

SỰ THAM GIA CỦA NHÂN DÂN VÀO HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ

TRẦN BÁ HÙNG*

Thực trạng sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước tại các địa phương, các lĩnh vực cụ thể được đề cập trong nhiều nghiên cứu. Tuy nhiên, tiếp cận từ góc độ lý luận để làm rõ các nội dung tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã là vấn đề mới cần được tiếp tục nghiên cứu. Bài viết tập trung làm rõ các hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã và phân tích các nội dung tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã.

Từ khóa: Chính quyền cấp xã; dân chủ; quản lý nhà nước; tham gia của Nhân dân.

The current situation of the people's participation in state management activities in localities and specific fields has been studied recently. However, approaching from a theoretical perspective to clarify the contents of the People's participation in state management activities of the commune government is a new issue that needs further study. The article describes and analyzes the state management activities and the contents of the People's participation in state management activities of the commune government.

Keywords: Commune-level government; democracy; state management; People's participation.

NGÀY NHẬN: 13/10/2023 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 22/10/2023 NGÀY DUYỆT: 15/12/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.335.2023.716>

1. Các hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã

Để xác định các nội dung tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã, trước hết, cần làm rõ các hoạt động của chính quyền cấp xã. Có hai góc độ cơ bản tiếp cận về các hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) của chính quyền cấp xã, bao gồm:

Thứ nhất, tiếp cận từ góc độ các lý thuyết QLNN.

Chính quyền cấp xã thực hiện hoạt động QLNN trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Vì vậy, QLNN của chính

quyền cấp xã cũng dựa trên các hoạt động QLNN đối với các ngành, lĩnh vực nói chung (chức năng QLNN về ngành, lĩnh vực). QLNN đối với các ngành, lĩnh vực là một trong hai chức năng bên ngoài của Nhà nước (cùng với chức năng cung cấp dịch vụ công). Các lý thuyết về QLNN đã chỉ ra nhóm hoạt động cơ bản mà Nhà nước tiến hành để QLNN đối với các ngành, lĩnh vực bao gồm: chức năng định hướng - hoạch định chiến

* ThS, Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển; chức năng điều chỉnh - ban hành thể chế, chính sách; chức năng hướng dẫn và tổ chức thực hiện; chức năng kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm; cưỡng chế hành chính¹. Cách tiếp cận này có sự phân định hoạt động cưỡng chế hành chính với xử lý vi phạm, tuy nhiên, từ góc độ nghiên cứu có thể đưa hoạt động cưỡng chế hành chính vào chức năng thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm.

Trên cơ sở tổng hợp các kết quả nghiên cứu, chính quyền cấp xã có các hoạt động sau đây: xây dựng quy hoạch, kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội ở cơ sở; ban hành văn bản quy phạm pháp luật (nghị quyết của Hội đồng nhân dân và quyết định của Ủy ban nhân dân); hướng dẫn và tổ chức thực hiện pháp luật, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, phát triển kinh tế - xã hội; tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật; giám sát, kiểm tra và xử lý vi phạm.

Thứ hai, tiếp cận từ góc độ các quy định pháp lý.

Tiếp cận từ phương diện pháp lý, các hoạt động QLNN của các cơ quan nhà nước ở từng lĩnh vực là khác nhau, tuy nhiên vẫn có những sự tương đồng nhất định. Nghiên cứu các quy định pháp luật trên các lĩnh vực (như: *Luật Xây dựng* năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), *Luật Nhà ở* năm 2014, *Luật Đất đai* năm 2013, *Luật Bảo vệ môi trường* năm 2020,...), một số hoạt động QLNN nói chung và của chính quyền cấp xã nói riêng, bao gồm: xây dựng và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật; ban hành các quy hoạch, kế hoạch; tuyên truyền, phổ biến và tổ chức thực hiện; đào tạo, bồi dưỡng nhân lực; thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm... Đồng thời, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) không quy định cụ thể các hoạt động QLNN của chính quyền cấp xã mà quy định theo nhóm các lĩnh vực quản lý của chính quyền cấp xã. Để thực hiện hoạt động QLNN, chính quyền cấp xã cũng phải thực hiện các hoạt động, như: ban hành văn bản,

xây dựng quy hoạch, kế hoạch, tuyên truyền, phổ biến...

Như vậy, căn cứ vào các lý thuyết về QLNN và các quy định pháp lý về các ngành, lĩnh vực, có thể thấy hoạt động QLNN của chính quyền cấp xã là rất phong phú và đa dạng, tuy nhiên có thể khái quát thành bốn nội dung (hoạt động) cơ bản sau: ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; hướng dẫn và tổ chức thực hiện; kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm.

2. Các nội dung tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã

Một là, tham gia của Nhân dân vào hoạt động ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Theo *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), chính quyền cấp xã có thẩm quyền ban hành 2 loại văn bản quy phạm pháp luật là nghị quyết (Hội đồng nhân dân) và quyết định (Ủy ban nhân dân). Nhân dân có thể tham gia vào quá trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên thông qua hai hoạt động sau đây:

(1) *Tham gia vào đề xuất sáng kiến và phương án (đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật).*

Sáng kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (đề xuất xây dựng văn bản) là khởi đầu cho quá trình hình thành văn bản quy phạm pháp luật. Về nguyên tắc, Nhân dân có thể đề xuất với chính quyền cấp xã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đối với những vấn đề chưa được quy định hoặc đã được xây dựng nhưng chưa phù hợp. Nhân dân có thể nghiên cứu các quy định pháp luật hiện hành, nếu phát hiện có những bất cập có thể đề xuất để chính quyền cấp xã sửa đổi, bổ sung.

Nhân dân có thể nghiên cứu để đề xuất các nội dung mới chưa được ban hành để chính quyền cấp xã có cơ sở xem xét ban hành. Quá trình nêu ý tưởng, đề xuất sáng

kiến của Nhân dân là cơ sở để chính quyền cấp xã phát hiện vấn đề phát sinh trong thực tiễn, từ đó có định hướng ban hành văn bản quy phạm pháp luật “Cộng đồng dân cư giúp chính quyền cấp xã hiểu được gốc rễ của vấn đề mà cộng đồng dân cư đang gặp phải, xác định được đúng vấn đề, qua đó giúp chính quyền cấp xã đưa ra các giải pháp đúng đắn. Khi đó, quyết định được đưa ra có tính khả thi, đáp ứng đúng nguyện vọng của cộng đồng dân cư, đạt được sự đồng thuận của cộng đồng dân cư khi thực hiện”² và “Công chúng có quyền đề xuất sáng kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật”³. Ngoài ra, Nhân dân còn đề xuất các phương án trong văn bản để chính quyền cấp xã xem xét, cân nhắc quyết định “Cộng đồng dân cư có thể tự chủ động xây dựng các phương án của mình bên cạnh các phương án của chính quyền cấp xã”⁴.

(2) *Tham gia vào quá trình góp ý đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.*

Quá trình tham gia này thể hiện sự đóng góp ý kiến, nhận xét, phản biện đối với các nội dung dự thảo mà chính quyền cấp xã đưa ra. Khi xây dựng dự thảo nghị quyết và quyết định, chính quyền cấp xã sẽ tổ chức lấy ý kiến của Nhân dân nên Nhân dân có thể tham gia đóng góp các ý kiến đối với các dự thảo này thông qua việc đồng ý hay không đồng ý, đóng góp những ý kiến đề xuất điều chỉnh, “quá trình tham vấn giúp thu được các ý kiến phản hồi của cộng đồng dân cư về các đề xuất phương án của chính quyền cấp xã”⁵.

Trên cơ sở các ý kiến đóng góp của Nhân dân, chính quyền cấp xã sẽ xem xét tiếp thu để điều chỉnh phù hợp với tâm tư, nguyện vọng và nhu cầu của Nhân dân. Kết quả của quá trình tham gia này là những ý kiến, đề xuất đối với dự thảo các văn bản để chính quyền cấp xã xem xét điều chỉnh dự thảo cho phù hợp với thực tế.

Hai là, tham gia của Nhân dân vào xây dựng quy hoạch, kế hoạch, chương trình

phát triển kinh tế - xã hội. Để cụ thể hóa các quy định pháp luật, các quyết định quản lý của cấp trên và để quản lý địa bàn thì cần ban hành các quy hoạch, kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội. Nội dung tham gia của Nhân dân vào quá trình này tập trung vào hai nội dung chính sau:

(1) Nhân dân đề xuất hoặc góp ý đối với dự thảo các quy hoạch, kế hoạch, chương trình. Nhân dân có thể đề xuất các chương trình, kế hoạch để chính quyền xem xét đưa vào xây dựng. Sự tham gia này thể hiện tính chủ động của Nhân dân. Căn cứ vào nhu cầu cũng như thực tiễn để Nhân dân đề xuất các vấn đề mà chính quyền xem xét đưa vào quy hoạch, kế hoạch, chương trình. Chẳng hạn, Nhân dân có thể đề xuất làm đường, trường học hoặc có thể đề xuất có các chương trình đào tạo nghề... Trên cơ sở các đề xuất này, chính quyền cấp xã đưa vào các kế hoạch, chương trình công tác của địa phương.

Khi chính quyền cấp xã xây dựng các quy hoạch, kế hoạch, chương trình có thể tham khảo ý kiến của Nhân dân. Hoạt động này thể hiện thông qua việc tổ chức lấy ý kiến của Nhân dân đối với các dự thảo kế hoạch, quy hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội. Đối với nội dung tham gia này thông thường chính quyền cấp xã sẽ xây dựng dự thảo văn bản nêu trên sau đó lấy ý kiến của Nhân dân để hoàn thiện.

Sự tham gia của Nhân dân vào xây dựng quy hoạch, kế hoạch thể hiện sự tham vấn (lấy ý kiến). Khoản 1 Điều 12 của *Luật Quy hoạch* năm 2017 quy định “Cơ quan, tổ chức, cộng đồng có quyền tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch; cá nhân có quyền tham gia ý kiến về hoạt động quy hoạch”. Đồng thời, Chỉ thị số 18/CT-TTg ngày 13/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025 cũng nhấn mạnh việc tổ chức lấy ý kiến rộng rãi trong quá trình xây dựng kế hoạch.

(2) Tham gia quyết định một số chương trình, kế hoạch. Chính quyền cấp xã là chính quyền trực tiếp quản lý, điều hành Nhân dân, trong đó có nhiều kế hoạch, chương trình gắn với đời sống của Nhân dân. Đồng thời, có những chương trình, kế hoạch phát sinh từ thực tiễn quản lý, từ nhu cầu của Nhân dân mà không được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật. Vì vậy, một số kế hoạch, chương trình, Nhân dân có thể quyết định việc thực hiện hay không thực hiện. Nội dung tham gia này thể hiện “dân quyết định”, chẳng hạn như nâng cấp đường xá hiện hành, quyết định việc sử dụng kinh phí đóng góp của Nhân dân... Các chương trình, kế hoạch do Nhân dân quyết định được quy định cụ thể tại khoản 1, 2 Điều 15 *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở* năm 2022, như: chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình công cộng trong phạm vi địa bàn cấp xã,...

Ba là, tham gia của Nhân dân vào công tác hướng dẫn và tổ chức thực hiện pháp luật, kế hoạch, chương trình. Quá trình hướng dẫn và tổ chức thực hiện pháp luật, kế hoạch, chương trình là quá trình phức tạp và đòi hỏi sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau. Trong đó, ngoài cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức thì nhất thiết phải có sự tham gia của Nhân dân.

Tham gia của Nhân dân vào hoạt động này thể hiện ở hai khía cạnh sau đây:

Nhân dân tham gia cùng với chính quyền cấp xã để tuyên truyền, phổ biến các chính sách, pháp luật, chương trình, kế hoạch đến các cá nhân, tổ chức để họ am hiểu từ đó tham gia thực hiện có hiệu quả. Nhân dân thông qua việc tìm hiểu các quy định pháp luật, các chính sách, chương trình có thể trở thành “tuyên truyền viên” để hướng dẫn, phổ biến, giải thích cho những người dân khác để họ có thể hiểu và thực hiện. Mỗi người dân đều có thể là một kênh tuyên truyền, giải thích chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật. Nếu Nhân dân am hiểu họ có thể trực tiếp hướng dẫn, giải thích

tại nơi cư trú, tham gia vào các hoạt động hướng dẫn do chính quyền cấp xã tổ chức. Ngoài ra, Nhân dân còn vận động các cá nhân, tổ chức tham gia thực hiện các kế hoạch, chính sách, pháp luật. Việc huy động Nhân dân tham gia công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật đã được khẳng định trong *Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật* năm 2012.

Hơn nữa, việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, chương trình, kế hoạch trên địa bàn cấp xã luôn gắn liền với các đối tượng quản lý. Vì vậy, để triển khai thực hiện luôn cần có sự tham gia của Nhân dân. Nhân dân cùng với chính quyền cấp xã thực hiện các quy định pháp luật, các chính sách, kế hoạch, chương trình. Đây cũng là một trong những nội dung thể hiện sự tham gia phong phú và thường xuyên của Nhân dân. Họ có thể tham gia vào hoạt động này thông qua các việc như đóng góp ý kiến đối việc thực hiện các kế hoạch, chương trình, pháp luật, đóng góp vốn, công sức để thực hiện các kế hoạch, chương trình, pháp luật, trực tiếp thực hiện các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội cùng với chính quyền cấp xã. Sự tham gia của Nhân dân sẽ giúp cho chính sách, pháp luật, chương trình kế hoạch được thực hiện đầy đủ và nhanh chóng.

Bốn là, tham gia của Nhân dân vào công tác kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm. Để hoạt động giám sát, kiểm tra và xử phạt hành chính được hiệu quả, cần có sự tham gia của Nhân dân.

Nhân dân tham gia cung cấp các thông tin phục vụ cho công tác kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm. Để có thể thực hiện hoạt động kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm đòi hỏi chính quyền cấp xã phải có các thông tin. Chính quyền cấp xã tiếp nhận thông tin từ nhiều nguồn khác nhau, trong đó có thông tin từ phía Nhân dân. Nhân dân sẽ phản ánh, cung cấp các thông tin làm cơ sở cho chính quyền cấp xã tiến hành hoạt động kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm. Tính chủ động cung cấp thông tin của Nhân dân là cơ sở

quan trọng để chính quyền cấp xã phát hiện những vấn đề phát sinh trong quá trình QLNN để từ đó có biện pháp khắc phục và xử lý kịp thời. Trong quá trình QLNN, chính quyền cấp xã không có điều kiện để tiếp cận tất cả các thông tin, thu thập thông tin một cách nhanh chóng nhất có thể. Vì vậy, việc Nhân dân tham gia cung cấp thông tin giúp đa dạng kênh thông tin thu thập, đồng thời làm cho quá trình thu thập thông tin được nhanh chóng. Những thông tin do Nhân dân cung cấp sẽ mang tính đa chiều, khách quan và nhanh chóng phục vụ cho chính quyền cấp xã thực hiện chức năng giám sát, thanh tra và xử lý vi phạm.

Nhân dân trực tiếp tham gia giám sát và kiểm tra cùng với cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức. Chức năng kiểm tra và giám sát ở cấp xã thuộc về Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện hoạt động này, Nhân dân được tham gia ở một chừng mực nhất định. Nhân dân có thể tham gia vào các đoàn giám sát, đoàn kiểm tra. Những người dân có liên quan đến vấn đề giám sát, kiểm tra hoặc những người dân có nhiều kinh nghiệm, hiểu biết hoàn toàn có khả năng được mời tham gia công tác giám sát, kiểm tra cùng với chính quyền cấp xã.

Ngoài ra, Nhân dân không chỉ dừng lại ở việc cung cấp thông tin mà còn có thể giám sát việc kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm của chính quyền cấp xã để phát hiện những bất cập, tồn tại góp phần bảo đảm quá trình này thực hiện đúng quy định. Quá trình giám sát này giúp cho công tác giám sát, kiểm tra và xử lý vi phạm của chính quyền cấp xã được thực hiện hiệu quả, nhanh chóng và khách quan. Việc Nhân dân tham gia giám sát công tác xử lý vi phạm hành chính được quy định cụ thể tại Điều 19 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

3. Kết luận

Trong xu thế chuyển đổi từ QLNN sang quản trị nhà nước như hiện nay thì việc tăng

cường sự tham gia của Nhân dân là rất quan trọng. Với tư cách là “đối tác”, Nhân dân được các cấp chính quyền quan tâm và tạo điều kiện để tham gia vào các hoạt động QLNN. Trong các cấp chính quyền, chính quyền cấp xã có mối quan hệ mật thiết với Nhân dân, vì vậy việc huy động sự tham gia của Nhân dân phải thực hiện ngay từ chính quyền cấp xã. Sự ra đời của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 đòi hỏi các cơ quan nhà nước, các địa phương phải triển khai nhiều biện pháp để thu hút Nhân dân tham gia.

Một trong những cơ sở quan trọng để triển khai thực hiện các biện pháp thu hút sự tham gia của Nhân dân là xác định các nội dung tham gia của Nhân dân vào QLNN của chính quyền cấp xã. Khi đã xác định đúng và đầy đủ các nội dung này sẽ giúp cho quá trình thu hút Nhân dân tham gia QLNN được thực hiện toàn diện và đồng bộ. Trong thời gian tới, các nghiên cứu cần tiếp tục làm rõ lý luận về nội dung tham gia của Nhân dân vào QLNN của chính quyền cấp xã □

Chú thích:

1. Học viện Hành chính Quốc gia. *Giáo trình lý luận hành chính nhà nước*. H. NXB Khoa học - kỹ thuật, 2010.

2, 4, 5. Nguyễn Thị Thu Cúc. *Quá trình ra quyết định của chính quyền cấp xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư ở tỉnh Nam Định*. Luận án Quản lý công, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 2019, tr. 49, 5, 52.

3. Trần Thị Hương Huế. *Sự tham gia của công chúng trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*. Luận án Quản lý công, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 2019, tr. 67.

Tài liệu tham khảo:

1. Chỉ thị số 18/CT-TTg ngày 13/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025.

2. Luật Quy hoạch năm 2017.

3. Nguyễn Thị Tuyết Mai. *Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã góp phần quản lý phát triển xã hội*. Tạp chí Lý luận chính trị (số tháng 2/2015), tr. 62 - 65.