân tham gia, giám sát hoạt động xây dựng, thực thi chính sách, pháp luật, ra quyết định của cơ quan nhà nước” [27].

Nhân dân trực tiếp giám sát bằng nhiều phương pháp linh hoạt như quan sát, tìm hiểu, giao tiếp với đại biểu HĐND, cán bộ, công chức; theo dõi, tiếp cận các thông tin được công khai; xem xét, đánh giá, trình bày ý kiến, phản ánh, góp ý, đề xuất, kiến nghị với cơ quan, người có thẩm quyền; thông qua khiếu nại, tố cáo để yêu cầu, đề nghị... Ngoài ra, cải cách hành chính cho phép đánh giá mức độ tín nhiệm của chính quyền, chất lượng dịch vụ công, sử dụng phần mềm, ứng dụng điện thoại, mạng xã hội để thu thập thông tin, làm tăng khả năng giám sát trực tiếp của Nhân dân và mức độ phản hồi của chính quyền. Nhiều quy định cho phép người dân sử dụng thiết bị công nghệ để giám sát. Ví dụ, Thông tư số 67/2019/TT-BCA ngày 28/11/2019 của Bộ Công an cho phép người dân ghi âm, ghi hình nhưng không làm ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, chiến sĩ. Sự trợ giúp của các tiện ích công nghệ hiện đại giúp mở rộng các kênh thông tin, đồng thời tạo điều kiện tra cứu và tiếp cận thông tin, tạo sức mạnh cộng hưởng trong giám sát [87, tr.106].

- Hình thức, phương pháp giám sát thông qua các thiết chế đại diện Nhân dân:

Pháp luật quy định Mặt trận đồng viên Nhân dân giám sát; đồng thời tự mình thực hiện các hình thức giám sát: “1. 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. 2. Tổ chức đoàn giám sát. 3. Thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân được thành lập ở cấp xã, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng. 4. Tham gia giám sát với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền” [149, Điều 27]. Tương tự, tổ chức CT-XH các cấp thực hiện các hình thức giám sát theo lĩnh vực hoạt động của mình.

Về nghiên cứu, xem xét văn bản: Mặt trận các cấp nghiên cứu, xem xét văn bản của chính quyền địa phương; có quyền “kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản” [149, Điều 21]. Cụ thể, Ủy ban Mặt trận có quyền đề nghị “Thường trực HĐND xem xét quyết định của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp” [148, Điều 68].

Về tổ chức đoàn giám sát: “Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chủ trì xây dựng kế hoạch tổ chức đoàn giám sát của cấp mình; tổ chức CT-XH chủ trì xây dựng kế hoạch tổ chức đoàn giám sát theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp” và có thể “mời đại diện cơ quan, tổ chức liên quan tham gia đoàn giám sát”

[192]. Ngoài ra, “đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức thành viên của Mặt trận có thể được mời tham gia đoàn giám sát” của HĐND [148, Điều 70].

Về giám sát thông qua Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng: Đây là một hình thức giám sát của Mặt trận cấp cơ sở. Theo đó, hằng năm Ủy ban Mặt trận cấp xã báo cáo kết quả giám sát trên địa bàn xã gửi HĐND, UBND cấp xã, Ủy ban Mặt trận cấp trên; từ đó báo cáo HĐND, UBND cấp tỉnh [26].

Các phương pháp giám sát chủ yếu là nghiên cứu văn bản, thu thập thông tin, ý kiến phản ánh của các thành viên, đoàn viên, hội viên, Nhân dân, các chuyên gia, qua phản ánh của báo chí, truyền thông và trực tiếp tổ chức khảo sát thực tế. Bên cạnh đó, “Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham dự các kỳ họp Hội đồng nhân dân cùng cấp; được mời tham dự phiên họp của Ủy ban nhân dân cùng cấp khi bàn về các vấn đề có liên quan” [150, Điều 7].

Mặt trận và tổ chức CT-XH tiến hành giám sát theo chương trình, kế hoạch và có báo cáo với HĐND, UBND cùng cấp; có quyền yêu cầu được “cung cấp thông tin, tài liệu”, “tổ chức hội nghị”, “tổ chức đối thoại”, “kiến nghị” và “theo dõi, đôn đốc việc giải quyết kiến nghị sau giám sát” [149, Điều 28, Điều 30, Điều 34]. Ủy ban Mặt trận Tổ quốc có quyền “yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng biện pháp phòng ngừa tham nhũng, lãng phí; xác minh vụ việc tham nhũng, lãng phí; xử lý người có hành vi tham nhũng, lãng phí” [149, Điều 23].

Mặt trận phối hợp cùng Thường trực HĐND, UBND cùng cấp tổ chức tiếp xúc cử tri; “thực hiện việc tiếp công dân; tham gia công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, đặc xá” [149, Điều 18]; qua đó phát hiện vướng mắc, khó khăn, yếu kém, sai phạm, kiến nghị biện pháp xử lý và giám sát việc xử lý đó. Mặt trận cấp xã “giám sát việc tổ chức để Nhân dân bàn, quyết định và thực hiện các nội dung Nhân dân bàn, quyết định” [156, Điều 23]; “giám sát việc lập và tổ chức thực hiện kế hoạch tổ chức lấy ý kiến Nhân dân trên địa bàn; việc tổ chức đối thoại, lấy ý kiến trong trường hợp UBND cấp xã ban hành quyết định hành chính có nội dung xác lập nghĩa vụ hoặc làm chấm dứt, hạn chế quyền, lợi ích của đối tượng thi hành và quá trình, kết quả giải trình, tiếp thu và tổ chức thực hiện các nội dung Nhân dân tham gia ý kiến” [156, Điều 28].

Ban Thanh tra nhân dân chủ động thực hiện giám sát; đồng thời tiếp nhận ý kiến, phản ánh của người dân, cộng đồng. Ban Thanh tra nhân dân được tham dự các

cuộc đối thoại giữa UBND cấp xã và công dân [156, Điều 27]; “tham dự các cuộc họp của HĐND, UBND cấp xã có nội dung liên quan...”; có quyền “yêu cầu... cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan”; tiến hành “xem xét, xác minh vụ việc cụ thể theo kiến nghị của công dân, cộng đồng dân cư”; và “kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật và giám sát việc thực hiện kiến nghị đó” [156, Điều 38].

Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng chủ động giám sát các chương trình, dự án trên địa bàn; đồng thời tiếp nhận thông tin, phản ánh của công dân, cộng đồng để gửi cơ quan có thẩm quyền. Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được tham dự các cuộc họp của HĐND, UBND, Mặt trận cấp xã có liên quan đến chương trình, dự án mà Ban giám sát [156, Điều 44]; có quyền “thu thập thông tin, tài liệu”; “tổ chức kiểm tra, giám sát trực tiếp tại nơi thực hiện chương trình, dự án”; “có thể mời người có chuyên môn liên quan... cùng tham gia kiểm tra, giám sát” [28]; có quyền yêu cầu cơ quan quản lý, chủ đầu tư giải trình; phản ánh và kiến nghị xử lý những dấu hiệu vi phạm pháp luật, thậm chí kiến nghị đình chỉ việc đầu tư, vận hành dự án [156, Điều 43].

Các tổ chức xã hội giám sát thông qua hình thức chủ yếu là góp ý, phản biện dự thảo chính sách, văn bản, dự án ở địa phương; gắn với các phương pháp giám sát như theo dõi, nghiên cứu, thảo luận, góp ý, tư vấn... Các thiết chế truyền thông qua hoạt động theo dõi, điều tra, phản ánh, cung cấp thông tin, chia sẻ ý kiến, quan điểm... phát huy vai trò giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

#### *\* Về thủ tục giám sát*

Nhìn tổng thể, pháp luật hiện hành đã quy định về trình tự, thủ tục tiến hành các hình thức giám sát tương đối rõ ràng, cụ thể, minh bạch, tạo thuận lợi để các chủ thể giám sát chính quyền địa phương.

Trình tự, thủ tục gắn với giám sát trực tiếp được quy định tại nhiều luật như Luật Tiếp công dân năm 2013, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025 và các văn bản hướng dẫn thi hành, qua đó tạo ra quy trình công khai, thuận tiện để Nhân dân tiến hành hoạt động giám sát.

Đối với Mặt trận Tổ quốc, bên cạnh Nghị quyết liên tịch số 403/2017/NQLT-UBTVQH14-CP-ĐCTUBTWMTTQVN ngày 15/6/2017 “quy định chi tiết các hình thức giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”, còn có Thông tri số 23/TTr-MTTW-BTT ngày 21/7/2017 “hướng dẫn quy trình giám sát và quy trình phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”. Các văn bản này quy định cụ thể trình tự, thủ tục khi Mặt trận tiến hành các hình thức giám sát.

Ngoài ra, trình tự, thủ tục giám sát liên quan đến các tổ chức CT-XH nằm trong các văn bản như: Luật Công đoàn năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2025); Nghị quyết liên tịch số 01/2012/NQLT-CP-BCHTWĐTN “Ban hành Quy chế phối hợp công tác của Chính phủ và Trung ương Đoàn”; Luật Bình đẳng giới năm 2006, Nghị định số 70/2008/NĐ-CP ngày 04/06/2008 “Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bình đẳng giới”, Nghị định số 56/2012/NĐ-CP ngày 16/07/2012 “Quy định trách nhiệm của Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp trong việc bảo đảm cho các cấp Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam tham gia quản lý nhà nước”; Quyết định số 17/1998/QĐ-TTg ngày 24/01/1998 “về trách nhiệm của các cấp chính quyền trong tạo điều kiện để các cấp Hội Nông dân Việt Nam hoạt động có hiệu quả”; Chỉ thị số 26/2001/CT-TTg ngày 09/10/2001 “về việc tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo của Hội Nông dân”; Pháp lệnh Cựu chiến binh năm 2005, Nghị định số 150/2006/NĐ-CP “quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Pháp lệnh Cựu chiến binh”.

Trình tự, thủ tục giám sát của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được quy định trong Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025); Nghị định số 59/2023/NĐ-CP ngày 14/8/2023 “Quy định chi tiết một số điều của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở”; Luật Đầu tư công năm 2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Nghị định số 29/2021/NĐ-CP ngày 26/03/2021 “Quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư”. UBND cấp xã “tạo điều kiện và bảo đảm để Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng và các tổ chức tự quản khác của Nhân dân ở địa phương thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, giám sát” [156, Điều 35]. Chủ chương trình, chủ đầu tư, ban quản lý có trách nhiệm tạo điều kiện cho giám sát; cung cấp thông tin, tài liệu; tiếp thu ý kiến, kiến nghị kiểm tra, giám sát và thông báo kết quả thực hiện đến Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng [156, Điều 45].

*\* Về hậu quả pháp lý giám sát*

Pháp luật nêu rõ trách nhiệm giải trình, báo cáo, cung cấp thông tin của chính quyền địa phương tại Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Thực hiện dân chủ cơ sở... Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 nhấn mạnh UBND các cấp “chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên” [150, Điều 6].

Giám sát Nhân dân về cơ bản mang tính xã hội, chủ yếu đưa ra kiến nghị; hoặc đề nghị xem xét, xử lý hành vi vi phạm pháp luật. Riêng Mặt trận có quyền “ban hành hoặc phối hợp với cơ quan, tổ chức liên quan ban hành văn bản về kết quả 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” [149, Điều 28]. Chính quyền địa phương các cấp có trách nhiệm “phối hợp và phát huy vai trò của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội... giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương” [150, Điều 7], bao gồm việc cung cấp thông tin, lắng nghe và trả lời Mặt trận và tổ chức CT-XH ở địa phương. Thường trực HĐND “mỗi năm 02 lần thông báo cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp về hoạt động của HĐND” [150, Điều 29]. Một số cấp uỷ tỉnh, thành cũng ban hành quy chế về tiếp thu ý kiến của Mặt trận và các tổ chức CT-XH.

*Đánh giá chung*, thể chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương đã được hình thành tương đối toàn diện, có nhiều tiến bộ, tạo lập hành lang pháp lý để Nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp tiến hành các hoạt động giám sát. Thể chế đã xác lập mục đích, nguyên tắc giám sát gắn với vai trò nòng cốt của Mặt trận và các tổ chức CT-XH; xác định vị trí, quyền/thẩm quyền của các chủ thể giám sát; quy định những nội dung cụ thể liên quan đến giám sát của Nhân dân. Theo đó, giám sát của Mặt trận bao quát các phương diện cơ bản trong “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”; các tổ chức CT-XH giám sát các vấn đề gắn với lĩnh vực hoạt động của mình. Đặc biệt, Mặt trận được tăng quyền chủ động, linh hoạt hơn trong giám sát. Giám sát của các thiết chế dân chủ cơ sở được củng cố. Nền tảng pháp lý cho các tổ chức xã hội, truyền thông được định hình cơ bản. Trách nhiệm của chính quyền các cấp được xác định rõ hơn (thể hiện ở trách nhiệm tạo điều kiện, hỗ trợ kinh phí, cung cấp thông tin, giải trình, phối hợp hoạt động và các nghĩa vụ khác).

### **3.1.1.2. Thành tựu về thiết chế**

#### **\* Cá nhân/công dân**

Địa vị pháp lý và quyền giám sát của cá nhân/công dân đã được pháp luật ghi nhận rõ ràng. Mỗi cá nhân/công dân đều được trao những khả năng pháp lý để giám sát. Thông qua việc tham dự phiên họp HĐND, tiếp xúc cử tri, tiếp công dân, đối thoại với UBND cấp xã, tham dự các cuộc họp của cộng đồng dân cư cũng như qua quá trình quan sát, theo dõi, tìm hiểu, nắm bắt thông tin hoạt động của chính quyền địa phương, giao tiếp với cán bộ, công chức địa phương...; công dân có thể góp ý, phản ánh, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện, đề xuất ý kiến, thảo luận và quyết định các nội dung dân chủ cơ sở...

Trình độ dân trí, nhận thức về quyền và nghĩa vụ giám sát, hiểu biết về pháp luật, chính sách và quy trình hoạt động của chính quyền được nâng lên; cùng với những tiện ích do chuyển đổi số mang lại, sự phát triển của công nghệ và mạng xã hội góp phần nâng cao năng lực và mở rộng khả năng giám sát của công dân. Người dân ngày càng chủ động hơn trong việc giám sát, phản ánh các vấn đề trực tiếp với chính quyền hoặc thông qua các tổ chức đoàn thể, báo chí, các diễn đàn, trang mạng xã hội, tạo ra áp lực dư luận mạnh mẽ đối với chính quyền.

#### **\* Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH:**

Địa vị pháp lý của Mặt trận và các tổ chức CT-XH những năm qua tiếp tục được củng cố. Mặt trận được khẳng định rõ “là bộ phận của hệ thống chính trị của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc; thể hiện ý chí, nguyện vọng và phát huy quyền làm chủ của 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; phản ánh ý kiến, kiến nghị của Nhân dân đến các cơ quan nhà nước; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc” [149, Điều 1]. Để thực hiện chức năng giám sát, hệ thống Mặt trận đã được giao những thẩm quyền quan trọng nhằm tổ chức và tiến hành các hoạt động giám sát.

Những năm qua, tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức Mặt trận và tổ chức CT-XH các cấp từng bước được củng cố, kiện toàn, thực hiện chủ trương “hướng mạnh về cơ sở địa bàn dân cư” [48]. Ngoài tổ chức Mặt trận theo các cấp

chính quyền, còn “thành lập Ban Công tác Mặt trận ở thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố và cộng đồng dân cư khác” [149, Điều 6]. Mặt trận và các tổ chức CT-XH được tạo điều kiện về cơ sở vật chất và kinh phí hoạt động từ ngân sách địa phương, góp phần nâng cao chất lượng giám sát và phản biện xã hội. Các chương trình tập huấn, bồi dưỡng dành cho cán bộ Mặt trận, tổ chức CT-XH được thúc đẩy thông qua các cơ sở đào tạo - bồi dưỡng như “Trung tâm bồi dưỡng cán bộ và nghiên cứu khoa học Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”, “Học viện Phụ nữ Việt Nam”, “Trường cán bộ Hội Nông dân Việt Nam”, “Học viện Thanh niên”, “Đại học Công đoàn”,... Mặt trận các cấp còn phối hợp chặt chẽ với Trường Chính trị tỉnh, Trung tâm chính trị huyện tổ chức bồi dưỡng, tập huấn cho đội ngũ cán bộ [193, tr.17]; với 10.000 cuốn sổ tay “Công tác giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam” được phát hành và gửi đến cơ quan Mặt trận, tổ chức CT-XH từ Trung ương đến cấp huyện và Mặt trận cấp xã thuộc các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu [52, tr.4].

Đặc biệt, thực hiện chủ trương tiếp tục sắp xếp bộ máy hệ thống chính trị tinh gọn, vận hành chính quyền địa phương hai cấp, hệ thống Mặt trận cũng được tổ chức lại từ ba cấp xuống còn hai cấp. Theo đó, “ở địa phương có Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh, thành phố (sau đây gọi chung là cấp tỉnh), Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, đặc khu trực thuộc cấp tỉnh (sau đây gọi chung là cấp xã). Ở mỗi cấp có Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam” [149, Điều 6]. Bên cạnh đó, các tổ chức CT-XH, các hội quần chúng do Đảng và Nhà nước giao nhiệm vụ được sắp xếp lại, về trực thuộc Mặt trận (về định hướng hoạt động, biên chế, tài chính); làm rõ nguyên tắc “hiệp thương dân chủ, phối hợp và thống nhất hành động do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chủ trì” [149, Điều 4]; qua đó góp phần giảm bớt sự trùng lặp trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ; tăng cường sự gắn kết, phối hợp trong giám sát.

Mặt trận đã phát huy vai trò chủ trì, phối hợp hành động giữa các tổ chức thành viên thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội. Mặt trận và các tổ chức CT-XH cũng đã có sự phối hợp với chính quyền cùng cấp, Viện Kiểm sát nhân dân, cơ quan Thanh tra; với trung bình 9 - 11 chương trình phối hợp ở mỗi tỉnh, thành phố [193, tr.16], góp phần thực hiện hiệu quả chức năng giám sát.

*\* Các thiết chế dân chủ ở cơ sở:*

Ở cấp cơ sở, Ban Thanh tra nhân dân “gồm các thành viên được bầu từ các thôn, tổ dân phố trên địa bàn cấp xã”, “theo nhiệm kỳ của Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố” [156, Điều 36]; “do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã trực tiếp chỉ đạo, hướng dẫn hoạt động” [156, Điều 39]. Hầu hết Trưởng Ban Thanh tra nhân dân là Phó Chủ tịch Ủy ban Mặt trận ở xã, phường, thị trấn hoặc trưởng các đoàn thể. Trước sáp nhập các đơn vị hành chính cấp xã, có 11.159 Ban Thanh tra nhân dân/11.161 xã, phường, thị trấn, đạt tỷ lệ 99.98% tổng số xã, phường, thị trấn [120]; được đầu tư, trang bị văn bản, tài liệu, tổ chức tập huấn cho thành viên trong Ban. Ban Thanh tra Nhân dân được trao quyền “kiểm tra việc thực hiện các quyết định đã được Nhân dân bàn và quyết định; giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc thực hiện pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở của chính quyền địa phương cấp xã” [156, Điều 38]. Theo đó, Ban Thanh tra nhân dân có quyền “tham dự các cuộc họp của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã”; “yêu cầu chính quyền địa phương cấp xã, cán bộ, công chức cấp xã cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan”; “xem xét, xác minh vụ việc cụ thể theo kiến nghị của công dân, cộng đồng dân cư”; “tiếp nhận kiến nghị, phản ánh của công dân, cộng đồng dân cư và các tổ chức, cá nhân”; “kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật và giám sát việc thực hiện kiến nghị đó” [156, Điều 38]. Những năm qua, các Ban Thanh tra nhân dân khắp cả nước cơ bản được tạo điều kiện thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; kiện toàn bộ máy và nâng cao hiệu quả hoạt động.

Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được “Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã quyết định thành lập theo từng chương trình, dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP) triển khai trên địa bàn cấp xã”; thành viên gồm “đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn và đại diện người dân trên địa bàn thôn, tổ dân phố nơi có chương trình, dự án” [156, Điều 41]. Theo thống kê có 10.446 Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng/11.161 xã, phường, thị trấn, đạt tỷ lệ 93.59% tổng số xã, phường, thị trấn [120]. Những quyền hạn mà Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được trao để phục vụ chức năng, nhiệm vụ giám sát cũng tương đối đầy đủ, bao gồm việc yêu cầu cơ quan quản lý, chủ đầu tư trả lời, cung cấp thông tin; tiếp nhận thông tin, phản ánh của công dân; phản ánh và kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý khi phát hiện vi phạm pháp luật [156,

Điều 43]. Các Ban được hỗ trợ kinh phí từ ngân sách địa phương thông qua Mặt trận cấp xã, được tạo điều kiện triển khai hoạt động theo quy định; phát huy vai trò là kênh giám sát quan trọng của Nhân dân ở cơ sở.

*\* Các tổ chức xã hội:*

Cùng với quá trình đổi mới, dân chủ hoá, hội nhập và phát triển; với những chủ trương đúng đắn của Đảng cùng sự hỗ trợ của Nhà nước, số lượng tổ chức xã hội ở Việt Nam ngày càng tăng, phong phú về loại hình, đa dạng về phương thức hoạt động; tồn tại dưới nhiều tên gọi như hội, hiệp hội, liên đoàn, uỷ ban, câu lạc bộ, quỹ... Trước năm 1986 cả nước ta chỉ có gần 30 hội; nhưng đến tháng 12/2021 đã có 70.541 hội và 2.000 quỹ, trong đó có gần 600 hội hoạt động trên quy mô toàn quốc và 69.961 hội ở địa phương [141, tr.137]; gồm nhiều tổ chức, hiệp hội của các nhóm/thành phần xã hội khác nhau, các hội từ thiện, tổ chức khoa học, nghề nghiệp, tổ chức phi chính phủ. Bên cạnh các NGOs quốc tế, các NGOs Việt Nam bắt đầu được thành lập và hoạt động từ sau Đổi mới, nhưng thường phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài và liên hệ mật thiết với các cấp chính quyền [108, tr.59-60].

Tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội từng bước được đảm bảo về mặt pháp lý. Trên cơ sở đó, các tổ chức kiện toàn bộ máy, nhân sự, quy chế hoạt động; huy động kinh phí từ nhiều nguồn khác nhau; có thể phối hợp với nhiều cơ quan, tổ chức, đơn vị trong các chương trình cụ thể và triển khai nhiều hoạt động đa dạng, thiết thực. Các báo cáo nghiên cứu cho thấy nhiều tổ chức xã hội, nhóm hội không chính thức đã được thành lập những năm gần đây; bao gồm các nhóm hội nghề nghiệp, kinh doanh (nhóm chợ làng, nhóm liên kết nuôi cá, nhóm nghề thuốc Bắc...); các hội nhóm thể thao, giải trí; nhóm tôn giáo, tín ngưỡng và nhiều hình thức khác như nhóm đồng niên, hội từ thiện, hội khuyến học, tổ liên gia... không chỉ phục vụ nhu cầu, quyền, lợi ích thành viên, hội viên mà còn tham gia vào các công việc cộng đồng [20, tr.19-20], góp phần giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

*\* Các thiết chế truyền thông:*

Những thập kỉ qua chứng kiến sự phát triển mạnh mẽ của các thiết chế truyền thông. Theo số liệu của Bộ Thông tin và Truyền thông, tính đến năm 2023, Việt Nam có 808 cơ quan báo chí, trong đó có 6 cơ quan truyền thông đa phương tiện chủ lực gồm “Báo Nhân Dân”, “Báo Quân đội nhân dân”, “Báo Công an nhân dân”, “Thông

tấn xã Việt Nam”, “Đài Truyền hình Việt Nam”, “Đài Tiếng nói Việt Nam” [179]. Ngoài 6 cơ quan chủ lực, nước ta có 127 cơ quan báo trung ương và địa phương, 671 cơ quan tạp chí với cả loại hình in và điện tử, 72 đài phát thanh, truyền hình trung ương và địa phương. Nhân sự hoạt động trong lĩnh vực báo chí có khoảng 41.000 người. Tổng số người được cấp thẻ nhà báo kì hạn 2021-2025 tính đến tháng 12/2023 là 20.508 người [169].

Đặc biệt, trong bối cảnh công nghệ thông tin, mạng Internet phát triển, truyền thông xã hội (Facebook, Google, Zalo, Youtube....) ngày càng hoạt động sôi nổi, trở thành kênh giám sát nhanh nhạy, thuận tiện, thậm chí giám sát cả các kênh báo chí chính thống. Đầu năm 2023, Việt Nam có 77,93 triệu người dùng Internet, chiếm 79,1% tổng dân số. Bên cạnh đó, số người dùng mạng xã hội đạt 70 triệu, chiếm 71% tổng dân số. Tổng số kết nối di động đang hoạt động là 161,6 triệu, tương đương với 164% tổng dân số [104]. Từ đây, một mạng lưới rộng rãi các thiết chế truyền thông đã được hình thành, bao gồm cả các thiết chế chính thức lẫn phi chính thức, ở trung ương lẫn địa phương, có đóng góp hiệu quả và mạnh mẽ trong giám sát chính quyền địa phương.

*Đánh giá chung*, mỗi cá nhân/công dân ngày càng khẳng định được vai trò và năng lực giám sát của mình, qua đó tạo ra áp lực ràng buộc chính quyền địa phương thận trọng, trách nhiệm trong mỗi hành vi, quyết định. Các thiết chế đại diện cơ bản thông qua đó Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam đã và đang phát huy được vai trò của mình trong thực tiễn. Trong đó, Mặt trận, các tổ chức CT-XH, các thiết chế dân chủ ở cơ sở là những thiết chế được pháp luật ghi nhận rõ ràng về địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giám sát; từng bước kiện toàn tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hướng về cơ sở; nội dung và phương thức hoạt động ngày càng đa dạng, thiết thực. Mặt trận các cấp đã từng bước phát huy vai trò nòng cốt, đại diện Nhân dân, phối hợp với các tổ chức CT-XH và các thiết chế khác trong thực hiện nhiệm vụ giám sát. Các thiết chế truyền thông ngày càng cho thấy vai trò và sức mạnh của mình trong giám sát “việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”.

### **3.1.1.3. Thành tựu về phương thức vận hành cơ chế**

*\* Nhân dân trực tiếp giám sát*

Thông qua quá trình quan sát, theo dõi, nắm bắt thông tin, xem xét, đánh giá việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức chính quyền địa phương và thực hiện các quy định của pháp luật về quyền công dân, về thực hiện dân chủ ở cơ sở... của mỗi cá nhân, cộng đồng, quyền giám sát trực tiếp của Nhân dân đã được hiện thực hoá trong thực tế.

- Về giám sát đối với tổ chức - nhân sự chính quyền địa phương:

Bầu cử theo nhiệm kỳ trở thành phương tiện quan trọng để Nhân dân thể hiện, khẳng định sự giám sát đối với các đại biểu HĐND. Các cuộc bầu cử được tổ chức bài bản, nghiêm túc, đúng quy định của pháp luật. Qua quá trình theo dõi, tìm hiểu, nắm bắt thông tin, cử tri đưa ra quyết định có tiếp tục tín nhiệm lựa chọn đại biểu đương nhiệm hay bầu ứng cử viên khác. Thống kê cho thấy tỷ lệ đi bầu cử luôn đạt mức cao (năm 2026 là 99,70%) [83].

Bên cạnh đó, cùng sự hỗ trợ của công nghệ và sức mạnh của các phương tiện thông tin đại chúng, người dân ngày càng quan tâm, thực hiện hiệu quả việc giám sát cán bộ, công chức địa phương, tích cực hơn trong theo dõi, phát hiện, phản ánh tham nhũng, tiêu cực. Ở nhiều nơi, chính quyền đã niêm yết, công khai đường dây nóng, hòm thư góp ý để tiếp nhận, xử lý kiến nghị, phản ánh của Nhân dân.

- Về giám sát đối với việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương:

Ở khắp các địa phương trong cả nước, người dân tham gia thảo luận, góp ý các dự thảo văn bản, chính sách, dự án... của địa phương và quyết định các vấn đề dân chủ cơ sở. Việc tổ chức lấy ý kiến được thực hiện thông qua nhiều hình thức (bằng văn bản, trên cổng/trang thông tin điện tử, các cuộc họp lấy ý kiến...). Tiêu biểu như Quảng Ninh, chính quyền tỉnh đã chủ động cung cấp thông tin, tổ chức cho người dân đóng góp ý kiến, nhờ đó nhận được sự đồng thuận và hiệu quả cao khi triển khai thực hiện các chính sách, chương trình, dự án. Khảo sát về thực hiện dân chủ ở cơ sở cho thấy, hầu hết các vấn đề thuộc phạm vi Nhân dân quyết định liên quan đến hạ tầng, đóng quỹ, tổ chức đời sống cộng đồng... đều được đưa ra công khai để người dân bàn bạc và quyết định [176, tr.119]. Kết quả khảo sát cho thấy mức độ hài lòng của người dân đối với cơ hội tham gia xây dựng, thực hiện chính sách nói chung trong cả nước năm 2024 là 83.21%, có xu hướng tăng so với các năm trước; ở các tỉnh, thành phố dao động từ 77.27% - 90.35% [13, tr.18].

- Về giám sát đối với hoạt động quản lý, điều hành các lĩnh vực của chính quyền địa phương:

Tiếp xúc cử tri ở địa phương nhìn chung được tổ chức đều đặn, đúng quy định. Việc xây dựng kế hoạch, nội dung, chương trình của các đợt tiếp xúc cử tri được chú trọng, chất lượng tiếp xúc cử tri nâng lên rõ rệt. Giai đoạn 2013-2022, đã tổ chức được 27.071 cuộc tiếp xúc cử tri dưới nhiều hình thức, phát huy trách nhiệm của đại biểu, cử tri và tổ chức hữu quan; nhiều kiến nghị của cử tri được nghiên cứu giải quyết. Đặc biệt, trong thời gian dịch bệnh COVID-19 phức tạp, các địa phương đã linh hoạt tổ chức tiếp xúc cử tri theo hình thức trực tuyến hoặc kết hợp giữa trực tiếp và trực tuyến [92].

Hoạt động tiếp dân, xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo được quan tâm thực hiện, báo cáo kết quả gửi UBND và cơ quan hữu quan, thông báo ý kiến của HĐND về những vụ việc cụ thể, đề nghị cơ quan chức năng xem xét, giải quyết [128, tr.114]. Năm 2022, tỉ lệ người đứng đầu UBND các cấp trực tiếp tiếp công dân tăng so với năm 2021, góp phần xử lý thấu đáo nhiều trường hợp phức tạp, kịp thời chấn chỉnh, xử lý những sai phạm, bất cập [80].

Hoạt động đối thoại với Nhân dân đã được quan tâm thực hiện thường xuyên ở các cấp chính quyền, với 53/63 tỉnh, thành phố ban hành quy chế tiếp xúc, đối thoại trực tiếp của người đứng đầu cấp ủy, chính quyền các cấp với Nhân dân [193, tr.11]. Hội nghị đối thoại được đưa vào kế hoạch cụ thể của cấp ủy, chính quyền. Nhiều nơi sáng tạo trong triển khai, tổ chức đối thoại theo giới, tầng lớp xã hội, vấn đề được quan tâm; tổ chức đối thoại theo cụm xã, phường, đối thoại trực tiếp kết hợp trực tuyến; đưa nội dung thực hiện đối thoại thành một tiêu chí đánh giá xếp loại tập thể, cá nhân hằng năm [100]. Theo thống kê, trong 10 năm (2013-2023), cả nước đã tổ chức được 142.371 cuộc đối thoại giữa người đứng đầu cấp ủy, chính quyền với Nhân dân [52, tr.16]. Tiêu biểu như ở tỉnh Hà Nam, từ năm 2018 đến tháng 6/2022 đã tổ chức được tổng cộng 418 cuộc đối thoại; trong đó có 8 cuộc ở cấp tỉnh, 54 cuộc ở cấp huyện và 356 cuộc ở cấp xã. Thành phố Hà Nội, từ năm 2017 đến năm 2022, đã tổ chức được 20 hội nghị tiếp xúc, đối thoại cấp thành phố; hơn 200 hội nghị định kỳ và 801 hội nghị đột xuất ở cấp huyện; gần 3.000 hội nghị định kỳ và hơn 2.000 hội nghị đột xuất ở cấp xã [98], qua đó xem xét, giải quyết nhiều vấn đề khúc mắc trên địa bàn thành phố [72], nhiều vụ việc được chỉ đạo giải quyết dứt điểm [29]; [1].

Đồng thời, qua tiếp thu, trao đổi cởi mở, thẳng thắn, dân chủ, cũng giúp chính quyền các cấp kịp thời điều chỉnh chủ trương, chính sách phù hợp.

Nhân dân trực tiếp trình bày ý kiến trên cổng/trang thông tin điện tử của cơ quan có thẩm quyền, tại các cuộc họp, hội nghị hoặc gửi ý kiến góp ý qua cơ quan công tác, đoàn thể, hội, nhóm... Một số địa phương tích cực ứng dụng công nghệ hỗ trợ người dân phản ánh thông tin, đóng góp ý kiến với chính quyền. Chẳng hạn, tỉnh Thừa Thiên Huế triển khai ứng dụng đô thị thông minh Hue-S tiếp nhận ý kiến của người dân gửi về Trung tâm giám sát, điều hành đô thị thông minh để tiếp nhận, phân loại và chuyển đến cơ quan chức năng xử lý. Quá trình từ phản ánh đến xử lý được công khai để người dân giám sát, tương tác và đánh giá mức độ hài lòng. Cơ chế đánh giá dựa trên chỉ số đầu ra như “chỉ số hài lòng về sự phục vụ hành chính” (SIPAS); “chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh” (CPI); “chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh” (PAPI), “chỉ số cải cách hành chính” (PAR INDEX) ... đang được phát huy nhằm đánh giá hoạt động của chính quyền địa phương.

Hơn nữa, “việc lắng nghe, tiếp thu, giải quyết ý kiến phản ánh của Nhân dân có nhiều chuyển biến” [5]. Thông qua thực hiện các quyền phản ánh, yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện hành chính, công dân bày tỏ ý kiến, nêu đề xuất, đề nghị chấm dứt hành vi sai trái, huỷ bỏ hoặc chỉnh sửa văn bản, quyết định của cơ quan, người có thẩm quyền có dấu hiệu trái Hiến pháp, pháp luật, phát hiện bất cập trong thể chế cũng như thực tiễn điều hành quản lý, góp phần chấn chỉnh, làm trong sạch bộ máy chính quyền. Từ 2014 đến 2022, các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp nhận 267.550 đơn khiếu nại, tố cáo, đã giải quyết 223.080 vụ việc (đạt 83,4%) [110, tr.104]; nhiều địa phương đạt trên 90% [80]. Mức độ hài lòng đối với việc tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của người dân tại Bộ phận Một cửa nói chung trong cả nước năm 2024 là 83.50%, tăng so với năm 2022 (79.76%) và 2023 (82.27%); ở các tỉnh, thành phố đạt từ 76.45%-91.23% [13, tr.57, 60]. Bên cạnh đó, tổ tụng hành chính đã từng bước trở thành phương tiện quan trọng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trước nguy cơ bị công quyền vi phạm, duy trì trật tự kỷ cương của bộ máy hành chính. Tỷ lệ xét xử án hành chính tăng đáng kể qua các năm [59]. Giai đoạn 2016-2020, các Tòa án đã thụ lý 36.354 vụ án hành chính, trong đó xét xử được 32.466 vụ, đạt tỷ lệ 89,3%, vượt 8,8% so với chỉ tiêu của Quốc hội [103].

*\* Nhân dân giám sát thông qua các thiết chế đại diện*

*- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH:*

Những năm qua, hoạt động giám sát của Mặt trận và tổ chức CT-XH các cấp được thực hiện bài bản, thường xuyên với nhiều hình thức đa dạng.

+ Về giám sát đối với tổ chức - nhân sự chính quyền địa phương:

Bên cạnh giám sát bầu cử, tiến hành hiệp thương theo quy trình chặt chẽ, Mặt trận và tổ chức CT-XH các cấp đã chú trọng giám sát cán bộ, công chức địa phương, nhất là cán bộ lãnh đạo, quản lý. Giám sát tập trung vào việc lãnh đạo, chỉ đạo, thực hiện chức trách, nhiệm vụ theo quy định; việc tu dưỡng đạo đức, lối sống, trách nhiệm nêu gương của người đứng đầu; việc thực hiện đạo đức, văn hoá công vụ...

Ngày 30/10/2018, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã phối hợp với các tổ chức CT-XH ban hành Chương trình phối hợp số 30/CTPH-MTTW-TCTV “Về phối hợp giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể CT-XH và nhân dân”, xác định các vấn đề tập trung giám sát về công tác cán bộ. Ngày 22/9/2020, Thông tri số 10/TT-MTTW-BTT về “Hướng dẫn giám sát cán bộ, đảng viên về công tác cán bộ” được ban hành, nhấn mạnh ba nội dung giám sát chính: “việc thực hiện các quy định về công tác cán bộ”; “việc thực hiện các quy định về kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ, chống chạy chức, chạy quyền”; “việc thực hiện trách nhiệm của cấp uỷ, chính quyền trong lãnh đạo, tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân thực hiện góp ý, giám sát cán bộ, đảng viên và công tác cán bộ”.

Trên cơ sở đó, Mặt trận và các tổ chức CT-XH ở địa phương xây dựng kế hoạch, triển khai giám sát; tiếp nhận và xử lý thông tin phản ánh, tố cáo về tham nhũng, tiêu cực; có những trao đổi, kiến nghị cụ thể tới cơ quan hữu quan [17, tr.46]. Qua giám sát, Mặt trận đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu HĐND; đề nghị HĐND xem xét miễn nhiệm hoặc bãi nhiệm đại biểu HĐND. Thực tiễn cho thấy nhiều đại biểu HĐND vi phạm pháp luật đã bị bãi nhiệm theo đề nghị của Mặt trận.

Tại tỉnh Quảng Ninh, năm 2020, thành phố Cẩm Phả là địa phương đầu tiên trong tỉnh triển khai chương trình giám sát đối với các đồng chí là Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp phường, xã, lãnh đạo các phòng chuyên môn. Thông qua phát phiếu lấy ý kiến Nhân dân, Ban công tác Mặt trận tại các khu dân cư đã nhận được nhiều ý kiến đánh giá, góp ý thẳng thắn, phục vụ đánh giá, phân loại cán bộ, công chức. Năm

2021 là năm đầu tiên Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh tiến hành giám sát trực tiếp 10 đồng chí Chủ tịch, 26 đồng chí Phó Chủ tịch UBND các huyện, thị xã, thành phố. Năm 2022, đối tượng giám sát gồm 16 đồng chí là giám đốc, trưởng ban, cục trưởng; 45 đồng chí là phó giám đốc, phó trưởng ban, phó cục trưởng. Năm 2023, Mặt trận Tổ quốc tỉnh giám sát trực tiếp 18 đại biểu HĐND tỉnh nhiệm kỳ 2021-2026. Hình thức giám sát bao gồm: báo cáo tự kiểm điểm của đối tượng giám sát, giám sát trực tiếp thẩm định, xác minh. Triển khai quy trình giám sát 5 bước: nghiên cứu báo cáo của đối tượng giám sát, lựa chọn vấn đề cần xác minh, làm rõ; cử tổ giám sát đi xác minh, thẩm định tại đơn vị, có lập biên bản cuộc làm việc; đi xác minh, lấy ý kiến tại chi bộ nơi cư trú; đoàn giám sát làm việc với đối tượng giám sát và tập thể lãnh đạo cơ quan công tác của đối tượng giám sát để thống nhất ra kết luận giám sát; báo cáo giám sát và kiến nghị. Giám sát của Mặt trận và các đoàn thể đã góp phần tạo ra những chuyển biến tích cực trong lề lối, tác phong làm việc... của cán bộ, công chức [178, tr.1-2].

+ Về giám sát đối với việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương:

Thời gian qua, các cấp Mặt trận và tổ chức CT-XH đã tham gia góp ý, phản biện nhiều dự thảo văn bản, chính sách, chương trình, dự án... của chính quyền địa phương; qua nhiều hình thức như tổ chức hội nghị đối thoại, hội nghị tiếp xúc cử tri, hội thảo lấy ý kiến, góp ý bằng văn bản, góp ý qua thư điện tử, thành lập các Hội đồng tư vấn/Ban tư vấn giúp tham mưu, góp ý, phản biện...; với nhiều ý kiến được đánh giá cao, được chính quyền tiếp thu. Từ năm 2018-2022, Mặt trận các cấp đã tổ chức 85.886 hội nghị phản biện, trong đó Mặt trận cấp tỉnh tổ chức được 6.979 cuộc, Mặt trận cấp huyện tổ chức được 16.002 cuộc; Mặt trận cấp xã tổ chức được 62.905 cuộc [193, tr.14]. Công đoàn cấp tỉnh tổ chức được 3.644 cuộc; cấp huyện 6.787 cuộc và cấp cơ sở 43.643 cuộc. Hội Nông dân cấp tỉnh tổ chức được 395 cuộc; cấp huyện 1.657 cuộc và cấp xã 5.496 cuộc. Đoàn Thanh niên cấp tỉnh tổ chức được 09 cuộc; cấp huyện 355 cuộc và cấp xã 1.210 cuộc. Hội Liên hiệp Phụ nữ cấp tỉnh tổ chức được 474 cuộc; cấp huyện 3.010 cuộc và cấp xã 20.386 cuộc [52, tr.20].

+ Về giám sát đối với hoạt động quản lý, điều hành các lĩnh vực của chính quyền địa phương:

Nhìn chung, Mặt trận các cấp đã tích cực giám sát trong những lĩnh vực quan trọng, tác động sâu sắc đến đời sống Nhân dân như quản lý và sử dụng đất đai, xây

dựng nông thôn mới, đầu tư xây dựng cơ bản, an sinh xã hội,... Trên cơ sở kế hoạch giám sát hàng năm, Mặt trận các cấp giám sát qua nhiều hình thức đa dạng, có báo cáo kết quả và kiến nghị gửi cơ quan, người có thẩm quyền. Giám sát của hệ thống Mặt trận tương đối bài bản [86, tr.96]; có sự phối hợp với các tổ chức thành viên; góp phần phát hiện những vướng mắc, bất cập, uốn nắn, khắc phục những lệch lạc, sai phạm trong thực thi quyền lực của chính quyền địa phương. Nhiều ý kiến của Mặt trận được cơ quan chức năng xem xét, tiếp thu, giải trình; nhiều chương trình phát triển của địa phương đã được điều chỉnh phù hợp [52, tr.13].

Các đoàn giám sát được quan tâm tổ chức thường xuyên. Trong nhiệm kỳ 2019-2024, Mặt trận cấp tỉnh đã tổ chức được 7.508 cuộc giám sát; Mặt trận cấp huyện tổ chức 39.794 cuộc; Mặt trận cấp xã tổ chức 183.808 cuộc [193, tr.13]. Giám sát đi vào nề nếp, bám sát chương trình, kế hoạch của chính quyền các cấp. Mặt trận tham gia các đoàn giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND các cấp theo chương trình giám sát nhằm giám sát, đánh giá việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật của chính quyền các cấp. Từ năm 2018-2022, Mặt trận các cấp đã phối hợp giám sát với chính quyền 159.492 cuộc (trong đó cấp tỉnh tham gia giám sát 5.521 cuộc; cấp huyện 29.428 cuộc; cấp xã 124.543 cuộc) [201]. Bên cạnh đó, quy chế phối hợp công tác giữa Ủy ban Mặt trận với Đoàn đại biểu HĐND được ban hành ở nhiều địa phương.

Mặt khác, Mặt trận phối hợp tổ chức tiếp xúc cử tri của đại biểu HĐND các cấp; tổ chức lấy ý kiến, kiến nghị của cử tri và Nhân dân. Mặt trận các cấp tích cực tham gia tiếp dân; lắng nghe phản ánh, kiến nghị của người dân; tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo; có thể cử cán bộ trực tiếp tìm hiểu vụ việc và kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, giải quyết; phối hợp tổ chức đối thoại giữa người đứng đầu cấp ủy, chính quyền với Nhân dân. Ở nhiều nơi, Mặt trận còn chủ động đề xuất tổ chức đối thoại giữa cấp ủy, chính quyền với Nhân dân, thành viên, hội viên qua đó kịp thời đưa ra các biện pháp tháo gỡ khó khăn, giải toả bức xúc với sự đồng thuận cao của Nhân dân [125, tr.36]. Mặt trận tổng hợp ý kiến, nắm bắt thông tin dư luận xã hội để phản ánh, kiến nghị với HĐND, UBND.

Các tổ chức CT-XH cũng đã tham gia giám sát trong nhiều lĩnh vực: việc thu - chi thuế, lệ phí, các loại quỹ, sử dụng ngân sách; hoạt động cấp phép, chứng thực; công tác giải phóng mặt bằng, đền bù, hỗ trợ tái định cư trong các dự án lớn, thực

hiện vệ sinh an toàn thực phẩm, phòng chống dịch bệnh, an sinh xã hội..., phát hiện và đưa ra góp ý, kiến nghị khắc phục những vấn đề chưa thoả đáng, những sai sót, yếu kém, vi phạm trong hoạt động của chính quyền địa phương.

Trên cơ sở Hướng dẫn số 726/HD-TLĐ năm 2014, các cấp Công đoàn đã triển khai giám sát; phối hợp với Mặt trận, Thanh tra nhà nước và các cơ quan hữu quan giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về lao động, công đoàn, kịp thời phát hiện, uốn nắn, kiến nghị khắc phục, xử lý những khó khăn, bất cập, sai phạm; phối hợp cùng chính quyền các cấp xem xét lại chế độ, chính sách, bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích của người lao động. Từ năm 2013-2021, Công đoàn cấp tỉnh đã tổ chức được 4.169 cuộc giám sát; cấp huyện 18.082 cuộc và cấp cơ sở 138.785 cuộc [52, tr.18].

Đối với Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, trên cơ sở Hướng dẫn số 47-HD/TWĐTN-BKT ngày 01/7/2014, Hướng dẫn số 03-HD/UBKTTWĐ ngày 26/7/2015 của Trung ương Đoàn, hàng năm Ban Thường vụ Đoàn các cấp tiến hành lập kế hoạch giám sát, tổ chức tập huấn, phối hợp với các ngành, đoàn thể, tiếp nhận thông tin từ tổ chức Đoàn cấp dưới, tổ chức thành viên của Mặt trận, phương tiện thông tin đại chúng và ý kiến trực tiếp của đoàn viên, thanh niên để giám sát những nội dung liên quan đến thanh niên và công tác Đoàn. Các tỉnh, thành đoàn và đoàn trực thuộc tổ chức giám sát theo chuyên đề như Đề án hỗ trợ thanh niên học nghề và tạo việc làm; thực hiện dân chủ ở cơ sở; việc thực hiện chương trình phát triển thanh niên ở cấp xã; chế độ cho cựu thanh niên xung phong;... [101, tr.74]. Từ năm 2013-2021, Đoàn Thanh niên cấp tỉnh tổ chức được 425 cuộc giám sát; cấp huyện 1.580 cuộc và cấp xã 3.077 cuộc [52, tr.18]. Tổ chức đoàn các cấp tham gia góp ý dự thảo văn bản, chủ trương của HĐND, UBND liên quan đến thanh niên và hoạt động Đoàn qua các hội nghị góp ý, diễn đàn thanh niên, đối thoại giữa thanh niên với cấp uỷ và chính quyền, sinh hoạt Chi đoàn... [56]. Nhiều ý kiến góp ý, kiến nghị, đề xuất của thanh niên, tổ chức đoàn đã được chính quyền ghi nhận và quan tâm giải quyết [101, tr.75].

Hội Liên hiệp Phụ nữ tích cực tham gia giám sát và phản biện đối với các vấn đề về phụ nữ, trẻ em, gia đình và bình đẳng giới. Trên cơ sở kế hoạch giám sát và bộ công cụ mẫu về giám sát và rà soát chính sách của Trung ương Hội, các cấp Hội Phụ nữ đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đoàn thể tiến hành giám sát, giải quyết các vụ việc vi phạm quyền, lợi ích hợp pháp của phụ nữ, vận động lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng văn bản, chính sách của chính quyền các cấp [89]. Từ năm

2013-2021, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam cấp tỉnh tổ chức được 1.553 cuộc giám sát; cấp huyện 8.484 cuộc và cấp xã 56.496 cuộc [52, tr.18].

Các cấp Hội Nông dân tham gia giám sát công tác quy hoạch, phát triển nông nghiệp, nông thôn, quyền lợi của nông dân; tổ chức hội nghị, hội thảo tham vấn ý kiến chuyên gia, lấy ý kiến góp ý xây dựng, chỉnh sửa, hoàn thiện chính sách, pháp luật về nông nghiệp, nông thôn, nông dân. Từ năm 2013-2021, Hội Nông dân cấp tỉnh tổ chức được 518 cuộc giám sát; cấp huyện 2.691 cuộc và cấp xã 10.825 cuộc [52, tr.18]. Ngoài ra, Hội Nông dân các cấp hiện diện trong hàng nghìn đoàn giám sát của các cơ quan nhà nước; chuyển tải nhiều ý kiến, kiến nghị của nông dân tới Mặt trận, đại biểu dân cử để phản ánh tại các kỳ họp HĐND các cấp.

Hội Cựu chiến binh các cấp cũng đã thể hiện vai trò giám sát trong phòng, chống tham nhũng, lãng phí, môi trường, quy hoạch...; việc xây dựng, thực hiện chính sách, pháp luật về cựu chiến binh, người có công và các nội dung khác gắn với lĩnh vực của Hội; việc giải quyết khiếu nại, tố cáo... Từ năm 2013-2021, Hội Cựu chiến binh Việt Nam cấp tỉnh tổ chức được 1.438 cuộc giám sát; cấp huyện 5.176 cuộc và cấp xã 17.457 cuộc [52, tr.18].

*- Các thiết chế dân chủ ở cơ sở:*

Những năm qua, giám sát của Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn có nhiều kết quả quan trọng. Hàng năm, căn cứ vào tình hình thực tế của mỗi địa phương, Ban Thanh tra nhân dân lập kế hoạch giám sát trên các lĩnh vực theo quy định [106]; kiến nghị chính quyền giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo [99], góp phần nâng cao chất lượng quản lý, điều hành của chính quyền địa phương; tiến hành nhiều cuộc giám sát, kiến nghị xử lý nhiều vụ việc sai phạm, tiêu cực ở địa phương. Chẳng hạn ở tỉnh Nghệ An, giai đoạn 2016-2021, các Ban Thanh tra nhân dân trên địa bàn 21 huyện, thành phố, thị xã đã tiến hành giám sát 7.356 vụ việc trên nhiều lĩnh vực. Qua giám sát, xác minh đã kiến nghị với chính quyền địa phương 2.414 vụ việc; trong đó 2.406 vụ việc được xem xét giải quyết, giúp thu hồi giá trị tài sản thất thoát là hơn 147.400.000 đồng [160]. Ở tỉnh Bình Thuận với 127 Ban Thanh tra nhân dân, tiến hành giám sát 530 cuộc, kiến nghị xử lý 109 vụ việc [182]. Ban Thanh tra nhân dân xã Phú Khê, Tuy Lộc, Đồng Lương, Sai Nga, thị trấn Sông Thao,... trong quá trình giám sát đã kịp thời phát hiện và đưa ra các kiến nghị điều chỉnh, bổ sung các

nội dung về quy hoạch xây dựng chi tiết, xử lý nước thải sinh hoạt, cấp điện, nước, kiến nghị sử dụng vật liệu đảm bảo trong xây dựng [106].

Bên cạnh đó, các Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng ở nhiều địa phương trong cả nước đã tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về quản lý đầu tư của cơ quan quyết định/cấp phép đầu tư, chủ đầu tư, nhà thầu...[120]. Bên cạnh cử cán bộ trực tiếp giám sát, các Ban cũng tiếp nhận và gửi thông tin, phản ánh của Nhân dân tới cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Thông qua hoạt động giám sát, các Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng đã phát hiện những thiếu sót, sai phạm trong quá trình đầu tư, thi công công trình; vi phạm về tiến độ, quy trình, quy phạm kỹ thuật, chủng loại; gây thất thoát tài sản, vốn; vi phạm về xử lý chất thải và vệ sinh môi trường...; kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền về các nội dung thuộc thẩm quyền của mình; và báo cáo kết quả giám sát với Ủy ban Mặt trận cấp xã. Trưởng ban Giám sát đầu tư của cộng đồng có thể tham dự cuộc họp của HĐND, UBND, Ủy ban Mặt trận cấp xã liên quan đến dự án mà Ban chịu trách nhiệm giám sát. Hầu hết UBND các xã thực hiện tốt việc cung cấp thông tin, tạo điều kiện cho Ban thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Các phản ánh, kiến nghị của Ban nhìn chung được chính quyền địa phương, chủ đầu tư, nhà thầu tiếp thu xem xét và phản hồi.

*- Các tổ chức xã hội:*

Với vị thế tương đối độc lập, nhiều tổ chức có lợi thế nhất định trong giám sát, phát hiện vấn đề, vướng mắc, bất cập hoặc tiêu cực trong thực thi chính sách, pháp luật của chính quyền địa phương các cấp; từ đó tạo áp lực để chính quyền phải vào cuộc giải quyết; hoặc có những kiến nghị thiết thực nhằm thắt chặt quản lý, xử lý sai phạm và đưa ra sự điều chỉnh cần thiết. Nhiều tổ chức tích cực đóng góp ý kiến cho các chính sách, chương trình, dự án... cũng như giám sát việc thực hiện và có những kiến nghị, góp ý chất lượng. Các tổ chức cũng chủ động tổ chức hội nghị, hội thảo, các hoạt động lấy ý kiến người dân, doanh nghiệp và các tổ chức khác nhằm nâng cao chất lượng giám sát. Các tổ chức xã hội ở những mức độ khác nhau đã phát huy vai trò giám sát liên quan đến lĩnh vực của mình.

Hiệp hội Chống hàng giả và Bảo vệ thương hiệu, Hội Tiêu chuẩn và bảo vệ người tiêu dùng đã có nhiều văn bản kiến nghị, tổng hợp các phản ánh của hội viên để kiến nghị các cơ quan chức năng xử lý những sai phạm về hàng giả, hàng nhái trên thị trường, bảo vệ người tiêu dùng, hội viên và các doanh nghiệp có uy tín.

Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi giám sát việc thực hiện quyền của trẻ mồ côi và người khuyết tật; kiến nghị bảo đảm tốt hơn quyền của của những nhóm yếu thế này.

Hội bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường tham gia nhiều hoạt động giám sát các doanh nghiệp, xí nghiệp, cơ sở sản xuất, kịp thời phát hiện các hành vi gian lận trong xử lý rác thải, chất thải công nghiệp, tố cáo tội phạm về môi trường.

Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam tích cực tham mưu, tư vấn, góp ý các đề án, chính sách lớn có tính chất phức tạp, liên ngành, đa ngành như dự án thủy điện Sơn La, Đường Hồ Chí Minh, thay nước Hồ Tây, xây dựng nhà máy điện hạt nhân, quy hoạch thủ đô, đường sắt cao tốc Bắc - Nam...

Hội Cảng, Đường thủy điện và Thềm lục địa Việt Nam đã tích cực phản biện khi có ý tưởng để Tập đoàn POSCO (Hàn Quốc) đầu tư xây dựng khu luyện cán thép và nhà máy nhiệt điện than tại vịnh Vân Phong (Khánh Hòa); lập luận về những nguy cơ của dự án như phá vỡ quy hoạch cảng biển quốc tế, ảnh hưởng nghiêm trọng đến khu vực nuôi trồng thủy sản của hàng nghìn hộ ngư dân, làm mất đi giá trị của một khu vực tài chính, kinh tế, dịch vụ và thương mại tại Bán đảo Hòn Gốm trong tương lai, cuối cùng dự án đã bị hoãn thi công [135].

Liên hiệp hội Thành phố Hồ Chí Minh đã đóng góp nhiều ý kiến về quy hoạch di dời cảng biển trên sông Sài Gòn, nhà máy đóng tàu Ba Son, xây dựng khu công nghiệp xử lý chất thải rắn Tân Thành - Long An. Tổng hội Xây dựng góp ý đối với các dự án, công trình quan trọng như: công trình Nhà Quốc hội, Trung tâm Hội nghị quốc gia, Dự án quy hoạch mở rộng Hà Nội, kiến nghị không xây dựng trung tâm Thương mại tại Chợ 19-12, đình chỉ thi công khách sạn tại Công viên Thống nhất, điều tra nguyên nhân sự cố công trình cầu Cần Thơ [135] ...

Hội Sử học Việt Nam đã đề xuất những ý kiến phản biện về dự án quy hoạch Bảo tồn khu di tích Hoàng thành Thăng Long và Cột cờ Hà Nội nhằm phát triển các khu di tích trở thành khu du lịch kết hợp giáo dục lịch sử, quảng bá hình ảnh của Thủ đô và văn hóa, lịch sử Việt Nam.

*- Các thiết chế truyền thông:*

Các thiết chế truyền thông thời gian qua luôn theo dõi, bám sát hoạt động của chính quyền địa phương, việc thực hiện công vụ của cán bộ, công chức địa phương; việc thực hiện các dự án, công trình công cộng, dịch vụ công...; nhanh nhạy, chủ

động trong tìm kiếm, tiếp cận và thu thập thông tin, thông qua theo dõi việc công bố thông tin của chính quyền địa phương hoặc qua điều tra độc lập, qua phản ánh của người dân, tổ chức... Những hoạt động này góp phần đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân, thúc đẩy chính quyền địa phương công khai, minh bạch, trách nhiệm. Nhiều thông tin, vấn đề bức xúc trong dư luận được truyền thông kịp thời phản ánh, đẩy nhanh tiến độ giải quyết của cơ quan chức năng.

Các cơ quan báo chí, truyền thông ở địa phương thường xuyên quan tâm đăng tải, phát sóng trực tiếp các kỳ họp HĐND các cấp. Thông qua hoạt động phát thanh, truyền hình, tin tức trên báo in, báo điện tử, mạng xã hội... người dân nắm bắt được tình hình hoạt động, thông tin thu - chi ngân sách, chủ trương, chính sách, văn bản, dự án của địa phương... để giám sát. Nhờ vậy mà nhiều chủ trương, dự án như dự án xây khách sạn trong Công viên Thống nhất, mở rộng địa giới hành chính của Thủ đô Hà Nội, dự án chặt 6.700 cây xanh ở Thủ đô Hà Nội, dự án sân bay Long Thành, nhà máy điện hạt nhân ở Ninh Thuận... nhận được sự quan tâm, tham gia thảo luận sôi nổi và tích cực phản biện của xã hội, góp phần đóng góp, chia sẻ và lan toả nhiều ý kiến từ quần chúng nhân dân, cộng đồng, nhà khoa học... để xây dựng, hoàn thiện quyết sách của chính quyền. Các chuyên mục như “Góc tranh luận”, “Góc ý kiến bạn đọc”, “Phản biện xã hội”, “Hộp thư truyền hình”, “Chuyện của nhà nông”, “VOV giao thông”... được mở ra mang tiếng nói từ thực tiễn đời sống nhân dân đến với chính quyền. Rõ ràng, với khả năng khơi gợi, đặt vấn đề, báo chí không chỉ cung cấp thông tin đa chiều mà còn khuyến khích ý thức giám sát của người dân; đồng thời tạo ra diễn đàn để Nhân dân phản ánh góc nhìn, thái độ, ý kiến đối với các vấn đề phát sinh trong quá trình quản lý, điều hành kinh tế - xã hội ở địa phương; giúp chính quyền nắm bắt và có sự điều chỉnh, khắc phục nếu cần hoặc gợi mở những hàm ý chính sách cho chính quyền.

Bên cạnh việc cung cấp một diễn đàn giám sát cho công chúng, báo chí, truyền thông còn trực tiếp đưa ra những chính kiến, quan điểm của mình. Báo chí biểu dương, khích lệ những việc làm đúng, cách làm hay, những nhân tố tích cực, hợp lý; đồng thời phát hiện, công khai thông tin về những hành vi sai trái, những khiếm khuyết, bất cập, vướng mắc trong hoạt động của chính quyền địa phương qua đó “khơi nguồn và định hướng dư luận xã hội” [109, tr.24], thôi thúc cơ quan có thẩm quyền lắng nghe, khẩn trương điều tra làm rõ, xử lý sai phạm, cải thiện tình hình...

Báo chí, truyền thông đã thể hiện tiếng nói mạnh mẽ trước nhiều vụ việc sai phạm, tiêu cực như sai phạm của Tập đoàn Vũ “Nhôm” ở thành phố Đà Nẵng (2018); vụ việc chặt phá rừng phòng hộ ở huyện A Lưới (tỉnh Thừa Thiên Huế) (2018); chuyển nhượng tài sản trong các doanh nghiệp nhà nước AVG (2019); vụ án “hủy hoại rừng” xảy ra tại tiểu khu 162 rừng phòng hộ huyện Sơn Hòa (tỉnh Phú Yên) (2021); nạn khai thác khoáng sản trái phép tràn lan tại huyện Đơn Dương (tỉnh Lâm Đồng) (2021); tình trạng khai thác vàng trái phép quy mô lớn ở mỏ vàng Bồng Miêu (tỉnh Quảng Nam) (2022); nạn “cát tặc” trên sông Đà (2022) [107]... Sau khi báo chí đưa tin, các cơ quan có thẩm quyền đã nhanh chóng điều tra, xác minh và thực hiện các biện pháp xử lý phù hợp.

*Đánh giá chung*, hoạt động giám sát của Nhân dân trong thực tiễn đã đạt nhiều kết quả tốt. Nhân dân ngày càng có điều kiện thuận lợi hơn để tham gia giám sát; mạnh dạn, thẳng thắn hơn trong đánh giá, đóng góp ý kiến, phản ánh, kiến nghị, đấu tranh với những sai phạm, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai, bất động sản và những hành vi trái pháp luật của cán bộ, công chức [66, tr.24]. Các thiết chế giám sát của Nhân dân cũng tích cực triển khai các hình thức giám sát theo quy định; đồng thời thu hút, hướng dẫn Nhân dân giám sát. Ở mức độ nhất định, các thiết chế đã có sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau, cộng hưởng sức mạnh. Bên cạnh đó, giám sát của Nhân dân có điều kiện kết nối với giám sát nhà nước, chẳng hạn như trong các đoàn giám sát của HĐND có sự hiện diện của đại diện Mặt trận, tổ chức CT-XH... Những kết quả ấy đã khẳng định vai trò của Nhân dân, góp phần ngăn chặn những biểu hiện lạm quyền, sai trái, thiếu trách nhiệm, giúp thu hồi số lượng lớn đất, tiền, tài sản, hạn chế thất thoát, lãng phí ở địa phương [24].

### **3.1.2. Nguyên nhân của thành tựu**

*Một là*, những bước phát triển trong quan điểm, chủ trương của Đảng về quyền làm chủ và vai trò giám sát của Nhân dân là cơ sở xây dựng, hoàn thiện và vận hành “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” trong thực tế.

Xuất phát từ sự nhận thức sâu sắc về tư tưởng “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân” [147, Điều 2], về dân chủ và vai trò giám sát của Nhân dân, về quản trị nhà nước hiện đại, Đảng đã có nhiều chủ trương nhằm phát huy quyền làm chủ và giám sát của Nhân dân đối với chính quyền từ trung ương đến cơ sở. Đại hội

X của Đảng đã chỉ ra yêu cầu “thực hiện cơ chế giám sát của nhân dân” [42, tr.128], “phát huy vai trò của cơ quan dân cử, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức CT-XH và nhân dân trong việc giám sát cán bộ, công chức và cơ quan công quyền, phát hiện, đấu tranh với các hiện tượng tham nhũng” [42, tr.129].

Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa XI, ngày 16/01/2012, về “Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay”, đề ra giải pháp: “Ban hành quy chế giám sát (trực tiếp và gián tiếp) của nhân dân đối với cán bộ, đảng viên, tổ chức đảng và chính quyền các cấp; trong đó có cơ chế giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể CT-XH, việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của các chuyên gia, nhà khoa học; cơ chế để Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể CT-XH và nhân dân tham gia góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền”. Tiếp đó, ngày 12/12/2013, Bộ Chính trị khóa XI đã ban hành Quyết định số 217-QĐ/TW “Ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể CT-XH” và Quyết định số 218-QĐ/TW “Ban hành Quy định về việc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể CT-XH và nhân dân tham gia góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền”. Đây là bước tiến lớn nhằm hiện thực hóa giám sát Nhân dân dưới sự chủ trì của Mặt trận.

Đặc biệt, Đại hội XIII bổ sung và nhấn mạnh phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng” [48, tr.173]. Trên cơ sở đó, quá trình thể chế hoá được thúc đẩy mạnh mẽ. Yêu cầu dân chủ, công khai, minh bạch trong quản trị địa phương được đề cao. Việc điều tra xã hội, lấy ý kiến Nhân dân và khảo sát, đánh giá mức độ hài lòng của người dân về chất lượng dịch vụ công, hoạt động của chính quyền địa phương ngày càng được coi trọng... “Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” đã được định hình và thực sự vận hành trên thực tiễn.

*Hai là*, nhận thức, trách nhiệm của cấp uỷ, chính quyền địa phương đối với giám sát của Nhân dân được nâng lên, tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động giám sát của Nhân dân.

Nhận thức, ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức cấp uỷ, chính quyền địa phương trong lãnh đạo, chỉ đạo, tạo điều kiện cho giám sát của Nhân dân được nâng cao. Hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật được chú trọng, với sự tham gia của nhiều chủ thể, qua đó tăng cường hiểu biết pháp luật, tính tích cực CT-

XH cho cán bộ Mặt trận, thành viên tổ chức CT-XH, các thiết chế dân chủ ở cơ sở, các tổ chức xã hội, cơ quan báo chí, truyền thông và người dân.

Công khai, minh bạch được quan tâm thúc đẩy. Trên thực tế, các cấp chính quyền địa phương đã chú ý tuyên truyền, công khai thông tin về nội dung dự thảo văn bản, chương trình, dự án; về quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành; về việc lấy ý kiến; đăng công báo chính thức, đăng tải các biểu mẫu và văn bản đã ban hành trên website của cơ quan... HĐND công khai các phiên họp; công khai kết quả, chương trình, nội dung giám sát; để người dân trực tiếp tham gia, nêu ý kiến. UBND các cấp đã thực hiện công khai, minh bạch trong quy hoạch, quản lý và sử dụng đất đai; trong tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức; công bố và cập nhật thủ tục hành chính, đăng tải cổng/trang thông tin điện tử cơ quan, niêm yết tại trụ sở làm việc, xây dựng mô hình “một cửa”...

Bắc Ninh còn xây dựng riêng sổ tay hướng dẫn doanh nghiệp và nhà đầu tư về quy trình, hồ sơ, thời gian, bộ phận xử lý kèm thông tin liên lạc, tên các loại văn bản pháp lý để tìm hiểu thêm, những vấn đề lưu ý khi chuẩn bị hồ sơ, những lỗi thường gặp... Lào Cai phát hành đĩa CD về thủ tục hành chính gửi tới các cơ quan sở, ngành, hiệp hội doanh nghiệp và đăng tải trên website, lập hộp thư hỏi đáp về thủ tục hành chính. Long An cũng có một hệ thống website đăng tải thông tin đầy đủ, cụ thể, chi tiết, cập nhật về thủ tục hành chính, các biểu mẫu... Thanh Hoá xây dựng “Hệ thống thông tin phản hồi về công tác cải cách hành chính” để tiếp nhận xử lý vướng mắc, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp thông qua đường dây nóng, số điện thoại, email [128, tr.138, 139, 141]... Việc mở rộng công khai ngân sách và kiểm toán ngân sách từng bước đi vào nề nếp. Theo kết quả khảo sát, tỉ lệ người dân cho biết UBND cấp xã niêm yết bảng kê thu chi ngân sách và đánh giá tốt về độ tin cậy của thông tin có dấu hiệu tăng lên, đạt lần lượt là 46,84% và 86% vào năm 2022 [14, tr.13].

Trên cơ sở đó, cá nhân, công dân, cơ quan, tổ chức, cộng đồng đã tích cực giám sát thông qua các hình thức khác nhau. Tỉ lệ người dân tìm kiếm thông tin quản lý nhà nước gia tăng (từ 15,52% vào năm 2018 lên 19,12% vào năm 2023) [15, tr.13]. Tỉ lệ người dân tìm thấy các thông tin về thủ tục hành chính và biểu mẫu liên quan trên Cổng thông tin điện tử hoặc Cổng dịch vụ công địa phương tăng dần từ 2016 đến 2023, đặc biệt nhảy vọt từ 14,6% (2022) lên 20,4% (2023) [15, tr.35].

Chính quyền địa phương có ý thức tiếp thu, xử lý kiến nghị sau giám sát của Nhân dân. Mức độ hài lòng của người dân đối với trách nhiệm giải trình của chính quyền nói chung trong cả nước có xu hướng tăng, từ 79.74% năm 2022 đạt 83.40% năm 2024. Mức độ hài lòng của người dân đối với trách nhiệm giải trình của chính quyền ở các tỉnh, thành phố dao động trong khoảng 77.27% - 90.61% [13, tr.14-17].

Ba là, cùng với quá trình đổi mới, mở cửa và hội nhập quốc tế, tình hình kinh tế - xã hội của đất nước có nhiều chuyển biến tích cực, góp phần thúc đẩy giám sát của Nhân dân.

Sự ổn định về chính trị, đời sống kinh tế - xã hội được cải thiện là nền tảng nâng cao dân trí, ý thức pháp luật, tính tích cực CT-XH, năng lực giám sát của Nhân dân. Nhà nước cũng có điều kiện, nguồn lực cần thiết để nghiên cứu và tạo điều kiện thực hiện cơ chế giám sát của Nhân dân. Đồng thời, quá trình cải cách, mở cửa và hội nhập tạo điều kiện tiếp cận và thẩm thấu những giá trị tiên bộ có tính phổ quát, lối tư duy khoa học, tri thức mới, kinh nghiệm tốt để từng bước đổi mới và phát triển nhận thức lý luận, hoàn thiện thể chế về giám sát của Nhân dân.

Ngoài ra, những đòi hỏi từ thực tiễn gắn với yêu cầu dân chủ, pháp quyền, chủ trương phân cấp, phân quyền, áp lực từ công cuộc phòng chống tham nhũng, tiêu cực... cũng thôi thúc sự phát triển của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” ở Việt Nam. Nhận thức về mối quan hệ bình đẳng giữa chính quyền và Nhân dân, về giám sát của Nhân dân có nhiều tiến bộ. Đây là bảo đảm quan trọng để hoàn thiện thể chế, tạo điều kiện cho các hoạt động giám sát của Nhân dân.

Tính tích cực CT-XH của Nhân dân ngày một nâng cao. Người dân chủ động và quan tâm nhiều hơn đến tình hình CT-XH và các vấn đề của cộng đồng, chú ý theo dõi chủ trương, chính sách, quy định, chương trình dự án phát triển của chính quyền các cấp; từ đó mạnh dạn đưa ra phản hồi, quan điểm, chính kiến, nguyện vọng của mình, tìm cách tác động, gây ảnh hưởng nhằm phòng ngừa, ngăn chặn những yếu tố gây bất lợi, nguy hại. Điều này giúp thúc đẩy, mở rộng các hình thức giám sát của Nhân dân. Yêu cầu, đòi hỏi của Nhân dân đối với chính quyền địa phương cũng ngày càng cao. Hiểu biết và khả năng vận dụng pháp luật trong cuộc sống được nâng lên cũng giúp Nhân dân nâng cao năng lực giám sát của mình.

*Bốn là, sự phát triển của khoa học công nghệ và chuyển đổi số góp phần thúc đẩy dân chủ điện tử, hình thành công dân số, mở ra nhiều cơ hội và khả năng để Nhân dân giám sát.*

Những năm qua, Việt Nam đã có cải thiện đáng kể trong phát triển Chính phủ điện tử. Theo Báo cáo khảo sát Chính phủ điện tử năm 2024 của Liên hợp quốc, Việt Nam xếp thứ 71 trên 193 quốc gia về chỉ số phát triển Chính phủ điện tử, tăng 15 bậc so với năm 2022, vươn lên vị trí xếp hạng cao nhất kể từ khi bắt đầu tham gia khảo sát này từ năm 2003. Các chỉ số thành phần như Dịch vụ trực tuyến cũng được xếp ở mức cao. Việc phát triển Chính phủ điện tử và cung cấp dịch vụ công trực tuyến tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân tiếp cận thông tin, tham gia vào các quy trình quản lý, gửi phản hồi, tăng cường sự tương tác với chính quyền.

Các tiện ích công nghệ, sự phổ biến của mạng Internet giúp mở rộng cơ hội và khả năng giám sát của Nhân dân. Những thiết bị điện tử như điện thoại, máy ảnh, máy quay, máy ghi âm,... là công cụ hỗ trợ hiệu quả cho Nhân dân trong quá trình giám sát, phản ánh, thông tin. Công nghệ cảm ứng thông minh và sự phát triển của hạ tầng viễn thông, công nghệ 4G, 5G, các trang mạng xã hội trở nên phổ biến với người dùng đã làm tăng đột biến số lượng lượt truy cập thông tin qua các thiết bị thông minh, từ đó người dân dễ dàng nắm bắt thông tin và giám sát. Nhiều phần mềm tiếp nhận, thu thập ý kiến người dân, đánh giá sự hài lòng về dịch vụ công, mức độ tín nhiệm của chính quyền... được tích hợp trong các điện thoại thông minh, mạng xã hội. Tiện ích công nghệ còn mở rộng các phương tiện, công cụ để đưa ra các yêu cầu, kiến nghị, tạo áp lực buộc cơ quan, cá nhân có thẩm quyền nhanh chóng giải quyết. Công nghệ thông tin, với sự hỗ trợ của Internet cũng tạo thuận lợi cho tiếp nhận, xử lý các thông tin, yêu cầu của của Nhân dân.

### **3.2. HẠN CHẾ CỦA CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM VÀ NGUYÊN NHÂN CỦA HẠN CHẾ**

#### **3.2.1. Hạn chế**

##### **3.2.1.1. Hạn chế về thể chế pháp lý**

*\* Về mục đích, nguyên tắc giám sát*

Xác định rõ mục đích giám sát là cơ sở để triển khai các phương thức giám sát phù hợp, bảo đảm quyền của các chủ thể giám sát. Tuy nhiên, hiện nay chỉ có một số

văn bản pháp luật về Mặt trận, tổ chức CT-XH đề cập đến mục đích giám sát. Mục đích giám sát trực tiếp của Nhân dân cũng như thông qua các thiết chế đại diện khác chưa được thể hiện rõ nét.

Các nguyên tắc giám sát của Nhân dân hiện nằm tản mạn ở một số văn bản: Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025),... vì thế còn thiếu thống nhất và chưa thực sự rõ ràng. Bên cạnh đó, thể chế pháp lý hiện hành chủ yếu xác định các nguyên tắc trong giám sát của Mặt trận, tổ chức CT-XH chứ chưa đề cập cụ thể về nguyên tắc giám sát của tổ chức xã hội, các thiết chế truyền thông và công dân.

*\* Về chủ thể giám sát*

Hiện nay, giám sát trực tiếp của Nhân dân chưa thực sự rõ ràng và mạnh mẽ; các hình thức giám sát trực tiếp thể hiện ý chí tập thể, cộng đồng chưa được pháp luật ghi nhận đầy đủ. Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở được ban hành năm 2022 là một dấu mốc quan trọng nhưng chưa thực sự có tính đột phá, toàn diện. Rủi ro pháp lý cho người giám sát, kiến nghị vẫn hiện diện. Các quy định bảo vệ người góp ý, phê bình, khiếu nại, tố cáo, kiến nghị còn khá yếu, dễ khiến người dân ngần ngại theo đuổi đến cùng, đấu tranh với sai phạm, quyết liệt gây sức ép lên chính quyền.

Pháp luật đã ghi nhận vị trí, thẩm quyền giám sát chính quyền các cấp của Mặt trận, tổ chức CT-XH; tuy nhiên thể chế giám sát của Mặt trận, tổ chức CT-XH ở địa phương còn mờ nhạt so với trung ương. Giám sát chưa thực sự tập trung vào việc quyết định chính sách và hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền địa phương [188, tr.313-314]. Ngoài ra, pháp luật chưa đảm bảo tính đồng bộ trong quy định về địa vị pháp lý, quyền, trách nhiệm của các chủ thể: pháp luật chủ yếu tập trung quy định vai trò giám sát của Mặt trận; thể chế đối với tổ chức CT-XH chưa đủ cụ thể, sát thực [86, tr.79]. Nhiều lĩnh vực còn khoảng trống chưa được Mặt trận và tổ chức CT-XH giám sát hiệu quả như thu - chi ngân sách, các khoản tài trợ... Một số cách diễn đạt chưa rõ ràng: “động viên nhân dân”, “được mời tham dự”, “khi thấy cần thiết” khiến cho tính ràng buộc pháp lý không cao. Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng cũng chưa có được sức mạnh trong giám sát. Cơ chế liên hệ, phối hợp với thanh tra nhà nước và các cơ quan hữu quan trong xử lý kết quả giám sát của Ban Thanh tra nhân dân chưa rõ. Luật Thanh tra năm 2025 cũng không có quy định nào tạo cơ chế phối hợp giữa Mặt trận và thanh tra các cấp.

Các tổ chức xã hội chưa được đảm bảo vững chắc về nền móng pháp lý; nhiều vấn đề chưa có quy định rõ ràng, hợp lý (các tổ chức không có hội viên, các tổ chức tại cộng đồng, chính sách khuyến khích và ưu đãi thuế); chưa thực sự đảm bảo quyền tự do lập hội của công dân (giới hạn chủ thể quyền chỉ là công dân; quy định về thành lập hội, gây quỹ... được đánh giá là rườm rà, phức tạp và khắt khe so với nhiều nước khác [108, tr.250-251]; đầu mối cấp phép và quản lý chưa thống nhất, rõ ràng [164, tr.45-51])... Pháp luật chưa tạo cơ chế hữu hiệu cho các tổ chức này giám sát chính quyền. Vai trò, quyền giám sát của các thiết chế truyền thông cũng chưa rõ nét và cụ thể. Quy định về hoạt động báo chí, về mạng xã hội chưa đầy đủ, chặt chẽ.

*\* Về phạm vi, nội dung giám sát*

Phạm vi giám sát trực tiếp của Nhân dân còn có những khoảng trống, chưa thực sự toàn diện. Chẳng hạn, phạm vi đối thoại chưa đủ rộng để bao quát các vấn đề mà Nhân dân quan tâm trong quá trình quản lý, điều hành của chính quyền địa phương. Chưa có quy định để công dân yêu cầu xem xét tính hợp Hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm văn bản pháp quy của chính quyền địa phương có dấu hiệu trái luật, xâm phạm lợi ích cộng đồng; quy định về một số hình thức như lấy ý kiến và phản biện xã hội... chưa hoàn thiện [6, tr.30]. Thủ tục “lấy ý kiến Nhân dân” đã được quy định rải rác trong một số đạo luật chuyên ngành như Luật Quy hoạch đô thị, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật Đất đai... Tuy nhiên, trong quản lý đất đai vẫn còn “thiếu văn bản hướng dẫn thi hành về quyền giám sát trong lĩnh vực đất đai; thiếu quy định về phản hồi ý kiến đóng góp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thiếu các quy định làm rõ trình tự của hoạt động giám sát trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” [74]. Trong quản lý quy hoạch đô thị “chưa có quy định về giám sát việc lấy ý kiến cộng đồng cũng như cơ chế phản hồi ý kiến cộng đồng. Hiện nay chưa rõ ý kiến cộng đồng được tiếp thu như thế nào, trách nhiệm giải trình ra sao, tỷ lệ ý kiến đồng thuận như thế nào thì đồ án quy hoạch sẽ được cơ quan có thẩm quyền thông qua” [94]. Nhiều lĩnh vực như tuyển dụng công chức, việc làm, khám chữa bệnh,... chưa quy định đầy đủ về phạm vi, cơ chế tiếp cận thông tin [18, tr.125]. Một số thể chế mang tính nền tảng cho hoạt động giám sát còn thiếu vắng, “các nền móng pháp lý bảo đảm tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do xuất bản, tự do lập hội và bày tỏ quan điểm, nhất là các phản biện chính

sách một cách công khai, cơ hội tham gia trưng cầu dân ý và các hình thức dân chủ trực tiếp khác vẫn chưa chắc chắn” [131].

Phạm vi giám sát của Mặt trận rất rộng, nhưng lại chưa cụ thể, rõ ràng (giám sát tất cả các lĩnh vực hay chỉ một số lĩnh vực cần thiết?). Một số lĩnh vực chưa được điều chỉnh bởi pháp luật về giám sát của Nhân dân (an sinh xã hội, bảo vệ môi trường, vệ sinh an toàn thực phẩm, y tế tư nhân...). Nhiều nội dung như đầu tư, xây dựng, giao thông, ngân sách,... chưa thấy vai trò giám sát của Mặt trận. Trong khi đó, cách quy định theo kiểu liệt kê gắn với từng tổ chức (chẳng hạn Công đoàn giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về lao động; Đoàn Thanh niên giám sát nội dung liên quan đến thanh niên...) có thể chưa bao quát và đáp ứng yêu cầu mở rộng phạm vi, biên độ giám sát của Nhân dân.

Phạm vi, nội dung giám sát của báo chí, truyền thông chưa được chế định rõ ràng, trực tiếp và đồng bộ. Luật Báo chí năm 2016 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) không đề cập đến “giám sát” của báo chí mà chỉ đề cập đến nhiệm vụ “thông tin”, “tuyên truyền”, “phản ánh và hướng dẫn dư luận xã hội; làm diễn đàn thực hiện quyền tự do ngôn luận của Nhân dân” (Điều 4), “phản ánh ý kiến, nguyện vọng chính đáng của Nhân dân” (Điều 25); thiếu quy định chi tiết về giới hạn tham gia, can thiệp của báo chí vào các vụ việc đang trong quá trình giải quyết... Phạm vi, nội dung giám sát của các tổ chức xã hội chưa được quy định cụ thể, rõ ràng.

*\* Về hình thức, phương pháp giám sát*

- Hình thức, phương pháp giám sát trực tiếp của Nhân dân:

Nhóm quy phạm về hình thức, phương pháp giám sát chưa thực sự đầy đủ. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định quy mô xã quá lớn thì tổ chức đối thoại theo cụm thôn, tổ dân phố (Điều 24); nhưng quy mô như thế nào được gọi là “xã quá lớn” thì không có quy định cụ thể. Chính quyền địa phương hai cấp đi vào vận hành từ 01/7/2025 (sau khi bỏ cấp huyện và sáp nhập các đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp xã) cũng đặt ra những vấn đề nhất định đối với giám sát của Nhân dân: khó khăn hơn trong việc tiếp xúc và phản hồi trực tiếp với chính quyền do quy mô đơn vị hành chính lớn hơn; các kiến nghị của người dân dễ bị xử lý chậm, hời hợt, hình thức. Trong khi đó, cũng chưa có quy định bảo đảm hiệu quả của hình thức công dân tham gia đối thoại, gửi kiến nghị; tiếp nhận ý kiến cộng đồng, dư luận xã hội; chưa có quy định rõ ràng về trách nhiệm của các cấp chính

quyền cao hơn trong việc tổ chức đối thoại với Nhân dân. Trong bối cảnh chuyển đổi số, các quy định về đối thoại trực tuyến, đối thoại qua các nền tảng kỹ thuật số còn chưa rõ ràng hoặc chưa đầy đủ, chưa tận dụng tối đa tiềm năng của công nghệ để mở rộng kênh đối thoại.

Sự tham gia của người dân vào việc xây dựng văn bản pháp quy hay các quyết sách ở địa phương còn hạn chế. Thể chế về chính quyền điện tử chưa đủ hoàn thiện để người dân có thể truy cập, tương tác trực tuyến hiệu quả. Pháp luật chưa quy định về tiếp công dân trực tuyến. Nhiệm vụ, quyền hạn của người phụ trách Trụ sở tiếp công dân, người làm công tác tiếp công dân chưa rõ ràng; mối quan hệ giữa Trụ sở tiếp công dân với cơ quan thanh tra, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền chưa đầy đủ. Công tác quản lý về tiếp công dân cũng chưa được quy định cụ thể [90]. Mô hình chính quyền địa phương hai cấp đang đặt ra yêu cầu tổ chức lại mô hình tiếp dân cho phù hợp.

Quyền “tham gia quản lý nhà nước” của công dân là một quyền dân sự - chính trị quan trọng được ghi nhận ở Điều 28 Hiến pháp: “Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với các cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước”. Tuy nhiên, nội hàm, phạm vi, hình thức thực hiện, giá trị pháp lý chưa đủ rõ ràng. Quyền thảo luận được cụ thể hoá thông qua cơ chế, hình thức nào chưa được làm rõ.

Pháp luật chưa quy định cụ thể cơ chế cử tri trực tiếp bãi nhiệm đại biểu dân cử. Hiện chỉ có quy định về việc HĐND bãi nhiệm các chức danh do HĐND bầu theo đề nghị của Thường trực, Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND [148, Điều 65]. Pháp luật quy định “Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định việc đưa ra Hội đồng nhân dân bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân hoặc theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp đưa ra đề cử tri bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân” [150, Điều 36]; nhưng đến nay mới chỉ có quy trình đưa ra HĐND bãi nhiệm, chưa có quy trình đưa ra cử tri bãi nhiệm.

Ngoài việc chưa được đề cập ở cấp độ địa phương và Nhân dân chưa được trao quyền đề xuất trưng cầu ý dân; “những vấn đề đặc biệt quan trọng” đưa ra trưng cầu ý dân cũng chưa rõ; chưa có quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin về nội dung, phương án trưng cầu ý dân; giá trị pháp lý của trưng cầu ý dân chưa rõ ràng, chưa thể hiện được vai trò quyết định của Nhân dân.

Một số nội dung gắn với quyền tố cáo chưa cụ thể như quyền tố cáo tiếp (Điều 9 Luật Tố cáo), giải quyết lại (Điều 37) hoặc giải quyết trong trường hợp quá hạn (Điều 38). Quy định bảo vệ người tố cáo chưa đầy đủ, hoàn thiện. Quyền được bồi thường của người tố cáo chưa được ghi nhận tại Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước năm 2017 nên khó thực thi trong thực tế; chế tài xử lý hành vi lợi dụng tố cáo, tố cáo sai sự thật mới chỉ dành cho cán bộ, công chức chứ không phải mọi chủ thể...

Pháp luật về tố tụng hành chính hiện hành vẫn còn nhiều điểm hạn chế. Một số quy định chưa thực sự đảm bảo tính đầy đủ, toàn diện; hiệu quả và tính khả thi chưa cao; chưa chặt chẽ, thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ. Đối tượng của tố tụng hành chính chỉ dừng lại ở các “hành vi hành chính”, “quyết định hành chính”. Việc cụ thể hoá và thực hiện một số nguyên tắc trong thực tế hoạt động tố tụng còn chưa được đảm bảo, đặc biệt là nguyên tắc “Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật” và “tranh tụng trong xét xử” hành chính. Một số quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng, quyền và nghĩa vụ của người tham gia tố tụng hành chính còn chưa thực sự đầy đủ, rõ ràng...

Quy định về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương còn hạn chế. Trong các văn kiện pháp lý quốc tế, nội hàm của quyền tiếp cận thông tin được hiểu theo nghĩa rộng, theo nội hàm của quyền tự do thông tin (freedom to information), bao gồm: quyền được thông tin (dựa trên trách nhiệm cung cấp thông tin của Nhà nước), quyền tìm kiếm thông tin (chủ động yêu cầu Nhà nước cung cấp thông tin mà mình cần hoặc quan tâm) và quyền biểu đạt thông tin (truyền đạt, chia sẻ, phổ biến thông tin cho người khác). Theo Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, “quyền tiếp cận thông tin” được hiểu hẹp hơn, chỉ mang nội dung của quyền được thông tin [138, tr.79]. Việc cung cấp thông tin theo yêu cầu còn bất cập và thiếu những đảm bảo pháp lý cần thiết. Điều 6 Luật Tiếp cận thông tin quy định những trường hợp công dân không được tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, tại Điều 17 lại liệt kê các thông tin mà công dân được phép tiếp cận. Cách quy định như vậy dẫn đến sự xuất hiện của một “phạm vi thứ ba” không rõ Nhà nước có phải công bố hay cung cấp hay không [138, tr.85]. Quy định về công khai, minh bạch mới chỉ tập trung vào các lĩnh vực quản lý nhà nước chứ chưa chú ý tới các lĩnh vực quản lý nội bộ. Trách nhiệm pháp lý khi vi phạm quy định về công khai, minh bạch, tiếp cận thông tin cũng chưa thực sự rõ ràng.

- Hình thức, phương pháp giám sát thông qua các thiết chế đại diện Nhân dân:

Các hình thức giám sát của Mặt trận chưa được xác định thống nhất, rõ ràng và hiệu quả. Việc tham dự các kỳ họp HĐND, phiên họp UBND, tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo... chưa được khẳng định rõ nét với tư cách là hình thức giám sát. Việc tổ chức đoàn giám sát khó đạt hiệu quả cao khi vị thế của Mặt trận và tổ chức CT-XH còn yếu; chưa tạo được sự chủ động, tích cực trong giám sát. Các hình thức giám sát như tham gia kỳ họp HĐND, phiên họp UBND (khi được mời), góp ý kiến, tham gia giám sát với HĐND cùng cấp... có phần thụ động, phụ thuộc vào chính quyền. Mặt trận dường như chỉ đang đóng vai trò như tổ chức trung gian động viên, hướng dẫn người dân thực hiện pháp luật, hỗ trợ người dân thông qua tiếp nhận và chuyển đơn thư đến người có thẩm quyền. Tư cách “giám sát” Hiến định chưa được thể hiện và thực hiện một cách trọn vẹn, thực sự. Hình thức, phương pháp phối hợp giữa Mặt trận và các tổ chức thành viên; hình thức, phương pháp giám sát cụ thể của các tổ chức xã hội, các thiết chế truyền thông chưa được xác định rõ nét.

*\* Về thủ tục giám sát*

Nhiều quy định liên quan đến trình tự, thủ tục chưa phù hợp, thuận tiện: Thê chế bầu cử hiện còn bất cập, chưa phát huy tối đa quyền quyết định của cử tri. Tiêu chuẩn đại biểu không được lượng hoá cụ thể, dễ dẫn đến phân bổ đại biểu dựa vào ý kiến chủ quan của các cấp lãnh đạo [186, tr.113]. Cơ hội lựa chọn của cử tri cũng bị hạn chế do tỷ lệ sát sao giữa số người cần bầu trên tổng số ứng cử viên trên danh sách. Ngoài ra cũng chưa có quy định về vận động tranh cử, chương trình hành động - cơ sở để giám sát đại biểu sau khi trúng cử... Quy trình hội nghị tiếp xúc cử tri 6 bước áp dụng cho mọi cuộc tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, đối tượng, địa bàn... khác nhau chưa hoàn toàn phù hợp. Nhiều thủ tục còn rườm rà, chưa dành nhiều thời gian cho việc trao đổi, thảo luận, giải trình giữa cử tri và đại biểu dân cử; chưa quy định cụ thể quy trình giải quyết kiến nghị của cử tri gắn với trách nhiệm pháp lý rõ ràng; thiếu những biện pháp pháp lý đủ mạnh để đảm bảo hiệu quả của tiếp xúc cử tri. Điều này dẫn đến nhiều vấn đề được cử tri phát hiện và phản ánh tại các cuộc tiếp xúc cử tri nhưng không được quan tâm giải quyết thấu đáo. Việc tiếp nhận và phản hồi ý kiến của người dân chưa được luật hoá đầy đủ, khiến giám sát dễ bị vô hiệu hoá.

Trong tiếp công dân, chưa phân định rõ trách nhiệm của công chức tiếp dân và của người đứng đầu cơ quan; tiếp công dân với nội dung khiếu nại, tố cáo và với nội dung kiến nghị, phản ánh. Vì đây là hai nội dung khác nhau, đặc biệt khiếu nại, tố cáo

có quy trình chặt chẽ quy định tại luật riêng. Các quy định hiện hành chưa tạo ra được một chu trình khép kín từ tiếp dân cho đến giải quyết, giám sát và phản hồi. Quy trình giải quyết khiếu nại cũng chưa hoàn toàn đảm bảo khách quan, minh bạch, người khiếu nại ít có điều kiện tiếp cận thông tin, tài liệu về vụ việc [87, tr.118].

Một số quy định gắn với giám sát của Mặt trận, tổ chức CT-XH chỉ có tính nguyên tắc; chưa có quy định đầy đủ về cơ chế thông tin, quy trình tiếp nhận, giải quyết kiến nghị và phản hồi chủ thể giám sát [118, tr.186], dẫn đến việc giải quyết, phản hồi chưa kịp thời, chưa thấu đáo, còn hình thức. Trình tự, thủ tục và cơ chế giám sát cụ thể của đoàn thể nhân dân chưa được quy định rõ, khiến quyền giám sát này mang tính chính trị hơn là tính pháp lý.

*\* Về hậu quả pháp lý giám sát*

Pháp luật chưa có những quy định mạnh mẽ về chế tài “hậu giám sát”, về xử lý, phản hồi, giải quyết kiến nghị giám sát và chế tài đối với hành vi cản trở, không hoặc chậm tiếp nhận, xử lý kết quả giám sát, ý kiến giám sát [130, tr.10]. Pháp luật quy định Nhân dân có quyền phản ánh, kiến nghị; tuy nhiên lại chưa có quy định bắt buộc chính quyền phải xử lý và phản hồi đến cùng về các thông tin, yêu cầu, kiến nghị của Nhân dân trong một thời hạn nghiêm ngặt, gắn với chế tài cụ thể nếu không phản hồi hoặc phản hồi chậm, phản hồi không thấu đáo; dẫn đến nhiều trường hợp việc giải quyết mang tính chiếu lệ, hình thức, nhiều kiến nghị chưa được xử lý nhanh chóng, triệt để. Có thể thấy, “quyền giám sát chủ yếu vẫn chỉ dừng lại ở quyền tham gia góp ý, kiến nghị xây dựng chính sách, pháp luật của Nhà nước mà chưa được thừa nhận ở mức độ mạnh mẽ như tính chất vốn có của nó”, thiếu vắng chế tài hoặc chế tài không đủ mạnh để ràng buộc. Pháp luật tiếp công dân không quy định chi tiết về chế tài xử lý đối với cán bộ tiếp công dân vi phạm pháp luật về tiếp công dân. Nghĩa vụ, trách nhiệm của người giải quyết khiếu nại, tố cáo trong việc giải quyết vụ việc, giải trình và chịu trách nhiệm về quyết định của mình chưa thực sự rõ ràng. Pháp luật về tố tụng hành chính chưa quy định về hậu quả pháp lý nếu người bị kiện vi phạm “nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ”; chưa có những quy định thực sự hiệu quả đảm bảo thi hành án...

Nhiều lĩnh vực thiếu quy định công khai, minh bạch trong tiếp thu ý kiến Nhân dân. Chế tài trách nhiệm đối với hành vi không trả lời hoặc từ chối cung cấp thông tin mà không có lý do chính đáng chưa rõ ràng. Pháp luật cũng chưa quy định rõ chế tài đối với UBND, Chủ tịch UBND cấp xã trong trường hợp không tổ chức,

chậm tổ chức hội nghị đối thoại với Nhân dân [69]. Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở chưa có quy định bảo đảm gắn minh bạch với công khai, khiến việc thực hiện công khai ở một số địa phương hình thức, đối phó. Pháp luật cũng chưa có quy định về xử lý trách nhiệm đối với những sai phạm trong ban hành văn bản.

Giá trị pháp lý của một số hoạt động giám sát chưa rõ, tính hiệu lực thấp. Điều này được thể hiện trong các quy định như người đứng đầu Mặt trận và đoàn thể “được mời” họp, “được thông báo” về tình hình chính quyền. Mặt trận chỉ đóng vai trò như cơ quan chuyển đơn thư, chưa có cơ chế theo dõi quá trình xử lý, trả lời kiến nghị và chế tài trách nhiệm khi không hoặc chậm giải quyết, trả lời kiến nghị của Mặt trận. Tương tự, cơ chế theo dõi, đôn đốc việc thực hiện yêu cầu, kiến nghị giám sát của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng; chế tài đối với chính quyền cấp xã và nhà đầu tư trong trường hợp cản trở, chậm hoặc không xử lý kiến nghị giám sát của các Ban này còn mờ nhạt.

*Đánh giá chung*, mặc dù một khung pháp lý cơ bản đã được thiết lập, trong đó ghi nhận quyền giám sát trực tiếp của Nhân dân cũng như vị trí, thẩm quyền giám sát của các thiết chế đại diện. Tuy nhiên, thể chế chưa thực sự tạo ra một môi trường pháp lý thông thoáng, thuận lợi cho giám sát của Nhân dân (về công khai, minh bạch, tiếp cận thông tin...). Nhân dân chưa thực sự có được quyền năng mạnh mẽ trong giám sát, chưa khơi dậy động lực giám sát và phát huy vai trò chủ động của Nhân dân. Cho đến nay, giám sát của Nhân dân được thể hiện chủ yếu thông qua Mặt trận, tổ chức CT-XH, Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng; chưa có văn bản pháp luật nào dành riêng cho giám sát của Nhân dân, đặc biệt là giám sát trực tiếp của Nhân dân. Các quy định khá tản mạn, nằm rải rác trong nhiều văn bản với mức độ và hiệu lực pháp lý khác nhau; trong đó có những nội dung mang tính nguyên tắc, chưa tạo ra cơ chế pháp lý đồng bộ, toàn diện, thống nhất, khả thi để thực hiện giám sát hiệu quả. Một số quy trình phức tạp, rườm rà, thiếu minh bạch. Hàng lang pháp lý cho giám sát của các tổ chức xã hội và truyền thông còn chưa thực sự rõ nét. Các quy định điều chỉnh tổ chức và hoạt động của tổ chức xã hội chủ yếu tồn tại dưới dạng văn bản dưới luật, có giá trị thấp; có những quy định lạc hậu, thiếu đồng bộ, chưa cụ thể, chưa tạo thuận lợi cho các tổ chức xã hội thực hiện giám sát. Việc kết nối các thiết chế trong giám sát chưa được quy chế hoá rõ ràng. So với yêu cầu dân chủ hoá và thực tiễn hoạt động của chính quyền địa phương thì thể chế giám sát Nhân dân còn chậm được đổi mới, chưa tạo được nền tảng pháp lý thực sự vững chắc.

### **3.2.1.2. Hạn chế về thiết chế**

#### **\* Cá nhân/công dân**

Mặc dù giám sát của cá nhân/công dân được bảo đảm thông qua các quyền công dân cụ thể; một số quyền mới chỉ dừng ở mức độ khái quát, mang tính nguyên tắc, khó thực hiện trong thực tế, như quyền bãi miễn đại biểu dân cử, quyền hội họp, quyền biểu tình... Cử tri chỉ có quyền bầu cử trực tiếp đại biểu HĐND, không có quyền bầu trực tiếp UBND các cấp, nên khả năng ràng buộc trách nhiệm của chính quyền địa phương chưa cao. Cơ chế đại diện cử tri chưa phát huy được tính chủ động trong giám sát của người dân. Quyền sáng kiến công dân là hình thức gắn với giám sát trực tiếp của Nhân dân phổ biến ở nhiều quốc gia chưa được ghi nhận. Pháp luật mới chỉ có những quy định về quyền đề xuất, kiến nghị của Nhân dân, và chỉ dừng ở mức độ cơ sở.

Trình độ, năng lực giám sát của người dân còn hạn chế. Nhiều người dân, đặc biệt ở vùng nông thôn hoặc vùng sâu, vùng xa, còn thiếu năng lực và kỹ năng cần thiết để giám sát hiệu quả. Họ có thể không biết cách thức phản ánh, không biết quyền của mình hoặc không hiểu rõ các quy định phức tạp của pháp luật. Một bộ phận Nhân dân thờ ơ với việc theo dõi, giám sát. Tỷ lệ người dân trên toàn quốc tìm kiếm thông tin chính sách, pháp luật còn thấp. Tỷ lệ người dân gửi đề xuất, kiến nghị, tố giác tới chính quyền địa phương trung bình cả nước chưa đạt 50% [14, tr.xxi]. Theo Báo cáo của Chính phủ năm 2018, khiếu nại sai hoặc sai một phần chiếm đến 87,5%; tố cáo sai hoặc sai một phần chiếm 87,6% [24]. Một bộ phận người dân, đặc biệt ở vùng khó khăn, nhóm yếu thế khó khai thác hiệu quả các tiện ích công nghệ hỗ trợ giám sát.

#### **\* Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH:**

Vị thế của Mặt trận và tổ chức CT-XH ở địa phương còn hạn chế, chưa thể hiện được vai trò cầu nối giữa Nhân dân và chính quyền. Thẩm quyền của Mặt trận và đoàn thể chưa đủ mạnh mẽ để thực hiện chức năng, nhiệm vụ giám sát. Mặt trận, tổ chức CT-XH thiếu độc lập, ít nhiều bị phụ thuộc và chịu sự chi phối từ phía chính quyền nên giám sát khó khách quan, thiếu chủ động. Hơn nữa, trên thực tế Mặt trận và các tổ chức CT-XH cũng là chủ thể tham gia xây dựng dự thảo chính sách, văn bản pháp quy tại địa phương. Do đó, việc Mặt trận phản biện chính sách, văn bản mà mình đã tham gia xây dựng khó đảm bảo khách quan, hiệu quả.

Trên thực tế, Mặt trận và tổ chức CT-XH các cấp được trao thẩm quyền, phạm vi giám sát rất rộng nhưng nguồn lực chưa tương xứng. Lực lượng cán bộ mỏng, trình độ, năng lực, nghiệp vụ giám sát của nhiều cán bộ Mặt trận, đoàn thể, đặc biệt ở cơ sở còn hạn chế, chưa đáp ứng tốt yêu cầu giám sát các lĩnh vực phức tạp, đòi hỏi kiến thức chuyên môn sâu về pháp luật, kinh tế, kỹ thuật như quản lý đầu tư, quy hoạch và sử dụng đất... Nhân sự của Mặt trận, tổ chức CT-XH phần lớn được đào tạo từ các ngành liên quan đến công tác xã hội, tính chuyên nghiệp trong thực hiện chức năng giám sát không cao; thiếu chuyên gia nghiên cứu độc lập, đủ sức thuyết phục trong các hoạt động giám sát. Điều kiện về kinh phí, cơ sở vật chất của Mặt trận, tổ chức CT-XH phục vụ cho hoạt động giám sát ở nhiều địa phương gặp khó khăn, không cân đối được nguồn ngân sách.

Bộ máy Mặt trận và tổ chức CT-XH còn chồng chéo, có sự chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ, đối tượng quản chúng vận động, tập hợp ở một số tổ chức hội, gây lãng phí nguồn lực và giảm hiệu quả công việc; chưa đủ linh hoạt để phù hợp với đặc điểm và yêu cầu riêng của từng địa phương, đặc biệt là ở các khu đô thị, khu chung cư. Số lượng biên chế cán bộ chuyên trách ở các địa phương còn thiếu hợp lý, không đồng đều, gây khó khăn trong việc triển khai công việc.

Cơ chế phối hợp giữa Mặt trận với các cấp chính quyền địa phương và các tổ chức thành viên, đặc biệt ở cơ sở chưa chặt chẽ. Mặt trận ở một số địa phương chưa tạo được sự kết nối đồng bộ giữa các tổ chức để phát huy sức mạnh toàn diện; chưa tận dụng được công nghệ số để kết nối cơ sở dữ liệu, chia sẻ thông tin và phối hợp hoạt động giữa Mặt trận, các tổ chức CT-XH và các hội quần chúng do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ.

*\* Các thiết chế dân chủ ở cơ sở:*

Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn của Ủy ban Mặt trận cấp xã; không có tư cách pháp nhân độc lập; quyền hạn được trao chưa thực sự mạnh mẽ; việc thực thi kiến nghị của các Ban phụ thuộc nhiều vào sự phối hợp, thiện chí của các cơ quan, đơn vị bị giám sát. Thành viên của các Ban đa phần hoạt động kiêm nhiệm nên chưa thực sự đầu tư thời gian dành cho hoạt động của Ban, đồng thời có thể ảnh hưởng đến tính khách quan của giám sát trong một số trường hợp. Bên cạnh đó, do hạn chế về năng lực, trình độ chuyên môn, kinh nghiệm, kỹ năng, nghiệp vụ giám sát (đặc biệt là lĩnh vực đầu tư, xây

dụng cơ bản) nên hiệu quả giám sát các công trình chưa cao. Một số thành viên chưa nêu cao trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ, chưa chủ động, đi sâu, đi sát thực tế công việc...

Tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng ở một số địa phương còn bất cập, điều kiện hoạt động còn khó khăn [160]. Chế độ sinh hoạt theo tháng, quý chưa được duy trì thường xuyên, ảnh hưởng đến việc nắm bắt thông tin và xử lý kịp thời các diễn biến thực tế [119]. Sự phối hợp giữa các Ban với chính quyền cấp xã còn hạn chế. Sự quan tâm, hợp tác của chính quyền dành cho các thiết chế này còn hạn chế, chưa tương xứng với vai trò, trách nhiệm giám sát được trao (về cơ chế thông tin, cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật, tập huấn nghiệp vụ,...). Cơ chế cấp và quyết toán kinh phí ở một số địa phương chưa thuận lợi cho hoạt động của các Ban. Theo Thông tư số 04/2025/TT-BTC “hướng dẫn lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí về thực hiện dân chủ ở cơ sở”, định mức kinh phí tối thiểu là 5 triệu đồng/Ban/năm, nhìn chung vẫn thấp so với yêu cầu thực tế để có thể duy trì hoạt động hiệu quả. Phạm vi giám sát khá rộng lớn, nhất là sau khi quy mô đơn vị hành chính cấp cơ sở được mở rộng sau sáp nhập năm 2025; tuy nhiên với nguồn lực hạn chế, việc các Ban bao quát và đi sâu vào tất cả các lĩnh vực trong phạm vi giám sát thực sự là một thách thức.

*\* Các tổ chức xã hội:*

Sự hiện diện và vai trò giám sát của các tổ chức xã hội ở địa phương chưa rõ nét; quyền và trách nhiệm trong giám sát chưa được xác lập cụ thể và rõ ràng như Mặt trận và các tổ chức CT-XH, dễ bị chính quyền địa phương xem nhẹ hoặc bỏ qua. Các hội phi chính thức không có quyền yêu cầu chính quyền cung cấp thông tin, tài liệu chính thức như báo chí, có thể gây khó khăn cho hoạt động giám sát.

Tính chuyên nghiệp trong thực hiện giám sát không cao, chưa huy động được đội ngũ chuyên gia độc lập và dựa trên các nghiên cứu đủ sức thuyết phục để tư vấn, gây ảnh hưởng. Các thành viên thường không chuyên trách, thiếu thông tin, kiến thức, kinh nghiệm và kỹ năng cần thiết, dẫn đến việc giám sát còn mang tính chủ quan, cảm tính hoặc bề nổi, thiếu chiều sâu. Một số hội quần chúng vẫn còn phụ thuộc vào sự chỉ đạo của cấp trên hoặc chính quyền địa phương, chưa thực sự phát huy tính chủ động, độc lập trong việc phát hiện và giám sát các vấn đề.

Nhiều hội quần chúng, đặc biệt là ở cấp cơ sở, hoạt động với nguồn lực (kinh phí, cơ sở vật chất và nhân sự) hạn chế. Nhiều tổ chức xã hội bị “hành chính hóa”, phương thức hoạt động nghèo nàn, xơ cứng, thiếu sáng tạo, chưa theo kịp xu thế phát triển [135], dẫn đến khả năng thu hút thành viên còn hạn chế, ít sức lan toả trong cộng đồng cũng như hoạt động thiếu hiệu quả. Đội ngũ cán bộ còn thiếu kỹ năng vận động, thuyết phục, thiếu sâu sát quần chúng, hội viên [135]. Thiếu chế tài và quy định cụ thể thực hiện chức năng đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên, thành viên. Trong khi đó, cấu trúc tổ chức của nhiều hội, NGO chưa phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế, trách nhiệm giải trình với xã hội hạn chế, phụ thuộc nhiều vào tài trợ nước ngoài nên chưa chủ động trong theo đuổi mục tiêu, tầm nhìn, sứ mệnh và triển khai hoạt động cụ thể.

*\* Các thiết chế truyền thông:*

Phần lớn các cơ quan báo chí ở Việt Nam thuộc sở hữu nhà nước, lại có nhiệm vụ quan trọng là “bảo vệ đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước” [153, Điều 4] nên có thể ảnh hưởng đến tính khách quan và độc lập của báo chí khi giám sát các vấn đề nhạy cảm liên quan đến chính quyền địa phương. Nhiều cơ quan báo chí địa phương gặp khó khăn về tài chính, phụ thuộc vào ngân sách nhà nước hoặc nguồn thu từ quảng cáo, ảnh hưởng đến khả năng đầu tư vào các hoạt động tìm hiểu, xác minh, điều tra chuyên sâu. Nhiều cơ quan báo chí địa phương còn hạn chế về công nghệ và trang thiết bị, ảnh hưởng đến khả năng thu thập, xử lý và truyền tải thông tin một cách nhanh chóng, hiệu quả.

Trình độ chuyên môn, đạo đức nghề nghiệp của người làm báo còn có những điểm hạn chế. Đội ngũ phóng viên, biên tập viên tại địa phương đôi khi còn thiếu kinh nghiệm, chuyên môn sâu về các lĩnh vực cụ thể như luật pháp, kinh tế, quy hoạch...; ảnh hưởng đến chất lượng phân tích và đánh giá chính xác thông tin về hoạt động của chính quyền. Thậm chí có trường hợp nhà báo lợi dụng lợi thế thông tin để đe dọa, đòi chác, trục lợi.

Truyền thông xã hội thiếu tư cách pháp lý chính thức, chưa có một khung pháp lý riêng biệt và cụ thể về việc tham gia giám sát. Rủi ro pháp lý cao, thiếu nguồn lực chuyên nghiệp là rào cản lớn cho người dùng truyền thông xã hội khi lên tiếng về các vấn đề của chính quyền. Việc khai thác truyền thông xã hội với tư cách một kênh giám sát cũng phải đối mặt với những thách thức như: khó khăn khi xác

minh nguồn gốc và tính xác thực của thông tin; tính tự phát, dễ bị chi phối bởi cảm xúc, ý kiến đám đông; dễ bị lợi dụng, thao túng, gây ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình giải quyết vấn đề.

*Đánh giá chung*, các thiết chế giám sát của Nhân dân còn nhiều hạn chế về vị thế và sức mạnh giám sát. Tính độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, khách quan, hiệu quả của nhiều thiết chế giám sát chưa được đảm bảo. Quyền lực và sự ràng buộc đối với kết quả giám sát của Mặt trận và các tổ chức CT-XH vốn được xem là nòng cốt trong giám sát của Nhân dân cũng chưa đủ mạnh. Tổ chức và hoạt động của Mặt trận, các tổ chức CT-XH, các thiết chế dân chủ ở cơ sở có bất cập nhất định, ảnh hưởng đến hiệu quả giám sát. Năng lực của các chủ thể liên quan vẫn còn nhiều hạn chế. Ngoại trừ các thiết chế giám sát chuyên trách, các chủ thể khác gặp phải những khó khăn do hạn chế về năng lực nhận thức, trách nhiệm lẫn năng lực tổ chức thực thi hoạt động giám sát. Điều kiện về kinh phí, nhân lực hạn chế, trong khi phạm vi giám sát rộng, đòi hỏi cao, trách nhiệm lớn, khó đảm đương nhiệm vụ giám sát toàn diện, sâu sắc đối với mọi lĩnh vực, dự án... ở địa phương.

### **3.2.1.3. Hạn chế về phương thức vận hành cơ chế**

#### **\* Nhân dân trực tiếp giám sát**

- Về giám sát đối với tổ chức - nhân sự chính quyền địa phương:

Bầu cử đại biểu HĐND các cấp là một hình thức quan trọng phản ánh quá trình giám sát của Nhân dân. Tuy nhiên thực tiễn cho thấy hoạt động bầu cử còn có hạn chế, vẫn tồn tại hiện tượng bầu hộ, bầu thay [83]. Cử tri không được cung cấp thông tin đầy đủ về ứng cử viên, chủ yếu thông qua lý lịch trích ngang do các Ban bầu cử cung cấp. Quyền đề cử ứng cử viên của cử tri chưa được bảo đảm hiệu quả, nên việc này rất ít khi xảy ra. Tiếp xúc cử tri trước khi bầu cử còn hình thức, phụ thuộc vào sự quan tâm của chính quyền các địa phương [176, tr.113]. Chủ tịch UBND không do bầu trực tiếp nên trách nhiệm trước Nhân dân có phần hạn chế.

Mối quan hệ giữa đại biểu và cử tri địa phương còn lỏng lẻo. Nhiều đại biểu được bầu không sinh sống, làm việc tại địa phương; tiếp xúc cử tri chủ yếu là tiếp xúc với các “đại biểu của cử tri” nên không lắng nghe được đầy đủ ý kiến, nhu cầu của đông đảo quần chúng. Giám sát hoạt động của đại biểu gặp khó khăn vì lịch trình làm việc, hoạt động của đại biểu... thường khó tiếp cận. Tiêu chuẩn, yêu cầu đối với đại biểu còn định tính, khó đo lường; chưa có quy định yêu cầu đại biểu tái cử tại nơi đã

ứng cử lần đầu nên có trường hợp đại biểu hoạt động không có gì nổi bật nhưng nhiệm kì sau tái cử ở nơi khác nên giám sát của cử tri đối với đại biểu không phát huy được hiệu quả [62, tr.19].

Cơ chế trách nhiệm của đại biểu dân cử đối với cử tri chưa rõ, nên nhiều trường hợp đại biểu chỉ tiếp nhận ý kiến của cử tri, còn sau đó có giải quyết hay không, trách nhiệm như thế nào thì chưa thấy. Việc cử tri trực tiếp bãi miễn đại biểu HĐND chưa được thực hiện trên thực tế. Tuy theo quy định, Mặt trận có thể đề nghị, Thường trực HĐND đưa ra trước HĐND hoặc trước cử tri để bãi miễn đại biểu nhưng trong thực tế, việc đưa ra đề cử tri bãi miễn chưa được thực hiện.

Bên cạnh đó, có trạng thái thoả hiệp của người dân trước thái độ, hành vi sai trái của cán bộ, công chức, trừ khi tác động tới quyền lợi thiết thân. Theo kết quả khảo sát năm 2022, người dân vẫn có khuynh hướng “chấp nhận”, “chịu đựng” hành vi nhũng nhiễu, vòi vĩnh và chỉ bắt đầu tố giác khi số tiền bị vòi vĩnh lên tới khoảng từ 20 triệu đến 43 triệu VNĐ [14, tr.xxii].

- Về giám sát đối với việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương:

Thực tế, nhiều văn bản pháp quy do chính quyền địa phương ban hành có nội dung chưa phù hợp thực tiễn, thậm chí không đúng với quy định của cơ quan cấp trên, sai sót về nội dung và hình thức [35, tr.100-112]. Tuy nhiên, hoạt động lấy ý kiến Nhân dân diễn ra còn hình thức, nhiều trường hợp chỉ được tiến hành ở khâu cuối của quy trình xây dựng văn bản, chính sách, Nhân dân không nắm bắt được thông tin sớm và tham gia giám sát ngay từ đầu. Thời gian thực hiện lấy ý kiến quá ngắn và quá gấp nên chưa thu hút được sự tham gia đông đảo của công chúng. Hình thức lấy ý kiến chưa đa dạng, phong phú. Bản thân người dân nhiều trường hợp cũng chưa xem trọng, không chủ động đọc và đóng góp ý kiến mà thường chỉ quan tâm khi văn bản được đem ra thi hành và gây ra vướng mắc, trực tiếp ảnh hưởng tới quyền và lợi ích của mình [62, tr.19]. Có những dự thảo văn bản đăng tải trên cổng/trang thông tin điện tử nhưng khi kiểm tra ý kiến góp ý, nhận xét thì hầu như không có, số lượng truy cập vào xem cũng rất thấp. Kết quả khảo sát cho thấy mức độ sẵn sàng tham gia góp ý chính sách của người dân chưa cao. Chỉ có 27.11% người được hỏi cho biết sẽ tham gia đóng góp ý kiến nếu được xin ý kiến [13, tr.8].

Việc lắng nghe, tiếp thu góp ý cũng chưa thể hiện rõ ràng, nghiêm túc, trách nhiệm; kết quả văn bản sau khi ban hành hiệu quả thực thi thấp, thậm chí vấp phải sự phản kháng của Nhân dân. Khảo sát cho thấy tỉ lệ người dân cho biết chính quyền địa phương đăng tải dự thảo văn bản chính sách, pháp luật lên cổng thông tin điện tử chính quyền tỉnh để lấy ý kiến Nhân dân giảm từ 62% (năm 2021) xuống 52% (năm 2023). Chỉ số về “Phúc đáp của chính quyền địa phương qua cổng thông tin điện tử” những năm qua vẫn ở mức thấp [16, tr.21]. Tỉ lệ người cho biết ý kiến của họ được ghi nhận, phản hồi không có sự chuyển biến suốt 4 năm từ 2020 - 2023 (chỉ ở mức khoảng 14%) [15, tr.35]. Chính quyền thường chỉ thông tin về số lượng ý kiến nhận được, không giải trình cụ thể về việc tiếp thu ý kiến.

- Về giám sát đối với hoạt động quản lý, điều hành các lĩnh vực của chính quyền địa phương:

Việc công dân tham dự phiên họp của HĐND về cơ bản được tiến hành theo quyết định của HĐND trên cơ sở lựa chọn đại diện cử tri tham gia phiên họp HĐND công khai. Công dân chỉ có thể dự họp khi đăng ký và được lựa chọn.

Tiếp xúc cử tri ở nhiều nơi vẫn hình thức, số lượng và chất lượng tiếp xúc cử tri không đồng đều giữa các địa phương [170]. Nhìn chung, hình thức tiếp xúc cử tri chưa đa dạng, chủ yếu là tiếp xúc cử tri định kỳ tại đơn vị bầu cử trước và sau kỳ họp thường lệ theo quy định; hình thức tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, lĩnh vực, đối tượng còn ít và chủ yếu theo hình thức hội nghị [163]; [92]. Thời gian, địa điểm tiếp xúc cử tri chưa linh hoạt, thuận tiện, chủ yếu trong giờ hành chính, nên cử tri khó tiếp cận với người đại diện của mình [92]. Nhiều cuộc tiếp xúc cử tri chưa thu hút đông đảo Nhân dân, các hộ gia đình tại địa phương tham gia. Cử tri tham dự đa phần là người cao tuổi, hưu trí, cán bộ cơ quan, đoàn thể, tình trạng “đại cử tri”, “cử tri chuyên nghiệp”, “cử tri đại diện”... còn phổ biến [170]; dẫn đến có cử tri muốn gặp trực tiếp đại biểu để trình bày ý kiến, nguyện vọng nhưng không được tiếp xúc đại biểu, người được tiếp xúc đại biểu thì không có ý kiến, đề xuất gì. Những vấn đề đó đặt ra yêu cầu cải tiến hình thức, phương pháp thực hiện tiếp xúc cử tri, mở rộng phạm vi, đối tượng tham gia tiếp xúc cử tri [39, tr.96]. Bên cạnh đó, đại diện lãnh đạo một số sở, ban, ngành, Thường trực HĐND, UBND một số địa phương chưa tham gia đầy đủ các buổi tiếp xúc cử tri theo quy định. Các đợt tiếp xúc cử tri thường được tổ chức riêng rẽ, gây ra tình trạng quá tải [92].

Nội dung, chương trình tiếp xúc cử tri còn đơn điệu, chủ yếu báo cáo tình hình địa phương, kết quả kỳ họp HĐND, thông tin chuyển tải đến cử tri thiếu sinh động, chưa đáp ứng được sự mong mỏi của cử tri, chưa có nhiều gợi mở và tạo diễn đàn để cử tri bày tỏ tâm tư, nguyện vọng, ý kiến [163]; [199]. Việc thông tin, trả lời kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri hầu như chưa đến trực tiếp người có kiến nghị, dẫn đến tình trạng cử tri kiến nghị nhiều lần về một vấn đề. Một số nội dung trả lời còn chung chung, có những vấn đề cử tri có ý kiến nhiều lần nhưng chưa có giải pháp để giải quyết dứt điểm. Công tác theo dõi, đôn đốc việc trả lời, giải quyết còn hạn chế [163]; [123]; [68]. Việc Nhân dân trực tiếp ký đơn thỉnh cầu đề nghị giải quyết một vấn đề xã hội hoặc một vấn đề chính sách chưa từng được thực hiện.

Việc tiếp công dân còn bất cập nhất định. Một số địa phương chưa ban hành quy định tiếp công dân; việc bố trí công chức tiếp dân, cơ sở vật chất phục vụ tiếp dân chưa hợp lý, chưa quan tâm bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ tiếp công dân cho cán bộ, công chức. Người đứng đầu một số địa phương chưa làm tốt trách nhiệm tiếp công dân [24], khoán trắng cho công chức tiếp công dân hoặc cơ quan chức năng. Cán bộ tiếp công dân còn hạn chế về năng lực, về khả năng giao tiếp, ít am hiểu về tiếp công dân; một số trường hợp có biểu hiện thiếu tinh thần trách nhiệm, thái độ không đúng mực đối với người dân. Ngoài ra, việc tiếp công dân chưa gắn với việc tham gia xem xét, giải quyết vụ việc, khiến hoạt động của Ban tiếp công dân các cấp trở nên ít ý nghĩa, gây ra tình trạng đơn thư gửi lòng vòng, vượt cấp, kéo dài [90].

Đối thoại giữa cấp uỷ, chính quyền các cấp với Nhân dân còn những hạn chế nhất định. Công tác lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện tiếp xúc, đối thoại tại một số địa phương chưa thực sự được quan tâm; chưa kịp thời tổ chức đối thoại, xử lý các vấn đề phức tạp ngay từ đầu, dẫn đến nhiều hệ lụy trong thực tiễn.

Tháng 10/2023, theo phản ánh của báo chí, truyền thông, 200 học sinh trường Mầm non Mai Trung số 2 điểm trường thôn Cẩm Trang (xã Mai Trung, huyện Hiệp Hoà, tỉnh Bắc Giang) không đến lớp vì phụ huynh phản đối việc đưa con đến học tại điểm trường mầm non chính của xã Mai Trung được đặt tại thôn Mai Phong, do quãng đường xa, đi lại vất vả, trong khi số lượng học sinh tại thôn Mai Phong chỉ bằng một nửa số học sinh tại thôn Cẩm Trang... Đối thoại được tổ chức để vận động người dân đưa con đến trường nhưng không thành công. Cuối cùng, UBND huyện Hiệp Hoà quyết định xây dựng thêm 2 phòng học tại Trường Mầm non Mai Trung số

2 điểm trường thôn Cẩm Trang, xã Mai Trung [184]; [175]. Câu chuyện xây dựng trường mầm non ở huyện Hiệp Hoà, tỉnh Bắc Giang cho thấy những bất cập trong thực tiễn giám sát của Nhân dân (không tổ chức lấy ý kiến và lắng nghe ý kiến Nhân dân ngay từ giai đoạn đầu có chủ trương, kế hoạch; việc tổ chức đối thoại muộn màng khi sự đã rồi và gây ra sự phản ứng trong Nhân dân...).

Trên thực tế, một số trường hợp đối thoại mang tính hình thức, không bám sát tình hình địa phương [72]. Một số địa phương còn lúng túng trong việc triển khai tổ chức hội nghị tiếp xúc, đối thoại; phân bổ thời gian, sắp xếp chương trình đối thoại còn chưa hợp lý [117]; phương pháp tổ chức, điều hành đối thoại có nơi còn cứng nhắc, thiếu hiệu quả; kết luận đưa ra sau tiếp xúc, đối thoại còn chung chung, trách nhiệm của từng cơ quan hữu quan trong giải quyết vấn đề chưa cụ thể, có hiện tượng thờ ơ, đùn đẩy trách nhiệm. Trong khi đó, việc theo dõi, đôn đốc thực hiện kết luận sau tiếp xúc, đối thoại, nắm bắt tâm tư, mức độ hài lòng của người dân sau tiếp xúc, đối thoại chưa được chú ý. Những khúc mắc, kiến nghị, đề xuất của Nhân dân tại các cuộc tiếp xúc, đối thoại chưa được trả lời thỏa đáng, giải quyết dứt điểm dẫn đến khiếu kiện kéo dài, vượt cấp...[53].

Bên cạnh đó, để giám sát được, Nhân dân phải được tham gia vào các hoạt động của chính quyền địa phương, nhất là ở cấp cơ sở. Tuy nhiên, kết quả điều tra, khảo sát thực tiễn cho thấy sự tham gia của người dân khá thấp và có sự sụt giảm liên tục [15]. Theo bộ Chỉ số Quản trị toàn cầu của Ngân hàng Thế giới, chỉ số “Tiếng nói và Trách nhiệm giải trình” của Việt Nam ở mức thấp, phản ánh những hạn chế nhất định về khả năng công dân bày tỏ ý kiến, tham gia vào các quá trình ra quyết định và giám sát các hoạt động của chính quyền một cách độc lập và hiệu quả. Việc thực hiện dân chủ ở cơ sở còn hình thức, mang tính đối phó, rập khuôn theo hướng dẫn mẫu, chất lượng chưa đồng đều, người dân ít tham gia sinh hoạt tổ dân phố, tham gia các cuộc họp, hội nghị của cộng đồng dân cư. Tỷ lệ người dân tham gia góp ý việc xây dựng, tu sửa công trình công cộng ở các địa phương còn thấp, dao động từ 15,14% - 63,16%, với 45/63 tỉnh, thành đạt dưới 50% [15, tr.xxi].

Trong quá trình theo dõi, giám sát, người dân thường quan tâm các vấn đề đất đai (vì ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống và sinh kế) hơn so với các vấn đề về quy hoạch phát triển, thu - chi ngân sách [190, tr.15]. Tuy quan tâm nhưng khả năng giám sát của Nhân dân nhìn chung khá hạn chế. Dù kế hoạch sử dụng đất được niêm yết tại

trụ sở UBND và HĐND xã, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và thông tin khác được công khai qua các cuộc họp của địa phương hoặc hệ thống loa phát thanh; nhưng nhiều trường hợp bản đồ không rõ ràng, khó đọc, khó hiểu, hệ thống loa không hiệu quả, chủ yếu là thông tin một chiều, mang tính thông báo, việc thảo luận về quy hoạch đất đai trước đó không có người dân địa phương hay đại diện đoàn thể tham gia. Thực tế việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được chỉ đạo từ quyết định ở cấp trên, cấp xã chỉ thực hiện chứ không thể thay đổi quyết định [190, tr.16-17].

Nhân dân cũng chưa thể tham gia vào quá trình xây dựng ngân sách địa phương. Việc lập dự toán và phân bổ ngân sách chủ yếu vẫn theo hướng từ trên xuống, dựa vào định hướng hoạt động của các ngành và chính sách chung chứ không nhất thiết dựa trên nhu cầu và sự lựa chọn của người dân [128, tr.158]. Người dân cũng ít quan tâm đến việc giám sát thu - chi ngân sách vì không thấy liên quan mật thiết và vì cho rằng đây là công việc của cán bộ địa phương. Chính quyền cấp cơ sở không có nhiều quyền tự quyết định ngân sách, người dân cũng kém tin tưởng vào số liệu thu - chi ngân sách. Tương tự, việc quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội cũng ít nhận được sự quan tâm. Nhiều người dân đi họp chỉ vì biết được nhận tiền dự họp, nếu không thì không tham dự hoặc không quan tâm nội dung cuộc họp [190, tr.17].

Hiệu quả hậu giám sát còn thấp, do chưa xây dựng được một cơ chế lắng nghe, tiếp thu, xử lý và phản hồi kết quả giám sát của Nhân dân, dẫn đến tình trạng thờ ơ trước các kiến nghị giám sát của Nhân dân. Thực tế là, “một số phản ánh, kiến nghị của Nhân dân chưa được xem xét kịp thời, thấu đáo” [5]. Điển hình như trong đại án Việt Á, người dân có thể cảm thấy sự bất thường về giá cũng như chất lượng kit xét nghiệm, nhưng khi ý kiến của họ không được cơ quan có thẩm quyền tiếp thu nghiêm túc thì cũng rơi vào trạng thái “bị lơ đi”, “bị bỏ qua”.

Bên cạnh đó, các hình thức lấy ý kiến của Nhân dân chưa thể hiện được giá trị nổi bật. Thông tin phản hồi từ các cuộc tham vấn người dân thường không được sử dụng để đưa ra các quyết định liên quan đến đất đai một cách thích hợp [67, tr.63]. Họp lấy ý kiến qua các cuộc họp cộng đồng còn hạn chế. Người dân nhìn chung ít tham gia các cuộc họp cộng đồng, ít phát biểu. Các cuộc họp này cũng dễ loại trừ ý kiến một số nhóm như người nghèo, người khuyết tật... Việc cử tri đề xuất tổ chức họp HĐND theo yêu cầu hiếm khi xảy ra. Trưng cầu ý dân chưa được thực hiện trong thực tiễn.

Hiện vẫn chưa có cơ chế đồng bộ, công khai, minh bạch, rộng mở, cụ thể trong tiếp nhận thông tin, phản ánh, kiến nghị của người dân, xem xét giải quyết đơn thư, phản ánh của người dân và dư luận, quy trách nhiệm trong tiếp nhận, giải quyết phản ánh của Nhân dân [64, tr.11]. Cơ hội được phát biểu ý kiến, khả năng được tiếp thu ý kiến phụ thuộc nhiều vào cơ quan, người có thẩm quyền. Quá trình giải quyết tương đối khép kín, không tạo ra được cơ chế tham gia, tranh luận bình đẳng của người dân. Nhiều trường hợp, người dân sử dụng cách thức cực đoan để phản ứng lại với chính quyền, như chặn mỏ đá ở huyện Lương Sơn (tỉnh Hoà Bình), chặn xe chở rác để phản đối bãi rác gây ô nhiễm ở huyện Ba Vì (Hà Nội), huyện Ba Tri (tỉnh Bến Tre) [122]; [70]; [183]...

Nhiều nơi chính quyền địa phương thiếu trách nhiệm trong tiếp thu ý kiến Nhân dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo [24]. Có tình trạng chuyển đơn thư lòng vòng, đưa ra ý kiến thiếu nhất quán giữa các cơ quan có thẩm quyền [67, tr.64], thậm chí vi phạm quy định pháp luật, như tiết lộ thông tin của người tố cáo [32]. Việc giải quyết chậm trễ hoặc giải quyết không thoả đáng, thiếu khách quan, thậm chí bao che, dung túng dẫn đến nhiều hệ lụy tiêu cực, tình trạng khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện đông người, vượt cấp kéo dài, căng thẳng, phức tạp vẫn còn nhiều [64, tr.10]; [34, tr.48]. Theo kết quả khảo sát PAPI năm 2023, tỉ lệ người dân đã gửi đề xuất, kiến nghị, tố giác tới chính quyền địa phương hài lòng với phúc đáp của chính quyền đạt dưới 50% [15, tr.xxii], chưa đáp ứng được mong mỏi của người dân [200]. Bên cạnh đó vẫn có hiện tượng lợi dụng khiếu nại, tố cáo để kích động, xúi giục, tổ chức khiếu nại đông người, vượt cấp, gây rối trật tự công cộng [90].

Việc giải quyết khiếu kiện hành chính còn bất cập. Tỷ lệ án hành chính bị sửa, hủy, giao xét xử lại còn nhiều, tốn kém thời gian, vật chất và gây tâm lí không tốt cho đương sự. Theo thống kê, tính chung giai đoạn 2016-2020, tỷ lệ bản án, quyết định xét xử hành chính bị hủy là 3.26%; bị sửa là 2.92%. “Tỷ lệ bản án sơ thẩm có kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm là 28.5%; tỷ lệ bản án sơ thẩm, phúc thẩm có kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm là 1.13%” [177] (cao hơn các loại án khác). Ngoài ra, nhiều trường hợp, cán bộ, công chức bị kiện cung cấp chứng cứ không đúng thời hạn, không đầy đủ, thậm chí không cung cấp chứng cứ, tài liệu, Tòa án phải nhiều lần làm văn bản đôn đốc, dẫn đến kéo dài thời gian giải quyết vụ án [91].

*\* Nhân dân giám sát thông qua các thiết chế đại diện*

*- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH:*

Giám sát của Mặt trận và tổ chức CT-XH các cấp nhìn chung còn hình thức; hiệu quả giám sát chưa đều [48, tr.172]; chất lượng công tác giám sát ở cơ sở chưa cao; chưa phát huy được vai trò giám sát thường xuyên của Nhân dân [193, tr.22]; chưa gây được nhiều áp lực, tầm ảnh hưởng, tác động đến chính quyền địa phương.

*+ Về giám sát đối với tổ chức - nhân sự chính quyền địa phương:*

Trong giám sát công tác tổ chức - nhân sự, Mặt trận và đoàn thể nhiều nơi chưa thực sự là chỗ dựa để Nhân dân giám sát, góp ý cán bộ, công chức. Vẫn còn tình trạng nể nang, né tránh, ngại va chạm, chỉ vào cuộc khi có dư luận [17, tr.50]. Các ý kiến góp ý chủ yếu tập trung vào việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ, chưa nhiều ý kiến góp ý phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống và vai trò tiên phong, gương mẫu của cán bộ. Việc tổ chức lấy ý kiến nhận xét của nhân dân nơi cư trú đối với cán bộ chưa hiệu quả [52, tr.28]. Bên cạnh đó, có hiện tượng lợi dụng dân chủ trong phản ánh, góp ý; một số phản ánh, kiến nghị của Nhân dân chưa được xem xét nghiêm túc, kịp thời; vai trò của Mặt trận trong đấu tranh ngăn chặn sự suy thoái, “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá” trong đội ngũ cán bộ, công chức chưa được phát huy hiệu quả [5].

*+ Về giám sát đối với việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương:*

Giám sát của Mặt trận, tổ chức CT-XH đối với hoạt động xây dựng, ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương còn mờ nhạt, mới chỉ tập trung ở cấp Trung ương và cấp tỉnh; chưa bao quát hết phạm vi giám sát theo quy định. Việc nghiên cứu xem xét văn bản chủ yếu được thực hiện khi chính quyền yêu cầu, trong quá trình chuẩn bị tổ chức các kỳ họp HĐND, UBND; Mặt trận chưa chủ động xem xét, kiến nghị với chính quyền địa phương. Sự phối hợp giữa Mặt trận và các tổ chức thành viên trong góp ý, phản biện văn bản, chương trình, đề án... của địa phương còn thiếu chặt chẽ, chưa đồng bộ, chưa tạo ra tiếng nói chung.

*+ Về giám sát đối với hoạt động quản lý, điều hành các lĩnh vực của chính quyền địa phương:*

Mặt trận chủ yếu nghe báo cáo, phát biểu ý kiến tại kỳ họp, phiên họp của HĐND và UBND mà chưa có phương thức giám sát đúng nghĩa. Việc tham gia các đoàn giám sát còn hình thức, tham gia cho đủ thành phần mà chưa rõ quyền hạn, trách nhiệm đến đâu. Giám sát phần nhiều chỉ dừng ở việc nêu ý kiến mang tính tham

khảo tại các kỳ họp, phiên họp của chính quyền [142, tr.136-137]. Nhiều góp ý chung chung, thiếu chiều sâu. Giám sát theo chuyên đề cũng chủ yếu dựa vào báo cáo của cơ quan chịu sự giám sát, chưa có sự đầu tư nghiên cứu khảo sát thực tế, tìm hiểu thông tin nên kết luận giám sát còn chung chung, chưa bám sát yêu cầu thực tiễn.

Giá trị và tính pháp lý của các đề xuất, kiến nghị của Mặt trận chưa cao; nhiều đề xuất, kiến nghị chưa được chính quyền các cấp thực sự nghiêm túc xem xét, giải quyết, trả lời kịp thời, dứt điểm, thoả đáng; trong khi chế tài trách nhiệm chưa rõ. Tiếng nói của Mặt trận chưa đủ mạnh mẽ để làm thay đổi tình hình. Theo dõi, đôn đốc giải quyết kiến nghị sau giám sát chưa được chú trọng, dẫn đến kiến nghị mang tính một chiều, hình thức. Phối hợp với các cơ quan có chức năng giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm sát trong hệ thống chính trị cũng chưa tốt nên chưa nâng cao được tính pháp lý trong giám sát của Mặt trận [144, tr.384-385]; [130, tr.9]; [165, tr.19].

Ở một số địa phương, Mặt trận chưa thực sự thực hiện tốt vai trò đại diện cũng như động viên, hướng dẫn, thu hút Nhân dân tham gia hoạt động giám sát [201]. Lấy ý kiến Nhân dân thông qua Mặt trận, tổ chức CT-XH nhiều trường hợp không đầy đủ. Mạng lưới tổ chức thành viên của Mặt trận chưa được huy động hiệu quả [86, tr.115-116]. Giám sát của Mặt trận thiếu chủ động, chủ yếu thực hiện các hoạt động có tính chất phối hợp. Mặt trận nhiều nơi còn lúng túng trong xây dựng kế hoạch và triển khai giám sát, trông chờ vào sự chỉ đạo của cấp uỷ và đề nghị của chính quyền [125, tr.37], nhất là ở cấp cơ sở [201]. Theo chia sẻ của cán bộ Mặt trận Tổ quốc tỉnh Quảng Ninh (21/06/2023), có trường hợp, trong quá trình giải phóng mặt bằng phục vụ các dự án trên địa bàn tỉnh, Mặt trận Tổ quốc không được tham gia ngay từ đầu. Đến giữa chừng khi phát sinh khiếu kiện phức tạp, Mặt trận mới được mời tham gia vận động Nhân dân. Tuy nhiên, vì không tham gia ngay từ đầu nên quá trình vận động, thuyết phục gặp nhiều khó khăn. Đặc biệt, Mặt trận cấp cơ sở ở nhiều địa phương chưa thường xuyên quan tâm, hướng dẫn hoạt động Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng.

Giám sát của Mặt trận đa phần hướng đến những vụ việc nổi cộm, được các phương tiện truyền thông đưa tin hoặc những khiếu nại, tố cáo bức xúc trong xã hội; ít chú ý những lĩnh vực như giám sát hoạt động của cơ quan dân cử, an toàn thực phẩm, y tế tư nhân, môi trường, quản lý đầu tư,... Giám sát của Mặt trận chỉ dừng lại ở giám sát sự tuân thủ chứ chưa tiếp cận nhiều về tính hiệu quả. “Báo cáo Đại hội Mặt trận Tổ quốc thành phố Đà Nẵng lần thứ X, nhiệm kỳ 2014-2019”

nhận định: “Công tác giám sát của Mặt trận và các đoàn thể CT-XH chưa được phát huy đúng mức, các lĩnh vực tư pháp, cải cách hành chính, công tác đền bù, bố trí đất tái định cư, bố trí nhà chung cư tham gia giám sát chưa hiệu quả; một số chương trình, dự án kinh tế - xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng lớn, chưa được tham gia phản biện xã hội và giám sát thực hiện; vẫn còn những vấn đề bức xúc liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân phối hợp giải quyết chưa rõ, chưa cụ thể” [180, tr.9].

Mặt trận và tổ chức CT-XH chưa khẳng định được vai trò rõ nét trong giám sát khiếu nại, tố cáo tại địa phương. Ở nhiều địa phương, Mặt trận không đủ nguồn lực để xem xét, phân tích, tư vấn cho người gửi đơn thư mà chỉ đóng vai trò trung gian tiếp nhận đơn thư. Sự tham gia của Mặt trận trong phát hiện, kiến nghị về tham nhũng, tiêu cực còn hạn chế.

Công đoàn chưa có nhiều sự gắn kết với các hiệp hội, tổ chức của người lao động thuộc các ngành nghề, lĩnh vực khác nhau, các cơ quan quản lý về lao động trong giám sát. Hoạt động của Công đoàn còn thiếu chủ động, “nặng về vận động, giáo dục và thuyết phục mà không có các biện pháp đấu tranh trực tiếp” [86, tr.132].

Vai trò giám sát của Đoàn Thanh niên cũng chưa được thể hiện rõ, thụ động trong tham mưu, phối hợp giám sát tại địa phương [55]; chủ yếu tham gia đoàn giám sát của Mặt trận chứ chưa tổ chức đoàn giám sát riêng. Nhiều tổ chức Đoàn cấp cơ sở lúng túng trong triển khai công tác giám sát. Nội dung giám sát chỉ bó hẹp trong công tác thanh niên, chưa có quy định để Đoàn Thanh niên giám sát tư cách đạo đức, phẩm chất chính trị của cán bộ, công chức [101, tr.75-76].

Công tác giám sát của Hội Phụ nữ ở địa phương còn yếu, năng lực tham mưu, chất lượng ý kiến tư vấn, giám sát đặc biệt tại cơ sở còn hạn chế; chưa coi trọng việc giám sát, nên còn thiếu chủ động và lúng túng trong triển khai giám sát; chưa có nhiều phát hiện, kiến nghị thiết thực; chưa bám sát quá trình giải quyết, trả lời của cơ quan có thẩm quyền; ít tổ chức đối thoại với đối tượng chịu giám sát để làm rõ nội dung kiến nghị. Có những trường hợp vi phạm pháp luật về quyền phụ nữ, bình đẳng giới nhưng chưa thấy vai trò của Hội.

Hoạt động giám sát của Hội Nông dân chưa thường xuyên, năng lực phản biện chính sách còn hạn chế... Giám sát các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, phát triển nông nghiệp, nông thôn, các vấn đề liên quan đến nông dân ở địa phương chưa

rõ nét. Giám sát cũng chỉ dừng lại ở đề xuất, kiến nghị để cơ quan có thẩm quyền xem xét quyết định.

Hoạt động giám sát của các cấp Hội Cựu chiến binh còn chưa được chú trọng, thiếu chiều sâu, chưa thiết thực, kịp thời, hiệu quả [61, tr.92]. Phối hợp với cấp ủy Đảng, chính quyền, Mặt trận và các tổ chức CT-XH khác chưa tốt. Nhiều vấn đề như làm giả hồ sơ thương binh nhưng chưa thấy vai trò của Hội.

*- Các thiết chế dân chủ ở cơ sở:*

Hoạt động giám sát của các thiết chế dân chủ ở cơ sở chưa thực sự được coi trọng. Một bộ phận người dân thậm chí không biết đến sự tồn tại của các thiết chế dân chủ cơ sở. Khảo sát cho thấy chỉ có 37% người trả lời khảo sát biết xã/phường nơi mình cư trú có Ban Thanh tra nhân dân; chỉ có 17% biết về Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng; với chỉ khoảng một nửa số người biết về Ban Thanh tra nhân dân cho rằng Ban này hoạt động hiệu quả [190, tr.20].

Trên thực tế, hoạt động của các Ban ở nhiều địa phương còn mờ nhạt, bị động, hiệu quả giám sát chưa cao. Các Ban chủ yếu tiến hành giám sát theo yêu cầu của UBND cấp xã, phụ thuộc vào Mặt trận, ít tính chủ động, độc lập giám sát một cách hiệu quả [190, tr.iii]. Phần lớn các Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng chỉ giám sát được những công trình quy mô nhỏ, đơn giản như đường giao thông nông thôn, nhà văn hóa thôn...; giám sát các công trình phức tạp như cầu đường bộ, trạm y tế, cấp điện đến các thôn bản... còn khó khăn do thiếu thông tin, kiến thức, kinh nghiệm cần thiết. Có tình trạng chủ đầu tư hoặc đơn vị thi công trốn tránh, không phối hợp trả lời, giải trình, cung cấp các thông tin theo yêu cầu của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng. Trong quá trình giám sát, nếu phát hiện vi phạm thì các Ban không thể theo dõi, bám sát quá trình xử lý sau đó, nên hoạt động rơi vào hình thức.

*- Các tổ chức xã hội:*

Giám sát của các tổ chức xã hội ở Việt Nam vẫn đứng trước những khó khăn nhất định. Lĩnh vực và phạm vi giám sát còn hẹp. Các tổ chức xã hội ít có điều kiện và khả năng giám sát về tổ chức - nhân sự; về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương mà chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực kinh tế, hướng đến các đề án, chương trình, kế hoạch lớn; đa số hoạt động mạnh ở đô thị, thành phố lớn.

Sự năng động và chất lượng giám sát của các hội, đặc biệt là ở cơ sở còn hạn chế. Việc tiếp cận, tìm hiểu, xác minh thông tin chủ yếu dựa vào các nguồn công

khai hoặc không chính thức, khiến việc phân tích, đánh giá vấn đề thiếu chiều sâu, nguy cơ thông tin không đầy đủ, sai lệch, thiếu bằng chứng xác thực. Từ đó, kiến nghị hay kết luận giám sát của hội rơi vào tình trạng thiếu sức thuyết phục, khó tạo ra áp lực để chính quyền phải quan tâm giải quyết. Hoạt động giám sát còn khiếm tốn, chưa rõ nét, chưa đủ mạnh mẽ và chưa bền vững do cơ sở pháp lý chưa thực sự cởi mở và vững chắc [130, tr.9]; chưa tập trung vào các vấn đề bức xúc, trọng tâm, hoặc chưa theo dõi đến cùng kết quả xử lý sau giám sát. Mức độ tác động của những ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này phụ thuộc lớn vào thiện chí và sự hợp tác của chính quyền địa phương. Các kiến nghị của hội quần chúng đôi khi không được xem xét nghiêm túc, làm giảm tính hiệu lực của hoạt động giám sát, gây tâm lý nản lòng cho các thành viên. Rất ít tổ chức có thể duy trì hoạt động giám sát một cách thường xuyên, liên tục và có hệ thống.

*- Các thiết chế truyền thông:*

Tuy có nhiều ưu thế nhưng sự tham gia của truyền thông còn thiếu triệt để, chưa phát huy hết khả năng. Hoạt động đưa tin của nhiều phương tiện truyền thông còn sơ sài, chủ yếu tập trung tuyên truyền, cung cấp thông tin về hoạt động của chính quyền. Báo chí địa phương chưa thực sự thể hiện được sức mạnh giám sát, nhiều trường hợp ngại động chạm, sợ trách nhiệm, thiếu sự tranh luận, chưa quyết liệt phanh phui những vụ việc sai phạm của cơ quan công quyền.

Các đơn vị truyền thông cũng gặp phải những khó khăn nhất định trong tiếp cận, điều tra, xác minh, lấy tin và đưa tin, nhất là liên quan đến những vụ việc tiêu cực, nhạy cảm. Nhiều cơ quan, cán bộ, công chức địa phương chưa thấu hiểu vai trò của báo chí, có tâm lý e ngại, né tránh báo chí, cung cấp thông tin không đầy đủ [109, tr.25]. Có vụ việc nhà báo, phóng viên bị hăm dọa, hành hung, cản trở trong quá trình tác nghiệp, thu thập thông tin. Luật đã quy định cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm trả lời hoặc xử lý thông tin báo chí, nhưng thực tế chưa có cơ chế mạnh mẽ để đảm bảo tính kịp thời và triệt để của việc xử lý.

Một số thông tin trên báo chí, nhất là báo chí chính thống chưa theo kịp diễn biến thực tế, “chưa thật sự tận dụng báo chí đa nền tảng và truyền thông đa phương tiện trong hệ sinh thái truyền thông online để lôi kéo, tập hợp đông đảo công chúng xã hội; từ đó tạo luồng ý kiến tích cực chi phối thông tin trên mạng xã hội và hệ sinh thái truyền thông online nói chung; chưa hình thành được các “siêu thị” sản phẩm báo

chí số, truyền thông số để chiếm lĩnh công chúng và thị phần thông tin” [95, tr.14]. Nhiều vụ việc báo chí phản ánh nhưng không có phản hồi, chưa được giải quyết hoặc giải quyết không triệt để.

Bên cạnh đó, xu hướng thương mại hoá khiến một số thiết chế truyền thông ít quan tâm đến vấn đề giám sát và chất lượng thông tin. Một số trường hợp xa rời tôn chỉ, mục đích của báo chí, truyền thông, vi phạm đạo đức nghề nghiệp, đưa tin giật gân, thiếu kiểm chứng, thăm định, xác minh; đưa nhận định, đánh giá chủ quan, thiếu cơ sở khoa học vì mục đích thương mại, câu khách, không chỉ gây phản cảm mà còn xâm phạm bí mật đời tư, ảnh hưởng uy tín tổ chức, danh dự cá nhân. Ngoài ra còn có hiện tượng lợi dụng dân chủ và tự do thông tin, đưa tin sai lệch, thiếu chính xác, xuyên tạc hoạt động của chính quyền, hình thành dư luận xấu, gây hoang mang, chia rẽ trong cộng đồng, kích động những tư tưởng chống đối, tiềm ẩn nguy cơ mất ổn định CT-XH. Thực tiễn cho thấy, nhiều thông tin xấu độc, sai sự thật được tự do đăng tải, lan truyền, không được kiểm soát đã gây nhiều hệ lụy tiêu cực.

Sự bùng nổ của Internet và mạng xã hội đã và đang đặt ra nhiều thách thức về xã hội và pháp lý, trong đó có vấn đề kiểm soát thông tin và đấu tranh phòng, chống lạm dụng, lợi dụng quyền tự do ngôn luận, nhất là khi các phần tử phản động, thù địch trong và ngoài nước luôn tìm cách lợi dụng tự do ngôn luận để xuyên tạc, chống phá, đe dọa an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội. Đơn cử như trong giai đoạn dịch bệnh Covid-19, có những kẻ lợi dụng dịch bệnh tuyên truyền thông tin sai lệch, xuyên tạc chính sách gây hoang mang trong nhân dân, từ đó trục lợi bất chính [159]. Thông tin thất thiệt đã khiến người dân lo sợ, đổ xô đi mua khẩu trang, lương thực tích trữ, dẫn đến tình trạng găm hàng, thổi giá. Các tiêu thương lợi dụng cơ hội làm giàu trên chính nỗi sợ của cộng đồng.

*Đánh giá chung*, sự vận hành của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” trong thực tiễn ở Việt Nam còn nhiều hạn chế. Dù có các quy định pháp luật và thiết chế hỗ trợ, nhưng hoạt động giám sát của Nhân dân vẫn chưa thực sự mạnh mẽ và hiệu quả. Các quyền dân chủ trực tiếp chưa phát huy tốt vai trò hỗ trợ, củng cố giám sát của Nhân dân. Nhìn chung hiệu quả giám sát trực tiếp của công dân chưa cao. Mặt trận và tổ chức CT-XH các cấp còn chưa thực sự chủ động trong giám sát, chưa triển khai được nhiều hoạt động giám sát linh hoạt; chưa thực sự thu hút, huy động được đông đảo Nhân dân

tham gia hoạt động giám sát. Giám sát của các tổ chức CT-XH còn hình thức, dàn trải, chưa thực sự đi vào chiều sâu, các vấn đề phức tạp, nhạy cảm, nhất là trong lĩnh vực tổ chức - nhân sự. Giám sát của các thiết chế dân chủ ở cơ sở, các tổ chức xã hội còn mờ nhạt. Các thiết chế truyền thông chưa phát huy hết tiềm năng, sức mạnh; đồng thời gặp nhiều thách thức trong bối cảnh xã hội thông tin và chuyển đổi số. Sự kết nối, phối hợp trong giám sát giữa các thiết chế giám sát của Nhân dân cũng như giữa giám sát của Nhân dân với giám sát nhà nước chưa thực sự nhuần nhuyễn, chặt chẽ, hiệu quả, thông tin chưa được tổng hợp và xử lý hiệu quả. Đơn cử, cùng là khiếu nại, tố cáo nhưng có quá nhiều đầu mối tham gia giải quyết: công dân trực tiếp tìm đến cơ quan hành chính (UBND), hoặc thông qua đại biểu HĐND, Mặt trận, đoàn thể, Thanh tra nhân dân... Điều này gây ra sự tản mạn, thiếu tập trung, khó xác định mức độ trách nhiệm. Bên cạnh đó, mặc dù pháp luật đã quy định nhiều kênh khác nhau để Nhân dân phản ánh thông tin, ý kiến tới chính quyền các cấp; nhưng quá trình truyền đạt thông tin trải qua nhiều tầng nấc, chưa chắc chắn đến được đích đầy đủ, chính xác. Con đường từ giám sát của Nhân dân đến khả năng tác động để chính quyền thay đổi, điều chỉnh còn nhiều bất cập.

### **3.2.2. Nguyên nhân của hạn chế**

*Một là*, tư duy, nhận thức về “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” của cả chủ thể giám sát và chủ thể chịu sự giám sát còn có những điểm nghẽn.

Trình độ dân trí và ý thức pháp luật của người dân còn nhiều hạn chế, không đồng đều, có sự chênh lệch giữa các vùng miền, dân tộc..., gây khó khăn trong phát huy giám sát của Nhân dân. Một bộ phận không nhỏ chưa nhận thức đầy đủ và đúng đắn về vai trò chủ thể, quyền và trách nhiệm giám sát của mình. Kết quả một cuộc điều tra xã hội học cho thấy 80.5% người được khảo sát cho rằng giám sát là việc của cơ quan nhà nước; chỉ 51.7% người dân khẳng định mình là chủ thể giám sát. Nhiều người dân thiếu hiểu biết về pháp luật, không biết đến những văn bản pháp luật như Luật Tiếp cận thông tin, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở... [15, tr.49]; tỷ lệ hiểu về các văn bản ấy cũng khá thấp (dưới 50%) [115, tr.52]. Bên cạnh đó, còn “có tình trạng lợi dụng dân chủ gây chia rẽ, làm mất đoàn kết nội bộ, gây rối, ảnh hưởng đến an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội” [47, tr.168].

Tính tích cực CT-XH của người dân nhìn chung còn thấp, chưa có ý thức và thói quen thực hành quyền giám sát, chưa hình thành được văn hoá giám sát trong Nhân dân. Đa phần người dân ít quan tâm đến hoạt động của chính quyền, trừ khi tác động tới quyền, lợi ích thiết thân. Nhiều trường hợp chính quyền địa phương có công khai, lấy ý kiến Nhân dân nhưng sự hưởng ứng, tham gia, phản hồi chưa nhiều. Sự hoài nghi vào khả năng tác động, thay đổi tình hình; cùng với tâm lý e ngại, sợ bị trù dập vẫn còn tồn tại trong một bộ phận người dân. Điều này cản trở họ thực hiện quyền giám sát của mình một cách mạnh mẽ và quyết liệt. Nhiều người dân có tâm lý an phận, ngại va chạm, ngại lên tiếng, chỉ quan tâm khi bị ảnh hưởng trực tiếp chứ ít quan tâm đến những vấn đề chung của cộng đồng; lại dễ bị chi phối bởi lợi ích nhỏ, dễ thoả hiệp, không đấu tranh đến cùng cho lợi ích chung.

Tư duy, nhận thức của các thiết chế đại diện Nhân dân về vai trò, quyền và trách nhiệm giám sát của mình chưa thực sự đầy đủ, rõ ràng và thống nhất. Cán bộ Mặt trận, tổ chức CT-XH, Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng ở nhiều địa phương chưa nhận thức sâu sắc về chức năng, nhiệm vụ giám sát của mình; xem giám sát như một hoạt động phối hợp, hỗ trợ chính quyền thay vì một nhiệm vụ độc lập, dẫn đến sự thiếu chủ động, quyết liệt và trách nhiệm trong giám sát. Do có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với chính quyền địa phương, nhiều cán bộ Mặt trận và đoàn thể có tâm lý nể nang, né tránh, ngại va chạm, ngại đưa ra các ý kiến phản biện gay gắt, thẳng thắn, khiến việc giám sát rơi vào hình thức, thiếu chiều sâu. Nhiều tổ chức xã hội chưa nhận thức đúng đắn về vai trò giám sát của mình, coi đây là một nhiệm vụ thứ yếu, không phải là chức năng cốt lõi. Địa vị pháp lý thiếu vững chắc khiến các tổ chức e ngại, tránh đụng chạm với chính quyền; bị động, ỷ lại, trông chờ vào Nhà nước [141]... Một số cơ quan báo chí, truyền thông cũng chưa nhận thức được quyền và trách nhiệm trong việc giám sát chính quyền, có xu hướng né tránh những vấn đề nhạy cảm, phức tạp hoặc liên quan đến những cá nhân, tổ chức có quyền lực ở địa phương...

Về phía chủ thể chịu giám sát, mặc dù đã có những tiến bộ trong tư duy, nhận thức, nhưng ở nhiều nơi, cấp uỷ, chính quyền địa phương chưa thực sự nhận thức đầy đủ, đúng đắn, rõ ràng, thống nhất về vị thế “chịu sự giám sát của Nhân dân”; chưa coi trọng, đề cao giám sát của Nhân dân; quan niệm giám sát của Nhân dân chỉ mang tính bổ sung, hỗ trợ cho giám sát nhà nước; thậm chí có thái độ thiếu thiện chí đối với

giám sát của Nhân dân; chưa quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo, tạo điều kiện cho giám sát của Nhân dân. Nhận thức về các tổ chức xã hội, về báo chí, truyền thông chưa thực sự thấu đáo, thậm chí sai lệch [139, tr.102]. Mặt trận, tổ chức CT-XH đôi khi được xem như cánh tay nối dài của chính quyền, nhằm thực hiện “tuyên truyền, vận động” là chính, làm mất đi vai trò giám sát đích thực của các thiết chế này với tư cách thiết chế đại diện của Nhân dân [57]. Một bộ phận cán bộ, công chức địa phương “chưa thực sự tôn trọng, lắng nghe ý kiến để giải quyết kịp thời, có hiệu quả những yêu cầu, nguyện vọng chính đáng của nhân dân” [47, tr.158]; chưa hình thành lối tư duy, ứng xử, thái độ tích cực, thiện chí, nghiêm túc, cầu thị, sẵn sàng tiếp nhận ý kiến trái chiều, mang tính chất vấn, phản biện [66, tr.27]; chưa tạo dựng được niềm tin về việc được lắng nghe nên chưa tạo động lực cho Nhân dân tích cực và chủ động giám sát.

*Hai là*, việc thể chế hoá quan điểm, chủ trương của Đảng về giám sát của Nhân dân còn chậm, chưa tạo được hành lang pháp lý thuận lợi để phát huy quyền và trách nhiệm giám sát của Nhân dân; việc tổ chức thực hiện và xử lý vi phạm pháp luật về giám sát của Nhân dân còn hạn chế.

Trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý, điều hành của chính quyền địa phương đòi hỏi sự giám sát của Nhân dân ngày càng nhiều, đa dạng, phức tạp. Đồng thời, xu hướng dân chủ hoá đòi hỏi phải có nhiều hình thức, phương tiện, công cụ để Nhân dân giám sát. Tuy nhiên, việc thể chế hoá giám sát của Nhân dân chưa kịp thời, đầy đủ. Thể chế pháp lý mới chỉ tập trung chủ yếu vào giám sát của Nhân dân thông qua Mặt trận và tổ chức CT-XH; thể chế giám sát trực tiếp của Nhân dân chưa được đẩy mạnh hoàn thiện.

Công tác xây dựng pháp luật về giám sát của Nhân dân chưa thực sự được đầu tư đúng mức. Hoạt động nghiên cứu chưa được tiến hành thường xuyên, quyết liệt. Tư duy lập pháp về giám sát của Nhân dân chưa đáp ứng yêu cầu, kỹ thuật lập pháp chưa khoa học, nguồn kinh phí hạn chế... dẫn đến chất lượng lập pháp chưa cao, xây dựng pháp luật chưa theo kịp đòi hỏi của thực tiễn. Việc pháp điển hoá chưa được coi trọng. Nhiều bất cập, hạn chế, khiếm khuyết chậm được rà soát, sửa đổi, bổ sung, đổi mới. Những sửa đổi của pháp luật chưa mang tính tổng thể, vẫn còn rời rạc, chắp vá. Việc xây dựng, ban hành văn bản pháp quy của chính quyền địa phương liên quan đến các hoạt động giám sát của Nhân dân chưa được quan tâm sâu sát.

Tổ chức thực hiện pháp luật về giám sát của Nhân dân còn yếu kém; kỷ luật, kỷ cương chưa đảm bảo. Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về giám sát của Nhân dân chưa hiệu quả. Thực tiễn ở một số địa phương còn biểu hiện vi phạm dân chủ, coi nhẹ việc tổ chức lấy ý kiến Nhân dân, đối thoại với Nhân dân... Việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về giám sát của Nhân dân, cản trở giám sát của Nhân dân... chưa thực sự nghiêm minh, chưa gắn với chế tài đủ mạnh nên hiệu quả vận hành cơ chế không cao.

Ba là, tổ chức và hoạt động của các thiết chế đại diện Nhân dân chậm đổi mới, chưa đáp ứng yêu cầu về tính độc lập, khách quan, ảnh hưởng đến năng lực và hiệu quả giám sát trong thực tiễn.

Mặt trận và các tổ chức CT-XH được xác định là lực lượng nòng cốt đại diện Nhân dân giám sát. Tuy nhiên, các tổ chức này là một cấu phần của hệ thống chính trị và có mối quan hệ gắn bó với chính quyền các cấp về tổ chức, nhân sự, tài chính, khó tránh khỏi sự phụ thuộc vào chính quyền; ảnh hưởng đến tính độc lập, khách quan trong giám sát. Xu hướng “hành chính hoá”, “công chức hoá”, chậm đổi mới trong hệ thống Mặt trận và các tổ chức CT-XH khiến các tổ chức này dễ bị chi phối bởi các mối quan hệ với chính quyền, hoạt động giám sát thiếu tính khách quan, chưa có chiều sâu, “chưa theo kịp yêu cầu của tình hình mới, chưa thật sâu sát các tầng lớp nhân dân và cơ sở” [48, tr.88]. Mặt trận và các tổ chức CT-XH chưa tập trung hướng về cơ sở để có thể gắn bó, gần gũi và sâu sát với đời sống Nhân dân; người dân cũng chưa thực sự tin tưởng coi đây là các thiết chế đại diện cho mình.

Mặt trận và các tổ chức CT-XH vẫn lệ thuộc chính quyền địa phương (nhất là UBND cùng cấp) về biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động, chưa mở rộng huy động nguồn lực xã hội nên khó đảm bảo được vị thế độc lập. Nhân sự của Mặt trận và tổ chức CT-XH các cấp đặt dưới sự lãnh đạo của tổ chức đảng ủy cấp đó. Người đứng đầu hoặc cấp phó người đứng đầu đảng ủy đồng thời là người đứng đầu HĐND cấp đó. Biên chế của các tổ chức này cũng được tính trong biên chế chung của chính quyền địa phương. Những yếu tố này làm giảm đi sự độc lập của Mặt trận và các tổ chức CT-XH với chính quyền địa phương, từ đó có thể khiến hoạt động giám sát thiếu sự khách quan và thực chất.

Đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn đội ngũ cán bộ làm công tác giám sát chưa đáp ứng yêu cầu. Mặt trận chưa thu hút được người có năng lực tham gia công tác Mặt

trận và đoàn thể, đặc biệt ở cấp cơ sở; chưa huy động được rộng rãi lực lượng tư vấn, cộng tác viên [193, tr.22]; chưa thu hút được sự tham gia của trí thức, chuyên gia, nhà khoa học. Điều kiện kinh phí hạn chế, chế độ đãi ngộ còn thấp, khoán tiền lương và phụ cấp hạn hẹp phụ thuộc vào ngân sách địa phương, nhân sự kiêm nhiệm, nên kết quả hoạt động chưa cao.

Tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng cũng chậm đổi mới. Kinh phí hoạt động của các Ban vẫn do chính quyền cấp xã hỗ trợ [156, Điều 40], làm giảm vị thế độc lập, khách quan trong giám sát, khó quyết liệt trong phanh phui, làm rõ sai phạm của chính quyền địa phương. Công tác đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn về nghiệp vụ giám sát, nghiệp vụ thanh tra nhân dân, cung cấp tài liệu hướng dẫn chưa thường xuyên và hiệu quả [106]. Chế độ, chính sách đãi ngộ cho thành viên các Ban còn thấp, khó thu hút những người có năng lực, trình độ và tâm huyết tham gia, dẫn đến chất lượng hoạt động không cao.

Đối với các tổ chức xã hội, đội ngũ nhân sự đa phần chưa được đào tạo bài bản về kỹ năng giám sát, pháp luật, quy trình hành chính... Nhiều tổ chức xã hội vẫn ràng buộc với Nhà nước, nhận sự bao cấp, hỗ trợ từ chính quyền, do vậy khó giám sát hiệu quả và thực chất.

Bốn là, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương còn bất cập; chưa đảm bảo yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; chưa tạo ra cơ chế cởi mở và hiệu quả để tiếp nhận, xử lý, phản hồi kết quả giám sát của Nhân dân.

Tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam gồm HĐND và UBND. Trong đó, Nhân dân bầu ra HĐND, sau đó HĐND bầu ra UBND; kết quả bầu được người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp trên phê chuẩn. Trong nhiệm kỳ, người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp trên cũng có thể điều động nhân sự cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới. Đồng thời, tổ chức chính quyền địa phương chịu sự chi phối của nguyên tắc tập trung dân chủ. Mặc dù Điều 6 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định UBND “là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên”; tuy nhiên với cách thức thành lập chính quyền địa phương hiện hành (nhấn mạnh dân chủ đại diện và vai trò của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên), chính quyền địa phương chưa thực sự chịu sự ràng buộc chặt chẽ và trách nhiệm trực tiếp trước Nhân dân.

Cơ cấu tổ chức, phân định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa các cơ quan, cấp chính quyền địa phương ở nhiều lĩnh vực chưa rành mạch, gây khó khăn trong nắm bắt thông tin và thực hành giám sát. Việc phân cấp, phân quyền còn bất cập, dẫn đến hiện tượng chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ trống chức năng, nhiệm vụ. Trong nhiều trường hợp, việc xác định trách nhiệm, phân định trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân người đứng đầu chưa được làm rõ. Giám sát với từng cấp không tránh khỏi gặp lúng túng, khó khăn.

Thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của chính quyền ở nhiều địa phương còn hạn chế, dẫn đến bất cân xứng về thông tin giữa chính quyền và Nhân dân, gây bất lợi cho giám sát của Nhân dân. “Công khai, minh bạch trong việc ra quyết định ở địa phương”, “tiếp cận thông tin”, “trách nhiệm giải trình với người dân” những năm qua ở nhiều địa phương vẫn ở mức thấp, không có nhiều cải thiện qua các năm [16, tr.51, 56]. Kết quả khảo sát từ 2018-2022 cho thấy tiếp cận thông tin của công dân ở các địa phương chỉ đạt trung bình 0,8 điểm trên thang điểm tối đa 2,5 [14, tr.12]. Theo Chỉ số pháp quyền của Dự án Tư pháp thế giới năm 2024, Việt Nam xếp hạng 97/142 toàn cầu và 11/15 trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương về chỉ số “Chính phủ mở”, cho thấy Việt Nam vẫn còn nhiều dư địa để nâng cao hơn nữa sự cởi mở của chính quyền và tạo điều kiện cho người dân dễ dàng tiếp cận thông tin và tham gia giám sát.

Việc chủ động công khai thủ tục hành chính còn hình thức, chiếu lệ; công khai nhưng không rõ ràng, dễ hiểu, thuận tiện, một số cơ quan công khai nhưng không thực hiện đúng như công khai (do thiếu cơ chế xử lý vi phạm nghĩa vụ công khai, minh bạch). Có cơ quan vẫn chưa công khai đúng quy trình, chưa lập đường dây nóng, thủ tục còn rắc rối, thiếu tường minh, nhiều đầu mối, khó nắm bắt, theo dõi. Đặc biệt, thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai khá rắc rối, người dân khó tiếp cận thông tin, dễ dẫn đến hành vi sách nhiễu, tham nhũng [128, tr.142]. Hạn chế trong phối hợp giữa các cơ quan dẫn đến không có thông tin đầy đủ, thông suốt cung cấp đến người dân và cộng đồng [128, tr.172]. Tình trạng cơ quan nhà nước không trả lời, không cung cấp thông tin mà không có lý do chính đáng còn phổ biến [128, tr.166]. Đo lường điểm số về trách nhiệm giải trình của chính quyền với người dân ở các tỉnh, thành trong cả nước đều đạt dưới 4,66 điểm trên thang điểm 10; đa số các địa phương không có sự cải thiện qua các năm; thậm chí một số tỉnh sụt giảm điểm [15, tr.59].

Việc thực hiện các khâu trong quy trình ngân sách và quản lý đầu tư công (từ chủ trương đầu tư, chuẩn bị, tổ chức thực hiện, cấp phát vốn, nghiệm thu công trình cho đến quyết toán vốn) chưa thực sự minh bạch, trách nhiệm giải trình chưa được thực hiện nghiêm túc [143, tr.11-13]. Nhiều người dân không biết thông tin về các công trình đầu tư công tại địa phương, không biết hỏi ai để được làm rõ về các thông tin ngân sách [128, tr.155]. Tuy dự toán/quyết toán ngân sách huyện, tỉnh, quốc gia được công khai trên website của Chính phủ; dự toán/quyết toán ngân sách xã tại UBND xã; nhưng thông tin thường quá kỹ thuật, phức tạp, ít thuyết minh, phân tích về căn cứ lập dự toán, kết quả, hiệu quả thực hiện ngân sách. Vì không hiểu rõ nên người dân rất khó để tham gia góp ý, kiến nghị hay giám sát tính hiệu quả của sử dụng ngân sách [128, tr.157]. Minh bạch về các khoản đóng góp ở cụm dân cư cũng chưa triệt để, thảo luận về mức đóng góp thì cởi mở, nhưng việc quản lý và sử dụng khoản tiền đó thì chưa được đặt ra [128, tr.95].

Thực tế vẫn còn tình trạng thiếu minh bạch đối với các quy hoạch, nhất là quy hoạch về đất đai [143, tr.11-13]. Theo khảo sát năm 2022, tỉ lệ người trả lời được biết đến kế hoạch sử dụng đất ở địa phương và được mời đóng góp cho kế hoạch sử dụng đất vẫn ở mức thấp, chỉ đạt tương ứng là 28,5% và 17,7%, và cả hai tỉ lệ này chỉ tăng khoảng 3% so với kết quả khảo sát năm 2021 [14, tr.xviii]. Tỉ lệ người dân nắm được kế hoạch sử dụng đất ở các tỉnh, thành phố năm 2022 dao động từ 7% đến 34%, trong đó chỉ có 8 tỉnh, thành phố đạt tỉ lệ cao hơn 20% [14, tr.xxi]. Năm 2023, tỷ lệ người dân ở các tỉnh, thành phố biết đến kế hoạch sử dụng đất thường niên của địa phương tiếp tục có sự sụt giảm, dao động từ 6 đến 31% [15, tr.54]. Có những quy hoạch, dự án treo, ảnh hưởng tiêu cực đến cuộc sống người dân, nhưng không có cơ chế hiệu quả để xử lý và truy cứu trách nhiệm.

Điển hình như trong các vụ việc sai phạm ở Formosa (Hà Tĩnh), Thủ Thiêm (TP. Hồ Chí Minh), cơ chế giám sát của Nhân dân không phát huy được tác dụng ngăn chặn từ sớm. Điều này xuất phát từ điểm nghẽn về công khai, minh bạch và tiếp cận thông tin ở địa phương. Theo đó, báo cáo đánh giá tác động môi trường (trường hợp Formosa) hay bản đồ quy hoạch (trường hợp Thủ Thiêm) đều không được công khai rộng rãi và minh bạch. Trong khi đó, người dân cũng không có đủ dữ liệu kỹ thuật, kiến thức chuyên môn, hiểu biết pháp lý sâu để đánh giá, nên chỉ có thể phản ứng dựa trên cảm tính hoặc trải nghiệm thực tế, và điều này vốn dễ bị bác bỏ bởi lập

luận “đúng quy trình” của chính quyền địa phương. Người dân Thủ Thiêm đi khiếu nại nhiều năm mà không hề được tiếp cận bản đồ quy hoạch gốc (được giải thích là bị “thất lạc”). Cơ chế giám sát của Nhân dân bị vô hiệu hoá khi có sự bất đối xứng về thông tin.

Việc ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số còn hạn chế. Đặc biệt, chính quyền cấp cơ sở chủ yếu vẫn sử dụng các phương thức truyền thống như niêm yết bản tin, loa phát thanh nên hiệu quả không cao và chưa bắt kịp xu hướng tiêu thụ thông tin mới của xã hội. Mức độ tiếp cận và sử dụng các tiện ích của chính quyền điện tử ở địa phương còn khá hạn chế [14, tr.18-21], nhất là ở các khu vực khó khăn. Tốc độ phát triển dịch vụ công trực tuyến vẫn chậm. Việc thiết kế các chuyên mục, chuyên trang góp ý, tiếp nhận ý kiến chưa thực sự khoa học, thuận lợi cho tiếp cận, tra cứu và đóng góp ý kiến. Tỷ lệ người dân đánh giá các websites của tỉnh/thành phố dễ sử dụng, thân thiện với người dùng chưa đạt 40% [15, tr.xxvi].

Bên cạnh đó, một hệ thống tiếp nhận, xử lý thông tin, phản hồi kết quả giám sát của Nhân dân chưa được hình thành đồng bộ. Nhiều địa phương chưa có các kênh tiếp nhận phản ánh, kiến nghị của người dân một cách hiệu quả và thuận tiện. Năng lực của một bộ phận cán bộ, công chức địa phương còn yếu, chưa có kỹ năng tiếp dân, tiếp xúc cử tri, đối thoại, giải trình... Nhiều kiến nghị được nêu ra trong quá trình giám sát không được giải quyết, hoặc chỉ xử lý mang tính hình thức, đối phó; “tiếp nhận và phúc đáp ý kiến của người dân trên môi trường điện tử của chính quyền điện phương hầu như không có biến chuyển” [14, tr.xvii]. Việc phản hồi chậm trễ hoặc không thỏa đáng làm người dân mất niềm tin và làm giảm động lực giám sát.

*Năm là*, điều kiện kinh tế - văn hoá - xã hội của đất nước gây ra những rào cản nhất định, làm giảm tính hiệu quả trong hoạt động giám sát của Nhân dân.

Vốn là một nước nông nghiệp nhỏ bé, chiến tranh liên miên, lại chịu ảnh hưởng của cơ chế quản lý tập trung, mệnh lệnh hành chính thời gian dài, Việt Nam chưa có bề dày truyền thống thực thi dân chủ, nhất là dân chủ trực tiếp; văn hoá chính trị, văn hoá pháp lý còn hạn chế. “Cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” chịu sự chi phối của các yếu tố từ phong tục, tập quán, nếp sống,... đến lối tư duy, suy nghĩ, tác phong, thói quen hành xử của cả đội ngũ cán bộ, công chức và các tầng lớp nhân dân; trong đó có những yếu tố hạn chế như tư tưởng “phép vua thua lệ làng”, tư duy trọng tình, lối sống “dĩ hòa vi

quý”, ngại xung đột, ngại va chạm, ngại đấu tranh, thiếu tư duy phản biện, văn hoá tranh luận, đối thoại,... Năng lực pháp lý và mức độ sẵn sàng tham gia giám sát của người dân chưa cao.

Công cuộc đổi mới với sự giao tranh cũ - mới, còn rơi rớt những quy định, tàn dư nếp nghĩ, nếp làm việc, hành xử cũ, lạc hậu cũng tác động tới “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”. Chẳng hạn, do yếu tố lịch sử, các tổ chức CT-XH được thành lập từ phong trào đấu tranh cách mạng, cho đến nay vẫn duy trì hoạt động dựa vào ngân sách nhà nước. Các tổ chức xã hội như NGOs, NPOs,... chưa có nhiều không gian phát triển. Kinh tế thị trường với những mặt trái, sự chi phối của “lợi ích”, ảnh hưởng của “văn hóa làng xã” tiềm ẩn nguy cơ làm biến dạng, vô hiệu hoá cơ chế giám sát từ Nhân dân.

Cho đến nay, điều kiện kinh tế - xã hội ở nhiều vùng, miền vẫn còn khó khăn, trình độ phát triển không đồng đều, ảnh hưởng đến năng lực giám sát của Nhân dân cũng như khả năng đầu tư cơ sở hạ tầng, ứng dụng công nghệ tăng cường công khai, minh bạch, tạo ra những diễn đàn, nền tảng tương tác giữa chính quyền và Nhân dân, hỗ trợ tiếp nhận, xử lý và phản hồi thông tin...

### **Tiểu kết chương 3**

Cho đến nay, “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam” đã cơ bản hình thành và thể hiện vai trò trong thực tiễn. Thể chế pháp lý có bước phát triển, nhất là sau Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), mở ra nhiều phương thức giám sát của Nhân dân. Trên cơ sở đó, Nhân dân trực tiếp hoặc thông qua các thiết chế đại diện thực hiện giám sát đạt nhiều kết quả tích cực, góp phần làm giảm bớt tình trạng quan liêu, kém hiệu quả, thiếu minh bạch,... ở địa phương.

Tuy nhiên, so với yêu cầu và mục tiêu đặt ra thì cơ chế này vẫn còn nhiều hạn chế. Thể chế giám sát chưa đầy đủ, toàn diện, phù hợp, minh bạch, rõ ràng, cụ thể, đồng bộ, hệ thống, khả thi. Việc thể chế hoá chủ trương của Đảng và nguyên tắc hiến định về giám sát của Nhân dân đòi hỏi cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện. Mối quan hệ giữa thể chế và thiết chế chưa đồng bộ, dẫn đến những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn. Một số điều kiện bảo đảm chưa được đáp ứng, chưa tạo ra môi trường thuận lợi cho cơ chế đạt hiệu quả. Thực trạng trên đây có nhiều nguyên nhân khác nhau, đòi hỏi có các giải pháp đồng bộ, toàn diện, thiết thực hơn.

## Chương 4

# QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

## 4.1. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM

### 4.1.1. Quán triệt chủ trương, đường lối của Đảng về kiểm soát quyền lực nhà nước và đẩy mạnh hoạt động của chính quyền địa phương hai cấp

Những năm qua, Đảng Cộng sản Việt Nam luôn nhận thức rõ tầm quan trọng của kiểm soát quyền lực nhà nước, coi đây “là phương tiện để Nhà nước tự mình giữ vững và phát huy bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” [51, tr.102]. Tại Đại hội XII (2016), Đảng đã xác định nhiệm vụ: “Hoàn thiện và thực hiện nghiêm cơ chế kiểm soát quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền, vi phạm kỷ luật, kỷ cương” [51, tr.97-98]. Nguyên tắc bao trùm là: “Mọi quyền lực đều phải được kiểm soát chặt chẽ bằng cơ chế; quyền lực phải được ràng buộc bằng trách nhiệm, quyền lực đến đâu trách nhiệm đến đó, quyền lực càng cao trách nhiệm càng lớn; bất kể ai lạm dụng, lợi dụng quyền lực để trục lợi đều phải bị truy cứu trách nhiệm và xử lý vi phạm”. Đảng chủ trương: “Gắn kiểm soát quyền lực với phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực để bảo đảm quyền lực được vận hành công khai, minh bạch, đúng đắn, không bị tha hoá” [51, tr.98-99]. Đại hội XIV (2026) tiếp tục đặt ra yêu cầu “Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, tiêu cực” [51, tr.286].

Trong đó, phát huy vai trò giám sát của Nhân dân luôn được xác định là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước quan trọng. Ngay từ Đại hội VI (1986), Đảng đã nhận định: “Việc bài trừ những hành động phạm pháp, bảo vệ sản xuất, bảo vệ tài sản xã hội chủ nghĩa chỉ có thể thực hiện có hiệu quả nếu thật sự dựa vào sự kiểm tra, giám sát của quần chúng. Ở đây, các đoàn thể quần chúng giữ một vai trò quan trọng” [40]. “*Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*” (1991) khẳng định: “Nhà nước có mối liên hệ thường xuyên và chặt chẽ với nhân dân, tôn trọng và lắng nghe ý kiến của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân” [43, tr.145].

Đại hội IX (2001) xác định nhiệm vụ “công khai hoá các nội dung và cơ chế, phương thức giám sát của đoàn thể quần chúng và nhân dân về thực hiện pháp luật, chính sách, chế độ của Nhà nước”, đồng thời “nâng cao việc giám sát của công dân đối với hoạt động của cơ quan nhà nước” [44, tr.377]; “mở rộng và đa dạng hoá các hình thức tập hợp nhân dân tham gia các đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội, các hội nghề nghiệp” [41, tr.130].

Đại hội X (2006) tiếp tục nhấn mạnh “đẩy mạnh cải cách hành chính, thực hiện cơ chế giám sát của nhân dân” [45, tr.222]; “phát huy vai trò và tạo điều kiện thuận lợi để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân tham gia xây dựng đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội”, “xây dựng quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức CT-XH 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” [42, tr.135].

Theo đó, chính quyền các cấp phải “thực hiện công khai, minh bạch trong mua sắm công và đầu tư xây dựng cơ bản, trong quản lý tài chính và ngân sách nhà nước, huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân; quản lý doanh nghiệp nhà nước; quản lý và sử dụng đất, tài sản công; công tác cán bộ” [42, tr.256]. Minh bạch hoá là phương thức đổi mới mối quan hệ Nhà nước - công dân, hướng tới nền hành chính phục vụ, tạo điều kiện giám sát từ Nhân dân.

Cương lĩnh bổ sung, phát triển năm 2011 tiếp tục nhấn mạnh Nhà nước phải “gắn bó chặt chẽ với nhân dân, thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân” [46, tr.86], “tăng cường đối thoại giữa Nhà nước với doanh nghiệp và nhân dân; mở rộng dân chủ... công khai các chuẩn mực, các quy định hành chính để nhân dân giám sát việc thực hiện” [46, tr.143].

Đại hội XI (2011) cũng nhấn mạnh: “Hoàn thiện cơ chế để nhân dân đóng góp ý kiến, phản biện xã hội và giám sát công việc của Đảng và Nhà nước, nhất là các chính sách kinh tế, xã hội, về quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án phát triển quan trọng”; “tạo điều kiện để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động có hiệu quả, thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội” [46, tr.145]; và “tăng cường

đối thoại giữa Nhà nước với doanh nghiệp và nhân dân... Tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm trong hoạt động thực thi công vụ” [46, tr.143].

Đại hội XII (2016) chỉ rõ yêu cầu “hoàn thiện và thực hiện có hiệu quả các cơ chế, chính sách phát huy vai trò của nhân dân trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước;... bảo đảm tác dụng, hiệu quả thực chất của hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức CT-XH; tạo sự đồng thuận xã hội” [47, tr.159]; “bảo đảm để nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân, từ nêu sáng kiến, tham gia thảo luận, tranh luận đến giám sát quá trình thực hiện” [47, tr.169].

Nghị quyết Đại hội XII và Nghị quyết Trung ương 6 khoá XII chỉ ra yêu cầu “ban hành cơ chế để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội”. Trên cơ sở đó, ngày 12/12/2013, Bộ Chính trị đã ban hành Quyết định số 217-QĐ/TW và Quyết định số 218-QĐ/TW cụ thể hoá cơ chế này. Tiếp đó, Ban Bí thư ban hành Quyết định số 99-QĐ/TW ngày 03/10/2017 về “Hướng dẫn khung để các cấp ủy, tổ chức đảng trực thuộc Trung ương tiếp tục phát huy vai trò của Nhân dân trong đấu tranh ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái, “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong nội bộ”; Quy định số 124-QĐ/TW ngày 02/02/2018 về “Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức CT-XH và Nhân dân đối với việc tu dưỡng, rèn luyện đạo đức, lối sống của người đứng đầu, cán bộ chủ chốt và cán bộ, đảng viên”.

Bên cạnh đó, Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/05/2018 của Hội nghị trung ương 7 khoá XII về “tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ” đặt ra yêu cầu: “Thể chế hoá, cụ thể hoá và tổ chức thực hiện có hiệu quả các quy định của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về công tác giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức CT-XH và nhân dân tham gia xây dựng đội ngũ cán bộ”.

Đại hội XIII (2021) tiếp tục khẳng định quan điểm “dân là gốc”, nhấn mạnh nhiệm vụ: “Thực hiện đúng đắn, hiệu quả dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, nhất là dân chủ ở cơ sở. Chống các biểu hiện dân chủ cực đoan, dân chủ hình thức” [48, tr.51]; thực hiện “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng” [48, tr.173]; “động viên Nhân dân tham gia phát triển kinh tế; góp phần quản

lý xã hội thông qua các tổ chức CT-XH, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, hoạt động tự quản cộng đồng” [48, tr.174].

Đặc biệt, đối với hệ thống chính quyền địa phương, chủ trương phân cấp, phân quyền tiếp tục được quán triệt gắn với yêu cầu “tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật” [49, tr.337-338]; “hoàn thiện pháp luật về giám sát và phản biện xã hội, tạo điều kiện thật tốt để phát huy vai trò giám sát của Nhân dân, giám sát trực tiếp và giám sát thông qua vai trò của Mặt trận và các đoàn thể nhân dân” [181]. Bên cạnh đó, phải mở rộng giám sát Nhân dân trong điều kiện thiết chế HĐND không được tổ chức ở một số đô thị [187].

Đại hội XIV (2026) đánh dấu một kỷ nguyên phát triển mới của đất nước, với nhiều định hướng lớn, trong đó có việc tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy hệ thống chính trị; “đổi mới mạnh mẽ phân cấp, phân quyền..., thực hiện nguyên tắc “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm” [51, tr.266]; càng đặt ra yêu cầu tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước. Với tinh thần đó, Đảng chủ trương “hướng mạnh về cơ sở với phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng” [51, tr.287]; và xác định: “Quản lý phát triển xã hội bền vững phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý hiệu quả của Nhà nước, sự giám sát thường xuyên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, sự tham gia tích cực của người dân, doanh nghiệp” [51, tr.63]; “Phát huy vai trò của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức chính trị - xã hội, nghề nghiệp và cộng đồng trong tham gia xây dựng, phản biện và giám sát thực hiện pháp luật, cơ chế, chính sách của Nhà nước” [51, tr.266]; “lấy sự hài lòng, tín nhiệm của người dân, doanh nghiệp và hiệu quả công việc làm tiêu chí đánh giá cán bộ” [50, tr.75].

Trên cơ sở đó, nhiều nhiệm vụ quan trọng nhằm thúc đẩy hiệu quả của mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã được đề ra: “Vận hành thông suốt tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp; tiếp tục phân định rõ thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp xã; xây dựng cơ chế phối hợp linh hoạt, hiệu quả giữa chính quyền, Đảng, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội, đoàn thể nhân dân”; “Hoàn thiện đồng bộ cơ chế hoạt động để Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức, đoàn thể được tham gia sâu rộng trong hoạt động giám sát, phản biện xã hội, tham gia xây dựng Đảng, xây dựng Nhà nước”; “Hình thành các mô hình “tự quản - tự chủ - tự giám sát” ở

cộng đồng dân cư, gắn kết chặt chẽ giữa chính quyền và Nhân dân, thực hành phát huy dân chủ tại cơ sở”; “Xây dựng quy chế, quy định để thực hiện “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”... [50].

Hoàn thiện “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” phải trên cơ sở quán triệt đầy đủ, sâu sắc chủ trương, đường lối của Đảng về kiểm soát quyền lực nhà nước và đẩy mạnh hoạt động của chính quyền địa phương hai cấp, trong đó đề cao vai trò giám sát của Nhân dân.

#### **4.1.2. Xác định giám sát của Nhân dân là trọng yếu, thường xuyên, từ sớm, từ xa, từ cơ sở, giám sát cả chu trình**

Kiểm soát quyền lực nhà nước không thể chỉ dựa vào tự kiểm tra, giám sát hay giám sát mang tính nhà nước mà còn phải chú trọng giám sát của Nhân dân, thông qua những cơ chế cụ thể, rõ ràng. Giám sát của Nhân dân phải được coi là bộ phận cơ bản, trọng yếu trong cơ chế giám sát quyền lực nhà nước, chứ không đơn thuần chỉ mang tính chất bổ sung, hỗ trợ cho giám sát nhà nước.

Đặc biệt trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, vấn đề giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương là yêu cầu cấp thiết. Thực tiễn phân cấp, phân quyền cho thấy, tình trạng lạm quyền, lộng quyền, thiếu trách nhiệm, tham nhũng, tiêu cực, sử dụng nguồn lực công kém hiệu quả đã và đang xảy ra ở nhiều địa phương. Với đặc trưng là hệ thống cơ quan trực tiếp triển khai chính sách, pháp luật, cung ứng dịch vụ công, lại từng bước được phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, dễ “thoát ly” khỏi sự kiểm soát của trung ương, giám sát của Nhân dân cần được phát huy cao độ, được thực hiện thường xuyên, từ sớm, từ xa, từ cơ sở và bao quát toàn bộ quá trình thực hiện quyền lực nhà nước.

Chỉ thị số 18-CT/TW, ngày 26/10/2022 của Ban Bí thư “về phát huy vai trò, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH” chủ trương: “tạo điều kiện thuận lợi để phát huy vai trò giám sát của nhân dân (giám sát trực tiếp và giám sát thông qua Mặt trận và các tổ chức CT-XH); trách nhiệm trả lời, giải quyết các ý kiến, kiến nghị sau giám sát; cơ chế tiếp nhận thông tin phản ánh của người dân trong các hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán; cơ chế để Mặt trận, các tổ chức CT-XH tham gia hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử; chế tài xử lý tổ chức, cá nhân không hợp tác, gây khó khăn, cản trở hoạt động giám sát, phản biện xã hội hoặc lợi dụng quyền giám sát,

phản biện xã hội để gây tổn hại cho tổ chức, cá nhân”. Bên cạnh đó, “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức CT-XH tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức giám sát, phản biện xã hội theo hướng: Chủ động, từ sớm, từ cơ sở, dân chủ, khách quan, mang tính xây dựng; có trọng tâm, trọng điểm, chú trọng giám sát theo chuyên đề, tập trung vào những chủ trương, chính sách lớn, trọng yếu, ưu tiên những vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân, những vấn đề dư luận xã hội quan tâm, bức xúc. Tăng cường giám sát thực hiện kiến nghị của cử tri và nhân dân; việc tu dưỡng, rèn luyện đạo đức, lối sống của người đứng đầu, cán bộ chủ chốt và cán bộ, đảng viên. Công khai, minh bạch kết quả giám sát, phản biện xã hội theo quy định”.

Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII ngày 09/11/2022 nhấn mạnh: “kết hợp chặt chẽ, hiệu quả các cơ chế kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước của Đảng, Nhà nước và Nhân dân”; “hoàn thiện cơ chế để Nhân dân trực tiếp kiểm soát quyền lực nhà nước”; “phát huy hơn nữa vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức CT-XH, đoàn thể và các cơ quan báo chí trong giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước”.

Thực tế, Nhà nước đã quan tâm xây dựng khung pháp lý về giám sát của Nhân dân. Tuy nhiên hành lang pháp lý nhìn chung còn chưa hoàn thiện, thực tiễn giám sát của Nhân dân còn nhiều vướng mắc, đòi hỏi phải tiếp tục quán triệt và thể chế hoá kịp thời những định hướng của Đảng. Theo đó, cần tiếp tục rà soát, đánh giá thể chế và các thiết chế giám sát để có những giải pháp phát huy ưu điểm, khắc phục những hạn chế, yếu kém; nâng cấp, chỉnh sửa, bổ sung các quy định của thể chế, kiện toàn, đổi mới tổ chức và hoạt động của các thiết chế. Đại hội XIV chỉ rõ yêu cầu: “Hoàn thiện cơ chế, chính sách phù hợp, thuận lợi để Nhân dân tham gia ý kiến vào quá trình hoạch định đường lối, chính sách, quyết định những vấn đề lớn và quan trọng của đất nước; nêu cao trách nhiệm tiếp thu, trách nhiệm thông tin, giải trình của các cơ quan Đảng, Nhà nước đối với những kiến nghị, đề xuất của Nhân dân” [51, tr.286-287].

#### **4.1.3. Thực hành rộng rãi dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền làm chủ thực sự của Nhân dân, phát huy tối đa quyền con người, quyền công dân**

Hoàn thiện “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” là nhằm hiện thực hoá quyền làm chủ của Nhân dân; bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Đồng thời, cơ chế ấy muốn

vận hành được phải gắn liền và thông qua thực hành dân chủ, quyền con người, quyền công dân; tạo ra cơ chế mở và thuận tiện cho sự giám sát của đông đảo Nhân dân; bảo đảm Nhân dân thực sự có khả năng giám sát và tác động để quyền lực nhà nước phục vụ lợi ích của Nhân dân. Trong bối cảnh Việt Nam, phát huy dân chủ XHCN, quyền và trách nhiệm của Mặt trận, các đoàn thể CT-XH và Nhân dân trong giám sát là đòi hỏi tất yếu.

Trước hết, cần tạo môi trường thuận lợi để Nhân dân giám sát. Xây dựng bộ máy chính quyền địa phương chuyên nghiệp, trách nhiệm, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân. Thực hiện tốt công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, tạo lập môi trường, bầu không khí dân chủ và pháp quyền trên tất cả các ngành, lĩnh vực, địa phương. Dân chủ phải được “thể chế hoá bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm” [46, tr.85]; “có cơ chế, pháp luật để nhân dân bày tỏ chính kiến, nguyện vọng và thực hiện quyền làm chủ của mình” [46, tr.240].

Bên cạnh đó, khuyến khích, động viên, thúc đẩy để Nhân dân nhận thức được quyền, tích cực, chủ động giám sát theo pháp luật, đồng thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Nêu cao vai trò của Nhân dân trong phát hiện, phòng, chống tham nhũng, quan liêu, lãng phí, tiêu cực, nâng cao hiệu quả quản trị địa phương. Giám sát của Nhân dân không chỉ hướng tới thực hiện quyền làm chủ thực sự của Nhân dân, mà còn hướng tới xây dựng đồng thuận xã hội, vì sự phát triển chung của cộng đồng, địa phương.

Ngoài ra, mở rộng giám sát của Nhân dân gắn với kỷ cương, pháp chế, đề cao văn hoá giám sát, tôn trọng pháp luật. Đại hội XIII nhấn mạnh mối quan hệ giữa “thực hành dân chủ và tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội” [48, tr.119]. Theo đó, cần bảo đảm tuân thủ pháp luật; có phương pháp, kỹ năng, thái độ tích cực trong giám sát; ngăn chặn việc lợi dụng giám sát gây mất trật tự, ổn định, chống phá chính quyền, bôi nhọ uy tín, xúc phạm danh dự người khác...

#### **4.1.4. Đảm bảo hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền**

Lịch sử chứng minh rằng, sức mạnh của Đảng, của chính quyền nhà nước nằm ở mối liên hệ mật thiết với Nhân dân. Dù là thời chiến hay thời bình, Nhân dân cũng đóng vai trò là lực lượng chính yếu trong xây dựng, bảo vệ và kiến thiết đất nước. Hơn nữa, Nhân dân ngày càng có nhu cầu và mong muốn tham gia vào hoạt động

quản lý nhà nước và xã hội, được bày tỏ nguyện vọng, đóng góp sức người, sức của và trí tuệ cho sự phát triển chung. Trong xu hướng dân chủ hoá, tăng cường vai trò giám sát của Nhân dân gắn với yêu cầu quản trị nhà nước tốt, quản trị nhà nước hiện đại. Hoàn thiện cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát chính quyền địa phương phải gắn với yêu cầu tăng cường công khai, minh bạch, sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương, đặc biệt là trách nhiệm người đứng đầu.

Trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, sự giám sát từ Nhân dân càng trở nên quan trọng và có ý nghĩa, góp phần đảm bảo chính quyền địa phương các cấp thực hiện đúng, đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao; điều hành một cách hiệu quả các công việc tại địa phương, phục vụ tốt nhu cầu của Nhân dân. Muốn vậy, cần phân định rõ quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, cấp chính quyền; lấy sự hài lòng, ủng hộ của Nhân dân làm thước đo đánh giá hoạt động của chính quyền.

Nhờ có sự giám sát của Nhân dân mà chính quyền địa phương nâng cao trách nhiệm, hành động thận trọng, hợp pháp và hợp lý, tự hoàn thiện mình, xây dựng bộ máy trong sạch, năng động, vững mạnh, chuyên nghiệp, phục vụ Nhân dân, xứng đáng với sự tín thác và trao quyền của người dân. Tuy nhiên, hoạt động giám sát của Nhân dân cũng phải đảm bảo không cản trở hoạt động bình thường của chính quyền địa phương, tăng cường kỷ cương, pháp chế, tính xây dựng trong hoạt động giám sát.

#### **4.1.5. Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của cơ chế giám sát quyền lực nhà nước**

Ở nước ta, quyền lực nhà nước không được tổ chức và vận hành theo cơ chế “check and balance” (kiểm soát và cân bằng/kiềm chế và đối trọng) mà “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” [147, Điều 1]. Bên cạnh đó, khác với nhiều quốc gia đề cao nguyên tắc tự quản địa phương; tổ chức và hoạt động của hệ thống chính quyền địa phương Việt Nam tuân theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Các cấp chính quyền địa phương chịu sự giám sát từ nhiều phía. Giám sát của Nhân dân cần đảm bảo đồng bộ, phù hợp với các kênh giám sát khác, đảm bảo hiệu quả giám sát từ cả bên trong và bên ngoài: “Kết hợp giám sát trong Đảng với giám sát của Nhà nước và giám sát của nhân dân” [42, tr.134-135]; “Tăng

cường sức mạnh tổng hợp và nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát, kiểm tra, tránh chồng chéo, trùng lặp, lãng phí nguồn lực, không hiệu quả” [48, tr.190].

Hoàn thiện “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” phải tương thích với nguyên tắc tổ chức chính quyền địa phương, cơ chế thực thi dân chủ; thống nhất, đồng bộ với cơ chế giám sát của Đảng, giám sát nhà nước cùng với các thiết chế giám sát khác ngăn chặn nguy cơ tha hoá quyền lực.

Đồng thời, phải gắn kết chặt chẽ, thống nhất các thành tố trong cơ chế; đảm bảo cho Nhân dân giám sát thông qua nhiều kênh, hình thức khác nhau. Phối hợp giữa giám sát của cá nhân, công dân, tổ chức, tập thể, cộng đồng... với các tổ chức đại diện; hình thành các thiết chế giám sát có hiệu quả, tránh chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, bảo đảm tính thống nhất trong một cơ chế pháp lý hữu hiệu để Nhân dân thực hiện quyền giám sát. Cụ thể hoá nguyên tắc “thiết lập đồng bộ, gắn kết cơ chế giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân” [48, tr.175].

Pháp luật vừa là căn cứ, vừa là phương tiện để giám sát. Pháp luật phải kiến tạo môi trường pháp lý cần thiết để tiến hành giám sát an toàn, thuận lợi; ghi nhận đầy đủ, rõ ràng các nội dung có liên quan; trách nhiệm của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong phối hợp, cung cấp thông tin, tạo điều kiện, tiếp nhận, xử lý kết quả giám sát, phản hồi giám sát của Nhân dân. Ngược lại, chính quyền địa phương cũng có quyền từ chối mọi sự đòi hỏi trái pháp luật, xử lý hành vi lợi dụng giám sát gây rối, cản trở hoạt động của chính quyền.

#### **4.1.6. Học hỏi có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam**

So với nhiều quốc gia, nền dân chủ mà chúng ta đang xây dựng và hoàn thiện tương đối non trẻ, lại được ra đời, hình thành và phát triển trong những bối cảnh, điều kiện đặc thù, trải qua thời kỳ đổi mới, hội nhập ngày càng sâu rộng, phức tạp, đan xen nhiều yếu tố Đông - Tây, trong nước - ngoại lai, cũ - mới, lạc hậu - tiến bộ, nhiều lúng túng, khó khăn, phải vừa đi vừa làm vừa rút kinh nghiệm. Vì vậy việc chủ động học hỏi kinh nghiệm tốt từ các quốc gia dân chủ, phát triển có ý nghĩa quan trọng, đặc biệt là tiếp thu các giá trị, tiêu chuẩn, chuẩn mực chung tiến bộ của văn minh chính trị, văn hoá pháp lý, hướng đến mục tiêu cuối cùng vì con người, phục vụ Nhân dân.

Quá trình toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế sâu rộng, cách mạng khoa học công nghệ,... đang thúc đẩy sự lan toả mạnh mẽ của nhiều giá trị chung, có tính phổ quát, cũng thúc đẩy quá trình xuất khẩu và nhập khẩu “giá trị”, thậm chí là “mô hình” được xem là khuôn mẫu. Song mỗi quốc gia, dân tộc đều có xuất phát điểm, nền tảng, quá trình hình thành, phát triển và môi trường không giống nhau, với những đặc điểm riêng trên nhiều phương diện, do đó mọi sự mô phỏng, bắt chước theo kiểu dập khuôn sẽ có nguy cơ dẫn đến sai lầm, thất bại, phản tác dụng. Việc học hỏi kinh nghiệm quốc tế là cần thiết nhưng phải luôn dựa trên quan điểm lịch sử - cụ thể, gắn với bối cảnh, tình hình trong nước, tính đến những điều kiện, đặc điểm của Việt Nam về chế độ chính trị, hình thức chính thể, hình thức cấu trúc nhà nước, lịch sử, truyền thống, điều kiện kinh tế - xã hội...

Nghiên cứu áp dụng kinh nghiệm quốc tế phù hợp với xu thế khách quan: công nghệ thông tin và chuyển đổi số, đa dạng hoá và nâng cao hiệu quả của các hình thức giám sát; đồng thời phải đi kèm với những giải pháp để ứng phó với những nguy cơ về an toàn, an ninh mạng, tính chính xác của thông tin... Tham khảo, vận dụng kinh nghiệm các nước trên cơ sở khoa học, tránh bảo thủ, định kiến. Tiếp thu có chọn lọc, phù hợp với điều kiện đất nước, phù hợp hiện thực cuộc sống; hài hoà với các quy phạm xã hội khác như phong tục, tập quán, quy tắc ứng xử của cộng đồng; phù hợp với các thông lệ quốc tế, các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã kí kết; đảm bảo tính kế thừa, có lộ trình, bước đi thích hợp, rõ ràng, có tính hệ thống, đồng bộ.

## **4.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ PHÁP LÝ NHÂN DÂN GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM**

### **4.2.1. Đổi mới tư duy, nâng cao nhận thức về cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương**

Đổi mới tư duy về vai trò chủ thể của Nhân dân và nâng cao nhận thức của cấp uỷ đảng, chính quyền các cấp cũng như các chủ thể giám sát về vai trò và ý nghĩa giám sát của Nhân dân, coi đây là một bộ phận độc lập và song hành với hệ thống giám sát, kiểm tra bên trong nhà nước. Cán bộ, công chức cần quán triệt rõ giám sát của Nhân dân không phải là bó chặt, hạn chế tính năng động, tự chủ, tự quyết của chính quyền địa phương mà trái lại, sẽ giúp thắt chặt mối quan hệ giữa chính quyền với Nhân dân; từ đó có tư duy và tâm lý cởi mở, thiện chí trước các hoạt động giám

sát của Nhân dân, có tinh thần lắng nghe, cầu thị. Đây cũng là động lực để chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm, thẩm quyền được trao một cách đúng đắn, hiệu quả.

Nâng cao nhận thức, tính tích cực CT-XH và động lực giám sát cho người dân, để người dân có hiểu biết đúng đắn về dân chủ, về quyền và cơ chế giám sát. Từ đó, xây dựng tâm thế người làm chủ, vị thế chủ thể giám sát; làm cho người dân hiểu được quyền, biết cách thực hiện quyền và sẵn sàng thực hiện quyền; có trách nhiệm và văn hoá trong giám sát; có niềm tin, tinh thần đấu tranh chống lại các hành vi sai trái, hiện tượng tiêu cực, đặc biệt khi chúng đã tồn tại dai dẳng, tạo tâm lý ngần ngại, chán nản, buông xuôi, thoả hiệp. Đây cũng là cơ sở để tăng cường năng lực giám sát của Nhân dân.

Bên cạnh việc kiên trì đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; phải quyết tâm đổi mới và tăng cường công tác giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng, tuyên truyền, phổ biến kiến thức pháp luật về dân chủ, về giám sát của Nhân dân nhằm khơi gợi mong muốn, nhu cầu về một nền quản trị địa phương tốt; để giám sát biến thành nhu cầu, văn hóa pháp lý của Nhân dân; trở thành trách nhiệm, ý thức chính trị, văn hóa công vụ của cơ quan, cán bộ, công chức địa phương. Đổi mới cách thức giáo dục, tuyên truyền vừa gần gũi, thiết thực, vừa sáng tạo, hấp dẫn, khoa học, phù hợp với từng nhóm đối tượng, tránh khô khan, nhàm chán, hời hợt, sáo rỗng. Chính quyền địa phương phải nắm vai trò chỉ đạo, đồng thời huy động sự tham gia của các thiết chế giáo dục đào tạo, Mặt trận, các tổ chức CT-XH, các tổ chức xã hội trong tổ chức thông tin, tuyên truyền, giáo dục...[66, tr.30]. Khai thác thế mạnh của truyền thông, đặc biệt là truyền thông xã hội trong việc lan toả thông tin, thúc đẩy hành động vì lợi ích chung.

Ngoài ra, trong bối cảnh bùng nổ thông tin hiện nay, để thúc đẩy giám sát lành mạnh, mang tính xây dựng, phòng, chống lạm dụng, lợi dụng các quyền tự do, nhất là trên không gian mạng; cần phải tăng cường các biện pháp nâng cao tinh thần cảnh giác và trách nhiệm của người sử dụng mạng; đồng thời có chính sách, quy định hợp lý giúp quản lý hiệu quả và giải quyết các vấn đề mới đặt ra. Các cơ quan chức năng cần kịp thời minh bạch thông tin, không để các thế lực thù địch lợi dụng đưa tin xấu độc, xử lý tin giả, có các giải pháp kỹ thuật trong quản lý truyền thông mạng xã hội [124]. Bên cạnh đó, khuyến khích phát triển mạng xã hội có nền tảng công nghệ trong nước; phối hợp với các nhà cung cấp dịch vụ mạng xã hội lớn từ nước ngoài như

Facebook, Google, Twitter, Youtube để kịp thời ngăn chặn, xử lý, loại trừ những nguy cơ, hiểm họa [140].

#### **4.2.2. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong hoàn thiện và vận hành cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương**

Trước hết, cần tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng nhằm xây dựng kịp thời, đầy đủ, đồng bộ thể chế về giám sát quyền lực nhà nước; tạo điều kiện thuận lợi để Nhân dân nắm bắt thông tin, tham gia vào các công việc của chính quyền, qua đó theo dõi, đánh giá, đóng góp ý kiến, gây ảnh hưởng, tác động khiến chính quyền địa phương phải điều chỉnh, thay đổi thái độ, hành vi, quyết định... theo hướng phù hợp. Xác định rõ những định hướng, giải pháp kiện toàn tổ chức và hoạt động của các thiết chế đại diện Nhân dân; đổi mới sự lãnh đạo của Đảng với Mặt trận và tổ chức CT-XH; thúc đẩy sự phát triển lành mạnh, hiệu quả của truyền thông, tổ chức xã hội...

Trên cơ sở đó, cần tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra của các cấp ủy đảng để tiếp tục cụ thể hoá và tổ chức thi hành hiệu quả pháp luật về giám sát của Nhân dân, tạo không gian thúc đẩy các hoạt động giám sát của Nhân dân. Cán bộ, đảng viên, đặc biệt là người đứng đầu cần gương mẫu trong việc chấp hành pháp luật và tạo điều kiện thuận lợi cho Nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình. Các cấp ủy đảng cần tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chủ trương, quy định về công khai, minh bạch, về giám sát của Nhân dân, về dân chủ ở cơ sở và việc lắng nghe ý kiến của Nhân dân; xử lý nghiêm minh những cán bộ, đảng viên có hành vi cản trở, trù dập người dân khi họ thực hiện quyền giám sát. Tiếp tục xây dựng môi trường dân chủ, pháp quyền, ổn định cho sự phát triển rộng rãi, lành mạnh, tích cực của các tổ chức xã hội, các cơ quan báo chí, truyền thông... Đảm bảo tính liên kết, đồng bộ, ăn khớp giữa giám sát của Nhân dân với giám sát mang tính nhà nước.

#### **4.2.3. Hoàn thiện thể chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam**

Xây dựng, hoàn thiện thể chế pháp lý theo hướng tạo môi trường pháp lý thuận lợi, thông thoáng hơn cho hoạt động giám sát của Nhân dân; mở rộng quyền và khả năng giám sát của Nhân dân; chuyển dịch từ nhấn mạnh giám sát thông qua các thiết chế đại diện sang giám sát trực tiếp của Nhân dân nhiều hơn. Thể chế pháp lý

phải đảm bảo tính toàn diện, đầy đủ trong điều chỉnh hoạt động giám sát của Nhân dân, đảm bảo sự vận hành của cơ chế trong thực tiễn. Bên cạnh đó, đảm bảo tính phù hợp, minh bạch, khả thi, chặt chẽ, thống nhất, đồng bộ, tránh mâu thuẫn hoặc chồng chéo, dễ hiểu, dễ thực hiện, có hình thức văn bản hợp lý, dựa trên kỹ thuật lập pháp khoa học, hiện đại, hướng đến nâng cao hiệu quả cơ chế giám sát.

***Thứ nhất, hoàn thiện các quy phạm pháp luật xác định mục đích, nguyên tắc giám sát của Nhân dân***

Xác định rõ mục đích giám sát của Nhân dân, không chỉ gắn với Mặt trận và các tổ chức CT-XH như hiện nay, mà còn bao gồm giám sát của cá nhân/công dân, tập thể, cộng đồng cũng như các thiết chế đại diện khác như các tổ chức xã hội, các thiết chế truyền thông.

Xác định thống nhất các nguyên tắc giám sát của Nhân dân, bao gồm giám sát trực tiếp và giám sát qua các thiết chế đại diện. Bổ sung và nhấn mạnh một số nguyên tắc như giám sát bảo đảm không ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của chính quyền địa phương; bảo đảm điều kiện thuận lợi cho Nhân dân giám sát; giám sát bảo đảm chủ quyền thực sự của Nhân dân...

***Thứ hai, hoàn thiện các quy phạm pháp luật xác định địa vị pháp lý, quyền và trách nhiệm của chủ thể giám sát***

Thể chế giám sát trực tiếp cần vững chắc hơn, là chỗ dựa và động lực quan trọng tăng cường vai trò của Nhân dân, bảo đảm cho Nhân dân giám sát một cách chủ động, tích cực, thuận lợi, hiệu quả với tư cách cá nhân hoặc cộng đồng. Pháp luật cần hướng tới mở rộng đến tối đa quyền của người dân yêu cầu chính quyền cung cấp thông tin, thực hiện trách nhiệm giải trình theo hướng xoá bỏ điều kiện yêu cầu giải trình là phải “liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu giải trình”. Thay vào đó, nên quy định mọi công dân, tổ chức với đầy đủ năng lực hành vi dân sự đều có quyền yêu cầu chính quyền địa phương cung cấp thông tin, giải trình về toàn bộ thông tin quản lý trong phạm vi thẩm quyền (ngoại trừ thông tin thuộc bí mật nhà nước). Cụ thể hoá “quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội”, quyền trực tiếp bãi miễn đại biểu dân cử của cử tri... Tăng cường vai trò và quyền của Nhân dân trong bàn bạc và quyết định các vấn đề ở cơ sở. Quyết định của cộng đồng dân cư là quyết định có giá trị thi hành trong cộng đồng dân cư nên không cần phải xem xét, phê duyệt bởi chính quyền. Nhà nước chỉ can thiệp trong

trường hợp quyết định đó trái Hiến pháp, pháp luật. Hoàn thiện các quy định hỗ trợ, khuyến khích, động viên, bảo vệ cá nhân, tổ chức khi họ thực hiện giám sát, thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo...

Pháp luật không chỉ ghi nhận quyền mà còn cần xác định trách nhiệm của người dân và các thiết chế đại diện - giám sát không chỉ là quyền mà còn là trách nhiệm, giám sát cũng phải tiến hành trong khuôn khổ pháp luật. Việc quy định “trách nhiệm giám sát” của người dân và các thiết chế đại diện Nhân dân có thể tạo ra những thay đổi tích cực, không chỉ trong nhận thức mà còn trong hành động. Bởi khi giám sát chỉ là “quyền”, người dân có thể chọn sử dụng hoặc không sử dụng quyền đó. Điều này dẫn đến sự thiếu chủ động và thờ ơ của một bộ phận người dân, khiến cho hiệu quả giám sát không cao. Khi giám sát được xác định là một trách nhiệm, sẽ giúp tăng cường ý thức công dân; đồng thời chính quyền sẽ phải đối mặt với một sức ép lớn hơn từ xã hội, buộc họ phải hành động một cách minh bạch, hiệu quả và có trách nhiệm giải trình cao hơn. Khi người dân coi giám sát không chỉ là quyền mà còn là trách nhiệm của mình, đó chính là lúc một xã hội dân chủ thực sự được kiến tạo từ những hành động cụ thể. Ngoài ra, gắn quyền với trách nhiệm còn là cơ sở để thúc đẩy giám sát lành mạnh, đúng pháp luật, mang tính chất xây dựng, vì lợi ích chung.

Bên cạnh đó, chú trọng hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Mặt trận và các tổ chức CT-XH theo hướng nâng cao vị thế độc lập và thẩm quyền giám sát. Theo Khoản 1 Điều 22 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), “Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ở địa phương tham dự các kỳ họp HĐND; được mời tham dự các phiên họp UBND cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan đến quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam” [149]. Khoản 1 Điều 9 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 cũng quy định: “Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận có thể được mời tham gia hoạt động giám sát” [148, Điều 65]. Tương tự, khoản 1 Điều 62 của Luật này quy định: “Đoàn giám sát do Chủ tịch HĐND hoặc Phó Chủ tịch HĐND làm Trưởng đoàn, các thành viên khác gồm Ủy viên của Thường trực HĐND, đại diện Ban của HĐND và một số đại biểu HĐND. Đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp, tổ chức thành viên của Mặt trận có thể được mời tham gia Đoàn giám sát” [148]. Tuy nhiên, để bảo đảm sự chủ

động, trách nhiệm và sự phối hợp tốt trong giám sát, nên bỏ cụm từ “được mời”/“có thể được mời” trong các quy định trên; khẳng định rõ đại diện Mặt trận, tổ chức CT-XH là thành phần tham gia cuộc họp, đoàn giám sát [88]. Nghiên cứu, quy định cụ thể hơn về hoạt động giám sát của các tổ chức thành viên của Mặt trận trong Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Ngoài ra, cần hoàn thiện pháp luật nhằm phát huy vai trò giám sát của các thiết chế dân chủ ở cơ sở, thiết chế cộng đồng tự quản. Đặc biệt trong văn hoá truyền thống Việt Nam, yếu tố cộng đồng vốn được đề cao và có sức ảnh hưởng lớn. Dù rằng đô thị hoá và lối sống mới đã làm biến đổi tính chất cộng đồng làng xã; nhưng đây là yếu tố bắt rễ sâu trong tiềm thức và đời sống cộng đồng người Việt, và sẽ bộc lộ rõ trong những trường hợp và hoàn cảnh nhất định. Vì vậy, không thể không tính đến và khai thác hợp lý vai trò của các thiết chế tự quản cộng đồng, dân chủ cơ sở để tăng cường sức mạnh trong giám sát của Nhân dân. Đặc biệt, cần nâng cao vị thế độc lập và chủ động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng. Nghiên cứu để Ban Thanh tra nhân dân cũng có thể giám sát cán bộ, công chức tại địa phương về các biểu hiện quan liêu, thiếu minh bạch hay giàu có bất thường [34, tr.49]. Nghiên cứu trao cho Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng quyền kiến nghị cấp có thẩm quyền tạm đình chỉ các hạng mục công trình có dấu hiệu sai phạm...

Vai trò, địa vị, quyền của các tổ chức xã hội cũng cần có sự đảm bảo tốt hơn về mặt pháp lý. Các tổ chức này có thể tham gia nhiều công việc xã hội mà chính quyền chưa thể quan tâm hết hoặc thiếu nguồn lực thực hiện như các hoạt động nhân đạo, cứu trợ xã hội, khắc phục thiên tai,... và ngày càng có vai trò to lớn trong giám sát chính quyền. Mặt khác, các hội nhóm cũng có thể đem lại nhiều vấn đề phức tạp, dễ bị lôi cuốn vào các làn sóng chính trị. Một khung khổ pháp lý đầy đủ, chặt chẽ sẽ là nền tảng để các tổ chức này hoạt động lành mạnh, tích cực, đúng tôn chỉ, mục đích và đúng định hướng. Trước mắt, cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện khung pháp lý về tổ chức, hoạt động của tổ chức xã hội cũng như quản lý nhà nước đối với tổ chức xã hội, cụ thể hoá quy định của Hiến pháp về “quyền tự do hội họp và lập hội”, từng bước “nói lỏng những giới hạn đối với không gian hoạt động của các tổ chức xã hội” [144, tr.494]; hỗ trợ các tổ chức này tham gia giám sát và truyền tải tiếng nói đến với chính quyền. Luật về Hội cần sớm được ban hành, nhằm khắc phục những thiếu sót của pháp luật hiện nay, đáp ứng nhu cầu khách quan của sự phát triển xã hội, thực

tiền quản lý và yêu cầu giám sát chính quyền các cấp. Trong đó, quy định rõ về hội có tư cách pháp nhân cũng như hội không có tư cách pháp nhân (vốn chiếm số lượng rất đông đảo hiện nay); ghi nhận vai trò của các tổ chức xã hội trong tư vấn, giám sát và phản biện xã hội, phòng chống tham nhũng.

Bên cạnh đó, cần tăng cường tính độc lập, khách quan, trung thực, tích cực của các thiết chế truyền thông. Pháp luật cần tạo ra hành lang pháp lý vững chắc để bảo đảm quyền tự do báo chí, phát huy năng lực giám sát của các thiết chế truyền thông. Sửa đổi Luật Báo chí, theo đó tại khoản 2 Điều 4 ghi nhận rõ nhiệm vụ giám sát và phản biện xã hội của báo chí, thể hiện ở việc “phản ánh và hướng dẫn dư luận xã hội; làm diễn đàn thực hiện quyền tự do ngôn luận của nhân dân; giám sát và phản biện xã hội”; xem xét sửa đổi báo chí “bảo vệ đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước” thành “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ Hiến pháp và pháp luật vì sự nghiệp xây dựng một Nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân, và vì Nhân dân, một xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh” [142, tr.178]. Luật Báo chí năm 2016 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) quy định “Báo chí, nhà báo hoạt động trong khuôn khổ pháp luật và được Nhà nước bảo hộ” (Khoản 2 Điều 13); nghiêm cấm “đe dọa, uy hiếp tính mạng, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của nhà báo, phóng viên; phá huỷ, thu giữ phương tiện, tài liệu, cản trở nhà báo, phóng viên hoạt động nghề nghiệp đúng pháp luật” (Khoản 12 Điều 9). Tuy nhiên, cơ chế bảo vệ cụ thể chưa được quy định rõ. Do đó, Luật cần có các quy định cụ thể về bảo vệ nhà báo khi tác nghiệp; động viên, khuyến khích những cá nhân, tổ chức dám đấu tranh vì lẽ phải, sự thật.

***Thứ ba, hoàn thiện các quy phạm pháp luật xác định nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ thể chịu giám sát***

Hoàn thiện thể chế về công khai, minh bạch của chính quyền địa phương gắn với rà soát, sửa đổi pháp luật về bí mật nhà nước theo hướng quy định rõ, cụ thể, hợp lý danh mục thông tin thuộc bí mật nhà nước, thông tin hạn chế, những thông tin cung cấp theo yêu cầu, thông tin cần công khai để Nhân dân giám sát, thu hẹp phạm vi bí mật nhà nước ở mức cần thiết. Trong Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) cần làm rõ hơn trách nhiệm của chính quyền địa phương, nhất là người đứng đầu; tiêu chí, nội dung thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, những vấn đề phải đưa ra cộng đồng dân cư bàn bạc, quyết

định... Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin, về quy chế người phát ngôn, về trách nhiệm người đứng đầu; thay đổi cách xác định phạm vi tiếp cận thông tin theo phương pháp loại trừ (quy định những thông tin thuộc phạm vi bí mật hoặc hạn chế tiếp cận, còn lại công dân đều có quyền tiếp cận); quy định rõ hình thức công khai, tiếp cận thông tin đối với từng trường hợp, kiểu tình huống (bằng lời nói, bằng văn bản như biên bản, báo cáo, quyết định, dự thỉnh phiên họp) [138, tr.87-88]. Trong bối cảnh chuyển đổi số, Luật Tiếp cận thông tin cần có quy định rõ ràng về nghĩa vụ công khai, minh bạch và tiếp cận thông tin trên môi trường số.

Tăng cường minh bạch hoá hoạt động của chính quyền địa phương. Trong xây dựng và ban hành văn bản pháp luật, cần làm rõ trách nhiệm cung cấp thông tin trong các giai đoạn từ chuẩn bị, soạn thảo, tiếp nhận và tiếp thu ý kiến góp ý; có hình thức khuyến khích, động viên sự tham gia của người dân; quy định quy trình tiếp nhận, phân loại, trách nhiệm phản hồi, giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo, ban hành, việc công bố văn bản kịp thời, cập nhật, có tính hệ thống, đầy đủ, thuận tiện cho tiếp cận, tra cứu. Về thủ tục hành chính, bên cạnh cơ chế một cửa, phải xây dựng, ban hành quy trình thực hiện các giao dịch hành chính sau một cửa nhằm bảo đảm thông suốt, gọn nhẹ, khả năng theo dõi từ khâu đầu đến khâu cuối; đồng thời hoàn thiện các quy định nhằm khai thác đồng bộ và có hiệu quả hệ thống công nghệ thông tin hỗ trợ việc trao đổi, chia sẻ thông tin, phối hợp, liên kết, liên thông trong giải quyết công việc. Trong lĩnh vực tài chính công, cần hoàn thiện quy chế công khai tài chính - ngân sách - tài sản công, hoạt động đầu tư, mua sắm công của các cấp.

Xác định rõ hơn trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quan hệ với Nhân dân: trách nhiệm báo cáo, cung cấp thông tin, lấy ý kiến Nhân dân, tổ chức đối thoại, trao đổi theo đề nghị của chủ thể giám sát, trách nhiệm tiếp dân, tiếp nhận, xử lý ý kiến giám sát; trách nhiệm giải trình đầy đủ, rõ ràng về việc tiếp thu ý kiến Nhân dân, bao gồm lý do tiếp thu hoặc không tiếp thu; chế tài đối với hành vi không tuân thủ đúng và đủ yêu cầu về công khai, minh bạch, nhấn mạnh trách nhiệm của người đứng đầu. Chẳng hạn, có thể cho phép người đứng đầu uỷ quyền việc tiếp công dân cho cấp phó nhưng cần chỉ rõ trường hợp nào, nội dung gì có thể uỷ quyền; quy định rõ “người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp phải thực hiện nghiêm túc việc tiếp dân định kỳ hoặc đột xuất để tiếp nhận thông tin, lắng nghe, đối thoại trực tiếp và xử lý những phản ánh, kiến nghị của Nhân dân” [25, tr.103]. Quy định rõ UBND xã phải

giải trình bằng văn bản về các kiến nghị của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng trong thời hạn nhất định.

Nghiên cứu xây dựng quy chế phối hợp giữa Ban Thanh tra nhân dân với HĐND và UBND cấp xã, bảo đảm quyền tiếp cận, thu thập thông tin, tài liệu phục vụ giám sát của Ban; xác định trách nhiệm của chính quyền, đặc biệt là Chủ tịch UBND, HĐND trong tạo điều kiện cho Ban giám sát. Sửa đổi các quy định theo hướng chặt chẽ, có tính ràng buộc pháp lý cao hơn. Đối với Ban Giám sát đầu tư cộng đồng, cần làm rõ trách nhiệm của những người có thẩm quyền duyệt quy hoạch/dự án, các chủ đầu tư, các đơn vị thi công và cơ quan hữu quan như chế độ công khai thông tin dự án; trách nhiệm tiếp nhận, xử lý, phản hồi kết quả giám sát của Ban; trách nhiệm của chủ thể có thẩm quyền xử lý vi phạm về giám sát đầu tư cộng đồng.

Làm rõ trách nhiệm của chính quyền trong việc tham vấn, tiếp thu ý kiến của các hội. Hoàn thiện quy chế phát ngôn và thông tin cho báo chí theo hướng xác định chế độ làm việc rõ ràng, rút ngắn thời gian cung cấp thông tin trong trường hợp cần ngay ý kiến ban đầu của cơ quan hữu quan nhằm kịp thời định hướng dư luận, lan toả nguồn tin chính thống nhanh chóng, kịp thời [95, tr.15].

***Thứ tư, hoàn thiện các quy phạm pháp luật xác định phạm vi, nội dung giám sát***

Phạm vi, nội dung giám sát của Nhân dân phải bao trùm những vấn đề Nhân dân có khả năng giám sát, cần và nên được giám sát bởi Nhân dân. Nhìn chung nhiều vấn đề ở cơ sở hiện chủ yếu được quyết định bằng hình thức dân chủ đại diện, thông qua HĐND hoặc thông qua các cơ chế giám sát xã hội của Mặt trận và các tổ chức thành viên. Do đó, thời gian tới cần cân nhắc mở rộng phạm vi các nội dung Nhân dân được bàn và quyết định ở cơ sở. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động đối thoại giữa Nhân dân với chính quyền, tập trung góp ý việc lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; xây dựng nông thôn mới; quản lý đô thị, môi trường; an toàn thực phẩm, những vấn đề “nóng” mà Nhân dân địa phương quan tâm. Có thể mở rộng phạm vi giám sát với cả “vụ việc hành chính” chứ không chỉ là “quyết định hành chính”, “hành vi hành chính” [87, tr.158].

Điều 26 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định Mặt trận giám sát “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

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”; đã khiến phạm vi giám sát bị hẹp lại so với Hiến pháp và chủ trương của Đảng. Vì vậy, nên mở rộng phạm vi giám sát của Mặt trận là “việc thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước (trừ những vấn đề thuộc bí mật quốc gia) của cơ quan, tổ chức và cá nhân” [12].

***Thứ năm, hoàn thiện các quy phạm pháp luật xác định hình thức, phương pháp giám sát***

Mở rộng các hình thức, phương pháp giám sát phù hợp, cụ thể, khả thi, thực chất, bao gồm giám sát trực tiếp cũng như thông qua các thiết chế đại diện Nhân dân. Đối với giám sát trực tiếp, cần có những phương thức phù hợp, lôi cuốn Nhân dân tham gia giám sát.

Chẳng hạn, về hình thức giám sát trực tiếp, theo quy định hiện hành, công dân có thể được mời dự các phiên họp công khai của HĐND. Tuy nhiên, về lâu dài có thể nghiên cứu mở rộng cơ chế công dân được dự thính phiên họp của HĐND theo nguyện vọng. Có thể huy động các tầng lớp nhân dân “hiến kế”, “sáng kiến” chính sách trong kỳ họp HĐND.

Về tiếp xúc cử tri, cần hướng hoạt động tiếp xúc cử tri tới cơ sở, các cộng đồng dân cư, khắc phục tình trạng tiếp xúc “đại cử tri”, “cử tri chuyên nghiệp”, tăng cường gặp gỡ, tiếp xúc với cá nhân hoặc nhóm cử tri [11]. Cần có nhiều kênh hơn để cử tri liên hệ và tiếp xúc với đại biểu HĐND. Mở rộng các hình thức tiếp xúc cử tri ở đơn vị bầu cử, nơi cư trú, nơi công tác; tăng cường tổ chức tiếp xúc cử tri đến tận thôn, bản, tổ dân phố để thu hút đông đảo cử tri tham gia; tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, lĩnh vực, đối tượng, địa bàn... Quy định về ứng dụng khoa học công nghệ trong tiếp xúc cử tri, theo dõi việc giải quyết kiến nghị cử tri. Đa dạng hoá hình thức tiếp nhận ý kiến, kiến nghị cử tri trên nền tảng số và các hình thức khác... [163].

Trong Luật Tiếp công dân nên phân biệt tiếp công dân liên quan đến khiếu nại, tố cáo và tiếp công dân liên quan đến kiến nghị, phản ánh; phân định rõ trách nhiệm/nội dung tiếp công dân của cán bộ, công chức và của người đứng đầu, để đảm bảo khoa học, hiệu quả, tránh chồng chéo, quá tải. Sớm bổ sung quy định về tiếp công dân trực tuyến; đồng thời xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về tiếp công dân. Gắn công tác tiếp dân với xử lý thông tin từ tiếp dân, lập báo cáo phản ánh với các cấp lãnh đạo, quản lý tương ứng, qua đó tạo điều kiện chuyển tải ý kiến, yêu cầu, đề nghị của người dân, trách “ùn tắc”, khiếu kiện lòng vòng, vượt cấp... [188, tr.315-316]. Tổ

chức lại mô hình tiếp công dân phù hợp với chính quyền địa phương hai cấp. Với việc bỏ cấp huyện, cần tăng cường trách nhiệm, thẩm quyền tiếp công dân ở cấp xã.

Hoàn thiện thể chế về hoạt động lấy ý kiến; tiếp nhận thông tin, phản ánh của cộng đồng đối với những vấn đề thuộc phạm vi quản lý, điều hành của chính quyền địa phương; tăng cường các diễn đàn đối thoại, tương tác giữa chính quyền các cấp với Nhân dân. Các cuộc họp cộng đồng dân cư là một kênh quan trọng nhằm thu thập ý kiến, tạo diễn đàn để Nhân dân bàn bạc và quyết định các vấn đề của địa phương. Thành phần tham dự các cuộc họp cộng đồng nên được quy định rõ trong Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở không chỉ bao gồm các hộ gia đình có hộ khẩu thường trú mà còn bao gồm cả những người có đăng ký tạm trú, sinh hoạt thường xuyên tại địa phương. Trong giám sát, đánh giá đại biểu dân cử, cán bộ, công chức địa phương có thể sử dụng ý kiến của cử tri và Nhân dân như một tiêu chí đánh giá; nghiên cứu thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm đối với đại biểu HĐND, đi kèm cơ chế bãi miễn nếu không đạt chỉ số tín nhiệm. Hoàn thiện khung pháp lý đầy đủ để phát triển chính quyền điện tử, hướng tới chính quyền số, tăng khả năng tương tác giữa Nhân dân và chính quyền, đồng thời xác định tính pháp lý của các tương tác, trao đổi trên môi trường mạng.

Với Luật Bầu cử hiện hành, cần làm rõ và hướng dẫn chi tiết các quy định về nguyên tắc đại diện, về lựa chọn ứng cử viên theo quê quán, hoặc nơi ở, nơi làm việc, để cử tri có thể nắm bắt thông tin và giám sát ứng cử viên, cũng như đảm bảo sự gắn kết giữa đại biểu với cử tri và cộng đồng mà mình đại diện. Nghiên cứu tăng số dư ứng cử viên; tăng tỷ lệ đại biểu chuyên trách, bảo đảm tiêu chuẩn đại biểu; bảo đảm quyền giới thiệu ứng cử viên của cử tri tại cộng đồng cư trú; nghiên cứu bảo đảm quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài. Ngoài ra, cần quy định về vận động bầu cử, yêu cầu cung cấp thông tin, cương lĩnh bầu cử, chương trình hành động cụ thể... tạo điều kiện bầu được những đại biểu thực sự xứng đáng. Thể chế bầu cử cần có sự cải cách để đảm bảo dân chủ thực sự, tăng cường giám sát của Nhân dân và khiến đại biểu HĐND thực sự chịu trách nhiệm trước cử tri địa phương. Đổi mới quy trình hiệp thương bầu cử đảm bảo công khai, minh bạch, dân chủ. Về lâu dài, cơ chế hiệp thương bầu cử cần được xem xét lại. Hiệp thương có những ưu điểm và ý nghĩa nhất định; nhưng cũng dễ dẫn đến thiếu dân chủ, không thực sự phản ánh đầy đủ ý chí Nhân dân trong quá trình bầu cử. Hiệp thương phù hợp trong bối cảnh dân trí thấp, nhưng với điều kiện kinh tế - xã hội được nâng lên thì việc bầu cử kiểm phiếu

số đông là hoàn toàn khả thi. Ngoài ra, gắn liền với thể chế bầu cử, cần sớm xây dựng, hoàn thiện cơ chế cử tri trực tiếp bầu miễn đại biểu dân cử địa phương.

Về khiếu nại, tố cáo, cần chỉnh sửa, bổ sung những quy định còn thiếu sót như hướng dẫn về quyền tố cáo tiếp, giải quyết lại hoặc giải quyết tố cáo trong trường hợp quá hạn, quyền được bồi thường của người tố cáo, quy định biện pháp ngăn ngừa. Có quy định cụ thể về bảo vệ, động viên người khiếu nại, tố cáo, nhân chứng, chứng cứ, xử lý vi phạm pháp luật, khiếu nại, tố cáo không đúng sự thật, bôi nhọ, xúc phạm, hạ thấp uy tín, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Hoàn thiện pháp luật về tố tụng hành chính đảm bảo đầy đủ, chặt chẽ, thống nhất, đồng bộ; nghiên cứu ghi nhận quyền của người dân được yêu cầu xem xét tính hợp Hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật trong đó có văn bản của HĐND và UBND các cấp. Đối với quyền kiến nghị, phản ánh, phải quy định rõ mức độ pháp lý của hoạt động tiếp nhận và giải quyết đơn thư [168, tr.160]. Nghiên cứu mở rộng phạm vi trung cầu ý dân ở địa phương; cho phép cử tri chủ động đề xuất trung cầu ý dân về vấn đề cụ thể, sau đó chính quyền sẽ xem xét quyết định. Hoàn thiện thể chế về các quyền công dân, về thực hiện dân chủ ở cơ sở.

Đối với Mặt trận Tổ quốc, có thể bổ sung các phương pháp chất vấn, phỏng vấn, thành lập hội đồng tư vấn, giám định để kết luận về nội dung giám sát... Có thể trao cho đại diện Mặt trận quyền chất vấn người đứng đầu cơ quan trong các phiên họp, đoàn giám sát [87, tr.203]. Mặt trận cũng có thể có quyền cùng tham gia xác minh vụ việc khiếu nại, tố cáo [62, tr.26]; kết hợp với chính quyền tổ chức lấy ý kiến đối với các đề nghị, dự thảo văn bản, chính sách quan trọng của địa phương [62, tr.25]; chú trọng các phương pháp như lấy ý kiến cá nhân tiêu biểu, lập diễn đàn, triển khai lấy ý kiến cộng đồng, điều phối các cuộc đối thoại với Nhân dân.

Hình thức, phương pháp giám sát của Công đoàn quy định tại Hiến pháp và Luật Công đoàn chưa chi tiết, cần cụ thể hoá, hoặc xây dựng Quy chế về giám sát của Công đoàn các cấp. Giám sát của Đoàn Thanh niên cần được ghi nhận hơn rõ trong Luật Thanh niên; tiếp tục hoàn thiện và đồng bộ hoá thể chế về phạm vi, hình thức giám sát của Đoàn, cơ chế tiếp xúc, đối thoại, lắng nghe thanh niên. Quy định rõ hơn hình thức, phương pháp giám sát của Hội Liên hiệp phụ nữ theo hướng chủ động hơn, trách nhiệm của chính quyền địa phương lắng nghe, tiếp thu ý kiến của Hội. Về giám sát của Hội Nông dân, mới chỉ có vài quy định rải rác như tại Quyết định số

17/1998/QĐ-TTg “quy định trách nhiệm của các Bộ, các cấp chính quyền trong việc tạo điều kiện để các cấp Hội Nông dân Việt Nam hoạt động có hiệu quả”; Chỉ thị số 26/2001/CT-TTg “về việc tạo điều kiện cho Hội Nông dân các cấp tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo của nông dân”. Vì vậy, nên xem xét ban hành Nghị quyết liên tịch giữa Trung ương Hội Nông dân và Chính phủ về phối hợp hoạt động giám sát của Hội Nông dân các cấp. Về lâu dài, có thể nghiên cứu xây dựng Luật Nông dân Việt Nam, với chế định riêng về chức năng giám sát. Giám sát của Hội Cựu chiến binh cần được hoàn thiện theo hướng độc lập, chủ động hơn, quy định rõ hơn hình thức, phương pháp giám sát của Hội Cựu chiến binh.

Đối với Ban Thanh tra nhân dân, hai hình thức giám sát hiện nay gồm được mời tham dự phiên họp của UBND, HĐND và tổ chức Nhân dân giám sát, chưa tạo ra tính chủ động cao khi giám sát. Do đó, cần quy định các hình thức, phương pháp đa dạng, linh hoạt hơn cho Ban Thanh tra nhân dân. Có thể quy định thêm Ban Thanh tra nhân dân tham gia các cuộc họp, hội nghị cộng đồng để nắm bắt thông tin; đồng thời có thể tổ chức các cuộc giám sát độc lập khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức địa phương. Phương pháp có thể sử dụng là đối thoại, tọa đàm, gửi kiến nghị trao đổi...

Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng cũng cần được quy định thêm các hình thức phong phú hơn ngoài những hình thức hiện hành. Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng cũng nên tham gia các cuộc sinh hoạt cộng đồng, các cuộc họp, hội nghị ở khu dân cư để trao đổi, nắm bắt thông tin, cũng như vận động Nhân dân giám sát. Bổ sung quy định hướng dẫn, tổ chức cho Nhân dân giám sát hoạt động đầu tư công. Về phương pháp, bổ sung phương pháp tranh luận, nêu ý kiến, nghiên cứu tài liệu... nhằm làm rõ nội dung giám sát.

Giám sát của các tổ chức xã hội có thể thông qua các hình thức như: nghiên cứu, đóng góp ý kiến đối với các văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, dự án... của chính quyền địa phương; tham gia các cuộc đối thoại với chính quyền, các buổi hội thảo, diễn đàn. Các phương pháp giám sát có thể sử dụng là phản ánh, kiến nghị, tiến hành các nghiên cứu, khảo sát xã hội độc lập...

#### ***Thứ sáu, hoàn thiện các quy phạm pháp luật xác định thủ tục giám sát***

Tuỳ chủ thể và hình thức giám sát mà tiến hành xây dựng, hoàn thiện thủ tục triển khai hoạt động giám sát phù hợp, chặt chẽ, khoa học; công bố công khai; quy

định rõ quy trình tiếp nhận, tiếp thu, xử lý và phản hồi trong giám sát gắn với ràng buộc trách nhiệm rõ ràng của cơ quan, cán bộ, công chức địa phương có liên quan, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị.

Đối với tiếp xúc cử tri, cần thiết kế lại quy trình tổ chức đảm bảo khoa học, thực chất, phù hợp với các hình thức tiếp xúc cử tri khác nhau. Trong trường hợp tiếp xúc cử tri trước/sau kỳ họp có thể áp dụng quy trình đầy đủ, còn lại có thể tiến hành linh hoạt, chủ động theo quy trình rút gọn tùy theo nội dung, mục đích, thành phần tham dự, đối tượng tiếp xúc. Chương trình tiếp xúc cử tri nên giảm bớt thời gian đọc báo cáo tình hình kinh tế - xã hội địa phương; báo cáo cần ngắn gọn, thiết thực, đúng trọng tâm; tập trung vào báo cáo với cử tri về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu cũng như thực hiện chương trình hành động đã hứa khi ứng cử, làm cơ sở để cử tri giám sát, đánh giá đại biểu mà mình đã bầu. Đồng thời, dành thời gian để cử tri trao đổi, phản ánh, đề xuất, kiến nghị; gửi trước cho cử tri nghiên cứu những nội dung kỳ họp HĐND sẽ xem xét, thảo luận để cử tri cùng thảo luận, đóng góp ý kiến. Như vậy, đại biểu HĐND sẽ nắm bắt được thông tin từ thực tiễn và tiếng nói của cử tri để truyền tải và thảo luận tại kỳ họp HĐND.

Cụ thể hoá quy trình, gắn với thẩm quyền, trách nhiệm của cán bộ, cơ quan trong tiếp dân và trong giải quyết các vấn đề được đặt ra tại cuộc tiếp dân. Để đảm bảo hiệu quả tiếp công dân, cần xây dựng cơ chế phối hợp hiệu quả trong tiếp dân. Theo đó, cần quy định cụ thể mối quan hệ giữa các Ban Tiếp công dân ở các cấp với nhau để hướng dẫn nghiệp vụ chuyên môn, xây dựng báo cáo, nắm bắt thông tin, đôn đốc, kiểm tra. Xem xét xây dựng quy chế phối hợp tiếp công dân thống nhất; ban hành tiêu chí để các cơ quan tiếp công dân có thể xây dựng cơ sở dữ liệu khiếu nại, tố cáo. Pháp luật về tiếp công dân cần quy định cụ thể cơ chế theo dõi, giám sát việc xử lý các vấn đề do cơ quan tiếp công dân chuyển đến cơ quan, cá nhân có thẩm quyền. Ngoài ra, cần đồng bộ pháp luật tiếp công dân với pháp luật về đất đai, về khiếu nại, tố cáo và các lĩnh vực liên quan khác.

Cụ thể hoá về lấy ý kiến Nhân dân trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chương trình, kế hoạch, dự án... của chính quyền địa phương. Theo đó, chỉ rõ vấn đề/trường hợp lấy ý kiến, trình tự, thủ tục, nội dung lấy ý kiến; làm rõ chủ thể đề xuất, những vấn đề bắt buộc/lựa chọn lấy ý kiến, đối tượng, phương thức lấy ý kiến... Có thể quy định cụ thể số lần/cuộc lấy ý kiến tối thiểu, số lượng tổ chức,

cơ quan ngoài nhà nước tối thiểu cần lấy ý kiến về dự thảo văn bản và bắt buộc có báo cáo đánh giá về quá trình tham vấn công chúng trước khi thông qua và ký ban hành [35, tr.141].

Chuẩn hoá quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo từ tiếp nhận, thụ lý, xác minh, đối thoại cho đến công khai kết quả, gắn với thời hạn cụ thể, cập nhật vào cơ sở dữ liệu quốc gia về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Rà soát, hoàn thiện các văn bản hướng dẫn thi hành để thực hiện đồng bộ, nghiêm minh Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, đảm bảo trình tự tiếp nhận phản ánh, khiếu nại, tố cáo đơn giản, gọn nhẹ, dễ thực hiện, trong đó có các hình thức thông qua đường dây nóng, email, internet (cho phép nộp đơn khiếu nại qua đường bưu chính, qua Cổng thông tin điện tử, cho phép hình thức tố cáo miệng...). Cụ thể hoá quy định về bảo vệ người tố cáo và người giám sát tích cực (về danh tính, việc làm và an toàn cá nhân); gắn với trách nhiệm của cơ quan thanh tra, công an, viện kiểm sát. Đối với quyền kiến nghị, phản ánh, cần ban hành các quy định cụ thể kèm theo biểu mẫu, cách thức, trình tự thực hiện quyền kiến nghị, phản ánh và các hoạt động đề xuất dân nguyện khác.

Về trưng cầu ý dân, hướng dẫn cụ thể một số nội dung của Luật Trưng cầu ý dân, làm rõ những vấn đề đặc biệt quan trọng bắt buộc đưa ra trưng cầu và những trường hợp áp dụng trưng cầu ý dân tùy nghi; gắn với trình tự, thủ tục cụ thể, bổ sung yêu cầu cung cấp thông tin về nội dung, phương án trưng cầu, cách thức xác định kết quả, tỷ lệ người dân đồng ý trong từng trường hợp; làm rõ hiệu lực của trưng cầu ý dân theo hướng bắt buộc chính quyền tôn trọng và thực hiện kết quả trưng cầu ý dân.

Về trình tự, thủ tục liên quan đến giám sát của Mặt trận và tổ chức CT-XH, cần rà soát đảm bảo quy định rõ ràng, phù hợp, thuận tiện. Chẳng hạn, theo quy định hiện hành có hai hình thức bãi nhiệm đối với đại biểu HĐND đó là HĐND bãi nhiệm hoặc đưa ra để cử tri bãi nhiệm theo đề nghị của Mặt trận cùng cấp [150, Điều 36]. Cả hai hình thức này đều cần rõ hơn về quy trình, thủ tục. Ngoài ra, cần làm rõ cách thức, quy trình tiến hành giám sát và xử lý kết quả giám sát; trách nhiệm của cơ quan hữu quan trong phản hồi, tạo điều kiện cho giám sát của Mặt trận.

Vai trò của Mặt trận và các đoàn thể trong tuyên truyền, hỗ trợ, bảo vệ công dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo cũng cần quy định cụ thể hơn. Chẳng hạn, thay vì quy định chung chung Mặt trận “động viên nhân dân nghiêm chỉnh thi hành pháp luật về khiếu nại” [146, Điều 66] thì nên quy định thành “tuyên truyền, vận động

nhân dân chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật về khiếu nại”. Luật Khiếu nại cần quy định rõ trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban Mặt trận các cấp và người đứng đầu tổ chức CT-XH khi tham gia giải quyết khiếu nại; xác định Mặt trận có quyền nghiên cứu, xác minh, làm rõ vụ việc, chứ không chỉ đơn thuần nhận và chuyển đơn thư; quy định cơ quan giải quyết khiếu nại cần thông báo cho Mặt trận về kết quả giải quyết khiếu nại; có chế tài xử lý những trường hợp kiến nghị của Mặt trận không hoặc chậm được giải quyết không có lý do chính đáng, hoặc giải quyết không đúng quy định.

Về phản biện xã hội, quy định rõ đối tượng, nội dung, phạm vi, cơ chế thực hiện phản biện, giám sát sau phản biện, cơ chế phối hợp giữa Mặt trận và các tổ chức thành viên, cũng như với các cơ quan tiếp nhận sự phản biện; chế tài đối với trường hợp ban hành chủ trương, chính sách không qua phản biện, chậm trễ thực hiện thủ tục phản biện, về giải trình của chủ thể nhận phản biện về tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến phản biện của Mặt trận.

Đặc biệt, để đảm bảo sự gắn kết giữa tổ chức Mặt trận với Nhân dân, đảm bảo tính chất đại diện Nhân dân, cần ghi nhận trách nhiệm của Mặt trận, tổ chức CT-XH các cấp trong tiếp thu, tổng hợp, xử lý các ý kiến, yêu cầu, kiến nghị của Nhân dân địa phương. Hướng dẫn chi tiết khoản 4 Điều 8 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về việc Nhân dân giám sát hoạt động của Mặt trận và các tổ chức thành viên.

Quy định rõ hơn trình tự, thủ tục để Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng giám sát chính quyền cấp xã, gắn với quyền và trách nhiệm của các bên liên quan. Trong đó, cần có những quy định cụ thể, khả thi về điều kiện, phương thức giám sát của hai Ban; về việc huy động Nhân dân tham gia giám sát; về trách nhiệm hợp tác, cung cấp thông tin cho các Ban.

***Thứ bảy, hoàn thiện các quy phạm pháp luật xác định hậu quả pháp lý của giám sát***

Khác với giám sát của cơ quan nhà nước vốn gắn với chế tài trực tiếp, giám sát của Nhân dân phát huy hiệu quả thông qua nghĩa vụ giải trình, điều chỉnh hành vi, trách nhiệm chính trị và sức ép xã hội đối với chính quyền địa phương. Do đó, việc xác định rõ hệ quả của giám sát và mối liên thông với các cơ chế kiểm soát quyền lực khác là điều kiện để chứng minh rằng giám sát của Nhân dân không chỉ “được ghi nhận” mà còn “có tác dụng” trong kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước. Như vậy, cần có các quy định cụ thể về trách nhiệm tiếp thu, giải quyết, phản hồi ý kiến,

kiến nghị sau giám sát, trong đó nêu rõ chủ thể giải quyết, thời hạn, yêu cầu công khai, báo cáo việc tiếp thu, giải quyết trước Nhân dân (thông báo, thông cáo, tổ chức họp báo, trả lời báo chí...), giải trình về những vụ việc chưa hoặc không giải quyết). Chẳng hạn, trong giải quyết khiếu nại, cần nhấn mạnh vấn đề trách nhiệm giải trình. Cơ quan hành chính không chỉ giải quyết vụ việc, mà còn phải giải trình thấu đáo và chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Theo đó, Luật khiếu nại (sửa đổi, bổ sung) tới đây cần quy định rõ nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại; đồng thời ghi nhận trách nhiệm giải trình không chỉ dừng lại ở người ra quyết định, mà còn có cả đơn vị tham mưu, pháp chế.

Pháp luật cần bổ sung chế tài với trường hợp không tiếp nhận, tiếp nhận nhưng không phản hồi hoặc phản hồi chậm, phản hồi chiếu lệ mà không giải trình lý do xác đáng. Cụ thể, quy định rõ trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương chế tài xử lý khi chính quyền “phớt lờ” ý kiến Nhân dân. Bổ sung các biện pháp theo dõi quá trình xử lý và trả lời kiến nghị giám sát; trường hợp cử tri kiến nghị nhiều lần, quá trình xử lý kéo dài, cần có cơ chế đề nghị cơ quan có thẩm quyền đề ra giải pháp, lộ trình giải quyết dứt điểm; tăng cường chất vấn đối với những kiến nghị chậm giải quyết hoặc giải quyết chưa dứt điểm. Khi người dân nhận thấy tiếng nói của mình có thể tạo ra sự thay đổi tích cực, họ sẽ có động lực mạnh mẽ hơn để tham gia giám sát.

Do đó, cần xây dựng được một cơ chế lắng nghe, tiếp thu, xử lý và phản hồi kết quả/ý kiến giám sát của Nhân dân (gắn với trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương và cả những chế tài pháp lý đi kèm), với các trụ cột như sau:

Thứ nhất, tiếp nhận ý kiến, kiến nghị của Nhân dân cần công khai, với một nguyên tắc “mọi ý kiến phải để lại dấu vết số”. Có thể vận hành một hệ thống tiếp nhận kiến nghị qua Cổng Thông tin quốc gia hoặc VneID. Công dân có thể lựa chọn một địa chỉ cụ thể để gửi ý kiến, kiến nghị hoặc thiết kế hệ thống tự động định danh trách nhiệm (tự động chuyển tới cơ quan có thẩm quyền)

Thứ hai, luật hoá cơ chế phản hồi bắt buộc và nghĩa vụ giải trình lý do. Cơ quan có thẩm quyền bắt buộc phải trả lời mọi kiến nghị của Nhân dân (chấp nhận/từ chối/giải thích, giải trình lý do). Trong môi trường số thì phản hồi này được thể hiện công khai trên Cổng Dịch vụ công hoặc ứng dụng VneID. Phản hồi phải chứa đựng căn cứ pháp lý và dữ liệu thực tế (giải trình) chứ không phải chỉ đơn giản là “Đã tiếp nhận và sẽ xem xét”. Quy định rõ thời gian trả lời (ví dụ trong 7-15 ngày).

Thứ ba, có cơ chế bắt tín hiệu “đèn giao thông” cho thời hạn xử lý. Ví dụ, xanh: dưới 7 ngày (trong thời hạn); vàng: 7 - 15 ngày (sắp đến hạn); đỏ: trên 15 ngày (quá hạn/vi phạm nghĩa vụ phản hồi). Hệ thống tự động báo cáo tín hiệu lên cơ quan cấp trên hoặc cơ quan thanh tra. Nếu không phản hồi, công dân có quyền kiện vì lỗi “không hành động”.

Thứ tư, đối thoại bắt buộc khi đạt ngưỡng. Ví dụ, nếu có trên 500 kiến nghị về một nội dung nhất định thì chính quyền phải tổ chức đối thoại công khai, có sự tham gia của cơ quan thanh tra, báo chí và các chuyên gia độc lập.

Thứ năm, Nhân dân được quyền kháng nghị phản hồi, nếu không đồng ý với nội dung phản hồi. Khi đó, một hội đồng độc lập (gồm đại biểu HĐND, luật sư, tổ chức chính trị - xã hội...) sẽ tiến hành xem xét lại phản hồi.

Như vậy, với việc phản hồi là bắt buộc và công khai, cùng áp lực về thời gian, đảm bảo phản hồi có chất lượng, có căn cứ, sẽ chuyển cơ chế xin - cho sang cơ chế trách nhiệm - giải trình, góp phần buộc chính quyền địa phương thực sự chịu trách nhiệm trước Nhân dân, thực sự chịu sự giám sát của Nhân dân.

Đồng thời, có các quy định xử lý các hành vi cản trở giám sát Nhân dân hoặc trù úm, trả thù cán bộ làm nhiệm vụ giám sát. Áp dụng chế tài xử lý hành vi từ chối cung cấp thông tin mà không có lý do chính đáng, hợp pháp của cơ quan, người có thẩm quyền. Xây dựng bộ quy tắc ứng xử trong tiếp công dân, làm rõ chế tài xử lý đối với cán bộ tiếp công dân có hành vi vi phạm pháp luật. Quy định rõ trách nhiệm của Chủ tịch UBND xã khi không tổ chức hoặc chậm tổ chức hội nghị đối thoại, trao đổi với Nhân dân địa phương hàng năm. Có chế tài xử lý vi phạm pháp luật về hội họp và lập hội; vi phạm luật báo chí, cản trở báo chí tác nghiệp, từ chối cung cấp thông tin mà không có lý do chính đáng. Ngoài ra, cần có chế tài xử lý nghiêm các trường hợp lợi dụng quyền giám sát để chống phá, cản trở hoạt động của chính quyền, gây mất ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, bôi nhọ uy tín, xúc phạm danh dự người khác, bảo đảm pháp chế, kỷ cương trong hoạt động giám sát.

#### ***Thứ tám, nghiên cứu xây dựng Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân***

Có thể thấy, thể chế giám sát của Nhân dân còn nhiều mảng khuyết thiếu, nhiều quy định đã có tản mạn ở các văn bản pháp luật cũng chưa đầy đủ, chưa cụ thể, chưa có tính pháp lý cao để thực sự tạo thuận lợi cho Nhân dân giám sát. Sự thiếu vắng khung thể chế đồng bộ không chỉ làm suy giảm hiệu quả giám sát mà còn có thể

là sơ hở cho các hoạt động xuyên tạc, chống phá chính quyền. Trước mắt, có thể tiến hành sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Trong dài hạn, nên cân nhắc xây dựng Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân, giao cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chủ trì soạn thảo, và lấy ý kiến rộng rãi trong Nhân dân. Việc xây dựng Luật này góp phần thể chế hoá các quan điểm của Đảng trong “xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân”; đồng thời hiện thực hoá một trong những nhiệm vụ trọng tâm mà Đại hội Mặt trận Tổ quốc Việt Nam khóa IX (nhiệm kỳ 2019-2024) đề ra là “Nghiên cứu đề xuất xây dựng Dự án Luật về hoạt động giám sát của Nhân dân”.

Luật Hoạt động giám sát của Nhân dân sẽ điều chỉnh một cách trực tiếp và toàn diện vấn đề giám sát của Nhân dân. Theo đó, cần quy định cụ thể, thống nhất những vấn đề như phạm vi điều chỉnh; định nghĩa hoạt động giám sát của Nhân dân; mục đích, nguyên tắc giám sát; các chủ thể thực hiện giám sát; đối tượng, nội dung giám sát; các hình thức giám sát và phương pháp, thủ tục có liên quan; trách nhiệm của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong việc cung cấp thông tin, hỗ trợ kinh phí, phối hợp, tạo điều kiện cho hoạt động giám sát của Nhân dân, cơ chế tiếp nhận, giải quyết và phản hồi thông tin, ý kiến từ hoạt động giám sát; chế tài xử lý các trường hợp bất hợp tác, cản trở, gây khó khăn cho hoạt động giám sát hoặc lợi dụng quyền giám sát nhằm mục đích xấu... Tập hợp, hệ thống hoá, pháp điển hoá, bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật điều chỉnh giám sát của Nhân dân, tạo lập hành lang pháp lý vững chắc để hiện thực hoá quyền giám sát của Nhân dân trong thực tiễn.

#### **4.2.4. Hoàn thiện các thiết chế đại diện Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam**

Hoàn thiện các thiết chế đại diện Nhân dân trên cơ sở kiện toàn tổ chức bộ máy; tăng cường nguồn lực; đổi mới phương thức hoạt động; nâng cao tính độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm nhằm đảm bảo giám sát khách quan, thực chất và hiệu quả; nâng cao tính chủ động, tích cực và năng lực giám sát.

##### ***Thứ nhất, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Mặt trận và các tổ chức CT-XH, phát huy vai trò nòng cốt trong đại diện Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương***

Phát huy vai trò giám sát “theo hướng chủ động, từ sớm, từ cơ sở, đảm bảo tính dân chủ, khách quan, mang tính xây dựng; tập trung vào những chủ trương,

chính sách lớn, những vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, những vấn đề xã hội quan tâm, bức xúc; việc tu dưỡng, rèn luyện đạo đức, lối sống của người đứng đầu, cán bộ chủ chốt và cán bộ, đảng viên” [193, tr.34]. Mặt trận các cấp cần rà soát những nội dung, lĩnh vực mà Nhân dân quan tâm và Nhà nước đề nghị phối hợp để xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát nhiệm kỳ và hàng năm.

Để tăng cường năng lực giám sát, cần đổi mới mạnh mẽ tổ chức và hoạt động của hệ thống Mặt trận và các tổ chức CT-XH ở địa phương, tăng sự gắn kết thực chất với các cộng đồng mà mình đại diện. Tập trung kiện toàn bộ máy, cải tiến phương thức hoạt động; trong đó chú ý huy động, quy tụ những thành viên tiêu biểu, ưu tú, có khả năng tham gia hoạt động; hướng mạnh về cơ sở, gắn bó với quần chúng, “bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên, hội viên và nhân dân” [48, tr.43]. Trong bối cảnh sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy hệ thống chính trị hiện nay, cần tiếp tục rà soát, hoàn thành việc sắp xếp, tinh gọn hệ thống Mặt trận, các tổ chức CT-XH, các hội quần chúng vào Mặt trận. Nghiên cứu thành lập Ban Công tác hội quần chúng ở tỉnh, hoặc thành lập một bộ phận theo dõi giúp cho Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận cấp tỉnh theo dõi hướng dẫn, quản lý các hội quần chúng. Đặc biệt, khi tổ chức mô hình chính quyền địa phương hai cấp, địa bàn cấp xã rất rộng lớn, chính quyền cấp xã được trao nhiều chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền hơn, đòi hỏi phải đầu tư tăng cường nguồn lực cho Mặt trận cấp xã. Cùng cố, nâng cao hiệu quả hoạt động của Ban Công tác Mặt trận ở khu dân cư. Ở cấp xã cũng cần phân công cán bộ để theo dõi các hội quần chúng. Nâng cao chất lượng hoạt động của các chi hội, chi đoàn của các tổ chức CT-XH và các chi hội của các hội quần chúng.

Hiện nay, “tổ chức, biên chế bộ máy giúp việc của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp do cơ quan có thẩm quyền quy định” [149, Điều 37]; “kinh phí hoạt động của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp do ngân sách nhà nước bảo đảm theo quy định của pháp luật” [149, Điều 38]. Điều này tạo ra sự lệ thuộc của Mặt trận (chủ thể giám sát) trước chính quyền các cấp (chủ thể chịu sự giám sát); trong nhiều trường hợp khó đảm bảo được tính khách quan, hoặc dễ rơi vào nể nang, né tránh, lơ là trách nhiệm giám sát. Vì vậy, cần đảm bảo điều kiện hoạt động độc lập hơn cho Mặt trận; từng bước đa dạng nguồn ngân sách, khuyến khích tự chủ về tài chính, tự chịu trách nhiệm về nguồn lực; không xác định người làm việc trong Mặt

trận và tổ chức CT-XH là cán bộ, công chức mà trả lương theo thoả thuận. Sau năm 2030, nghiên cứu khả năng các thành viên, hội viên tiến hành bầu cử dân chủ, lựa chọn lãnh đạo của tổ chức mình.

Phát huy vai trò nòng cốt của Mặt trận trong đại diện Nhân dân giám sát chính quyền. Bản thân Mặt trận và các tổ chức CT-XH phải xác định rõ giám sát là chức năng cơ bản và nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng. Từ đó, có chương trình, kế hoạch giám sát cụ thể; ưu tiên những nội dung phù hợp, thiết thực, cấp bách ở địa phương; xác định và đề xuất với chính quyền vấn đề cần phối hợp, hỗ trợ và kêu gọi sự tham gia của các đoàn thể khác. Mặt trận phải sâu sát quần chúng, thành viên, hội viên để lắng nghe, nắm bắt thông tin, ý kiến, nguyện vọng của họ; đa dạng hoá các hình thức và phương pháp tập hợp, vận động, tiếp nhận thông tin từ Nhân dân, đặc biệt ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Đồng thời, cần thiết lập hệ thống tiếp nhận và xử lý thông tin, ý kiến phản ánh từ Nhân dân; không nên chỉ đơn thuần đóng vai trò kênh trung gian truyền đạt ý kiến, kiến nghị mà cần có sự chủ động phân tích, đánh giá. Triển khai hoạt động giám sát trên cơ sở kết hợp nhiều hình thức giám sát: tổ chức đoàn giám sát, tham gia đoàn giám sát, nghiên cứu văn bản...; đồng thời công khai, lan toả kết quả giám sát cho xã hội, cộng hưởng hiệu quả giám sát giữa Mặt trận và các cá nhân, tổ chức khác [168, tr.153] và nêu cao hơn nữa trách nhiệm trong theo dõi tình hình tiếp thu, xử lý ý kiến giám sát.

Xây dựng lực lượng cán bộ Mặt trận và đoàn thể có trách nhiệm, có bản lĩnh, kiến thức, năng lực, kỹ năng (lập luận, thuyết trình, phản biện, làm việc nhóm...), nghiệp vụ giám sát (tìm hiểu thông tin, điều tra, xác minh, xem xét báo cáo...). Đổi mới, nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn cho đội ngũ cán bộ làm công tác giám sát. Đào tạo, bồi dưỡng cần kết hợp giữa lý luận, hiểu biết pháp luật, kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng giám sát, phẩm chất, bản lĩnh; thông qua hình thức đa dạng, sát thực (các lớp ngắn hạn/định kỳ, có chuyên gia giàu kinh nghiệm, tổ chức tọa đàm trao đổi kinh nghiệm, khảo sát thực tế...). Lựa chọn, bố trí cán bộ tham mưu và thực hiện giám sát phù hợp (uy tín, trung thực, thẳng thắn, nhạy bén, năng lực phán đoán, phát hiện vấn đề, tư duy phản biện...); phát huy vai trò Hội đồng tư vấn/Ban tư vấn của Mặt trận ở địa phương; có chính sách đãi ngộ hợp lý, thu hút, tuyển chọn, xây dựng mạng lưới chuyên gia, cộng tác viên (bao gồm các cá nhân tiêu

biểu, người ngoài Đảng, chuyên gia, trí thức về hưu...), tạo diễn đàn tự do, cởi mở để lắng nghe, thu thập ý kiến và khai thác trí tuệ của họ giúp Mặt trận triển khai giám sát có chất lượng.

Bên cạnh đó, Mặt trận cần chủ động phối hợp với các thiết chế khác. Giám sát nhà nước thông qua thanh tra, kiểm tra, kiểm sát... mang tính quyền lực công, tính cưỡng chế sẽ góp phần phát huy giá trị giám sát của Nhân dân. Do đó, cần cụ thể hoá cơ chế thông tin, báo cáo, trao đổi công tác giữa các bên. Chẳng hạn, Mặt trận có trách nhiệm thông tin với chính quyền địa phương về chương trình hoạt động hàng tháng, hàng quý, hàng năm của Mặt trận; phản ánh ý kiến, quan điểm của quần chúng, hội viên với cơ quan hữu quan... Ngược lại, chính quyền các cấp có nghĩa vụ thông báo về tình hình địa phương, về chủ trương, hoạt động và các phản ứng chính sách,... Mặt trận cần thông qua Quy chế phối hợp để kết nối được các tổ chức CT-XH, các thiết chế dân chủ ở cơ sở, các tổ chức xã hội, truyền thông và Nhân dân để có những góc nhìn đa chiều về quan điểm, nhu cầu của quần chúng, hình thành một cơ chế giám sát đồng bộ, cộng hưởng sức mạnh và hiệu quả giám sát. Thúc đẩy chuyển đổi số trong hệ thống Mặt trận và tổ chức thành viên, nhằm kết nối, chia sẻ thông tin; nâng cao hiệu quả chỉ đạo, hướng dẫn, triển khai nhiệm vụ và tổ chức các diễn đàn, các kênh tiếp nhận ý kiến, kiến nghị của Nhân dân.

Các tổ chức CT-XH cũng cần phát huy tốt hơn vai trò chủ động trong giám sát. Công đoàn cần phối hợp tốt hơn với Mặt trận và chính quyền địa phương; thường xuyên theo dõi, phát hiện, kiến nghị kịp thời. Hội Nông dân tập trung tuyên truyền, vận động cán bộ, hội viên nhận thức đầy đủ, đúng đắn về chức năng, nhiệm vụ giám sát của mình; lập kế hoạch giám sát, xác định vấn đề trọng tâm ưu tiên giám sát; thường xuyên nắm bắt thông tin, bám sát thực tiễn để triển khai hoạt động; kịp thời có các can thiệp giám sát, đề nghị các bên liên quan chấn chỉnh hoạt động, khắc phục hậu quả. Đoàn Thanh niên cần nâng cao tính chủ động cho cán bộ, đoàn viên, thanh niên trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ giám sát của Đoàn; xây dựng kế hoạch giám sát; chủ động tham mưu, đề xuất cấp uỷ, chính quyền để Đoàn thực hiện tốt hơn vai trò giám sát. Hội Liên hiệp phụ nữ tăng cường phối hợp với cấp uỷ đảng, chính quyền và các cấp Hội trong chia sẻ thông tin, lập kế hoạch, triển khai và báo cáo kết quả hoạt động. Có các hình thức trao đổi, đối thoại với chính quyền địa phương. Hội

Cựu chiến binh cũng cần tăng cường tuyên truyền, quán triệt về nhiệm vụ giám sát tới cán bộ, hội viên; chú ý theo dõi tình hình, nắm bắt thông tin, lựa chọn vấn đề, thực hiện các hoạt động giám sát phù hợp.

***Thứ hai, tăng cường vị thế và năng lực giám sát của các thiết chế dân chủ ở cơ sở***

Trước hết cần đẩy mạnh tuyên truyền, nâng cao nhận thức, sự quan tâm, hợp tác của cộng đồng xã hội, cán bộ, công chức đối với hoạt động của các thiết chế dân chủ ở cơ sở. Mặt trận các cấp cần tăng cường sự hướng dẫn, phối hợp cùng các thiết chế trong thực hiện nhiệm vụ giám sát. Các Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng trên cơ sở nắm bắt thông tin về hoạt động của chính quyền địa phương, về các chương trình, dự án tại địa phương và nhu cầu, ý kiến của nhân dân địa phương để lựa chọn nội dung giám sát thiết thực, phù hợp với tình hình, điều kiện thực tế của từng địa phương. Hoạt động giám sát cần tiến hành thường xuyên, có trọng tâm, gắn trực tiếp với mục đích phát hiện, xử lý kịp thời hành vi vi phạm pháp luật. Ngoài ra, cần có đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm; có chế độ đãi ngộ, khen thưởng, biểu dương hợp lý; xử lý nghiêm cá nhân, cơ quan gây cản trở, thực hiện không đúng hoặc không thực hiện các kiến nghị giám sát của các Ban.

Kiểm toàn bộ máy, điều kiện hoạt động của các Ban. Nghiên cứu cơ chế để người dân tự bầu thay vì “định hướng” trong thành lập Ban. Thanh tra nhân dân cần được hiểu như một tổ chức do quần chúng tự nguyện lập ra, chứ không phải cấp cơ sở, chịu sự quản lý chỉ đạo của Mặt trận, Công đoàn hay chính quyền cơ sở. Mặt trận và Công đoàn phối hợp tổ chức việc bầu cử Ban Thanh tra nhân dân trong kỳ đại hội của người lao động ở cơ sở. Tăng tính quần chúng của tổ chức thanh tra nhân dân, xây dựng mạng lưới uỷ viên Thanh tra nhân dân rộng rãi, liên hệ chặt chẽ với nhân dân [188, tr.343]; ưu tiên mời cán bộ hưu trí có chuyên môn (kỹ sư xây dựng, kế toán, luật sư...) sinh sống tại địa phương tham gia các Ban này; có biện pháp tuyên truyền, huy động Nhân dân cùng tham gia giám sát. Nghiên cứu phương án số hoá hoạt động giám sát của các Ban nhằm tăng cường hiệu quả giám sát và vượt qua rào cản về quy mô địa lý sau sáp nhập các đơn vị hành chính. Có thể xây dựng hệ thống/cổng thông tin giám sát cho phép các Ban tiếp nhận phản ánh của người dân; đồng thời cập nhật tình hình (báo cáo, hình ảnh, video...), kết nối trực tiếp kết quả

giám sát với hệ thống thông tin của cơ quan thanh tra cấp tỉnh, UBND, HĐND và Mặt trận Tổ quốc cấp cơ sở. Mặt trận, thanh tra nhà nước hướng dẫn giúp đỡ Ban Thanh tra nhân dân về nghiệp vụ. Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn về kiến thức, nghiệp vụ, bản lĩnh và các phẩm chất cần thiết cho đội ngũ thành viên của các Ban. Đặc biệt, nên có các khoá hướng dẫn đọc bản vẽ, kiểm tra dự toán, ghi chép biên bản hiện trường...

Để tăng cường tính độc lập cho Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng; có thể để HĐND cấp tỉnh (thay vì UBND cấp xã như hiện nay) hỗ trợ phương tiện, kinh phí cho các Ban; quy định cụ thể chế độ đãi ngộ, phụ cấp dành cho thành viên các Ban; sửa quy định Ban Thanh tra nhân dân chịu sự chỉ đạo của Mặt trận cùng cấp, thay bằng cơ chế “phối hợp hoạt động”. Nghiên cứu cơ chế “khoán kinh phí theo vụ việc/dự án” thay vì trả phụ cấp cào bằng như hiện nay, nhằm khuyến khích sự tận tâm của cán bộ tham gia giám sát.

***Thứ ba, phát huy vai trò và tăng cường năng lực của các tổ chức xã hội trong giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương***

Các tổ chức xã hội ở Việt Nam tuy khá phong phú, nhưng đa phần vẫn hoạt động dựa trên sự hỗ trợ của Nhà nước, tham gia giám sát còn hạn chế. Do đó, cần sớm phát triển theo hướng tự chủ, tự quản, từng bước bãi bỏ sự bao cấp, trừ khi triển khai các công việc theo đặt hàng của Nhà nước. Quán triệt nguyên tắc tự nguyện; tự quản về tổ chức, tự thành lập bộ máy chịu trách nhiệm trước hội viên và trước pháp luật; tự chủ về tài chính, chủ động huy động nguồn lực, tự quyết định chương trình hoạt động theo nhu cầu thực tiễn, mục tiêu của tổ chức hoặc yêu cầu, khuyến nghị của cơ quan có thẩm quyền; khuyến khích tham gia đấu thầu cung ứng dịch vụ công để tạo lập nguồn kinh phí riêng, độc lập giám sát [66, tr.29]. Tăng cường vai trò của các hội nghề nghiệp độc lập, làm tăng chất lượng và tính khách quan trong giám sát.

Các tổ chức xã hội cần được tham gia các chương trình bồi dưỡng, tập huấn, thông tin về pháp luật, chính sách, quy trình công việc, dự án... liên quan đến lĩnh vực hoạt động của mình; được hỗ trợ về tài chính, kỹ thuật, công nghệ... để thu thập, phân tích và phản ánh thông tin, ý kiến, thực hiện công tác giám sát độc lập; đồng thời kết nối với Mặt trận, các tổ chức CT-XH và các tổ chức xã hội khác thông qua các mạng lưới, diễn đàn nhằm chia sẻ thông tin, trao đổi kinh nghiệm, phối hợp hoạt động.

***Thứ tư, phát huy tiềm năng, lợi thế và sức mạnh của truyền thông trong giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương***

Nghiên cứu đa dạng hoá hình thức sở hữu của các đơn vị báo chí, xuất bản, trong đó có các đơn vị thuộc sở hữu tư nhân, phát triển báo chí, các kênh thông tin đại chúng địa phương. Hiện nay hoạt động báo chí của các đơn vị tư nhân chỉ giới hạn ở loại hình tạp chí khoa học, chưa có báo in, báo nói... Mạnh dạn xã hội hóa sẽ góp phần khắc phục tình trạng báo chí “dè chừng”, nể nang, hay bị chi phối, kiểm duyệt, chịu sức ép, nhất là những trường hợp nhạy cảm, liên quan đến những sai lầm, vi phạm nghiêm trọng của hệ thống công quyền. Giai đoạn 2030-2045 có thể nghiên cứu từng bước thí điểm cho phép các tờ báo, hãng truyền thông tư nhân hoạt động, cạnh tranh lành mạnh theo pháp luật, thúc đẩy sự đa dạng thông tin, tính độc lập trong giám sát chính quyền các cấp.

Tạo lập môi trường để các thiết chế truyền thông tác nghiệp: tăng cường phát thanh, truyền hình trực tiếp, phỏng vấn, đưa tin về các kỳ họp, phiên họp của HĐND, UBND; thành lập các văn phòng báo chí (phòng truyền thông) của chính quyền để cung cấp thông tin, tổ chức họp báo, giải trình trước Nhân dân [188, tr.317]; phát triển các trung tâm nghiên cứu, khảo sát, điều tra dư luận xã hội [188, tr.318]; khai thác truyền thông số nhằm tăng cường giám sát của Nhân dân ở địa phương... Phát huy hơn nữa vai trò của truyền thông trong nâng cao dân trí, lôi cuốn, vận động Nhân dân, tăng cường sức mạnh chính trị cho Nhân dân.

Bên cạnh đó, cần bảo đảm quản lý nhà nước về báo chí, truyền thông. Theo đó, “sắp xếp ngành xuất bản, in và phát hành theo hướng tinh gọn, chất lượng, hiện đại hóa”, “tăng cường quản lý và phát triển các loại hình truyền thông, thông tin trên internet” [48, tr.146]. Thực hiện nghiêm quy trình kiểm chứng, thẩm định thông tin, đảm bảo độ tin cậy, chính xác; cân nhắc, đăng tải thông tin có chọn lọc để vừa cung cấp thông tin khách quan, đúng mực, vừa tránh gây hoang mang quá mức hoặc bị kẻ xấu lợi dụng xuyên tạc, ảnh hưởng xấu đến ổn định CT-XH, thuần phong mỹ tục [48, tr.146]; thực hiện hiệu quả Luật An ninh mạng, xử lý nghiêm các vi phạm trong hoạt động báo chí, truyền thông; hướng tới xây dựng một nền báo chí, truyền thông lành mạnh, chuyên nghiệp, khoa học, hiện đại, nhân văn, hoạt động đúng tôn chỉ, mục đích, góp phần tạo ra một kênh giám sát chính quyền có chất lượng.

Xây dựng đội ngũ phóng viên, nhà báo có năng lực nghiệp vụ; vững vàng về tư tưởng; có bản lĩnh, đạo đức nghề nghiệp; phát huy vai trò giám sát và phản biện xã hội. Phát huy vai trò của các cơ sở đào tạo nghề báo và Hội Nhà báo Việt Nam trong đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn cũng như trong bảo vệ người làm báo. Nghiên cứu mở rộng các giải thưởng báo chí nhằm tôn vinh các nhà báo, phóng viên có đóng góp tích cực vào hoạt động giám sát, phản biện xã hội.

#### **4.2.5. Hoàn thiện hệ thống tổ chức và nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương**

Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của hệ thống chính quyền địa phương cũng là nền tảng tạo điều kiện cho giám sát của Nhân dân. Xu hướng chung của các quốc gia có hệ thống chính quyền địa phương mạnh mẽ, trong sạch và hiệu quả là xây dựng chính quyền địa phương tự quản và chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương. Đức phân định thẩm quyền rõ ràng giữa chính quyền các cấp theo nguyên tắc bổ trợ (subsidiary), theo đó việc gì cấp này làm thì cấp kia sẽ không làm, chính quyền trung ương chỉ làm những gì mà chính quyền địa phương không làm tốt hơn [144, tr.78]. Nguyên tắc này vừa tạo quyền chủ động ở địa phương, vừa giúp việc xác định và truy cứu trách nhiệm dễ dàng, Nhân dân cũng thuận tiện trong giám sát đối với từng cấp chính quyền. Ở Pháp, nền hành chính có truyền thống tập trung quyền lực vào trung ương, kết hợp giữa phân quyền và tản quyền, và cũng theo nguyên tắc trung ương sẽ làm những gì mà địa phương không thể làm được. Vương quốc Anh thực hiện phân quyền theo nguyên tắc điều chỉnh (regulation), trao quyền tự quản cao cho chính quyền địa phương, nhấn mạnh tính minh bạch và sự tham gia của công chúng để có thể giám sát hiệu quả.

Việt Nam hiện chủ yếu phân cấp, phân quyền tới cấp tỉnh, nhưng trách nhiệm giải trình lại tập trung ở cấp dưới và cấp cơ sở; thiếu rõ ràng về quyền và trách nhiệm, dẫn đến hiện tượng đùn đẩy, né tránh; tình trạng manh mún, cát cứ trong thực hiện quyền lực nhà nước. Do đó, giai đoạn tới cần tiếp tục thúc đẩy phân cấp, phân quyền rành mạch, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp chính quyền, mỗi cơ quan, vị trí công tác, trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể, theo nguyên tắc một việc chỉ giao một người/cơ quan chịu trách nhiệm. Nhấn mạnh cơ chế chịu trách nhiệm trực tiếp của chính quyền địa phương trước Nhân dân, HĐND cùng cấp, thay vì thiên về chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên (trong khi lại

không quy định chế tài cụ thể). Chú trọng nâng cao năng lực và trách nhiệm của chính quyền cơ sở, bởi đây là cấp chính quyền trực tiếp phục vụ Nhân dân. Nghiên cứu ở các quốc gia phát triển cho thấy đa phần các nước đều quan tâm giám sát chính quyền cơ sở. Đặc biệt, khi không còn cấp huyện, cần xác định lại một cách khoa học, hợp lý nhiệm vụ, thẩm quyền giữa chính quyền cấp tỉnh và cấp cơ sở, đầu tư xây dựng chính quyền cơ sở mạnh, gắn kết và chịu sự giám sát của Nhân dân hơn.

Bên cạnh đó, khi thể chế đã hoàn thiện, yếu tố quyết định vẫn là đội ngũ cán bộ thực thi trong thực tế. Do đó, cần chú ý xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức địa phương chuyên nghiệp, có năng lực, có trách nhiệm, phẩm chất và bản lĩnh. Trong đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn lưu ý quán triệt, thống nhất nhận thức, thái độ đúng đắn, tích cực, kiên nhẫn của cán bộ, công chức đối với giám sát của Nhân dân; nâng cao kỹ năng tiếp dân, tương tác và đối thoại với Nhân dân, kỹ năng xử lý tình huống, xử lý kiến nghị,... Chú ý kiện toàn, chuẩn hoá bộ quy tắc ứng xử, đạo đức, văn hoá công vụ bảo đảm và hỗ trợ giám sát Nhân dân. Nghiên cứu đánh giá cán bộ, công chức với các tiêu chí có tính định lượng, hợp lý, minh bạch; thiết kế tiêu chí về mức độ hài lòng, sự phản hồi của người dân trong đánh giá.

Chính quyền địa phương các cấp cần nghiêm chỉnh, chủ động thực hiện công khai, minh bạch các quy trình công vụ, các chương trình, dự án...; đơn giản hoá thủ tục hành chính, xây dựng chính quyền mở, nhanh chóng số hoá thông tin để người dân có thể tra cứu và đối chiếu, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của Nhân dân. Đây là yêu cầu của quản trị nhà nước hiện đại; là tiền đề để hình thành văn hoá giám sát, tạo nên tính bền vững của “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”. Đó là nền tảng để Nhân dân giám sát hiệu quả, không chỉ đơn thuần cung cấp thông tin phục vụ giám sát, mà còn tạo ra cơ chế tiếp thu và phản hồi ý kiến một cách thường xuyên và có trách nhiệm giữa chính quyền địa phương và Nhân dân, tránh tình trạng mơ hồ, không theo dõi, nắm bắt được thông tin chính xác, không hiểu rõ bản chất sự việc, tình hình khách quan nên dễ bị lôi kéo, lợi dụng cho mục đích xấu. Thông tin phải kịp thời, đầy đủ, rõ ràng, phù hợp, dễ tiếp cận, dễ hiểu, dễ sử dụng. Do đó, chính quyền không chỉ công bố, cung cấp thông tin mà còn phải phổ biến, giải thích, giải trình về thông tin quản lý một

cách đầy đủ; công khai, minh bạch cả các kết luận, kiến nghị giám sát, quá trình tiếp thu và xử lý ý kiến, kiến nghị giám sát của Nhân dân.

Đa dạng hoá hình thức cung cấp thông tin (niêm yết tại trụ sở, bộ phận một cửa, biển quảng cáo, đăng tải trên cổng/trang thông tin điện tử,...). Mỗi dự án từ khi bắt đầu triển khai phải được công khai thông tin rõ ràng, kịp thời về nhà thầu, đơn vị thi công, quy trình, tiến độ, địa chỉ/cách thức tiếp nhận ý kiến/ phản hồi của người dân về dự án. Bên cạnh đó, cần xây dựng hệ thống dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính, đầu tư nâng cấp các cổng dịch vụ công trực tuyến theo hướng dễ truy cập, dễ sử dụng, cập nhật thường xuyên và miễn phí, giúp người dân dễ nắm bắt thông tin và áp dụng khi cần thiết. Đối với những nhóm người nghèo, người dân tộc thiểu số, người khuyết tật, người già cô đơn... cần có kênh truyền thông, phương pháp truyền đạt thích hợp (trường hợp cần thiết phải gặp trực tiếp, dịch, phát tài liệu tận tay...).

Nêu cao trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu. Điều 3 Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018 xác định: “Trách nhiệm giải trình là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao”. Đó còn là việc “chính quyền địa phương nhận trách nhiệm về những hành động đã cam kết và đưa ra một cơ chế mà qua đó hành động này có thể được theo dõi, đánh giá và phán xét” [144, tr.64] (báo cáo và trả lời trước cơ quan dân cử, trước cử tri về những vấn đề thuộc chức trách của mình). Mọi vi phạm pháp luật trong hoạt động giám sát của Nhân dân cần được xử lý nghiêm, thiết lập kỷ luật chặt chẽ, kịp thời khắc phục, xử lý hành vi sai trái, thiếu trách nhiệm, cản trở giám sát của Nhân dân.

Thúc đẩy chuyển đổi số, xây dựng chính quyền số là giải pháp quan trọng hỗ trợ giám sát của Nhân dân, nhất là trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp và quy mô đơn vị hành chính được mở rộng như hiện nay. Sự phát triển và phổ biến của các thiết bị công nghệ như điện thoại thông minh, máy tính, laptop, ipad, máy ảnh, máy ghi âm, mạng Internet và các ứng dụng, mạng xã hội,... giúp người dân có nhiều cơ hội, khả năng, điều kiện thuận tiện hơn để giám sát chính quyền; đồng thời thúc đẩy sự tương tác, trao đổi, kết nối giữa Nhân dân và chính quyền cũng như sự tương

tác, chia sẻ, kết nối giữa các kênh giám sát khác nhau của Nhân dân. Vì vậy, chính quyền địa phương các cấp cần đầu tư nâng cấp, phát triển và kết nối đồng bộ các cổng/trang thông tin điện tử, mạng xã hội của HĐND, UBND (công khai thông tin đầy đủ, kịp thời, cập nhật, dễ tiếp cận, dễ sử dụng, dễ hiểu). Đa dạng hoá các công cụ, phương tiện tiếp nhận ý kiến, thông tin phản ánh của Nhân dân; kết hợp các phương thức truyền thống như tiếp dân, gửi phiếu lấy ý kiến, hòm thư góp ý, tổng đài, đường dây nóng... với các phương thức điện tử thông qua website, email, facebook, zalo, ứng dụng di động hỗ trợ phản ánh thông tin, truyền tải ý kiến, có thiết bị/ứng dụng ghi nhận mức độ hài lòng của người dân khi sử dụng dịch vụ tại cơ quan hành chính, phản ánh các vấn đề cần giải quyết tại địa phương...

Đồng thời, dành nguồn kinh phí hợp lý hỗ trợ hoạt động giám sát: kinh phí cho đại biểu HĐND tiếp xúc cử tri, gặp gỡ công dân và các nhóm xã hội, thuê chuyên gia tư vấn; kinh phí cho Mặt trận thực hiện khảo sát ý kiến người dân, tuyên truyền, vận động; khuyến khích doanh nghiệp, nhà hảo tâm kết nối, hỗ trợ tổ chức xã hội; cơ chế khuyến khích, động viên bằng biểu dương, khen thưởng việc phản ánh, tố cáo đúng, hoặc kiến nghị hay làm thay đổi chính sách, quy định quan trọng của địa phương [67, tr.112]... Tăng cường hỗ trợ, đầu tư cho chính quyền địa phương ở nông thôn, miền núi, hải đảo có điều kiện khó khăn.

Tiếp tục thực hiện tốt chính sách phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội ở các vùng, miền, địa phương trên cả nước, góp phần nâng cao mức sống, không ngừng cải thiện đời sống của Nhân dân, tạo điều kiện nâng cao dân trí, ý thức pháp luật, văn hoá chính trị, thúc đẩy tính tích cực CT-XH của Nhân dân và sự phát triển của các thiết chế đại diện Nhân dân giám sát chính quyền. Đồng thời, sự ổn định và phát triển về kinh tế - xã hội cũng là tiền đề kiện toàn các thiết chế giám sát, đảm bảo kinh phí để thu hút, xây dựng đội ngũ nhân lực, đầu tư cơ sở hạ tầng, vật chất kỹ thuật, áp dụng khoa học công nghệ hiện đại nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương, gia tăng khả năng tương tác, trao đổi giữa người dân và chính quyền.

**4.2.6. Học tập kinh nghiệm nước ngoài trong hoàn thiện cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương**

*Nghiên cứu áp dụng cơ chế Nhân dân bầu trực tiếp người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương*

Nhân dân trực tiếp bầu người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương là xu hướng của các nhà nước dân chủ hiện đại, nhằm phát huy dân chủ và tăng cường trách nhiệm của chính quyền địa phương trước Nhân dân trong phạm vi lãnh thổ thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của mình, là phương thức hữu hiệu để chế ước quan chức hành chính ở địa phương.

Ở Việt Nam hiện nay, Chủ tịch UBND với tư cách người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương do HĐND cùng cấp bầu ra, chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính cấp trên. Như vậy, người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương không chịu trách nhiệm trực tiếp trước Nhân dân mà chỉ chịu trách nhiệm gián tiếp thông qua HĐND. Việc thực hiện nhất thể hoá chức danh lãnh đạo cấp uỷ với lãnh đạo chính quyền dễ khiến việc bầu cử Chủ tịch HĐND hoặc Chủ tịch UBND trở thành hình thức. Về lâu dài, nên nghiên cứu quy định Nhân dân bầu trực tiếp Chủ tịch UBND các cấp, giúp nâng cao tính độc lập và ràng buộc trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương trước sự giám sát của Nhân dân.

Đây là bước đi mạnh mẽ và có tính đột phá, nhưng cũng tiềm ẩn những rủi ro nhất định trong điều kiện Việt Nam hiện nay, đó là tâm lý cục bộ địa phương, ảnh hưởng của mối quan hệ “dòng họ”, trình độ dân trí và năng lực sàng lọc thông tin của cử tri, thách thức đối với nguyên tắc về sự lãnh đạo của Đảng... Do đó, việc triển khai (nếu có thể) phải được thực hiện theo lộ trình phù hợp, nghiên cứu thí điểm từ cấp cơ sở, tại các đô thị lớn, nơi có điều kiện dân trí và thông tin tốt hơn trước, sau đó nhân rộng nếu đánh giá thấy có hiệu quả sau một đến hai nhiệm kỳ. Theo đó, cấp uỷ Đảng có thể giới thiệu ứng viên. Sau đó, thông qua bầu cử, cử tri địa phương bầu Chủ tịch UBND đồng thời sẽ là người đứng đầu cấp uỷ.

*Tăng cường sự gắn kết giữa đại biểu dân cử địa phương với cộng đồng dân cư mà mình đại diện*

Điều kiện tiên quyết để Nhân dân có thể giám sát chính quyền địa phương, đại biểu dân cử đó là khả năng kết nối, nắm bắt thông tin, theo dõi, quan sát thường xuyên, liên tục. Do đó, nhiều nước như Anh quy định nghị sĩ Hội đồng địa phương phải là người sinh sống tại địa phương từ 12 tháng trở lên và được ít nhất 10 cử tri giới thiệu. Ở Cuba, ứng cử viên hội đồng địa phương cũng phải được đề cử bởi người

dân cư trú tại địa phương. Theo quy định, các cuộc họp tiếp xúc cử tri được tổ chức 6 tháng một lần. Nhưng phần lớn đại biểu tổ chức các phiên tham vấn hàng tuần, ở đó người dân có thể đến trình bày những kiến nghị hoặc khiếu nại của mình.

Nhằm tăng khả năng giám sát của Nhân dân đối với HĐND, đại biểu HĐND các cấp, cần chỉnh sửa, quy định rõ tiêu chuẩn đại biểu HĐND phải là người sinh sống và làm việc tại địa phương tại khoản 2 Điều 3 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 tương thích với quy định tại Điều 7 Luật Tổ chức chính quyền địa phương mới năm 2025; quy định rõ về việc cử tri địa phương giới thiệu ứng cử viên đại biểu HĐND; đồng thời có các quy định tăng cường các buổi trao đổi, tiếp xúc cử tri. Bằng cách này, cử tri có khả năng nắm bắt thông tin, tình hình hoạt động của đại biểu mà mình bầu ra và thực hiện tốt hơn quyền giám sát của mình.

Đề xuất này có thể ẩn chứa những rủi ro về “xung đột lợi ích”, tâm lý nể nang do các mối quan hệ họ hàng, làng xã; thiếu tính khách quan nếu đại biểu là cán bộ, công chức tại địa phương; nguy cơ thiếu hụt ứng cử viên là chuyên gia trình độ cao... Những rủi ro này chỉ có thể được giải quyết khi điều kiện dân trí, trình độ phát triển giữa các địa phương ngày càng đồng đều và văn minh. Đồng thời, cần kết hợp thực hiện đồng bộ định hướng chuyên nghiệp hoá hoạt động đại biểu, đại biểu chuyên trách, không kiêm nhiệm chức vụ, chức danh trong hệ thống chính quyền... Do đó, đây là một đề xuất có tính chất “dài hạn”, đòi hỏi nhiều điều kiện bảo đảm đi kèm.

#### *Cụ thể hoá cơ chế cử tri trực tiếp bãi miễn đại biểu dân cử*

Bãi miễn là cơ chế quan trọng thể hiện sự giám sát và tác động của Nhân dân đến chính quyền địa phương, với khả năng trực tiếp loại bỏ những đại diện không xứng đáng ra khỏi bộ máy công quyền. Tuy về mặt pháp lý, Việt Nam đã ghi nhận quyền bãi miễn đại biểu dân cử của cử tri, nhưng pháp luật lại chưa cụ thể hoá cơ chế thực hiện quyền, khiến khả năng hiện thực hoá quyền này trên thực tế rất khó khăn.

Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các nhà nước dân chủ hiện đại đều coi trọng việc xây dựng cơ chế để cử tri trực tiếp bãi miễn quan chức hành chính, đại biểu dân cử ở địa phương. Trong thời gian tới, Việt Nam cũng nên nghiên cứu cụ thể hoá cơ chế trực tiếp bãi miễn này với các quy định về số lượng chữ ký tối thiểu của cử tri để đề xuất bãi miễn; thời gian thu thập chữ ký; trình tự, thủ tục rõ ràng cùng trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền trong việc xác minh chữ ký, xem xét tính chính đáng của đề xuất bãi miễn (có thể đưa ra HĐND họp và biểu quyết); xem xét

quyết định tổ chức bỏ phiếu bãi miễn đại biểu (yêu cầu giải trình lý do nếu không đồng ý tổ chức bãi miễn); quy định giá trị pháp lý của cuộc bỏ phiếu bãi miễn... Những quy định về tiêu chuẩn, chức trách, nhiệm vụ đại biểu, những việc đại biểu không được làm cũng cần hết sức tường minh để có cơ sở đánh giá và thực hiện thủ tục bãi miễn.

Đề xuất này cũng chứa đựng rủi ro về sự cảm tính của đám đông, nguy cơ bị lợi dụng gây mất ổn định, tốn kém chi phí... Do vậy, việc áp dụng cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng, quy định chặt chẽ, bắt đầu thí điểm ở một cấp chính quyền (có thể là cấp xã) ở những đơn vị hành chính nhỏ, có trình độ dân trí cao. Việc thực hiện theo lộ trình có kiểm soát là cần thiết để tránh làm sụp đổ tính ổn định của hệ thống và gây ra những hệ lụy tiêu cực. Trước mắt, trong ngắn hạn, khi chưa có cơ chế bãi miễn trực tiếp, có thể xem xét mở rộng việc lấy phiếu tín nhiệm ra toàn thể cử tri. Nếu một đại biểu hay cán bộ có tỷ lệ “tín nhiệm thấp” quá 50% thì HĐND sẽ bắt buộc phải đưa ra quy trình bãi nhiệm.

*Mở rộng đối tượng tổ tụng hành chính và bảo đảm tính độc lập của Tòa án trong xét xử vụ án hành chính*

Hiện nay, khiếu kiện hành chính đã trở thành công cụ quan trọng để cá nhân, tổ chức bảo vệ mình trước nguy cơ bị công quyền xâm hại. Pháp luật nhiều nước trao cho Tòa án quyền phán xét các văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu vi Hiến, vi luật, bao gồm văn bản do chính quyền địa phương ban hành. Đây cũng là xu hướng tiến bộ để nghiên cứu, cân nhắc, tiếp thu.

Theo đó, có thể quy định trong quá trình xét xử vụ án hành chính, nếu phát hiện văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan trái pháp luật thì Hội đồng xét xử có quyền tuyên hủy quyết định hành chính cá biệt bị kiện, hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị kiện, đồng thời ra phán quyết với văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, hành vi hành chính nêu trên, yêu cầu cơ quan ban hành văn bản quy phạm, văn bản hành chính đó hoặc cơ quan cấp trên sửa đổi hoặc bãi bỏ các văn bản này trong thời hạn cụ thể. Điều này phải được phản ánh trong bản án hành chính và có tính bắt buộc phải thi hành. Xa hơn nữa, có thể cho phép đương sự đồng thời với việc khởi kiện “quyết định hành chính”, “hành vi hành chính” có quyền yêu cầu tòa xem xét tính hợp Hiến, hợp

pháp của văn quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan [63, tr.22-31].

Đặc biệt, để tăng cường tính độc lập, khách quan trong xét xử hành chính, cần tiếp tục đổi mới, cải cách tổ chức hệ thống Tòa án theo thẩm quyền xét xử. Có cơ chế thực hiện chức năng quản lý về nhân sự, cơ sở vật chất của Tòa án; giám sát việc thực thi công vụ của Thẩm phán. Tiếp tục kiên trì với lộ trình cải cách tư pháp, hướng đến quy định thẩm phán được bổ nhiệm suốt đời như các nước, đồng thời nâng cao đãi ngộ dành cho thẩm phán.

Đối với nguyên tắc tranh tụng trong xét xử hành chính, muốn tranh tụng có hiệu quả và thực chất cần tăng cường vai trò của luật sư và trợ giúp viên pháp lý trong hoạt động tranh tụng. Trong trường hợp đương sự không đủ điều kiện, kinh phí thuê luật sư, nhà nước cần hỗ trợ tiền thuê luật sư hoặc bố trí mời luật sư cho cá nhân, tổ chức trong giai đoạn xét xử sơ thẩm [63, tr.22-31]. Đặc biệt án hành chính là loại án phức tạp, nhiều vụ án có lịch sử lâu đời, kiện tụng kéo dài, khó khăn về hồ sơ, chứng cứ, nhất là liên quan đến tranh chấp đất đai, người dân có thể gặp bất lợi khi khiếu kiện và dẫn đến tâm lý ngại kiện hành chính. Do đó, rất cần có các dịch vụ trợ giúp pháp lý tư vấn, hỗ trợ người dân trong quá trình tố tụng hành chính.

#### *Nghiên cứu bổ sung hình thức sáng kiến công dân ở địa phương*

Trên cơ sở tham chiếu kinh nghiệm một số nước, Việt Nam có thể nghiên cứu cho phép người dân đề xuất các vấn đề để cộng đồng dân cư hoặc chính quyền địa phương các cấp quyết định. Tuy những thách thức là không tránh khỏi (điều kiện dân trí, rủi ro bị lợi dụng vì mục đích xấu...), nhưng ý tưởng này hoàn toàn khả thi trong dài hạn, bởi Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở đã quy định về quyền được bàn bạc và quyết định các vấn đề của người dân ở cấp xã. Đây có thể xem là bước đệm để có thể xem xét thêm quyền sáng kiến công dân. Hơn nữa với quy mô cấp xã lớn hơn sau sáp nhập, sáng kiến công dân có thể là một kênh giúp chính quyền bao quát và phát hiện nhiều vấn đề thực tế.

Hình thức này có thể ghi nhận tại Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, trong đó xác định nội dung, vấn đề có thể đề xuất (chẳng hạn lĩnh vực môi trường, văn hoá, an sinh xã hội, hạ tầng dân sinh); quy định số lượng chữ ký tối thiểu để thực hiện quyền đề xuất, thời gian thu thập chữ ký, hướng dẫn soạn thảo đề xuất (có biểu mẫu), quy định trình tự thủ tục xem xét/thẩm định, giá trị pháp lý của kết quả bỏ phiếu...

Qua quá trình đánh giá, rút kinh nghiệm, có thể từng bước mở rộng phạm vi vượt khỏi cấp cơ sở để áp dụng với cấp cao hơn; có thể xem xét cơ chế của Nhật Bản cho phép người dân có quyền kiến nghị yêu cầu ban hành, sửa đổi, hoặc hủy bỏ văn bản pháp quy của chính quyền địa phương. Sau khi xác minh và đảm bảo tính hợp lệ, Chủ tịch UBND có thể triệu tập cuộc họp HĐND để xem xét kiến nghị của công dân. Ngoài ra, có thể xem xét quyền của công dân được kiến nghị điều tra việc quản lý doanh nghiệp của địa phương, việc thu - chi ngân sách và các vấn đề tại địa phương nói chung, quyền kiến nghị tiến hành kiểm toán nội bộ hoặc đề nghị thuê kiểm toán độc lập bên ngoài.

#### *Nghiên cứu áp dụng trưng cầu ý dân ở địa phương*

Tham gia trưng cầu ý dân là một kênh quan trọng để phát huy vai trò giám sát trực tiếp của Nhân dân với tư cách cộng đồng. Thông qua theo dõi, nắm bắt, đánh giá thông tin, tình hình thực tiễn, cử tri bỏ phiếu trực tiếp quyết định các vấn đề quan trọng ở địa phương. Thực tiễn cho thấy rất nhiều quốc gia quan tâm quy định và tiến hành các cuộc trưng cầu ý dân ở cấp địa phương (Nga, Ba Lan, Séc, Phần Lan, Anbani, Bungari, Hungari, Croatia, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Bồ Đào Nha, Pháp, Áo, Bỉ, Italia, Nhật Bản...), qua đó góp phần nâng cao tính tích cực CT-XH và vai trò giám sát của người dân.

Trong xu thế ấy, Việt Nam có thể từng bước cân nhắc sửa đổi Luật Trưng cầu ý dân, quy định về việc trưng cầu ý dân ở địa phương. Theo đó, cần nêu rõ phạm vi, nội dung, trách nhiệm của chính quyền các cấp; thủ tục tiến hành, giá trị pháp lý của kết quả trưng cầu ý dân ở địa phương; vai trò giám sát của Nhân dân đối với quá trình tổ chức trưng cầu ý dân. Về lâu dài, nếu xem xét sáng kiến trưng cầu ý dân theo đề xuất công dân, cần quy định cụ thể yêu cầu về lượng chữ ký ủng hộ tối thiểu của cử tri, thời gian cho phép để thu thập chữ ký và một số điều kiện khác, tham khảo kinh nghiệm của các nước như Thụy Sĩ, Hoa Kỳ, Nhật Bản. Dù còn những rào cản về tính minh bạch và nghi ngại về hiệu quả, nhưng với việc đẩy mạnh chuyển đổi số và độ phủ của định danh điện tử hiện nay, trưng cầu ý dân hoàn toàn có thể triển khai trong thực tế ở Việt Nam.

#### **Tiểu kết chương 4**

Hoàn thiện “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” ở Việt Nam hiện nay là đòi hỏi tất yếu, khách quan; song phải được tiến hành dựa trên các quan điểm, chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực nhà nước, về vai trò giám sát của Nhân dân; gắn liền với bảo đảm quyền làm chủ thực sự của Nhân dân, bảo đảm và phát huy tối đa quyền con người, quyền công dân; hướng tới hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương hai cấp trong bối cảnh phân cấp, phân quyền; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của cơ chế giám sát quyền lực nhà nước; và tiếp thu, học hỏi có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam.

Trên cơ sở đó, cần tiến hành đồng bộ các giải pháp về nhận thức; tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp uỷ Đảng; chỉnh sửa, bổ sung và hoàn thiện về thể chế; đổi mới, kiện toàn tổ chức và nâng cao năng lực của các thiết chế giám sát; nêu cao trách nhiệm của chính quyền địa phương cũng như nghiên cứu, vận dụng những kinh nghiệm nước ngoài có giá trị, có tính khả thi. Thực hiện có hiệu quả, thực chất cơ chế giám sát của Nhân dân; lấy sự hài lòng và tín nhiệm của Nhân dân làm thước đo đánh giá tính đúng đắn và hiệu quả việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

## KẾT LUẬN

Chính quyền địa phương là bộ phận quan trọng trong cơ cấu tổ chức nhà nước. Các cấp chính quyền địa phương, ở những phạm vi và mức độ khác nhau, tham gia hiện thực hoá chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; giải quyết các vấn đề nảy sinh trong thực tiễn; trực tiếp tác động đến đời sống Nhân dân. Do đó, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương là yêu cầu khách quan nhằm đảm bảo chính quyền địa phương thực hiện đầy đủ, đúng đắn, hiệu quả chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được trao, bảo đảm tính “dân chủ” và “pháp quyền” trong thực thi quyền lực nhà nước. Đặc biệt, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, xây dựng chính quyền số, giám sát từ phía Nhân dân có ý nghĩa cấp thiết. Tuy nhiên, giám sát Nhân dân chỉ có thể phát huy trên thực tế thông qua một cơ chế pháp lý đầy đủ, đồng bộ, qua đó thực thi các hoạt động giám sát cụ thể, có hiệu lực và hiệu quả.

Về mặt lý luận, luận án đã khẳng định bản chất việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương là hoạt động thực thi quyền hành pháp; làm rõ khái niệm “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”; xác định rõ hai phương thức giám sát của Nhân dân - giám sát trực tiếp của các cá nhân hoặc cộng đồng và giám sát thông qua các thiết chế đại diện Nhân dân. Luận án đã hệ thống hoá những khía cạnh lý luận cơ bản liên quan đến cơ chế; tìm hiểu và khái lược kinh nghiệm từ thực tiễn một số quốc gia.

Trên nền tảng các nội dung lý luận cơ bản, luận án phân tích, đánh giá hệ thống thể chế pháp lý hiện hành, các thiết chế và thực tiễn hoạt động giám sát của Nhân dân - trực tiếp và thông qua các thiết chế đại diện ở Việt Nam, qua đó thấy được “cơ chế pháp lý Nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương” đã được hình thành và có nhiều đóng góp tích cực. Tuy nhiên, giám sát của Nhân dân vẫn chưa thực sự được bảo đảm và phát huy so với yêu cầu đặt ra, còn nhiều hạn chế, vướng mắc, rào cản, do nhiều nguyên nhân khác nhau. Đây là cơ sở để luận án xác lập một số quan điểm chỉ đạo và các giải pháp nhằm thúc đẩy giám sát của Nhân dân theo hướng thực chất và hiệu quả hơn./.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ  
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Âu Thị Tâm Minh (2024), “Kinh nghiệm một số quốc gia về cơ chế kiểm soát các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 3, tr.80-89.
2. Âu Thị Tâm Minh (2024), “Tổ tụng hành chính ở một số quốc gia trên thế giới và giá trị tham khảo chung”, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, số 5(132), tr.48-57.
3. Âu Thị Tâm Minh (2024), “Về thể chế pháp lý nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 342(7), tr.51-56.
4. Âu Thị Tâm Minh (2024), “Pháp luật về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với chính quyền địa phương”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 345(10), tr.55-60.
5. Âu Thị Tâm Minh (2024), “Giám sát của Nhân dân đối với chính quyền địa phương thông qua các thiết chế truyền thông”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, số 560(10), tr.116-121.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### \* Tài liệu tiếng Việt

1. Minh Anh (2023), *Lãnh đạo tỉnh Thái Nguyên đối thoại, tháo gỡ khó khăn cho nông dân*, tại trang <https://baohinhphu.vn/lanh-dao-tinh-thai-nguyen-doi-thoai-thao-go-kho-khan-cho-nong-dan-102231128203115288.htm>, [truy cập ngày 01/03/2024].
2. Nguyễn Quang Anh (2015), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
3. Ngọc Ánh (2020), *Đài Mỹ đồng loạt cắt sóng phát biểu của Trump*, tại trang <https://vnexpress.net/dai-my-dong-loat-cat-song-phat-bieu-cua-trump-4074562.html>, [truy cập ngày 12/05/2023].
4. 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.
5. Ban Bí thư (2023), *Kết luận số 54-KL/TW ngày 09/05/2023 về tiếp tục thực hiện Quyết định số 99-QĐ/TW về tiếp tục phát huy vai trò của nhân dân trong đấu tranh ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái, “tự diễn biến”, “tự chuyển hoá” trong nội bộ*, Hà Nội.
6. Ban Cán sự Đảng Chính phủ (2019), *Báo cáo số 1182-BC/BCSĐCP ngày 13/11/2019 Tổng kết Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/05/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.
7. Nguyễn Thị Báo (2019), “Một số giải pháp bảo đảm kiểm soát quyền lực nhà nước ở cấp xã trong giai đoạn hiện nay”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, số 12.
8. Nguyễn Mạnh Bình (2010), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực Nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia, Hà Nội.
9. 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*, Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

10. Nguyễn Trọng Bình (2021), “Tổ chức xã hội ở Trung Quốc: Thực trạng và định hướng phát triển”, *Tạp chí Nghiên cứu Đông Bắc Á*, 12(250).
11. Thạch Phước Bình, Nguyễn Thị Bạch Mai (2019), “Đổi mới hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội từ thực tiễn tỉnh Trà Vinh”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 10(386).
12. Bộ Chính trị (2013), *Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể CT-XH*, Hà Nội.
13. Bộ Nội vụ, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam (2025), *Báo cáo Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2024*, Hà Nội.
14. CECODES, VFF-CRT, RTA và UNDP (2023), *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2022: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*, Hà Nội.
15. CECODES, RTA và UNDP (2024), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân, năm 2023*, Hà Nội.
16. CECODES, RTA & UNDP (2025), *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân năm 2024*, Hà Nội.
17. Lê Tiến Châu (2022), “Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH trong giám sát công tác tổ chức và cán bộ”, *Tạp chí Cộng sản*, 993(7).
18. Tô Văn Châu (2022), *Pháp luật về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam*, NXB Quân đội nhân dân, Hà Nội.
19. Nguyễn Bá Chiến, Trần Thị Diệu Oanh, Vũ Thị Mỹ Hằng (đồng chủ biên) (2024), *Kiểm soát quyền lực trong phân cấp, phân quyền*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
20. Nguyễn Đức Chiện, Nguyễn Chí Hiếu (2020), “Quan hệ giữa chính quyền và các tổ chức xã hội ở cơ sở trong quản lý phát triển xã hội: Nhìn từ thực hiện quy chế dân chủ cơ sở ở nông thôn”, *Tạp chí Nghiên cứu con người*, 3(108).

21. Chính phủ và Trung ương Hội Cựu chiến binh Việt Nam (2010), *Nghị quyết liên tịch số 01/2010/NQLT-CP-HCCBVN ngày 05/05/2010 ban hành Quy chế phối hợp công tác giữa Chính phủ và Trung ương Hội Cựu chiến binh Việt Nam*, Hà Nội.
22. Chính phủ và Ban Chấp hành Trung ương Đoàn TNCS Hồ Chí Minh (2012), *Nghị quyết liên tịch số 01/2012/NQLT-CP-BCHTWĐTN ban hành Quy chế phối hợp công tác của Chính phủ và Ban Chấp hành Trung ương Đoàn TNCS Hồ Chí Minh*, Hà Nội.
23. Chính phủ (2012), *Nghị định số 56/2012/NĐ-CP ngày 16/07/2012 Quy định trách nhiệm của Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp trong việc bảo đảm cho các cấp Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam tham gia quản lý nhà nước*, Hà Nội.
24. Chính phủ (2018), *Báo cáo số 530/BC-CP về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2018*, Hà Nội.
25. Chính phủ (2021), *Báo cáo số 128/BC-CP ngày 19/04/2021 tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 và định hướng giai đoạn 2021-2030*, Hà Nội.
26. Chính phủ (2021), *Nghị định số 29/2021/NĐ-CP ngày 26/03/2021 Quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư*, Hà Nội.
27. Chính phủ (2021), *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/07/2021 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030*, Hà Nội.
28. Chính phủ (2023), *Nghị định số 59/2023/NĐ-CP ngày 14/08/2023 Quy định chi tiết một số điều của Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở*, Hà Nội.
29. Đức Chuyên và các cộng sự (2023), *Người đứng đầu tiếp xúc, đối thoại với Nhân dân: "Chìa khóa" tạo đồng thuận*, tại trang <https://www.xaydungdang.org.vn/giai-bao-chi-toan-quooc-ve-xay-dung-dang/nguoi-dung-dau-tiep-xuc-doi-thoai-voi-nhan-dan-chia-khoa-tao-dong-thuan-18857>, [truy cập ngày 01/03/2024].
30. Nguyễn Văn Cương (chủ biên) (2015), *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

31. Lê Văn Cường (2015), “Mấy nét về các tổ chức xã hội ở Hàn Quốc hiện nay”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, (4).
32. Quốc Cường (2017), *Để lộ người tố cáo, chủ tịch Đồng Tháp phạm luật nghiêm trọng*, tại trang <https://tuoitre.vn/de-lo-nguoi-to-cao-chu-tich-dong-thap-pham-luat-nghiem-trong-1328538.htm>, [truy cập ngày 12/05/2023].
33. Ngô Văn Dụ, Hồng Hà và Trần Xuân Giá (2006), *Tìm hiểu một số thuật ngữ trong văn kiện Đại hội X của Đảng*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
34. Phạm Thị Ngọc Dung (2019), “Nhân dân kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”, *Tạp chí Giáo dục lý luận*, số 295(8).
35. Phạm Thị Ngọc Dung (2021), *Nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, NXB Lý luận chính trị, Hà Nội.
36. Nguyễn Chí Dũng (2009), *Cơ chế pháp lý giám sát hoạt động tư pháp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia, Hà Nội.
37. Trần Công Dũng (2016), *Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội.
38. Nguyễn Văn Dũng (2011), *Báo chí và dư luận xã hội*, Nxb Lao động, Hà Nội.
39. Nguyễn Văn Đại (2020), *Nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương cấp xã ở Việt Nam hiện nay*, NXB Đại học Vinh, Nghệ An.
40. Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), *Báo cáo chính trị Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Hà Nội.
41. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
42. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
43. Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 51, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
44. Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 60, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

45. Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 65, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
46. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
47. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
48. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
49. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập II, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
50. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, tập I, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
51. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, tập II, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
52. Đảng Đoàn Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2023), *Báo cáo Tổng kết 10 năm thực hiện Quyết định số 218-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị khoá XI ban hành quy định về việc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội và Nhân dân tham gia góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền*, Hà Nội.
53. Phan Thanh Đoài (2021), *Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác tiếp xúc, đối thoại với Nhân dân ở Nghệ An*, tại trang <https://nghean.dcs.vn/vi-vn/tin/mot-so-giai-phap-nang-cao-hieu-qua-cong-tac-tiep-xuc--doi-thoai-voi-nhan-dan-o-nghe-an/73410-16570-381152>, [truy cập ngày 01/03/2024].
54. Nguyễn Minh Đoan (chủ biên) (2018), *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
55. Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh (2015), *Báo cáo của Ủy ban Trung ương Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh về công tác kiểm tra, giám sát nửa đầu nhiệm kỳ và trọng tâm công tác kiểm tra, giám sát từ tháng 8-2015 đến hết nhiệm kỳ Đại hội Đoàn X (2012-2017)*, Hà Nội.
56. Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Ban Chấp hành Trung ương, Ủy ban Kiểm tra (2017), *Báo cáo Kết quả công tác kiểm tra, giám sát của Đoàn nhiệm kỳ 2012-2017*, Hà Nội.

57. Bùi Xuân Đức (2017), “Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức CT-XH và nhân dân đối với quyền lực”, *Hội thảo quốc tế về các cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới và ở Việt Nam*, Đại học Luật Huế, Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội, Khoa Luật Đại học Champasack, Thừa Thiên Huế.
58. Minh Đức, Tuấn Anh (2020), *Thái Lan thông qua gói cứu trợ 1,9 nghìn tỷ baht*, tại trang <https://nhandan.vn/tin-tuc-the-gioi/thai-lan-thong-qua-goi-ho-tro-kinh-te-1-9-nghin-ty-baht-454646/>, [truy cập ngày 20/01/2024].
59. Trần Minh Đức (2016), “Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động tài phán hành chính ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, 3(335).
60. Trần Ngọc Đường (chủ biên) (2011), *Một số vấn đề phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
61. Trần Ngọc Đường (chủ nhiệm) (2014), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước đối với việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở nước ta*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Viện Nghiên cứu lập pháp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) chủ trì, Hà Nội.
62. Đặng Thị Hà (2022), “Hoàn thiện pháp luật về giám sát của xã hội đối với Hội đồng nhân dân các cấp ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, số 9.
63. Nguyễn Thị Hà (2017), “Nâng cao hiệu quả xét xử sơ thẩm vụ án hành chính”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 18(346).
64. Nguyễn Thị Thu Hà (2018), “Phát huy vai trò giám sát của Nhân dân trong thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 khoá XII”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 271(8).
65. Trương Thị Hồng Hà (chủ biên) (2009), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
66. Vũ Ngọc Hà (2019), “Nhân dân kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam”, *Tạp chí Giáo dục lý luận*, số 295(8).

67. Vũ Ngọc Hà (chủ biên) (2021), *Kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, NXB Lý luận chính trị, Hà Nội.
68. Đặng Duyên Hải (2021), *Tiếp xúc cử tri như thế nào cho hiệu quả, khắc phục tính hình thức từ thực tiễn của HĐND huyện Vân Canh - Bình Định!*, tại trang <https://vancanh.binhdinhh.gov.vn/vi/news/xay-dung-chinh-quyen/tiep-xuc-cu-tri-nhu-the-nao-cho-hieu-qua-khac-phuc-tinh-hinh-thuc-tu-thuc-tien-cua-hdnd-huyen-van-canhh-binh-dinh-381.html>, [truy cập ngày 01/03/2024].
69. Phí Minh Hải (2017), *Giám sát của Nhân dân đối với Ủy ban nhân dân cấp xã*, tại trang <http://tcnn.vn>, [truy cập ngày 20/01/2024].
70. Võ Hải (2023), *Người dân chặn xe vào bãi rác lớn thứ hai Hà Nội*, tại trang <https://vnexpress.net/nguoi-dan-chan-xe-vao-bai-rac-lon-thu-hai-ha-noi-4571823.html>, [truy cập ngày 27/4/2024]
71. Chu Thị Thuý Hằng (2018), *Cơ chế pháp lý giám sát thực hiện các quy định của Hiến pháp về bảo đảm quyền con người ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
72. Lê Đức Hậu (2023), *Tăng cường đối thoại giữa nhân dân với người đứng đầu cấp ủy, chính quyền các cấp để xây dựng, chỉnh đốn Đảng và hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh hiện nay*, tại trang <https://giaoduclyluanhcma.vn/Default.aspx?portalid=33&tabid=19&distid=2369&name=Tang-cuong-doi-thoai-giua-nhan-dan-voi-nguoi-dung-dau-cap-uy,-chinh-quyen-cac-cap-de-xay-dung,-chinh-don-Dang-va-he-thong-chinh-tri-trong-sach,-vung-manh-hien-nay>, [truy cập ngày 01/03/2024].
73. Nguyễn Văn Hiền (chủ biên) (2014), *Về thi hành pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
74. Phan Trung Hiền (2017), *Bảo đảm quyền giám sát của công dân đối với việc lập, công bố và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện*, tại trang <http://lapphap.vn>, [truy cập ngày 20/01/2024].
75. Hồ Chí Minh (2011), *Toàn tập*, tập 5, NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
76. Hồ Chí Minh (2011), *Toàn tập*, tập 7, NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
77. Hồ Chí Minh (2011), *Toàn tập*, tập 94, NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

78. Nguyễn Thuý Hoa (2018), *Hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở, Học viện Chính trị khu vực I.
79. Dương Hoán (2015), *Cơ chế pháp lý bảo đảm pháp chế trong hoạt động hành chính nhà nước*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2019.
80. Nguyễn Hoàng (2022), *6 bài học kinh nghiệm từ thực tiễn công tác tiếp công dân*, tại trang <https://baochinhphu.vn/6-bai-hoc-kinh-nghiem-tu-thuc-tien-cong-tac-tiep-cong-dan-102220913152954859.htm>, [truy cập ngày 29/02/2024].
81. Học viện Hành chính quốc gia (1993), *Một số vấn đề về tài phán hành chính ở Cộng hoà Pháp*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
82. Học viện Hành chính quốc gia (2021), *Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương*, Nxb Bách khoa Hà Nội.
83. Hội đồng bầu cử quốc gia (2026), *Nghị quyết công bố kết quả bầu cử và danh sách những người trúng cử đại biểu Quốc hội khoá XVI*, tại trang <https://baochinhphu.vn/thong-qua-nghi-quyet-cong-bo-ket-qua-bau-cu-va-danh-sach-nhung-nguoi-trung-cu-dai-bieu-quoc-hoi-khoa-xvi-1022603211631316.htm>, [truy cập ngày 21/03/2026].
84. Hoàng Minh Hội (2015), *Hoàn thiện pháp luật về giám sát của Nhân dân đối với cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
85. Hoàng Minh Hội (2019), “Cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11(387).
86. Hoàng Minh Hội (Chủ biên) (2019), *Cơ chế pháp lý về giám sát của Nhân dân thông qua Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức CT-XH đối với cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, NXB Lý luận chính trị, Hà Nội.
87. Hoàng Minh Hội (2021), *Pháp luật về quyền giám sát trực tiếp của nhân dân đối với cơ quan nhà nước*, NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

88. Hoàng Minh Hội, Đặng Thị Hoài (2021), “Định hướng hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về giám sát và phản biện xã hội theo tinh thần Văn kiện Đại hội XIII của Đảng và giải pháp tổ chức thực hiện”, *Hội thảo khoa học cấp quốc gia Định hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật theo tinh thần Văn kiện Đại hội XIII của Đảng*, Bộ Tư pháp - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
89. Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam (2017), *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam khoá XI tại Đại hội đại biểu Phụ nữ toàn quốc lần thứ XII (nhiệm kỳ 2017-2022)*, Hà Nội.
90. Cung Phi Hùng (2020), *Một số vấn đề về hoạt động tiếp công dân ở Việt Nam, Cổng Thông tin điện tử tỉnh Hà Nam*, tại trang <https://tt.hanam.gov.vn/Pages/mot-so-van-de-ve-hoat-dong-tiep-cong-dan-o-viet-nam.aspx>, [truy cập ngày 20/01/2024].
91. Nguyễn Mạnh Hùng (2019), “Hoàn thiện quy định về trách nhiệm công vụ của người bị kiện trong tố tụng hành chính”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 6(382).
92. Lan Hương (2023), *Công tác tổ chức tiếp xúc cử tri của đbqh có nhiều đổi mới linh hoạt, hiệu quả về hình thức và nội dung*, tại trang <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=77871>, [truy cập ngày 01/03/2024].
93. Phan Thị Lan Hương (2019), “Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Tòa án Hoa Kỳ và một số khuyến nghị cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 17(393).
94. Thiều Thu Hương (2021), *Những bất cập về sự tham gia của cộng đồng trong lập quy hoạch đô thị*, tại trang <http://www.quanlynhanuoc.vn>, [truy cập ngày 20/01/2024].
95. Trần Thị Hương, Đỗ Thị Diệp (2022), “Tăng cường vai trò giám sát và phản biện xã hội của báo chí hiện nay”, *Tạp chí Thông tin khoa học lý luận chính trị*, 6(88).
96. Bùi Thị Hương, Trần Thị Loan (2018), “Pháp luật Thái Lan về tổ chức xã hội và vai trò của tổ chức xã hội trong quản lý nhà nước - Một số kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, 9(365).

97. Chu Văn Hưởng (2012), *Phân cấp, phân quyền trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương Việt Nam hiện nay - vấn đề giải pháp*, Luận án Tiến sĩ Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
98. Gia Huy (2023), *Tác động tích cực của đối thoại giữa người đứng đầu cấp ủy, chính quyền và nhân dân*, tại trang <https://thanglong.chinhphu.vn/tac-dong-tich-cuc-cua-doi-thoai-giua-nguoi-dung-dau-cap-uy-chinh-quyen-va-nhan-dan-103230303144949765.htm>, [truy cập ngày 01/03/2024].
99. Thuỳ Huyền (2019), *Đổi mới, nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở*, tại trang <https://xaydungdang.org.vn/ly-luan-thuc-tien/doi-moi-nang-cao-chat-luong-he-thong-chinh-tri-o-co-so-5990>, [truy cập ngày 12/05/2023].
100. Vĩnh Khang (2023), *Tăng cường đồng thuận xã hội qua cơ chế đối thoại*, tại trang <https://nhandan.vn/tang-cuong-dong-thuan-xa-hoi-qua-co-che-doi-thoai-post787225.html>, [truy cập ngày 01/03/2024].
101. Ngô Thị Khánh (2019), “Tăng cường hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, (11).
102. Võ Công Khôi (2023), “Thực trạng và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, số 540.
103. Không rõ tên (2021), *Tỷ lệ xét xử của Tòa án trong nhiệm kỳ 2016-2021 vượt chỉ tiêu Quốc hội giao*, tại trang <https://www.toaan.gov.vn/webcenter/portal/tatc/chi-tiet-tin?dDocName=TAND158118>, [truy cập ngày 28/05/2021].
104. Không rõ tên (2023), *Internet Việt Nam 2023: Số liệu mới nhất và xu hướng phát triển*, tại trang <https://www.vnetwork.vn/news/internet-viet-nam-2023-so-lieu-moi-nhat-va-xu-huong-phat-trien/>, [truy cập ngày 25/02/2024].
105. Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn (2002), *Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính*, NXB Lao động, Hà Nội.
106. Phan Khuyên (2022), *Thực tiễn hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân hiện nay và giải pháp hoàn thiện*, tại trang <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/thuc-tien-hoat-dong-cua-ban-thanh-tra-nhan-dan-hien-nay-va-giai-phap-hoan-thien-87769.htm>, [truy cập ngày 26/02/2024].

107. Phan Văn Kiên (2015), *Phản biện xã hội của báo chí Việt Nam qua một số sự kiện nổi bật* của tác giả, NXB Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.
108. Trần Kiên, Khuất Thu Hồng và Vũ Công Giao (đồng chủ biên) (2020), *Pháp luật về hội, tổ chức phi chính phủ trên thế giới và Việt Nam*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
109. Phạm Huy Kỳ (2022), “Báo chí thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội - vấn đề và giải pháp”, *Tạp chí Lý luận chính trị và truyền thông*, (6).
110. Lương Văn Liệu (2023), *Quyền giám sát của công dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
111. Phạm Văn Linh (2021), *Phân cấp, phân quyền đi đôi với kiểm tra, giám sát xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*, tại trang <https://tuyengiao.vn/ngghien-cuu/ly-luan/phan-cap-phan-quyen-di-doi-voi-kiem-tra-giam-sat-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-o-viet-nam-132439>, [truy cập ngày 20/09/2021].
112. Hồng Loan (2019), *Nâng cao hiệu quả của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng huyện Cẩm Khê*, tại trang <https://mattrantoquoc.phutho.gov.vn/Chuyenmuctin/Chitiettin/tabid/92/title/986/ctitle/83/Default.aspx>, [truy cập ngày 20/02/2024].
113. Bùi Sỹ Lợi (2020), *Nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với việc thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
114. Nguyễn Hải Long, Hoàng Xuân Châu (2020), *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
115. Phan Thị Luyến (2018), “Vai trò của Nhân dân trong thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, (4).
116. Phan Trung Lý và Đặng Xuân Phương (đồng chủ biên) (2017) *Xây dựng và hoàn thiện cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp - cơ sở lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
117. Ngọc Mai (2022), *Hà Nội: Nâng cao chất lượng công tác tiếp xúc, đối thoại, tạo sự đồng thuận của nhân dân*, tại trang <http://danvan.vn/Home/Tin->

- hoat-dong/Dia-phuong-don-vi/16517/Ha-Noi-Nang-cao-chat-luong-cong-tac-tiep-xuc-doi-thoi-tao-su-dong-thuan-cua-nhan-dan, [truy cập ngày 01/03/2024].
118. Nguyễn Thị Tuyết Mai (chủ biên) (2022), *Kiểm soát quyền lực trong hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
  119. Đinh Văn Minh (2012), *Hỏi - đáp về hoạt động của ban thanh tra nhân dân*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  120. Đặng Thị Kim Ngân (2018), *Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của ban thanh tra nhân dân và ban giám sát đầu tư của cộng đồng*, tại trang <https://thanhtravietnam.vn/nguyen-cuu-trao-doi/mot-so-giai-phap-nham-nang-cao-hieu-qua-hoat-dong-cua-ban-thanh-tra-nhan-dan-va-ban-giam-sat-dau-tu-cua-cong-dong-182495.html>, [truy cập ngày 20/02/2024].
  121. Ngân hàng châu Á (2003), *Phục vụ và duy trì, cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  122. Hân Nguyễn, Trần Trọng (2023), *Hàng chục người dân chặn cổng mỏ đá ở Hòa Bình*, tại trang <https://tienphong.vn/hang-chuc-nguoi-dan-chan-cong-mo-da-o-hoa-binh-post1600374.tpo>, [truy cập ngày 27/4/2024]
  123. Thu Nguyễn (2022), *Bàn về giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động tiếp xúc cử tri*, tại trang <https://www.dbndnghean.vn/ban-ve-giai-phap-nang-cao-hieu-qua-hoat-dong-tiep-xuc-cu-tri-4547.htm>, [truy cập ngày 01/03/2024]
  124. Hoàng Đức Nhã (2016), *Quyền tự do ngôn luận thông qua mạng xã hội ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
  125. Nguyễn Thị Thanh Nhân (2022), “Nâng cao chất lượng hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức CT-XH cấp xã”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 320(9).
  126. Nguyễn Thị Hiền Oanh (2005), *Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đối với việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở nước ta hiện nay*, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
  127. Trần Thị Diệu Oanh (2012), *Về tác động của phân cấp quản lý đến địa vị pháp lý của chính quyền địa phương trong đổi mới tổ chức hoạt động bộ máy nhà nước*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

128. Trần Thị Diệu Oanh (chủ biên) (2015), *Về minh bạch hoá hoạt động của chính quyền địa phương*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
129. Trần Thị Diệu Oanh (chủ biên) (2022), *Phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
130. Nguyễn Như Phát (2018), “Vai trò giám sát xã hội của các tổ chức xã hội đối với các vấn đề về quyền con người”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (11).
131. Nguyễn Như Phát (2020), *Vai trò giám sát xã hội của các tổ chức xã hội đối với các vấn đề về quyền con người*, tại trang <http://vass.gov.vn>, [truy cập ngày 10/01/2024].
132. Nguyễn Như Phát, Trần Văn Biên (2003), “Giám sát hoạt động của các cấp hành chính tự quản ở Cộng hoà liên bang Đức”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 9.
133. Hoàng Phê (Chủ biên) (1997), *Từ điển Tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng.
134. Hoàng Phê (Chủ biên) (1998), *Từ điển Tiếng Việt*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội.
135. Thang Văn Phúc (Chủ biên) (2012), *Phát huy vai trò của các tổ chức xã hội ở Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
136. Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương (đồng chủ biên) (2011), *Vai trò của các tổ chức xã hội đối với phát triển và quản lý xã hội*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
137. Vũ Đặng Phúc (2020), “Kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hiện nay”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 298, tr.29-33.
138. Đinh Thanh Phương (2018), “Mối quan hệ giữa quyền tiếp cận thông tin và quyền giám sát của nhân dân”, *Tạp chí Luật học*, (5).
139. Đỗ Thị Ngọc Phương (2015), “Vai trò của các tổ chức xã hội và một vài khuyến nghị”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, (10).
140. Đức Phương (2019), *Cảnh giác với việc lợi dụng mạng xã hội để chống phá*, tại trang <http://quocphongthudo.vn/xem-tin-tuc/dau-tranh-chong-dien-bien-hoa-binh/canh-giac-voi-viec-loi-dung-mang-xa-hoi-de-chong-pha-DNP28019999999991983DIZI5107.html>, [truy cập ngày 20/02/2024].

141. Nguyễn Minh Phương (2022), “Quan hệ giữa Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và tổ chức hội ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, 535(9).
142. Nguyễn Thị Hoài Phương (2021), *Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội.
143. Nguyễn Thị Phương (chủ biên) (2016), *Vấn đề minh bạch hoá hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, NXB Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
144. Nguyễn Thị Phương (chủ biên) (2018), *Quản trị địa phương: Từ lý thuyết tới thực tiễn*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội.
145. Quốc hội (2006), *Luật Bình đẳng giới*, Hà Nội.
146. Quốc hội (2011), *Luật Khiếu nại* (sửa đổi, bổ sung năm 2013), Hà Nội.
147. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Hà Nội.
148. Quốc hội (2015), *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân*, Hà Nội.
149. Quốc hội (2015), *Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam* (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Hà Nội.
150. Quốc hội (2025), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Hà Nội.
151. Quốc hội (2015), *Luật Tổ tụng hành chính* (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Hà Nội.
152. Quốc hội (2015), *Luật Trưng cầu ý dân*, Hà Nội.
153. Quốc hội (2016), *Luật Báo chí* (sửa đổi, bổ sung năm 2018), Hà Nội.
154. Quốc hội (2016), *Luật Tiếp cận thông tin*, Hà Nội.
155. Quốc hội (2018), *Luật Tố cáo* (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Hà Nội.
156. Quốc hội (2022), *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở* (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Hà Nội.
157. Đặng Đình Tân (2006), *Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam thời kỳ đổi mới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
158. Phạm Hồng Thái (2015), “Hiến pháp năm 2013 về chính quyền địa phương và việc ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, (1).

159. Hà Thanh (2020), *Liên tiếp xử lý 6 đối tượng tung tin giả về dịch Covid-19*, tại trang <http://kinhthedothei.vn/lien-tiep-xu-ly-6-doi-tuong-tung-tin-gia-ve-dich-covid-19-377097.html>, [truy cập ngày 20/01/2024].
160. Lê Thanh (2022), *Rút kinh nghiệm trong hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng*, tại trang <https://baonghean.vn/rut-kinh-nghiem-trong-hoat-dong-cua-ban-thanh-tra-nhan-dan-va-ban-giam-sat-dau-tu-cong-dong-post253838.html>, [truy cập ngày 26/02/2024].
161. Nguyễn Tiến Thành (2016), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ cơ sở ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
162. Hồ Bá Thâm, Nguyễn Tôn Thị Tường Vân (đồng chủ biên) (2009), *Phản biện xã hội và phát huy dân chủ pháp quyền*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
163. Lò Văn Thân (2023), *Tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động tiếp xúc cử tri*, tại trang <https://daibieudancusonla.gov.vn/ngghien-cuu-trao-doi/tiep-tuc-doi-moi-va-nang-cao-chat-luong-hoat-dong-tiep-xuc-cu-tri-704928>, [truy cập ngày 01/03/2024]
164. Cao Việt Thắng (2020), “Vai trò của các tổ chức xã hội và những định hướng phát triển ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Thông tin Khoa học xã hội*, (1).
165. Đỗ Văn Thắng (2021), “Phát huy vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức CT-XH theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng”, *Tạp chí Thông tin khoa học lý luận chính trị*, 8(78).
166. Thái Vĩnh Thắng (2011), “Lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về quyền tiếp cận thông tin”, trong Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, *Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*, NXB Đại học quốc gia, Hà Nội.
167. Trần Đình Thắng (chủ nhiệm) (2018), *Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở: Cơ sở lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam* (Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh).
168. Trần Quyết Thắng (chủ nhiệm) (2024), *Kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam: Cơ sở lý luận và thực tiễn*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Phân viện Học viện Hành chính quốc gia khu vực miền Trung.

169. Thông tấn xã Việt Nam (2023), *Số liệu về các cơ quan báo chí Việt Nam năm 2023*, tại trang [, tại trang](https://infographics.vn/so-lieu-ve-cac-co-quan-bao-chi-viet-nam-nam-2023/209747.vna#:~:text=H%C3%A0%20N%E1%BB%99i%20(TTXVN%2021%2F12,%C4%90%C3%A0i%20ph%C3%A1t%20thanh%2C%20truy%E1%BB%81n%20h%C3%ACnh, ngày 21/12/2023, [truy cập ngày 25/02/2024].</a></li>
<li>170. Hoài Thu (2023), <i>ĐBQH tiếp xúc cử tri: Tình trạng )
176. Hoàng Thị Thu Thủy (2022), *Pháp luật về dân chủ trực tiếp*, NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
177. Tòa án nhân dân tối cao (2020), *Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 và nhiệm kỳ 2016-2020; phương hướng, nhiệm vụ, trọng tâm công tác năm 2021 của các Tòa án (dự thảo)*, tại trang

178. Văn Toán, Quang Thọ (2023), “Phát huy vai trò giám sát của nhân dân”, *Báo Nhân dân*, (24679).
179. Trịnh Thu Trang (2023), *Hoàn thành sắp xếp các cơ quan báo chí theo quy hoạch phát triển*, tại trang <https://ictvietnam.vn/hoan-thanh-sap-xep-cac-co-quan-bao-chi-theo-quy-hoach-phat-trien-57229.html>, [truy cập ngày 25/02/2024].
180. Nguyễn Duy Trình (chủ biên) (2023), *Hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Qua thực tiễn thành phố Đà Nẵng)*, NXB Đà Nẵng.
181. Nguyễn Phú Trọng (2021), *Bài phát biểu tại Hội nghị Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, tại trang <http://baochinhphu.vn>, [truy cập ngày 20/01/2024].
182. Đoàn Văn Trúc (2019), Nâng cao vai trò hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng, <https://ubmttqvn.binhthuan.dcs.vn/Tin-t%E1%BB%A9c/post/27568/nang-cao-vai-tro%CC%80-hoa%CC%A3t-do%CC%A3ng-cu%CC%89a-ban-thanh-tra-nhan-dan-ban-giam-sat-dau-tu-cua-cong-dong>
183. Mậu Trường, *Người dân treo băng rôn chặn xe chở rác vì không chịu nổi ô nhiễm*, tại trang <https://tuoitre.vn/nguoi-dan-treo-bang-ron-chan-xe-cho-rac-vi-khong-chiu-noi-o-nhiem-20230719191137472.htm>, [truy cập ngày 27/4/2024].
184. Vân Trường (2023), *200 trẻ mầm non không đến trường, khẩn trương xây thêm phòng học*, tại trang <https://laodong.vn/giao-duc/200-tre-mam-non-khong-den-truong-khan-truong-xay-them-phong-hoc-1250308.lao>, [truy cập ngày 16/04/2024]
185. Đặng Minh Tuấn (Chủ biên) (2015), *Lý luận và thực tiễn về trung cầu ý dân trên thế giới và ở Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
186. Đặng Minh Tuấn, Hoàng Thị Ái Quỳnh (2018), “Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại Việt Nam - Tiếp cận dưới góc độ phân quyền”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học*, tập 34, số 2, tr.108-118.

187. Lê Anh Tuấn (2018), *Thực trạng và giải pháp xây dựng hiệu quả chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*, tại trang <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/821533/thuc-trang-va-giai-phap-xay-dung-hieu-qua-chinh-quyen-do-thi-o-nuoc-ta-hien-nay.aspx>, [truy cập ngày 20/01/2024].
188. Đào Trí Úc (chủ biên) (2010), *Cơ chế giám sát của Nhân dân đối với hoạt động của bộ máy Đảng và Nhà nước: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
189. Đào Trí Úc, Võ Khánh Vinh (đồng chủ biên) (2003), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.
190. UNDP, Oxfarm (2015), *Uy tín và cơ cấu: Sự tham gia của người dân và bầu cử địa phương ở Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách về Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng, Hà Nội.
191. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2005), *Pháp lệnh Cựu chiến binh*, Hà Nội.
192. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2017), *Nghị quyết liên tịch số 403/2017/NQLT-UBTVQH14-CP-ĐCTUBTWMTTQVN ngày 15/6/2017 quy định chi tiết các hình thức giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, Hà Nội.
193. Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2024), *Nâng cao vai trò nòng cốt chính trị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, phát huy dân chủ, truyền thống, sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc góp phần xây dựng đất nước ngày càng giàu mạnh, văn minh, nhân dân ta có cuộc sống ấm no, hạnh phúc*, Báo cáo của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam khoá IX tại Đại hội đại biểu toàn quốc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam lần thứ X, nhiệm kỳ 2024-2029, Hà Nội.
194. Nguyễn Thị Tố Uyên (2017), *Cơ chế pháp lý về sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
195. Văn phòng Quốc hội, Trung tâm thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học (2009), *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, NXB Thống kê, Hà Nội.

196. Viện Chính sách công và Pháp luật (2014), *Dân chủ trực tiếp - Sổ tay IDEA quốc tế*, NXB Đại học quốc gia, Hà Nội.
197. Viện Chính sách công và Pháp luật và Viện Nhà nước và Pháp luật (2014), *Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
198. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, NXB Từ điển bách khoa - NXB Tư pháp, Hà Nội.
199. Nguyễn Vũ (2023), *Tiếp xúc cử tri: Đánh giá để khắc phục tình trạng hình thức, thiếu sinh động*, tại trang <https://kinhhtedothi.vn/tiep-xuc-cu-tri-danh-gia-de-khac-phuc-tinh-trang-hinh-thuc-thieu-sinh-dong.html>, [truy cập ngày 01/03/2024].
200. Bảo Yến, Nghĩa Đức (2023), *Cần phân tích làm rõ tình hình công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2023*, tại trang <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=80651>, [truy cập ngày 29/02/2024].
201. Bảo Yến, Phạm Thắng (2023), *Giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ngày càng đi vào chiều sâu, cụ thể, chặt chẽ, phát huy hiệu quả thiết thực*, tại trang <https://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cackyhoppquochoi/quochoikhoaXIII/Pages/danh-sach-ky-hop.aspx?ItemID=78977&CategoryId=0>, [truy cập ngày 20/01/2024].

#### **\* Tài liệu tiếng Anh**

202. Albert Sydney Hornby (2010), *Oxford Advanced Learner's Dictionary (8<sup>th</sup> edition)*, Oxford University Press.
203. Anwar Shah (eds) (2006), *Local governance in developing countries*, World Bank, Washington, D.C.
204. Bruce Stinebrickner (1997), *State and local government* (8th edition), Dushkin/McGraw-Hill, Guilford, Connecticut.
205. Douglass North (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge University Press, New York.
206. Eveno Bertrand (1999), *Le Petit Larousse*, Larousse.

207. Lauren Collins (2018), *Is Cuba a democracy?*, tại trang <https://morningstaronline.co.uk/article/cuba-democracy>, [truy cập ngày 30/12/2023].
208. Lin Nie, Hongchuan Wang (2023), “Government responsiveness and citizen satisfaction: Evidence from environmental governance”, *Governance*, no.36(4).
209. The State Council Information Office of the People’s Republic of China (2021), *China: Democracy That Works*, tại trang [http://www.news.cn/english/2021-12/04/c\\_1310351231.htm](http://www.news.cn/english/2021-12/04/c_1310351231.htm), tr.19-20, [truy cập ngày 20/01/2024].
210. Naila Ramiz gizi Gahramanova (2024), “The principle of the rule of law in the system of local self-government”, *International Journal of Innovative Technologies in Social Science*, no.2(42).
211. Phillip Nguyen (2024), “Local government response behavior and its effect on e-participation acceptance: An experimental study”, *JeDEM*, no.16(1).
212. Rongbin Yang (2026), “Investigating the multi-dimensional civic engagement in community-building: a study on local crime prevention groups in South Australia”, *Local Government Studies*, tại trang <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2026.2631542#abstract>, [truy cập ngày 26/02/2026].
213. Xuefan Zhang, Jing Wang, Li Xu (2019), *Between autonomy and supervision: The interpretation of community supervisory committee reform in Hangzhou, China*, tại trang <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264275118309211>, [truy cập ngày 10/12/2025].
214. World Bank (1996), *Participation and local government*, Social development notes, no.28, tại trang <https://documents1.worldbank.org/curated/en/739171468779103295/pdf/273880sdn280see0also0018203.pdf>, [truy cập ngày 10/12/2025].