Một số vấn đề lý luận về giám sát và hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong xây dựng nông thôn mới

TRƯƠNG THỊ NGỌC ÁNH*

Tóm tắt: Quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới vừa là mục tiêu, vừa là nội dung cơ bản của phát triển bền vững. Một trong những vai trò quan trọng của Mặt trận Tổ quốc các cấp trong xây dựng nông thôn mới là thực hiện chức năng giám sát xã hội. Bằng việc thực hiện chức năng này, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp góp phần làm cho chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước về xây dựng nông thôn mới đi vào cuộc sống theo đúng đường lối, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước.

Summary: State management by law for the task of building new-style rural areas is both a goal and a basic content of sustainable development. One of the most important roles of the Vietnam Fatherland Front at all levels in building new-style rural areas is to perform the function of social supervision. By performing this function, the Vietnam Fatherland Front at all levels contributes to the Party's guidelines and the State's policies and laws on building new-style rural areas to come to life in accordance with the guidelines, policies, and laws of the Party and the State.

Từ khóa: Giám sát; lý luận; xây dựng nông thôn mới; nông dân; đại đoàn kết toàn dân tộc; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.
Keywords: Supervision; theory; building new-style rural areas; farmer; great national unity; the Vietnam Fatherland Front.
Nhận bài: 23/3/2023; Sửa chữa: 28/3/2023; Duyệt đăng: 6/4/2023.

Giám sát xã hội

Giám sát, theo nghĩa phổ thông là "theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không"[1]. Thuật ngữ "giám sát" đã được sử dụng trong nhiều văn kiện của Đảng và Nhà nước ta. Trong các văn kiện ấy, giám sát được hiểu là "theo dõi, kiểm tra, phát hiện, đánh giá của cá nhân, tổ chức, cộng đồng đối với cá nhân, tổ chức, cộng đồng người khác trong lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội, trong việc thực hiện Hiến pháp, pháp luật, đường lối, chính sách, quan điểm của Đảng và Nhà nước, các quyền, nghĩa vụ của công dân, của các tổ chức chính trị - xã hội và kiến nghị phát huy ưu điểm, thành tựu, xử lý đối với cá nhân, tổ chức có những hành vi sai trái"[2].

Trong ngôn ngữ pháp lý, nói tới giám sát là nói tới mối quan hệ tương tác giữa 2 loại chủ thể có tính độc lập với nhau về khía cạnh thiết kế hệ thống. Ví dụ, giám sát của các cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân) với các cơ quan hành chính trong bộ máy nhà nước (Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp). Mối quan hệ theo dõi, phát hiện sai trái và có ý kiến yêu cầu chỉnh sửa sai trái của cơ quan này đối với cơ quan kia trong cùng hệ thống thường được gọi tên là kiểm tra hoặc thanh tra (hành chính). Do vậy, theo nhiều chuyên gia pháp lý, khi phân tích nội hàm của thuật ngữ "giám sát", nên có sự phân biệt với các thuật ngữ có liên quan như "kiểm tra" và "thanh tra". Thanh tra được hiểu là một khâu quan trọng trong toàn bộ công tác quản lý của bộ máy nhà nước với mục đích giúp cơ quan lãnh đạo vừa kiểm tra sự đúng đắn của bản thân sự lãnh đạo của mình, vừa kiểm tra sự chấp hành của cơ quan thuộc quyền nhằm tìm ra những biện pháp chỉ đạo và quản lý tốt nhất, bảo đảm cho những chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước được chấp hành một cách đầy đủ và có hiệu lực[3].

* Phó Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Tuy "giám sát", "kiểm tra", "thanh tra" là những thuật ngữ khá gần nghĩa nhưng chúng có sự khác biệt về một số yếu tố trong bản chất mối quan hệ giữa các chủ thể có liên quan (nhất là thẩm quyền, công cụ thực hiện, hình thức pháp lý...). Chẳng hạn, thanh tra bao giờ cũng phải được tiến hành bởi những chủ thể xác định, có thẩm quyền và tuân theo những trình tự, thủ tục chặt chẽ do pháp luật quy định[4]. Thanh tra chỉ là công cụ hỗ trợ cho hoạt động quản lý nhà nước của hệ thống cơ quan quản lý hành chính. Nó chính là công cụ kiểm soát của hệ thống hành pháp. Đối tượng của thanh tra luôn phải là cơ quan, tổ chức chấp hành, thực hiện quyền hành pháp, quyền quản lý của cơ quan hành chính[5]. Ngoài ra, nói tới "thanh tra, kiểm tra" là nói tới các hoạt động mang tính thời kỳ, trong khi "giám sát" có thể mang tính thường xuyên, liên tục.

Ở nước ta, vấn đề giám sát của các cơ quan dân cử đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đã được quy định khá chi tiết và có khung pháp lý khá toàn diện được triển khai trên thực tế. Đó là các quy định trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân...

Trong những năm gần đây, khi nghiên cứu về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được vận hành theo đúng chức năng "phục vụ nhân dân" của mình, ngoài cơ chế giám sát của các cơ quan dân cử, người ta hay đề cập tới giám sát của các chủ thể không nằm trong bộ máy Nhà nước, đối với chính bộ máy nhà nước hay còn gọi là giám sát xã hội. Giám sát xã hội khi được sử dụng trong các văn kiện của Đảng hiện nay được hiểu là "sự giám sát của ba lực lượng cơ bản: Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo xã hội, đồng thời có vai trò giám sát việc thực hiện sự lãnh đạo đó... các cá nhân, tổ chức của xã hội giám sát lực lượng lãnh đạo chính trị, lực lượng thực hiện quyền lực của nhân dân, cán bộ, công chức, đảng viên và các thành viên của xã hội trong việc thực hiện Điều lệ Đảng, đường lối của Đảng, Hiến pháp, pháp luật, chính sách của nhà nước và quyền làm chủ, quyền con người của nhân dân"[6]. Mặc dù vậy, cũng có lúc, khi đề cập về giám sát xã hội, văn kiện của Đảng chỉ đề cập tới hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân. Chẳng hạn, Văn kiện Đại hội XI chủ trương "Đảng, Nhà nước có cơ chế, chính sách, tạo điều kiện để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động có hiệu quả, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội"[7]. Đây là cách hiểu giám sát xã hội theo nghĩa hẹp. Cũng theo nghĩa hẹp này, trong Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội được ban hành kèm theo Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị có giải thích giám sát xã hội là "giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội" và giám sát là "việc theo dõi, phát hiện, xem xét; đánh giá kiến nghị nhằm tác động đối với cơ quan, tổ chức và cán bộ, đảng viên, đại biểu dân cử, công chức, viên chức nhà nước về việc thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước". Mục đích giám sát được xác định là "nhằm góp phần xây dựng và thực hiện đúng các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước, các chương trình kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại; kịp thời phát hiện những sai sót, khuyết điểm, yếu kém và kiến nghị sửa đổi, bổ sung các chính sách cho phù hợp; phát hiện, phổ biến những nhân tố mới, những mặt tích cực; phát huy quyền làm chủ của nhân dân, góp phần xây dựng Đảng, Nhà nước trong sạch, vững mạnh".

Tuy giám sát xã hội có thể hiểu theo nghĩa rộng hoặc nghĩa hẹp như trên, tuy nhiên, trong nghiên cứu này, giám sát xã hội trong xây dựng nông thôn mới, riêng trong lĩnh vực bảo vệ môi trường cần được hiểu theo nghĩa là các hoạt động giám sát do các chủ thể không mang quyền lực nhà nước tiến hành giám sát việc tuân thủ pháp luật bảo vệ môi trường của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội.

Đây là hoạt động giám sát do 3 loại chủ thể cơ bản tiến hành: (1) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác; (2) Cộng đồng dân cư hoặc Nhân dân nói chung; (3) Các cơ quan truyền thông, báo chí.

Ở nước ta, như Hiến pháp năm 2013 đã quy định rõ "Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân" (Điều 2) và "Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện..." (Điều 6), do đó, có thể khẳng định rằng, "giám sát xã hội" chính là một hình thức thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của người dân trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa của đất nước. Giám sát xã hội chính là giám sát do Nhân dân trực tiếp thực hiện hoặc thông qua các tổ chức chính trị - xã hội do mình lập ra để thực hiện việc giám sát đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước. Cách hiểu như vậy hoàn toàn phù hợp với các quy định của Hiến pháp năm 2013, theo đó "Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật" 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" (Điều 8).

Giám sát xã hội không giống với giám sát do các cơ quan dân cử thực hiện. Giám sát xã hội không trực tiếp sử dụng quyền lực nhà nước mà trước hết sử dụng sức mạnh của cộng đồng xã hội, dựa trên các thông tin, kiến thức của xã hội tạo ra áp lực dư luận để tiến hành các hoạt động giám sát xã hội. Giám sát xã hội về nguyên nghĩa không dẫn tới việc các chủ thể giám sát trực tiếp áp dụng các biện pháp chế tài pháp lý nhưng giám sát xã hội cũng có thể đưa tới việc đối tượng chịu sự giám sát bị

xử lý, áp dụng các biện pháp mang tính chế tài pháp lý khi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cùng vào cuộc với các chủ thể giám sát khi thấy cần thiết hoặc theo yêu cầu của các chủ thể giám sát. Giám sát xã hội mang tính nhân dân, tính dân chủ và muốn có hiệu quả thì giám sát xã hội phải mang tính xây dựng, tính khoa học và thực tiễn. Giám sát xã hội không mang tính quyền lực nhà nước. Chủ thể tiến hành hoạt động giám sát xã hội không có quyền dùng quyền lực nhà nước để áp đặt ý chí của mình, để trực tiếp xử lý đối tượng chịu sự giám sát kể cả khi chủ thể tiến hành giám sát cho rằng đối tượng chịu sự giám sát đã có những hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm các chuẩn mực xã hội mà các đối tượng này được kỳ vọng tuân thủ. Tuy nhiên, nói thế không có nghĩa chủ thể thực hiện việc giám sát không có quyền lực. Thực tế cho thấy, chủ thể thực hiện giám sát xã hội có quyền lực xã hội không hề nhỏ, nhất là trong bối cảnh thời đại thông tin kết nối internet và toàn cầu hóa hiện nay. Áp lực dư luận xã hội, nhất là khi áp lực ấy được kết nối, là nguồn sức mạnh, là dạng quyền lực rất có ý nghĩa trong thời đại dân chủ ngày nay.

Chủ thể và đối tượng của hoạt động giám sát xã hội

Chủ thể của hoạt động giám sát xã hội ở đây chỉ được hiểu là 3 loại chủ thể cơ bản.

Thứ nhất, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội là thành viên của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức xã hội khác. Đây là chủ thể được Văn kiện Đại hội Đảng XI khẳng định rõ vai trò "giám sát xã hội" của mình. Cụ thể, Văn kiện Đại hội Đảng XI khẳng định "Đảng, Nhà nước có cơ chế, chính sách, tạo điều kiện để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động có hiệu quả, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội"[8]. Tinh thần trên đã được hiến định trong quy định của Điều 9 và Điều 10 Hiến pháp năm 2013. Cụ thể, theo quy định tại Điều 9 Hiến pháp năm 2013, "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. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc... 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 là các tổ chức chính trị - xã hội được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình; cùng các tổ chức thành viên khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam". Điều 10 Hiến pháp năm 2013 quy định "Công đoàn Việt Nam là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện cho người lao động, chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội; tham gia kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp về những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người lao động...".

Ngày 12/12/2013 Bộ Chính trị đã ra 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 chính trị - xã hội", trong đó giải thích rõ giám sát xã hội là "giám sát... của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội" - tính chất của giám sát mang tính nhân dân, tính dân chủ xã hội chủ nghĩa, tính xây dựng, tính khoa học và thực tiễn.

Ngoài Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội như các hiệp hội, hội nghề nghiệp cũng thực hiện các hoạt động giám sát xã hội để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho các thành viên của tổ chức mình. Hiện nay ở nước ta trong hầu hết các lĩnh vực, Nhân dân đều thành lập các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp với sự tham gia của nhiều tổ chức, cá nhân, các tầng lớp, nhân sĩ, trí thức, tôn giáo... Theo thống kê chưa đầy đủ, cả quy mô toàn quốc, nước ta có trên 40 tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được thành lập trên cơ sở tự nguyện, tập hợp đông đảo Nhân dân cùng ngành nghề, cùng giới; văn nghệ sỹ, doanh nhân... nhằm mục đích đóng góp kiến thức, trí tuệ, sức lực và hành động xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân[9].

Thứ hai, cá nhân công dân và cộng đồng dân cư ở cơ sở. Pháp lệnh dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 quy định rõ hình thức giám sát của Nhân dân ở xã, phường, thị trấn. Theo quy định tại Điều 23 Pháp lệnh này, tất cả những nội dung mà chính quyền phải công khai với dân, những nội dung Nhân dân được bàn và quyết định trực tiếp, những nội dung Nhân dân được bàn và biểu quyết, những nội dung Nhân dân được tham gia ý kiến đều thuộc nội dung Nhân dân giám sát.

- Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, phương án chuyển dịch cơ cấu kinh tế và dự toán, quyết toán ngân sách hàng năm của cấp xã.

- Dự án, công trình đầu tư và thứ tự ưu tiên, tiến độ thực hiện, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn cấp xã; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh, quy hoạch khu dân cư trên địa bàn cấp xã.

Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tổ chức Lễ Ký kết Chương trình phối hợp thực hiện nhiệm vụ xây dựng và phát triển nông nghiệp, nông thôn, tháng 3/2023.

ẢNH: KỲ ANH

- Nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức cấp xã trực tiếp giải quyết các công việc của Nhân dân.

- Việc quản lý và sử dụng các loại quỹ, khoản đầu tư, tài trợ theo chương trình, dự án đối với cấp xã; các khoản huy động Nhân dân đóng góp.

- Chủ trương, kế hoạch vay vốn cho Nhân dân để phát triển sản xuất, xoá đói, giảm nghèo; phương thức và kết quả bình xét hộ nghèo được vay vốn phát triển sản xuất, trợ cấp xã hội, xây dựng nhà tình thương, cấp thẻ bảo hiểm y tế.

- Đề án thành lập mới, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp tới cấp xã.

- Kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết các vụ việc tiêu cực, tham nhũng của cán bộ, công chức cấp xã, của cán bộ thôn, tổ dân phố; kết quả lấy phiếu tín nhiệm Chủ tịch và Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch và Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã.

- Nội dung và kết quả tiếp thu ý kiến của Nhân dân đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của cấp xã mà chính quyền cấp xã đưa ra lấy ý kiến Nhân dân theo quy định tại Pháp lệnh này.

- Đối tượng, mức thu các loại phí, lệ phí và nghĩa vụ tài chính khác do chính quyền cấp xã trực tiếp thu.

- Các quy định của pháp luật về thủ tục hành chính, giải quyết các công việc liên quan đến Nhân dân do chính quyền cấp xã trực tiếp thực hiện.

- Những nội dung khác theo quy định của pháp luật, theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc chính quyền cấp xã thấy cần thiết.

- Chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình phúc lợi công cộng trong phạm vi cấp xã, thôn, tổ dân phố do Nhân dân đóng góp toàn bộ hoặc một phần kinh phí và các công việc khác trong nội bộ cộng đồng dân cư phù hợp với quy định của pháp luật.

- Hương ước, quy ước của thôn, tổ dân phố.

- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố.

- Bầu, bãi nhiệm thành viên Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng...

Việc giám sát kể trên được thực hiện theo các hình thức quy định tại Điều 24 của Pháp lệnh, cụ thể, là các hình thức sau đây:

1) Nhân dân thực hiện việc giám sát thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng. Trình tự, thủ tục hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được thực hiện theo quy định của pháp luật.

2) Nhân dân trực tiếp thực hiện việc giám sát thông qua quyền khiếu nại, tố cáo, kiến nghị với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền hoặc kiến nghị thông qua Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận cấp xã, Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng. Trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của Nhân dân được thực hiện theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, bản thân việc công dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo theo Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2011, thực hiện quyền khởi kiện theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 (sửa đổi, bổ sung năm 2011) cũng là những hình thức giám sát việc thi hành pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân rất quan trọng.

Thứ ba, các cơ quan truyền thông, báo chí. Theo Luật Báo chí năm 1989 (sửa đổi, bổ sung năm 1999), báo chí Việt Nam, bao gồm: báo in (báo, tạp chí, bản tin thời sự, bản tin thông tấn), báo nói (chương trình phát thanh), báo hình (chương trình truyền hình, chương trình nghe - nhìn thời sự được thực hiện bằng các phương tiện kỹ thuật khác nhau), báo điện tử (được thực hiện trên mạng thông tin máy tính) bằng tiếng Việt, tiếng các dân tộc thiểu số Việt Nam, tiếng nước ngoài. Theo quy định Điều 6 Luật Báo chí hiện hành, báo chí có những nhiệm vụ và quyền hạn quan trọng, như: (1) Thông tin trung thực về mọi mặt của tình hình đất nước và thế giới; (2) Tuyên truyền, phổ biến đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, thành tựu văn hóa, khoa học, kỹ thuật trong đất nước và thế giới theo tôn chỉ, mục đích của cơ quan báo chí; góp phần nâng cao kiến thức, dân trí, đáp ứng nhu cầu văn hóa lành mạnh của Nhân dân, bảo vệ truyền thống tốt đẹp của dân tộc, xây dựng và phát triển dân chủ xã hội chủ nghĩa, tăng cường khối đoàn kết toàn dân, xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc; (3) Phản ánh và hướng dẫn dư luận xã hội; làm diễn đàn thực hiện quyền tự do ngôn luận của Nhân dân; (4) Phát hiện, biểu dương gương tốt, nhân tố mới; đấu tranh chống các hành vi vi phạm pháp luật và các hiện tượng tiêu cực xã hội khác...". Thông qua các nhiệm vụ kể trên, nhất là nhiệm vụ thông tin, phản ánh, hướng dẫn dư luận, tạo diễn đàn, đấu tranh phòng, chống các hành vi vi phạm pháp luật và các hiện tượng tiêu cực xã hội khác, các cơ quan báo chí có thể thực hiện các hoạt động mang tính chất giám sát xã hội rất quan trọng.

Với tinh thần các quy định về chủ thể giám sát xã hội kể trên, có thể thấy rằng, đối tượng chịu sự giám sát xã hội khá rộng và đa dạng, đó có thể là các cơ quan nhà nước hoặc chính các cá nhân, tổ chức trong xã hội. Tuy nhiên, khi nói tới giám sát xã hội, người ta thường hay đề cập tới loại đối tượng chịu sự giám sát xã hội mang tính trọng tâm chính là các cơ quan nhà nước (và các cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước)[10], cho dù đó là cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành chính hay các cơ quan tư pháp (tòa án). Trong các đối tượng chịu sự giám sát này, các cơ quan quản lý nhà nước (các cơ quan hành chính nhà nước) thường được các chủ thể giám sát quan tâm thực hiện quyền giám sát của mình nhất. Điều này cũng dễ hiểu bởi các cơ quan hành chính nhà nước là những cơ quan thường xuyên phải giải quyết các công việc theo yêu cầu của người dân, thường xuyên tiếp xúc với Nhân dân, và do đó, những vấn đề phát sinh từ hoạt động của những cơ quan này cũng hay được Nhân dân, các đoàn thể quan tâm, phản ánh, kiến nghị và thực hiện giám sát xã hội nhất. Điều 5 Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội (ban hành kèm theo Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị) quy định đối tượng giám sát bao gồm: (1) Các cơ quan, tổ chức từ trung ương đến cơ sở và (2) Cán bộ, đảng viên, đại biểu dân cử, công chức, viên chức nhà nước.

Việc giám sát xã hội đối với các cơ quan nhà nước thường hướng tới các mục đích cơ bản như: (1) Bảo đảm quyền lực Nhà nước được thực thi thực sự vì lợi ích của Nhân dân, vì mục tiêu chung dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; (2) Bảo đảm quyền lực nhà nước vận hành có hiệu quả và hiệu lực cao; (3) Phòng ngừa và kịp thời ngăn chặn, lên án các hành vi lạm quyền, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân, vi phạm pháp luật[11].

Điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát xã hội

Đảm bảo về mặt thể chế chính sách

Ở nước ta, đường lối, chủ trương của Đảng là định hướng chiến lược cho nhiệm vụ quản lý nhà nước bằng pháp luật. Đảng vạch ra cương lĩnh, đường lối chiến lược và những chủ trương lớn làm cơ sở cho Nhà nước hoạch định chính sách, xây dựng kế hoạch, chiến lược và triển khai thực hiện nhằm hiện thực hóa chủ trương, đường lối Đảng.

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta luôn khẳng định quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới vừa là mục tiêu, vừa là một trong những nội dung cơ bản của phát triển bền vững. Chính sách về xây dựng nông thôn mới được thể hiện trong các chiến lược, quy hoạch,

kế hoạch, dự án phát triển kinh tế - xã hội của từng ngành, từng địa phương.

Chủ trương, đường lối của Đảng về quản lý nhà nước đối với giám sát xã hội trong hoạt động xây dựng nông thôn mới là cơ sở, nền tảng bảo đảm cho Nhà nước và chính quyền các cấp thể chế hóa thành các nội dung cụ thể trong xây dựng chính sách, pháp luật bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững đất nước.

Để giám sát xã hội đạt hiệu quả, cần phải có các chính sách khuyến khích sự tham gia của cộng đồng, hướng dẫn cộng đồng thực hiện vai trò giám sát. Bên cạnh đó, cần phải bổ sung các điều khoản chính sách về công khai thông tin về xây dựng nông thôn mới để Nhân dân tham gia giám sát.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về giám sát xã hội đối với xây dựng nông thôn mới là cơ sở pháp lý quan trọng đảm bảo cho cộng đồng tham gia giám sát hoạt động xây dựng nông thôn mới của các đối tượng giám sát. Hệ thống văn bản mà đầy đủ, cụ thể, phù hợp với thực tiễn và được ban hành kịp thời thì sẽ mang lại hiệu quả, hiệu lực điều chỉnh cao, tăng cường hiệu quả giám sát xã hội.

Bảo đảm về tổ chức, bộ máy và cán bộ, công chức làm nhiệm vụ quản lý nhà nước xây dựng nông thôn mới

Để phát huy hiệu quả giám sát xã hội trong thực hiện nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới, bên cạnh sự tham gia của cộng đồng đòi hỏi phải có một bộ máy cơ quan quản lý nhà nước đủ mạnh để hỗ trợ cộng đồng giám sát. Bên cạnh đó, Nhà nước phải xây dựng được đội ngũ cán bộ toàn tâm, toàn ý, có năng lực, phẩm chất để đề ra các chiến lược, kế hoạch, xây dựng hệ thống pháp luật xây dựng nông thôn mới có sự tham gia của cộng đồng và tổ chức thực hiện hiệu quả.

Từ những yêu cầu trên, Nhà nước phải có chiến lược nâng cao năng lực cán bộ phù hợp, thường xuyên đào tạo bồi dưỡng trình độ chuyên môn và bản lĩnh chính trị nghề nghiệp cho đội ngũ cán bộ công chức. Trong sắp xếp vị trí công việc phải thể hiện tính công khai, minh bạch, khoa học và phải gắn công việc với trách nhiệm thực hiện.

Năng lực của chủ thể giám sát

Năng lực của chủ thể giám sát đóng vai trò rất quan trọng đối với giám sát xã hội. Nếu chủ thể giám sát không nhận thức được vai trò, trách nhiệm giám sát của mình thì không thể giám sát hiệu quả. Với nhận thức còn thấp thì chưa thể có đội ngũ giám sát hiệu quả.

Giám sát xã hội là một hoạt động khoa học, nói lên tiếng nói của cộng đồng một cách khoa học. Giám sát xã hội chính là hình thức Nhân dân nói tiếng nói của mình. Và tiếng nói ấy được chuẩn bị một cách chuyên nghiệp bằng trí tuệ, bằng sự thông hiểu lẫn cả dự đoán về sự xung đột lợi ích khi tiến hành giám sát xã hội nói chung và giám sát xã hội đối với hoạt động xây dựng nông thôn mới nói riêng. Chủ thể giám sát phải có năng lực thì giám sát xã hội mới đạt hiệu quả.

Giám sát xã hội nhằm nâng cao hiệu quả xây dựng nông thôn mới

Chủ thể của hoạt động xây dựng nông thôn mới

Thứ nhất, các cơ quan nhà nước, mà trước tiên là các cơ quan quản lý nhà nước về xây dựng nông thôn mới. Đây là các cơ quan có trách nhiệm xây dựng pháp luật, tổ chức thực thi pháp luật về xây dựng nông thôn mới. Ở nước ta hiện nay, nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới do cả các cơ quan trung ương và các cơ quan chính quyền địa phương tiến hành. Với các cơ quan trung ương, nếu không kể các cơ quan quyết sách và cơ quan quản lý ở tầm trung, thì trách nhiệm thực hiện các hoạt động bảo vệ môi trường đang tập trung chủ yếu vào một số bộ, ngành sau đây: Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; Bộ Xây dựng; Bộ Y tế; Bộ Công Thương; Bộ Giao thông vận tải; Bộ Công an...

Thứ hai, người dân tham gia giám sát xây dựng nông thôn mới thông qua từng tiêu chí cụ thể; nội dung giám sát cần tập trung vào kết quả thực hiện các tiêu chí, nhất là nguồn lực xây dựng nông thôn mới và chất lượng các tiêu chí phải đạt chuẩn.

Chủ thể, đối tượng, nội dung và phương thức giám sát xã hội đối với nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới

Giám sát xã hội đối với nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới có 2 nhóm chủ thể cần phải đề cập tới, đó là (1) "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức đoàn thể nhân dân, tổ chức xã hội"; (2) Cá nhân công dân hoặc cộng đồng dân cư.

Đối tượng chịu sự giám sát xã hội này bao gồm 2 nhóm chính là: Các cơ quan nhà nước (nhất là các cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới) và các tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ chấp hành nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới.

Trình tự, thủ tục giám sát xã hội đối với nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới

Đối với các loại chủ thể giám sát xã hội khác nhau và tùy theo đối tượng chịu sự giám sát mà trình tự, thủ tục giám sát xã hội có thể không hoàn toàn giống nhau. Chẳng hạn, đối với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, khi các tổ chức này tiến hành các hoạt động giám sát xã hội, do tính chính thống của các tổ chức chính trị - xã hội này, thông thường pháp luật hoặc các quy định của Đảng hoặc quy định nội bộ của các tổ chức này thường có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giám sát (chẳng hạn việc xây dựng và tổ chức kế hoạch giám sát).

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện giám sát xây dựng nông thôn mới

Hàng năm, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp đã xây dựng kế hoạch và triển khai các hoạt động giám sát nông thôn mới như: Giám sát việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở; giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế; giám sát bảo vệ môi trường; xây dựng cơ sở hạ tầng; giám sát nguồn lực đầu tư xây dựng nông thôn mới nhất là nguồn lực do Nhân dân đóng góp và Nhà nước đầu tư; giám sát về việc chấp hành quy định của pháp luật về quản lý kinh doanh, sử dụng thuốc bảo vệ thực vật; việc thực hiện chính sách hỗ trợ giá, giống, vốn, vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp; giám sát xây dựng các công trình dân sinh; bồi thường, đền bù giải phóng mặt bằng; chính sách hỗ trợ, ưu đãi nông dân phát triển sản xuất, hỗ trợ nông dân nghèo; xây dựng và quản lý quỹ hỗ trợ nông dân. Ở cơ sở, việc giám sát được thực hiện thông qua Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng thông qua hình thức trực tiếp đóng góp ý kiến vào việc đầu tư xây cơ sở hạ tầng, xây dựng đường giao thông nông thôn, quy hoạch sử dụng đất đai trong xây dựng nông thôn mới; giám sát việc hỗ trợ chế độ chính sách đối với người có công, chính sách đối với hộ nghèo ở nông thôn, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo... Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp thường xuyên nắm bắt, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri tại kỳ họp Hội đồng nhân dân các cấp, chủ động đăng ký với cấp ủy, phối hợp với chính quyền và các ngành chức năng tổ chức kiểm tra, giám sát theo chuyên đề.

Thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới gắn với cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng nông thôn mới, đô thị văn minh" thể hiện sự đổi mới về phương thức tổ chức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp tham gia xây dựng nông thôn mới, qua đó góp phần quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của Nhân dân ở địa bàn nông thôn.

Trong 5 năm qua, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp đã chủ trì phối hợp giám sát được 531.411 cuộc; tập trung vào những nội dung liên quan đời sống, việc làm của người dân như: Giám sát tổ chức Bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2016- 2021; giám sát thực hiện Chương trình xây dựng nông thôn mới; giám sát thực hiện chính sách, chế độ bồi thường, giải phóng mặt bằng; bố trí tái định cư và tạm cư cho người dân có nhà, đất bị thu hồi; thực hiện các quy định về an toàn thực phẩm, an toàn giao thông; về công tác tiếp dân, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân; giám sát thực hiện các chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19... Riêng về lĩnh vực giám sát xây dựng nông thôn mới, Mặt trận Tổ quốc các cấp đã tổ chức giám sát được 98.420 cuộc (trong đó cấp tỉnh 2.308 cuộc; cấp huyện 12.256 cuộc; cấp xã 83.856 cuộc).

Việc ban hành các cơ chế thực hiện cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng nông thôn mới, đô thị văn minh" (Thông tư quy định quản lý và sử dụng kinh phí thực hiện cuộc vận động và các văn bản hướng dẫn về đánh giá thi đua; cơ chế phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc với chính quyền và các tổ chức đoàn thể trong tổ chức thực hiện cuộc vận động...) đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới trong hệ thống Mặt trận Tổ quốc các cấp trong thời gian qua.

Thông qua cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng nông thôn, đô thị văn minh" góp phần thực hiện và nâng cao chất lượng hiệu quả các tiêu chí xây dựng nông thôn mới; xuất hiện nhiều mô hình, điển hình, sáng kiến, cách làm hay trong xây dựng nông thôn mới.

Trong thời gian tới, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp và các tổ chức thành viên tiếp tục tuyên truyền, vận động các tầng lớp nhân dân thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới thông qua các phong trào thi đua yêu nước, các cuộc vận động đang diễn ra ở địa bàn dân cư; trọng tâm là cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng nông thôn mới, đô thị văn minh" và giảm nghèo bền vững nhằm phát huy khơi dậy trong các tầng lớp nhân dân tinh thần đoàn kết, sáng tạo tự quản của Nhân dân trong xây dựng nông thôn mới. Đẩy mạnh hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội về xây dựng nông thôn mới, góp phần huy động mạnh mẽ hơn nữa nguồn lực xây dựng nông thôn mới theo hướng hiện đại, từng bước nâng cao đời sống cư dân nông thôn cho phù hợp với giai đoạn mới.

Chú thích:

1. Viện Ngôn ngữ học, Hoàng Phê (Chủ biên), Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 2004, tr. 389.
2,6. Nguyễn Văn Thạo - Nguyễn Viết Thông (đồng chủ biên), Tìm hiểu một số thuật ngữ trong Văn kiện Đại hội XI của Đảng, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 129-130.
3,5. TS. Nguyễn Thọ Ánh, Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012, tr. 20-21.
4. Nguyễn Huy Phượng, Giám sát xã hội đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luận án Tiến sĩ Luật học, Hà Nội, 2012, tr. 58.
7,8. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 87.
9,10,11. TS. Nguyễn Mạnh Bình, 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, Hà Nội, 2012, tr. 20-25.