HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

CAO THỊ HÀ

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT
Mã số: 9 38 01 06

Hà Nội - 2026

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

CAO THỊ HÀ

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT
Mã số: 9 38 01 06

HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: TS. Hoàng Minh Hội
PGS.TS. Đặng Minh Tuấn

Hà Nội - 2026

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

STT	TỪ VIẾT TẮT	TỪ ĐẦY ĐỦ
1	CQĐP	Chính quyền địa phương
2	CQNN	Cơ quan nhà nước
3	HĐND	Hội đồng nhân dân
4	HCNN	Hành chính nhà nước
5	KT-XH	Kinh tế - xã hội
6	MTTQVN	Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
7	PBXH	Phản biện xã hội
8	QPPL	Quy phạm pháp luật
9	QLNN	Quyền lực nhà nước
10	TAND	Toà án nhân dân
11	UBND	Uỷ ban nhân dân
12	UBTVQH	Uỷ ban thường vụ Quốc hội
13	VKSND	Viện kiểm sát nhân dân
14	XHCN	Xã hội chủ nghĩa

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU 1
Chương1:TỔNGQUANTÌNHHÌNHNGHIÊNCỨULIÊNQUANĐẾNHOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰCNHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH 8
1.1. Tình hình nghiên cứu liên quan đến hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam 8
1.2.Nhận xét, đánh giá và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án 19
1.3. Giả thuyết, câu hỏi nghiên cứu và khung lý thuyết nghiên cứu 23
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀKIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚICHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH 26
2.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh 26
2.2. Nội dung pháp luật về kiểm soát qlnn đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh 37
2.3. Tiêu chí đánh giá và các điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh 53
2.4. Kinh nghiệm pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương ở một số quốc gia trên thế giới và giá trị tham khảo cho Việt Nam 60
Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬTVỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚCĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM... 77
3.1. Những kết quả đạt được của pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam 77
3.2. Những bất cập, hạn chế của pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam 113
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬTVỀKIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚICHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM 148
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam 148
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luậtvề kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam 152
KẾT LUẬN 193
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI 195
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 196

LỜI CAM ĐOAN

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

Tác giả



CAO THỊ HÀ

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu Đề tài

Trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam, kiểm soát quyền lực nhà nước (QLNN) ngày càng được xác định là yêu cầu cốt lõi nhằm bảo đảm quyền lực được thực thi đúng mục đích, đúng thẩm quyền và không bị lạm dụng. Hiến pháp năm 2013 khẳng định QLNN là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp [104]. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII cũng xác định yêu cầu tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát QLNN trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam [11]. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu tăng cường kiểm soát hiệu quả quyền lực nhà nước, đồng thời đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, phát huy tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của địa phương [57]. Trong bối cảnh đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 tiếp tục ghi nhận quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, mở rộng chủ thể phân cấp tại địa phương và điều chỉnh thẩm quyền cấp tỉnh phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Chính quyền địa phương (CQĐP) cấp tỉnh trở thành cấp chính quyền có vị trí đặc biệt quan trọng khi được trao ngày càng nhiều thẩm quyền trong quản lý kinh tế - xã hội, ngân sách, đầu tư công, đất đai, tổ chức bộ máy và quản trị địa phương. Việc mở rộng quyền tự chủ cho CQĐP cấp tỉnh là yêu cầu khách quan của quá trình đổi mới quản trị quốc gia và phát triển địa phương. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy quyền lực càng được phân cấp, phân quyền mạnh thì nguy cơ lạm quyền, vượt quyền, cục bộ địa phương, lợi ích nhóm và thiếu trách nhiệm giải trình càng gia tăng nếu không có cơ chế kiểm soát hiệu quả [42], [59], [146]. Thời gian qua, nhiều sai phạm nghiêm trọng trong quản lý đất đai, đầu tư công, đấu thầu, tài chính – ngân sách và công tác cán bộ tại một số địa phương đã bị phát hiện, xử lý thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và phòng, chống tham nhũng [143], [155]. Điều đó cho thấy cơ chế kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn còn nhiều hạn chế và chưa đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương trong điều kiện mới.

Mặc dù hệ thống pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh đã từng bước được hình thành thông qua Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức CQĐP năm 2025 cùng các quy định pháp luật về thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán và phòng, chống tham nhũng, song các quy định hiện hành vẫn còn phân tán, thiếu tính hệ thống và chưa hình thành được cơ chế kiểm soát quyền lực đồng bộ, liên thông và hiệu quả. Khoảng trống pháp lý cốt lõi hiện nay là pháp luật chưa xây dựng được cơ chế kiểm soát quyền lực tương thích với mức độ phân cấp, phân quyền ngày càng cao và yêu cầu quản trị địa phương hiện đại đối với CQĐP cấp tỉnh. Pháp luật hiện hành chưa làm rõ đầy đủ cơ chế kiểm soát giữa Trung ương và địa phương trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền; chưa xác định rõ mối quan hệ giữa kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài; chưa thiết lập đầy đủ cơ chế trách nhiệm giải trình, minh bạch quyền lực và xử lý trách nhiệm pháp lý sau kiểm soát. Đặc biệt, nhiều quy định pháp luật chưa theo kịp yêu cầu kiểm soát quyền lực trong bối cảnh xây dựng mô hình CQĐP hai cấp, tinh gọn tổ chức bộ máy, chuyển đổi số và tăng cường phòng, chống tham nhũng, tiêu cực [47], [91], [110].

Bên cạnh đó, về phương diện nghiên cứu khoa học, trong phạm vi tài liệu đã khảo cứu, mặc dù đã có nhiều công trình nghiên cứu liên quan đến kiểm soát QLNN, phân cấp, phân quyền và tổ chức CQĐP, song các nghiên cứu hiện nay chủ yếu tiếp cận từng cơ chế kiểm soát riêng lẻ hoặc nghiên cứu kiểm soát quyền lực ở bình diện chung của bộ máy nhà nước. Chưa có công trình nào xây dựng được khung lý luận và cơ chế pháp lý tổng thể về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong bối cảnh đổi mới mô hình CQĐP, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số, quản trị địa phương. Nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn quan trọng vẫn chưa được luận giải đầy đủ, như: mô hình kiểm soát đối với CQĐP cấp tỉnh; mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền với yêu cầu kiểm soát quyền lực; cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát; cũng như yêu cầu bảo đảm trách nhiệm giải trình và minh bạch quyền lực trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số, quản trị địa phương.

Từ những lý do trên, nghiên cứu đề tài ***"Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam"*** có ý nghĩa cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn, góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát

QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Đề tài luận án nhằm làm sáng tỏ các vấn đề lý luận liên quan đến hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; trên cơ sở đánh giá khái quát thực trạng, chỉ ra nguyên nhân của kết quả và hạn chế gắn với các tiêu chí và điều kiện bảo đảm, Luận án đưa ra quan điểm, đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh. Đây là những đề xuất mới, giúp tăng cường hiệu quả hoạt động, kịp thời ngăn chặn các sai phạm nếu có của CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam trong bối cảnh vận hành mô hình CQĐP hai cấp.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu trên, đề tài giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu sau:

- Phân tích lý thuyết tổng quan về CQĐP cấp tỉnh, về kiểm soát QLNN, về khung khổ pháp lý liên quan đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, chỉ rõ các điều kiện cần bảo đảm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh một cách hiệu quả.

- Căn cứ vào các tiêu chí hoàn thiện pháp luật đã xác định, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trên từng nhóm quy định về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, đánh giá các điều kiện cần bảo đảm để hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; chỉ ra các kết quả, hạn chế và nguyên nhân của thực trạng đó.

- Trên cơ sở chỉ ra những dự báo tác động, với quan điểm cụ thể, Luận án đưa ra các nhóm giải pháp để hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam trong kỷ nguyên mới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Đề tài là cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam 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 tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận, thực trạng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam. Luận án tiếp cận vấn đề nghiên cứu từ mối quan hệ giữa QLNN, yêu cầu kiểm soát quyền lực và sự thể chế hóa bằng pháp luật đối với hoạt động của CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình CQĐP hiện nay. Trên cơ sở đó, luận án tập trung phân tích các quy định pháp luật về chủ thể kiểm soát, đối tượng kiểm soát, nội dung, phương thức kiểm soát, cơ chế trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; đồng thời làm rõ mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền với yêu cầu kiểm soát quyền lực và bảo đảm trách nhiệm giải trình trong quản trị địa phương. Luận án chủ yếu nghiên cứu cơ chế kiểm soát QLNN trong phạm vi được thể chế hóa bằng pháp luật, có kết hợp tiếp cận liên ngành ở mức độ cần thiết nhằm làm rõ bản chất và yêu cầu kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong bối cảnh mới.

- Về không gian: Luận án nghiên cứu các quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam; có tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia nhằm phục vụ việc so sánh và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật.

- Về thời gian: Luận án tập trung nghiên cứu giai đoạn từ năm 2013 (thời điểm Hiến pháp năm 2013 chính thức ghi nhận nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước) đến nay, đặc biệt từ khi vận hành chính quyền địa phương hai cấp đồng thời đề xuất định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong thời gian tới.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Cơ sở lý luận

Phương pháp luận của luận án dựa trên quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; quan điểm của Đảng và Nhà nước về hoàn thiện pháp luậtliên quan đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong

điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin nhằm nghiên cứu các vấn đề về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong mối quan hệ với quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình tổ chức CQĐP hiện nay.

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu, luận án sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu của khoa học pháp lý và khoa học xã hội, trong đó các phương pháp chủ yếu bao gồm:

- *Phương pháp phân tích, tổng hợp:* được sử dụng xuyên suốt luận án nhằm phân tích các quan điểm khoa học, các quy định pháp luật và thực tiễn kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; từ đó khái quát, hệ thống hóa các vấn đề lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật phù hợp với yêu cầu đổi mới quản trị địa phương và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

- *Phương pháp phân tích quy phạm pháp luật:* được sử dụng để nghiên cứu nội dung, cấu trúc và tính thống nhất của các quy định pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; đồng thời làm rõ mức độ đáp ứng của pháp luật đối với yêu cầu kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và quản trị địa phương trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay.

- *Phương pháp so sánh*: được sử dụng nhằm đối chiếu các quy định pháp luật của Việt Nam qua các giai đoạn phát triển; đồng thời tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia về kiểm soát QLNN đối với CQĐP để rút ra những giá trị tham khảo phù hợp cho Việt Nam.

- *Phương pháp tiếp cận hệ thống* được sử dụng nhằm nghiên cứu pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong tính chỉnh thể và mối liên hệ giữa các cơ chế kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài; giữa kiểm soát của cơ quan nhà nước với kiểm soát xã hội; giữa phân cấp, phân quyền với yêu cầu kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình.

- *Phương pháp thống kê và nghiên cứu tài liệu thứ cấp*được sử dụng nhằm thu thập, phân loại và xử lý các tài liệu khoa học, văn bản quy phạm pháp luật, báo cáo tổng kết thi hành pháp luật, báo cáo thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán và phòng, chống tham nhũng liên quan đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Qua đó, luận án có cơ sở đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật một cách khách quan và toàn diện.

- Ngoài ra, luận án còn sử dụng *phương pháp nghiên cứu liên ngành* giữa luật học với chính trị học, quản trị công và khoa học hành chính nhằm làm rõ đặc điểm của kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện hệ thống chính trị và mô hình tổ chức QLNN ở Việt Nam hiện nay.

5. Đóng góp mới của luận án

Thứ nhất, về phương diện lý luận, luận án là một trong những công trình nghiên cứu chuyên sâu tiếp cận một cách hệ thống và toàn diện vấn đề hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, đổi mới mô hình CQĐP và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Trên cơ sở đó, luận án xây dựng và làm rõ khái niệm, đặc điểm, nội dung và vai trò của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; đồng thời xác lập khung lý luận về kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh trong mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền với yêu cầu kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình.

Thứ hai, về phương diện thực tiễn và pháp luật, luận án phân tích và đánh giá một cách có hệ thống thực trạng pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay; từ đó chỉ ra khoảng trống pháp lý cốt lõi là pháp luật hiện hành chưa xây dựng được cơ chế kiểm soát quyền lực đồng bộ, liên thông và tương thích với mức độ phân cấp, phân quyền ngày càng cao đối với CQĐP cấp tỉnh. Luận án đồng thời làm rõ những hạn chế của pháp luật hiện hành trong việc xác định cơ chế kiểm soát giữa Trung ương và địa phương; giữa kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài; cũng như cơ chế trách nhiệm giải trình, minh bạch quyền lực và xử lý trách nhiệm pháp lý sau kiểm soát.

Thứ ba, về phương diện giải pháp, luận án đề xuất hệ thống quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh theo hướng

đồng bộ, liên thông và phù hợp với yêu cầu đổi mới mô hình CQĐP, tăng cường phân cấp, phân quyền, chuyển đổi số quản trị địa phương và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong giai đoạn hiện nay.

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

Về mặt lý luận: Luận án góp phần làm phong phú thêm kho tàng lý luận chung về nhà nước và pháp luật, nhất là lý luận về hoàn thiện pháp luật liên quan đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam.

Về mặt thực tiễn: Các kết quả nghiên cứu của luận án có ý nghĩa quan trọng, góp phần vào việc nghiên cứu, xây dựng các tiêu chí, điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam trong bối cảnh tăng cường quản trị địa phương, phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, CQĐP được trao quyền tự chủ khi vận hành CQĐP hai cấp. Bên cạnh đó, luận án có giá trị tham khảo cho công tác nghiên cứu khoa học, học tập và giảng dạy môn Nhà nước và pháp luật trong hệ thống các trường đại học, học viện.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận án được kết cấu với 4 chương, 11 tiết.

Chương1
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH

1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CQĐP CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

1.1.1.1. Các công trình khoa học liên quan đến kiểm soát quyền lực nhà nước

Kiểm soát QLNN là một trong những vấn đề trung tâm của khoa học pháp lý và khoa học chính trị hiện đại, đặc biệt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Ở Việt Nam, vấn đề này đã được nhiều nhà khoa học nghiên cứu dưới các góc độ khác nhau như lý luận nhà nước và pháp luật, luật hiến pháp, luật hành chính, chính trị học và quản trị công. Các nghiên cứu hiện nay chủ yếu tiếp cận theo ba hướng cơ bản: nghiên cứu lý luận chung về kiểm soát quyền lực nhà nước; nghiên cứu cơ chế pháp lý kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện QLNN; và nghiên cứu kiểm soát quyền lực thông qua trách nhiệm giải trình, giám sát xã hội và vai trò của nhân dân.

Theo hướng tiếp cận lý luận chung về kiểm soát QLNN, nhiều công trình đã tập trung luận giải khái niệm, đặc điểm, vai trò và sự cần thiết của kiểm soát QLNN trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Tiêu biểu như công trình của Trịnh Thị Xuyến (2008), "Kiểm soát quyền lực nhà nước: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay" [179]. Công trình đã phân tích khá toàn diện các vấn đề lý luận cơ bản về kiểm soát QLNN, khẳng định kiểm soát quyền lực là yêu cầu tất yếu trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước nhằm phòng ngừa lạm quyền và bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện đúng pháp luật. Tuy nhiên, nghiên cứu chủ yếu tiếp cận ở bình diện chung của bộ máy nhà nước, chưa luận giải chuyên sâu về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay.

Cùng hướng tiếp cận này, Thái Vĩnh Thắng (2011), "Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước" [157] đã làm rõ vị trí, vai trò của kiểm soát quyền lực nhà nước trong tổ chức bộ máy nhà nước; đồng thời phân tích thực trạng tổ chức và kiểm soát QLNN ở Việt Nam, từ đó đề xuất các giải pháp tăng cường hiệu quả kiểm soát QLNN. Công trình có giá trị tham khảo quan trọng về mặt lý luận đối với nghiên cứu sinh, song

chưa nghiên cứu trực tiếp vấn đề kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP hiện nay.

Đặng Minh Tuấn (chủ biên) (2020), "Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới và Việt Nam" [145] đã tiếp cận kiểm soát QLNN dưới góc độ cơ chế pháp lý. Công trình tập trung phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN; đồng thời nghiên cứu kinh nghiệm kiểm soát QLNN ở một số quốc gia như Anh, Mỹ, Nhật Bản, Pháp và khả năng vận dụng tại Việt Nam. Công trình góp phần làm rõ các mô hình kiểm soát QLNN hiện đại, tuy nhiên chưa nghiên cứu chuyên sâu cơ chế kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Ở hướng nghiên cứu cơ chế pháp lý kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước, Nguyễn Thị Hoài An (2019), "Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam" [1] đã luận giải khá toàn diện cơ sở lý luận và thực trạng cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN trong thực hiện quyền hành pháp. Tác giả cho rằng cơ chế kiểm soát quyền lực cần được thiết lập dưới dạng chỉnh thể thống nhất, đồng bộ và khả thi. Tuy nhiên, nghiên cứu chủ yếu tiếp cận quyền hành pháp ở bình diện chung, chưa làm rõ nội dung pháp luật về kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh.

Phạm Hồng Phong (2021), "Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp ở Việt Nam" [98] tập trung nghiên cứu mối quan hệ kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp. Công trình đã làm rõ cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực giữa hai nhóm cơ quan này. Tuy nhiên, nghiên cứu chưa tiếp cận kiểm soát quyền lực đối với CQĐP với tư cách là chủ thể trực tiếp thực thi QLNN ở địa phương.

Bên cạnh đó, nhiều bài viết nghiên cứu tiếp cận kiểm soát QLNN từ góc độ đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, phát huy vai trò của nhân dân và kiểm soát xã hội. Tiêu biểu như Lưu Văn Quảng (2020), "Bàn về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay" [137]; Trịnh Quốc Việt (2024), "Tư tưởng Hồ Chí Minh về kiểm soát quyền lực nhà nước và vận dụng trong tình hình mới" [176]; Lại Sơn Tùng (2023), "Nâng cao hiệu quả cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW" [148]. Các nghiên cứu này nhấn mạnh yêu cầu phát huy vai trò của Đảng, nhân dân và các thiết chế xã hội trong kiểm soát QLNN; tăng cường trách nhiệm giải trình và kiểm soát xã hội đối với hoạt động thực thi QLNN.

Ngoài ra, Lê Văn Cảm - Hoàng Tám Phi (2023), "Lý luận về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước" [33] đã tiếp cận kiểm soát quyền lực nhà nước dưới góc độ lý luận pháp lý. Các tác giả cho rằng cơ chế kiểm soát QLNN trong Nhà nước pháp quyền là tổng thể các phương thức, quy tắc và thiết chế được Hiến pháp và pháp luật quy định nhằm bảo đảm QLNN được thực hiện đúng pháp luật và không bị lạm dụng. Công trình có giá trị tham khảo quan trọng trong việc tiếp cận kiểm soát QLNN dưới góc độ cơ chế pháp lý.

Một số cuốn sách chuyên khảo nghiên cứu về kiểm soát QLNN. Trịnh Thị Xuyến (2008), "*Kiểm soát QLNN: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay"* [179]. Cuốn sách đã trình bày khá rõ những quan niệm về kiểm soát QLNN. Đây là một vấn đề không mới, nhưng luôn mang tính thời sự. Cuốn sách chỉ rõkiểm soát QLNN là cần thiết ở mọi lúc, mọi nơi và mang tính bắt buộc đối với việc xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam mới.Dù vậy, cuốn sách chưa trực tiếp làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn về kiểm soát QLNN đối CQĐP cấp tỉnhtrong giai đoạn mới theo mô hình CQĐP 2 cấp.

Cuốn sách của Thái Vĩnh Thắng (2011), "*Tổ chức và kiểm soát QLNN"* [157] đã khẳng định vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng của việc tổ chức và kiểm soát QLNN ở mọi cấp, mọi ngành. Dựa trên đánh giá thực trạng tổ chức kiểm soát QLNN ở nước ta trong thời gian vừa qua, tác giả đưa ra những biện pháp tổ chức kiểm soát QLNN hiệu quả trong thời gian tới. Cuốn sách giúp NCS có thêm căn cứ để khẳng định hướng nghiên cứu là cần thiết. Tuy nhiên, công trình chưa trực tiếp luận giải đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnhở Việt Nam trong bối cảnh mới.

Cuốn sách của tác giả Nguyễn Minh Đoan (chủ biên) (2018), "*Cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam"*[59] đã luận giải khá rõ những vấn đề lý luận, thực tiễn về cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Những cơ chế pháp lý đều được bắt nguồn từ thực tiễn Việt Nam, tham khảo kinh nghiệm của một số nước trên thế giới; vận dụng linh hoạt, sáng tạo vào điều kiện hoàn cảnh lịch sử cụ thể, ngăn chặn, phòng ngừa sự lạm quyền, lộng quyền, chủ nghĩa cá nhân, cục bộ, địa phương, thâu tóm QLNN để tham nhũng, tiêu cực. Cuốn sách chưa bàn đến kiểm soát QLNN với đối tượng kiểm soát là CQĐP cấp tỉnh và những quy định pháp lý liên quan đến hoạt động kiểm soát này.

Cuốn sách của tác giả Đặng Minh Tuấn (chủ biên) (2020), "*Cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN trên thế giới và Việt Nam"*[145]là tập hợp các bài viết nghiên cứu cơ sởlý

luận và thực tiễn về cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN; làm rõ các cơ chế kiểm soát QLNN trên thế giới như ở Vương quốc Anh, Mỹ, Nhật Bản, Pháp…là những quốc gia có hệ thống cơ chế kiểm soát QLNN toàn diện, đầy đủ, thống nhất và việc áp dụng ở Việt Nam. Công trình giúp tham khảo thêm một số cơ chế kiểm soát QLNN ở một số nước tiêu biểu. Song chưa tập trung nghiên cứu về cơ chế kiểm soát QLNN của các quốc gia này đối với chính quyền ở cấp địa phương.

Cuốn sách của tác giả Nguyễn Tuấn Anh (2020), "*Các tổ chức chính trị - xã hội trong việc kiểm soát QLNN ở Việt Nam mới"*[5] luận giải làm rõ những vấn đề lý luận, thực tiễn cơ bản về vai trò của các tổ chức chính trị -xã hội trong kiểm soát QLNN ở Việt Nam mới. Cuốn sách làm rõ thực trạng và đề xuất biện pháp để phát huy vai trò của các tổ chức CT-XH trong kiểm soát QLNN. Tuy nhiên, công trình chưa trực tiếp phân tích vai trò của các tổ chức CT-XH tham gia kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, chưa nêu ra giải pháp hoàn thiện pháp luật về nội dung này.

Một số đề tài nghiên cứu khoa học, các luận án tiến sĩ có nghiên cứu về cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN.Luận án của Nguyễn Thị Hoài An (2019), "*Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam"* [1]đã luận giải cơ sở lý luận và và thực trạng cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN đối với thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam. Luận án cũng chỉ rõ những cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN cần phải được thiết lập dưới dạng mọt chỉnh thể thống nhất và mang tính khả thi, sát thực tiễn. Từ đó, đề xuất các giải pháp chủ yếu để tiếp tục hoàn thiện cơ chế về kiểm soát quyền hành pháp. Tuy vậy, luận án chưa nghiên cứu về hệ thống pháp luật thực định và làm rõ nội dung, hình thức, phương pháp kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Luận án của Phạm Hồng Phong (2021), "*Cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp ở Việt Nam"* [98]trình bày cơ sở lý luận về cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp. Qua khái quát sự hình thành, phát triển và thực trạng cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN giữa 2 nhóm cơ quan này; tác giả đưa ra quan điểm, giải pháp nhằm xây dựng, tối ưu hoá cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp ở nước ta trong thời gian tới. Cácgiải pháp chưa nghiên cứu tới CQĐP và phương thức kiểm soát đối với CQĐP cấp tỉnh.

Nhìn chung, các nghiên cứu trong nước đã góp phần làm sáng tỏ nhiều vấn đề lý luận cơ bản về kiểm soát quyền lực nhà nước, cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực và vai trò của pháp luật trong kiểm soát QLNN. Tuy nhiên, các nghiên cứu hiện nay chủ

yếu tiếp cận kiểm soát quyền lực ở bình diện chung của bộ máy nhà nước hoặc trong từng lĩnh vực quyền lực cụ thể; chưa xây dựng được khung lý luận chuyên sâu về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số, quản trị địa phương ở Việt Nam hiện nay.

Cơ chế thực thi QLNN cũng như cách thức kiểm soát luôn là một vấn đề quan trọng với mọi quốc gia. Cho đến nay, vấn đề này luôn thu hút sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu dưới các hình thức nghiên cứu đa dạng.

1.1.1.2. Các công trình nghiên cứu khoa học liên quan đến kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương

Chính quyền địa phương là bộ phận quan trọng của bộ máy nhà nước, trực tiếp tổ chức thực hiện pháp luật, quản lý các lĩnh vực kinh tế - xã hội và bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương. Trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình CQĐP hiện nay, vấn đề kiểm soát QLNN đối với CQĐP ngày càng thu hút sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu. Các nghiên cứu trong nước liên quan đến vấn đề này chủ yếu được tiếp cận theo ba hướng chính: (i) nghiên cứu tổ chức và hoạt động của CQĐP; (ii) nghiên cứu phân cấp, phân quyền và tự quản địa phương; (iii) nghiên cứu các cơ chế kiểm soát quyền lực đối với CQĐP.

Theo hướng nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của CQĐP, nhiều công trình đã tập trung phân tích mô hình tổ chức, phương thức hoạt động và yêu cầu đổi mới CQĐP trong điều kiện cải cách bộ máy nhà nước. Tiêu biểu như công trình của Nguyễn Văn Cương (2017), "Kinh nghiệm quốc tế về tự quản địa phương và khả năng áp dụng tại Việt Nam", đã nghiên cứu các mô hình tự quản địa phương ở một số quốc gia như Anh, Hoa Kỳ, Pháp, Đức, Nhật Bản và Nga; đồng thời phân tích khả năng vận dụng đối với Việt Nam. Công trình góp phần làm rõ vai trò của tự quản địa phương và cơ quan dân cử ở địa phương trong quản trị địa phương hiện đại.

Cùng hướng tiếp cận này, Nguyễn Văn Hậu - Nguyễn Quỳnh Nga (2022), "Đổi mới tổ chức, hoạt động của CQĐP ở tỉnh theo hướng hiện đại, hiệu quả" [64] đã phân tích yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền. Các tác giả cho rằng việc mở rộng quyền tự chủ cho địa

phương cần gắn với đổi mới phương thức quản trị địa phương và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của CQĐP.

Gần đây, Trần Thị Diệu Oanh (2025), "Quản trị địa phương theo mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam" [91] đã tiếp cận vấn đề dưới góc độ đổi mới mô hình CQĐP theo Luật Tổ chức CQĐP năm 2025. Công trình phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của mô hình CQĐP hai cấp trong điều kiện không còn tổ chức chính quyền cấp huyện; đồng thời chỉ ra những thuận lợi, khó khăn và thách thức đặt ra đối với quản trị địa phương trong bối cảnh mới.

Bên cạnh hướng nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của CQĐP, một số công trình tập trung tiếp cận vấn đề kiểm soát QLNN đối với CQĐP hoặc các thiết chế kiểm soát quyền lực ở địa phương. Tiêu biểu như Vũ Đặng Phúc (2020), "Kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với việc thực hiện quyền lực của CQĐP ở nước ta hiện nay" [97], đã làm rõ vai trò kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với hoạt động của CQĐP trong điều kiện phân cấp, phân quyền. Tác giả cho rằng việc tăng cường quyền chủ động cho địa phương cần đi đôi với cơ chế kiểm soát phù hợp nhằm bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Vũ Thị Hoài Phương (2022), "Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của CQĐP ở Việt Nam" [95] đã trực tiếp nghiên cứu cơ chế kiểm soát QLNN đối với CQĐP. Tác giả phân tích vai trò của CQĐP trong tổ chức thực thi QLNN; đồng thời cho rằng nếu thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả sẽ dễ dẫn tới tình trạng lạm quyền, lộng quyền và thiếu trách nhiệm giải trình. Công trình bước đầu làm rõ các phương thức kiểm soát quyền lực đối với CQĐP trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay.

Một số nghiên cứu khác tiếp cận kiểm soát quyền lực thông qua hoạt động giám sát của các thiết chế dân cử ở địa phương. Hoàng Minh Hội (2023), "Giám sát của Hội đồng nhân dân trong cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay - Lý luận và thực tiễn" [73] đã làm rõ vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Tiếp đó, Hoàng Minh Hội (2024), "Tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền đô thị không tổ chức Hội đồng nhân dân ở quận, phường" [74] đã phân tích yêu cầu kiểm soát quyền lực trong mô hình chính quyền đô thị không tổ chức Hội đồng

nhân dân ở quận, phường; nhấn mạnh vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân cấp thành phố, Mặt trận Tổ quốc và nhân dân trong kiểm soát hoạt động của chính quyền đô thị.

Ngoài ra, một số nghiên cứu tiếp cận kiểm soát quyền lực trong mối quan hệ với phân cấp, phân quyền và quản trị địa phương như Hoàng Thị Thảo (2024), "Nâng cao chất lượng, hiệu quả thực hiện chính sách phân cấp, phân quyền đối với CQĐP ở nước ta hiện nay" [154]. Các nghiên cứu này cho rằng việc mở rộng quyền tự chủ cho địa phương cần gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình tương ứng nhằm bảo đảm hiệu quả quản trị địa phương.

Nhìn chung, các nghiên cứu trong nước đã bước đầu làm rõ nhiều vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động và kiểm soát quyền lực đối với CQĐP; đồng thời phản ánh xu hướng tăng cường phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình quản trị địa phương ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, các nghiên cứu hiện nay vẫn chủ yếu tiếp cận từng khía cạnh hoặc từng cơ chế kiểm soát riêng lẻ; chưa xây dựng được khung lý luận tổng thể về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số quản trị địa phương. Đặc biệt, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống và toàn diện về hoàn thiện pháp luật đối với kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

1.1.1.3. Các công trình nghiên cứu khoa học liên quan đến hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, pháp luật được xác định là công cụ quan trọng để tổ chức và kiểm soát QLNN. Vì vậy, vấn đề hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đã được nhiều nhà khoa học quan tâm nghiên cứu dưới các góc độ khác nhau. Các nghiên cứu hiện nay chủ yếu tiếp cận theo các hướng: nghiên cứu lý luận chung về pháp luật kiểm soát QLNN; nghiên cứu cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực trong hoạt động của các cơ quan nhà nước; và nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về tổ chức, hoạt động của CQĐP gắn với yêu cầu kiểm soát quyền lực.

Theo hướng nghiên cứu lý luận chung về pháp luật kiểm soát QLNN, Trần Kim Cúc (2011), "Pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay" [32] đã nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về kiểm soát quyền lực

nhà nước ở Việt Nam qua các giai đoạn phát triển; đồng thời phân tích thực trạng pháp luật về kiểm soát QLNN và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này. Công trình góp phần làm rõ vai trò của pháp luật trong kiểm soát QLNN, tuy nhiên chủ yếu tiếp cận ở phạm vi chung của bộ máy nhà nước, chưa nghiên cứu chuyên sâu pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP hiện nay.

Nguyễn Quang Anh (2015), "Hoàn thiện cơ chế pháp lý nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam" [2] tiếp cận vấn đề dưới góc độ cơ chế pháp lý để nhân dân kiểm soát QLNN. Luận án đã làm rõ cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát, kiểm tra của nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức. Công trình có giá trị tham khảo quan trọng về kiểm soát xã hội và trách nhiệm giải trình trong kiểm soát quyền lực nhà nước, nhưng mới tập trung vào một hình thức kiểm soát quyền lực nhất định, chưa nghiên cứu tổng thể pháp luật về kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh.

Một số nghiên cứu khác tiếp cận pháp luật về kiểm soát QLNN trong mối quan hệ với cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước. Tiêu biểu như Lê Minh Thông (2019), "Hoàn thiện pháp luật về quan hệ kiểm soát quyền lực nhà nước giữa Quốc hội và Chính phủ" [151], đã làm rõ yêu cầu hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm hiệu quả kiểm soát giữa cơ quan thực hiện quyền lập pháp và cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Trương Hồ Hải, Đặng Viết Đạt (2021), "Hoàn thiện cơ chế pháp lý phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước Việt Nam hiện nay" [67], đã phân tích tính tất yếu của việc hoàn thiện cơ chế pháp lý phân công, phối hợp và kiểm soát QLNN; đồng thời nhấn mạnh vai trò của hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan tư pháp trong kiểm soát QLNN.

Theo hướng tiếp cận thiết chế chính trị - pháp lý trong kiểm soát quyền lực nhà nước, Phạm Minh Anh, Đỗ Văn Quân (2021), "Thiết chế chính trị - pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền ở Việt Nam" [4] đã luận giải các vấn đề lý luận cơ bản về thiết chế chính trị - pháp luật trong kiểm soát QLNN. Các tác giả cho rằng kiểm soát QLNN cần được thực hiện thông qua tổng thể các thiết chế và quy tắc pháp lý nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được vận hành trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

Một số nghiên cứu gần đây tiếp cận kiểm soát QLNN trong mối quan hệ với phòng, chống tha hóa quyền lực, lợi ích nhóm và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng. Nhị Lê (2022), "Nắm chắc pháp luật, kiểm soát quyền lực nhà nước để cầm

quyền - Khâu mấu chốt trong đổi mới phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng" [85] đã nhấn mạnh yêu cầu kiểm soát quyền lực nhằm phòng ngừa sự buông lỏng, tha hóa quyền lực trong bộ máy nhà nước. Nguyễn Mạnh Cường (2022), "Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước để phòng, chống 'lợi ích nhóm' trong hoạt động xây dựng chính sách pháp luật" [30] đã phân tích các biểu hiện của lợi ích nhóm trong hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật; đồng thời đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhằm phòng ngừa sự chi phối của lợi ích nhóm trong hoạt động công quyền.

Ngoài ra, một số nghiên cứu tiếp cận hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của CQĐP gắn với yêu cầu đổi mới mô hình tổ chức CQĐP hiện nay. Nguyễn Thanh Tùng (2023), "Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của CQĐP ở Việt Nam hiện nay" [153] đã phân tích các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của CQĐP; đồng thời đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP. Tuy nhiên, công trình chủ yếu tiếp cận dưới góc độ tổ chức bộ máy và hoạt động của CQĐP, chưa nghiên cứu trực tiếp pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Nhìn chung, các nghiên cứu trong nước đã bước đầu làm rõ vai trò của pháp luật trong kiểm soát QLNN; cơ chế pháp lý phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước; cũng như yêu cầu hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của CQĐP trong điều kiện đổi mới mô hình quản trị nhà nước hiện nay. Tuy nhiên, các nghiên cứu hiện nay vẫn chủ yếu tiếp cận pháp luật về kiểm soát quyền lực ở phạm vi chung hoặc nghiên cứu từng cơ chế kiểm soát riêng lẻ; chưa xây dựng được khung lý luận và hệ thống giải pháp toàn diện về hoàn thiện pháp luật đối với kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, chuyển đổi số và đổi mới mô hình CQĐP hiện nay.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Các nghiên cứu ở nước ngoài cũng rất quan tâm tới vấn đề về tổ chức và hoạt động của CQĐP, về quản trị địa phương và về cơ chế kiểm soát QLNN đối với CQĐP. Các nghiên cứu này xoay quanh nội dung được tiếp cận chủ yếu dưới các góc độ: phân quyền và quản trị địa phương; trách nhiệm giải trình của CQĐP; quản trị đa cấp; kiểm soát quyền lực thông qua các thiết chế dân chủ và xã hội; cũng như cải cách thể chế nhằm bảo đảm hiệu quả quản trị địa phương trong điều kiện phân quyền. Mặc dù ít sử dụng trực tiếp khái niệm "kiểm soát quyền lực nhà nước" theo cách tiếp cận của Việt Nam, nhưng các nghiên cứu này đã hình thành nền tảng lý

luận quan trọng liên quan đến kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình, minh bạch và giới hạn quyền lực của CQĐP.

Thứ nhất, nhóm các nghiên cứu về phân quyền, quản trị địa phương và giới hạn quyền lực của CQĐP cho rằng phân quyền chỉ thực sự hiệu quả khi đi kèm với cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình phù hợp.

Jean-Paul Faguet trong công trình "Governance from Below: A Theory of Local Government with Two Empirical Tests" (2005) [203], đã phát triển cách tiếp cận về CQĐP từ góc độ quản trị và kiểm soát quyền lực. Tác giả cho rằng hiệu quả của CQĐP phụ thuộc vào sự cân bằng giữa ba yếu tố: chính trị, kinh tế và xã hội dân sự; đồng thời nhấn mạnh rằng mất cân bằng giữa các yếu tố này sẽ dẫn tới thất bại quản trị và lạm dụng quyền lực ở cấp địa phương. Công trình có giá trị quan trọng trong việc gợi mở mối quan hệ giữa phân quyền với kiểm soát quyền lực địa phương, đặc biệt là vai trò của xã hội dân sự và cạnh tranh chính trị trong kiểm soát hoạt động của CQĐP.

Trong nghiên cứu "Decentralization and Governance" (2014) [204], Jean-Paul Faguet cho rằng lập luận lý thuyết quan trọng nhất của phân quyền là khả năng làm cho chính quyền trở nên có trách nhiệm giải trình và phản ứng tốt hơn trước nhu cầu của người dân. Theo tác giả, phân quyền không chỉ là sự chuyển giao thẩm quyền từ trung ương xuống địa phương mà còn là quá trình tái cấu trúc quan hệ quyền lực giữa nhà nước với xã hội thông qua cạnh tranh chính trị, trách nhiệm giải trình và giới hạn quyền lực công. Tác giả đồng thời chỉ ra rằng phân quyền có thể tạo ra cả tác động tích cực lẫn tiêu cực đối với quản trị địa phương nếu thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả, đặc biệt trong kiểm soát tài khóa và trách nhiệm chính trị của chính quyền địa phương.

Anwar Shah trong công trình "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization" (1999) [206] cho rằng phân quyền chỉ phát huy hiệu quả khi bảo đảm được sự cân bằng giữa quyền lực, trách nhiệm và cơ chế giải trình. Theo tác giả, CQĐP cần được trao quyền tự chủ nhưng đồng thời phải chịu sự giám sát thông qua các thiết chế pháp lý, tài chính và trách nhiệm giải trình trước công dân. Tác giả đặc biệt nhấn mạnh vai trò của minh bạch thông tin, giám sát tài khóa và sự tham gia của người dân trong việc hạn chế lạm quyền của chính quyền địa phương.

Tiếp cận toàn diện hơn về quản trị địa phương, Anwar Shah (chủ biên) trong công trình "Local Governance in Developing Countries" (2006) [207]đã xây dựng khung lý luận về quản trị địa phương có trách nhiệm, hiệu quả và trách nhiệm giải

trình ở các quốc gia đang phát triển. Công trình cho rằng quản trị địa phương hiện đại không chỉ phụ thuộc vào tổ chức bộ máy mà còn phụ thuộc vào cơ chế kiểm soát quyền lực, sự tham gia của công dân, trách nhiệm tài khóa và cơ chế giải trình của CQĐP. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của nhiều quốc gia đang phát triển, tác giả chỉ ra rằng phân quyền nếu thiếu cơ chế pháp lý kiểm soát phù hợp có thể dẫn đến cục bộ địa phương, mất cân đối tài khóa và suy giảm hiệu quả quản trị.

Thứ hai, nhóm các nghiên cứu về trách nhiệm giải trình và sự tham gia của công dân nhấn mạnh vai trò của xã hội trong kiểm soát quyền lực của CQĐP.

Brian Wampler trong bài viết "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities" (2004) [208] nghiên cứu mô hình ngân sách có sự tham gia của người dân tại Brazil và cho rằng sự tham gia trực tiếp của công dân có thể tạo ra cơ chế trách nhiệm giải trình hiệu quả đối với CQĐP. Theo tác giả, các thiết chế tham gia không chỉ giúp nâng cao minh bạch ngân sách mà còn hạn chế sự tập trung quyền lực và tăng cường khả năng giám sát của xã hội đối với hoạt động của CQĐP.

Các nghiên cứu quốc tế cũng cho thấy xu hướng chuyển từ cách tiếp cận "quản lý hành chính địa phương" sang "quản trị địa phương" với trọng tâm là trách nhiệm giải trình, minh bạch và sự tham gia của người dân. Đây là cơ sở quan trọng để hình thành các cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên ngoài bộ máy nhà nước đối với CQĐP.

Thứ ba, nhóm các nghiên cứu về quản trị đa cấp và cải cách thể chế địa phương tập trung làm rõ tác động của phân quyền đối với hiệu quả quản trị và cơ chế kiểm soát quyền lực trong hệ thống nhiều cấp chính quyền.

Sabine Kuhlmann và Ellen Wayenberg trong nghiên cứu "Institutional Impact Assessment in Multi-Level Systems: Conceptualizing Decentralization Effects from a Comparative Perspective" (2016) [205] cho rằng phân quyền và quản trị đa cấp làm thay đổi mạnh mẽ quan hệ giữa trung ương và địa phương, đồng thời tạo ra yêu cầu phải thiết lập cơ chế điều phối và kiểm soát quyền lực phù hợp giữa các cấp chính quyền. Các tác giả nhấn mạnh rằng cải cách phân quyền không chỉ tạo ra tác động tích cực mà còn có thể dẫn tới chênh lệch năng lực quản trị, quá tải nhiệm vụ hoặc mất cân bằng quyền lực giữa các cấp chính quyền nếu thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả. Công trình có giá trị tham khảo quan trọng đối với nghiên cứu kiểm soát quyền lực trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP và quản trị đa cấp ở Việt Nam hiện nay.

Nhìn chung, các nghiên cứu nước ngoài đã xây dựng được nhiều luận điểm lý luận quan trọng về phân quyền, quản trị địa phương, trách nhiệm giải trình, minh bạch quyền lực và kiểm soát CQĐP. Các công trình này cho thấy kiểm soát quyền lực đối với CQĐP không chỉ được thực hiện thông qua cơ chế giám sát hành chính từ trung ương mà còn thông qua trách nhiệm giải trình, cạnh tranh chính trị, kiểm soát tài khóa, xã hội dân sự và sự tham gia của người dân.

Tuy nhiên, các nghiên cứu nước ngoài chủ yếu tiếp cận dưới góc độ quản trị công, khoa học hành chính hoặc chính trị học; ít nghiên cứu trực tiếp về hoàn thiện pháp luật đối với kiểm soát QLNN với CQĐP cấp tỉnh theo cách tiếp cận của khoa học pháp lý Việt Nam. Bên cạnh đó, các nghiên cứu cũng chưa tập trung làm rõ cơ chế kiểm soát quyền lực trong điều kiện tổ chức CQĐP theo mô hình đặc thù như ở Việt Nam, nơi quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước. Vì vậy, việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam vẫn có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cấp thiết.

1.2. NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN

1.2.1. Nhận xét, đánh giá chung về các công trình nghiên cứu khoa học liên quan đến đề tài luận án

Qua nghiên cứu các công trình khoa học trong nước và nước ngoài liên quan đến kiểm soát QLNN, CQĐP và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có thể rút ra một số nhận xét, đánh giá chủ yếu như sau:

Thứ nhất, các công trình nghiên cứu đã góp phần làm sáng tỏ nhiều vấn đề lý luận cơ bản về kiểm soát QLNN trong Nhà nước pháp quyền. Nhiều nghiên cứu đã luận giải tương đối sâu sắc về khái niệm, đặc điểm, vai trò và sự cần thiết của kiểm soát QLNN; khẳng định kiểm soát quyền lực là yêu cầu khách quan nhằm phòng ngừa lạm quyền, bảo đảm QLNN được thực hiện đúng mục đích, đúng thẩm quyền và đúng pháp luật. Một số công trình đã tiếp cận kiểm soát quyền lực dưới góc độ cơ chế pháp lý, trách nhiệm giải trình, giám sát xã hội và phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện QLNN. Đây là cơ sở lý luận quan trọng để luận án kế thừa trong nghiên cứu về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ hai, các công trình nghiên cứu về CQĐP và phân cấp, phân quyền đã làm rõ vị trí, vai trò của CQĐP trong tổ chức và thực hiện QLNN; đồng thời chỉ ra xu

hướng tăng cường phân cấp, phân quyền và mở rộng quyền tự chủ của địa phương trong quản trị quốc gia hiện đại. Một số nghiên cứu nước ngoài cũng đã đề cập đến mối quan hệ giữa phân quyền với trách nhiệm giải trình, minh bạch và kiểm soát quyền lực ở địa phương. Những kết quả nghiên cứu này có giá trị tham khảo quan trọng trong việc nghiên cứu kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam trong bối cảnh đổi mới mô hình CQĐP hiện nay.

Thứ ba, nhiều công trình đã bước đầu đề cập đến vai trò của pháp luật trong kiểm soát QLNN và yêu cầu hoàn thiện cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Một số nghiên cứu đã phân tích cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; vai trò của nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, báo chí và các tổ chức xã hội trong kiểm soát QLNN; cũng như yêu cầu tăng cường trách nhiệm giải trình và minh bạch quyền lực. Đây là những gợi mở quan trọng để luận án tiếp tục nghiên cứu, kế thừa và phát triển.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, các công trình nghiên cứu hiện nay vẫn còn một số hạn chế và khoảng trống nghiên cứu đáng chú ý.

Một là, các nghiên cứu hiện nay chủ yếu tiếp cận kiểm soát QLNN ở bình diện chung của bộ máy nhà nước hoặc nghiên cứu từng cơ chế kiểm soát riêng lẻ; chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống, chuyên sâu và toàn diện về pháp luật kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam.

Hai là, nhiều công trình mới tập trung nghiên cứu cơ chế kiểm soát quyền lực dưới góc độ chính trị học, tổ chức quyền lực hoặc quản trị công, trong khi việc tiếp cận dưới góc độ pháp luật còn chưa đầy đủ. Các nghiên cứu chưa làm rõ được nội dung, cấu trúc và phạm vi điều chỉnh của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; chưa luận giải đầy đủ mối quan hệ giữa kiểm soát quyền lực với phân cấp, phân quyền và trách nhiệm giải trình trong quản trị địa phương.

Ba là, các công trình nghiên cứu chưa đánh giá toàn diện thực trạng pháp luật hiện hành về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam. Nhiều nghiên cứu mới chỉ phân tích từng thiết chế hoặc từng hình thức kiểm soát riêng biệt mà chưa tiếp cận tổng thể các quy định pháp luật về chủ thể kiểm soát, đối tượng kiểm soát, nội dung kiểm soát, phương thức kiểm soát, trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Bốn là, các nghiên cứu hiện nay chưa phản ánh đầy đủ yêu cầu kiểm soát QLNN trong bối cảnh mới như đẩy mạnh phân cấp, phân quyền; đổi mới mô hình CQĐP; tinh gọn tổ chức bộ máy; tăng cường phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; và chuyển

đổi số trong quản trị địa phương. Đây là những vấn đề đang đặt ra nhiều yêu cầu mới đối với việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

Năm là, các giải pháp được đề xuất trong nhiều công trình còn mang tính khái quát, định hướng chung hoặc tập trung vào từng thiết chế kiểm soát riêng lẻ; chưa xây dựng được hệ thống giải pháp đồng bộ nhằm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong mối liên hệ giữa kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài, giữa kiểm soát quyền lực với phân cấp, phân quyền và bảo đảm trách nhiệm giải trình.

Từ những nhận xét và đánh giá trên có thể thấy, việc nghiên cứu đề tài ***"Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam"*** là cần thiết, có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn. Luận án kế thừa có chọn lọc những kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học đã công bố; đồng thời tiếp tục nghiên cứu, bổ sung và làm rõ những vấn đề lý luận, thực trạng pháp luật và giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay.

1.2.2. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án

Trên cơ sở kế thừa có chọn lọc kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học trong và ngoài nước đã công bố, luận án xác định các khoảng trống cần tiếp tục tập trung nghiên cứu:

Một là, về phương diện lý luận

Luận án tiếp tục nghiên cứu và làm rõ những vấn đề lý luận về pháp luật kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay. Trong đó, luận án tập trung:

- Làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh;

- Phân tích bản chất, nội dung và cấu trúc của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; làm rõ các yếu tố cơ bản của pháp luật về kiểm soát quyền lực như chủ thể kiểm soát, đối tượng kiểm soát, nội dung kiểm soát, phương thức kiểm soát, trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh;

- Làm rõ mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền với yêu cầu kiểm soát quyền lực và bảo đảm trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam và vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp;

- Xác định các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh và các điều kiện bảo đảm cho việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này;

- Nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia về kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình của CQĐP nhằm rút ra giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Hai là, về phương diện thực tiễn

Luận án tập trung nghiên cứu, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam từ khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực đến nay. Trong đó, luận án tập trung:

- Đánh giá thực trạng các quy định pháp luật hiện hành về chủ thể kiểm soát, đối tượng kiểm soát, nội dung kiểm soát, phương thức kiểm soát, trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh;

- Đánh giá những kết quả đạt được, những hạn chế, bất cập của pháp luật hiện hành trên từnh nhóm quy định gắn với tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình CQĐP hiện nay;

- Phân tích nguyên nhân của những hạn chế, bất cập trong pháp luật và thực tiễn kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Ba là, về phương diện quan điểm và giải pháp

Trên cơ sở những vấn đề lý luận và thực tiễn đã nghiên cứu, luận án đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay. Các giải pháp được đề xuất theo hướng:

- Bảo đảm phù hợp với định hướng xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam;

- Bảo đảm sự thống nhất giữa phân cấp, phân quyền với kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh;

- Hoàn thiện đồng bộ các quy định pháp luật về chủ thể kiểm soát, nội dung kiểm soát, phương thức kiểm soát và trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh;

- Tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả phối hợp giữa các chủ thể tham gia kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh;

- Đáp ứng yêu cầu đổi mới mô hình CQĐP, tinh gọn tổ chức bộ máy, tăng cường phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và đổi mới quản trị địa phương trong giai đoạn hiện nay.

1.3. GIẢ THUYẾT, CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ KHUNG LÝ THUYẾT NGHIÊN CỨU

1.3.1. Giả thuyết nghiên cứu

Luận án được triển khai trên cơ sở giả thuyết nghiên cứu trung tâm sau đây:

Pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CqĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay chưa được hoàn thiện đồng bộ, chưa bảo đảm đầy đủ yêu cầu kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình CQĐP; vì vậy cần tiếp tục hoàn thiện cả về cơ sở lý luận, nội dung điều chỉnh và cơ chế thực hiện nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Từ giả thuyết nghiên cứu trung tâm nêu trên, luận án đặt ra các giả thuyết nghiên cứu cụ thể sau:

Các quy định pháp luật hiện hành về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh còn phân tán, thiếu tính hệ thống và chưa làm rõ đầy đủ mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền với kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình của CQĐP;

Pháp luật hiện hành chưa xác định đầy đủ và rõ ràng cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát; chưa bảo đảm hiệu quả kiểm soát giữa kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài đối với CQĐP cấp tỉnh;

Những thay đổi trong tổ chức và hoạt động của CQĐP theo hướng tinh gọn bộ máy, tăng cường phân quyền và vận hành mô hình CQĐP hai cấp đang đặt ra yêu cầu mới để hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh;

Việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần được thực hiện theo hướng tăng cường trách nhiệm giải trình, minh bạch quyền lực, bảo đảm sự phối hợp hiệu quả giữa các chủ thể kiểm soát và phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay.

1.3.2. Câu hỏi nghiên cứu

Để kiểm chứng các giả thuyết nghiên cứu nêu trên, luận án tập trung trả lời các câu hỏi nghiên cứu chủ yếu sau:

1. Khái niệm, đặc điểm, nội dung của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là gì? Đâu là tiêu chí đánh giá và điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam?

2. Thực trạng pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay còn những hạn chế, bất cập gì trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, vận hành CQĐP hai cấp?

3. Cần quán triệt những quan điểm nào và thực hiện những giải pháp gì nhằm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay?

1.3.3. Khung lý thuyết nghiên cứu

Luận án được triển khai trên cơ sở một số lý thuyết và cách tiếp cận chủ yếu đã được hình thành trong lý luận về nhà nước và pháp luật hiện nay cũng như qua nghiên cứu từ các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước:

Lý thuyết về nhà nước pháp quyền và kiểm soát QLNN, đặc biệt là quan điểm về giới hạn quyền lực, phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong tổ chức thực hiện QLNN (

Lý thuyết về phân cấp, phân quyền và quản trị địa phương, trong đó nhấn mạnh mối quan hệ giữa tự chủ địa phương với trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực của CQĐP;

Lý thuyết về trách nhiệm giải trình và quản trị công hiện đại, coi minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của xã hội là những yếu tố quan trọng trong kiểm soát hoạt động công quyền;

Cách tiếp cận hệ thống và cách tiếp cận thể chế pháp lý trong nghiên cứu pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Tiểu kết Chương 1

***

Trong Chương 1, luận án đã hệ thống hóa, phân tích các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước theo ba nhóm: kiểm soát quyền lực nhà nước; kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương; pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh. Kết quả tổng quan xác định những luận cứ có thể kế thừa gồm: sự cần thiết phải giới hạn quyền lực bằng pháp luật; yêu cầu gắn phân cấp, phân quyền với trách nhiệm giải trình; sự kết hợp giữa các cơ chế kiểm soát QLNN; vai trò của minh bạch thông tin và xử lý trách nhiệm trong bảo đảm hiệu quả kiểm soát. Đây là những tiền đề để luận án tiếp cận việc hoàn thiện pháp luật trong mối quan hệ giữa trao quyền, kiểm soát và chịu trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh.

Qua đối chiếu đối tượng, phạm vi và kết quả nghiên cứu của các công trình được khảo cứu, luận án nhận diện khoảng trống chủ yếu ở sự thiếu kết nối giữa các nội dung pháp luật thành một khung nghiên cứu thống nhất. Các công trình đã đề cập đến nhiều chủ thể và phương thức kiểm soát, nhưng chưa làm rõ đầy đủ mối liên hệ giữa quy định về chủ thể, đối tượng và phạm vi, nội dung và phương thức kiểm soát, trách nhiệm giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý đối với CQĐP cấp tỉnh. Đồng thời, việc xây dựng tiêu chí để đánh giá xuyên suốt các nhóm quy định, từ đó xác định yêu cầu và giải pháp hoàn thiện pháp luật trong điều kiện vận hành mô hình CQĐP hai cấp, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số chưa được giải quyết đầy đủ.

Chương 1 xác định rõ những vấn đề đã có cơ sở để kế thừa và những vấn đề luận án cần tiếp tục giải quyết, qua đó cụ thể hóa hướng trả lời các câu hỏi nghiên cứu: pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh gồm những nội dung nào và cần được đánh giá theo tiêu chí nào; các quy định và việc thực hiện còn hạn chế gì, do đâu; cần hoàn thiện như thế nào để bảo đảm kiểm soát thực chất mà vẫn phát huy tính chủ động của địa phương. Để trả lời các câu hỏi đó, Chương 2 tiếp tục xây dựng khái niệm, xác định cấu trúc nội dung và tiêu chí đánh giá pháp luật. Khung lý luận này là căn cứ để Chương 3 đánh giá thực trạng và Chương 4 đề xuất giải pháp tương ứng với những hạn chế đã được xác định.

Chương 2
CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH

2.1. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH

2.1.1. Kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

2.1.1.1. Khái niệm và đặc trưng của kiểm soát quyền lực nhà nước

Quyền lực nhà nước là quyền lực công do nhân dân trao cho nhà nước nhằm tổ chức và quản lý xã hội. Trong bất kỳ mô hình nhà nước nào, QLNN luôn mang tính bắt buộc và có khả năng tác động sâu rộng đến các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tuy nhiên, cùng với khả năng tổ chức và quản lý xã hội, QLNN cũng luôn tiềm ẩn nguy cơ bị lạm dụng nếu không được kiểm soát hiệu quả. Vì vậy, kiểm soát QLNN trở thành yêu cầu khách quan trong tổ chức và thực hiện QLNN, đặc biệt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện đại.

Trong lịch sử tư tưởng chính trị - pháp lý, vấn đề kiểm soát QLNN đã được nhiều học giả nghiên cứu dưới các góc độ khác nhau. John Locke cho rằng QLNN cần được phân chia nhằm tránh sự tập trung quyền lực tuyệt đối vào một chủ thể [194]. Montesquieu tiếp tục phát triển tư tưởng này khi cho rằng: "Quyền lực có xu hướng lạm dụng quyền lực; quyền lực chỉ có thể bị ngăn chặn bằng quyền lực" [196]. Từ đó, học thuyết phân quyền và cơ chế kiềm chế, đối trọng (checks and balances) được xem là nền tảng lý luận quan trọng của kiểm soát QLNN trong nhà nước pháp quyền hiện đại.

Trong khoa học quản trị công hiện đại, kiểm soát QLNN còn được tiếp cận thông qua lý thuyết trách nhiệm giải trình (accountability). Theo cách tiếp cận này, kiểm soát quyền lực không chỉ là việc giới hạn quyền lực bằng các thiết chế pháp lý mà còn là cơ chế buộc chủ thể thực thi quyền lực phải công khai, minh bạch, giải trình và chịu trách nhiệm đối với quyết định, hành vi của mình trước nhà nước và xã hội. Như vậy, kiểm soát QLNN không chỉ là hoạt động phát hiện và xử lý vi phạm mà còn là quá trình thiết lập cơ chế phòng ngừa lạm quyền ngay từ quá trình tổ chức và thực hiện QLNN.

Ở Việt Nam, kiểm soát QLNN được xác định là một nguyên tắc quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên ghi nhận rõ nguyên tắc: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp". Văn kiện Đại hội XIII và XIV của Đảng tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát QLNN, phòng, chống tha hóa quyền lực, tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động công quyền. Điều này cho thấy kiểm soát QLNN ở Việt Nam không chỉ là yêu cầu pháp lý mà còn là yêu cầu chính trị và quản trị trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

Trong khoa học pháp lý Việt Nam, đã có nhiều cách tiếp cận khác nhau về kiểm soát QLNN. Trịnh Thị Xuyến cho rằng kiểm soát QLNN là tổng thể các phương thức và cơ chế nhằm bảo đảm QLNN được thực hiện đúng Hiến pháp và pháp luật, ngăn ngừa lạm quyền và tha hóa quyền lực [179]. Thái Vĩnh Thắng nhấn mạnh kiểm soát QLNN là điều kiện quan trọng để bảo đảm hiệu quả tổ chức và thực thi QLNN [157]. Một số nghiên cứu khác tiếp cận kiểm soát QLNN thông qua cơ chế pháp lý phân công, phối hợp và giám sát giữa các cơ quan nhà nước [67].

Tuy nhiên, một số cách tiếp cận hiện nay vẫn có xu hướng đồng nhất kiểm soát quyền lực nhà nước với các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát hoặc xử lý vi phạm hành chính. Cách tiếp cận này mới phản ánh một phần nội dung của kiểm soát QLNN, bởi thanh tra, kiểm tra hay giám sát chủ yếu là các phương thức thực hiện kiểm soát quyền lực, chứ không phải toàn bộ nội hàm của kiểm soát QLNN. Về bản chất, kiểm soát QLNN không chỉ là việc phát hiện và xử lý vi phạm sau khi quyền lực bị lạm dụng, mà còn bao gồm việc thiết lập giới hạn quyền lực, xác định trách nhiệm giải trình và xây dựng cơ chế xử lý trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể thực thi quyền lực.

Từ đó, có thể hiểu: *kiểm soát QLNN là tổng thể các cơ chế pháp lý và thiết chế kiểm soát nhằm giới hạn việc thực thi QLNN, bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng Hiến pháp và pháp luật, gắn với trách nhiệm giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý đối với hành vi lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích.*

Theo cách tiếp cận này, thanh tra, kiểm tra, giám sát hay kiểm toán chỉ là các phương thức cụ thể để thực hiện kiểm soát QLNN, chứ không đồng nhất với kiểm soát quyền lực nhà nước. Nội hàm cốt lõi của kiểm soát QLNN phải bao gồm việc xác lập giới hạn quyền lực, bảo đảm trách nhiệm giải trình và áp dụng cơ chế xử lý trách nhiệm pháp lý đối với

chủ thể thực thi quyền lực. Từ nội hàm của khái niệm nêu trên, có thể xác định một số đặc trưng pháp lý cơ bản của kiểm soát QLNN như sau:

Thứ nhất, kiểm soát QLNN là hoạt động nhằm giới hạn việc thực hiện quyền lực công. QLNN chỉ được thực hiện trong phạm vi Hiến pháp và pháp luật cho phép; mọi hành vi lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực trái pháp luật đều phải bị phát hiện và xử lý.

Thứ hai, kiểm soát QLNN gắn liền với trách nhiệm giải trình của chủ thể thực thi quyền lực. Chủ thể được trao quyền phải có nghĩa vụ giải trình về tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả của việc thực hiện QLNN.

Thứ ba, kiểm soát QLNN luôn gắn với cơ chế xử lý trách nhiệm. Một cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả phải bảo đảm khả năng phát hiện, ngăn ngừa và xử lý các hành vi lạm quyền, tha hóa quyền lực hoặc sử dụng quyền lực trái pháp luật.

Thứ tư, kiểm soát QLNN được thực hiện thông qua nhiều cơ chế khác nhau, bao gồm kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước và kiểm soát từ bên ngoài bộ máy nhà nước. Trong đó, pháp luật giữ vai trò là công cụ trung tâm để xác lập giới hạn quyền lực và thiết lập cơ chế kiểm soát QLNN.

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, kiểm soát QLNN ngày càng có ý nghĩa quan trọng, đặc biệt trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và mở rộng quyền tự chủ cho CQĐP. Việc tăng cường phân cấp, phân quyền là yêu cầu khách quan nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị địa phương và phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương. Tuy nhiên, phân quyền càng mạnh thì nguy cơ lạm quyền, cục bộ địa phương, lợi ích nhóm và thiếu trách nhiệm giải trình cũng gia tăng nếu không có cơ chế kiểm soát quyền lực tương thích. Điều này cho thấy giữa phân cấp, phân quyền với kiểm soát quyền lực luôn tồn tại mối quan hệ hai mặt: phân quyền là điều kiện để nâng cao hiệu quả quản trị địa phương, nhưng đồng thời cũng đặt ra yêu cầu tăng cường kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm tính thống nhất của QLNN và phòng ngừa sự tha hóa quyền lực ở địa phương.

Như vậy, kiểm soát QLNN không chỉ là yêu cầu của tổ chức QLNN mà còn là điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện dân chủ, bảo vệ quyền con người, quyền công dân và nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay.

2.1.1.2. Khái niệm và đặc điểm của kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong tổ chức QLNN ở Việt Nam, CQĐP là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, thực hiện QLNN ở địa phương theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Hiến pháp năm 2013 xác định CQĐP được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam nhằm bảo đảm việc quản lý thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo và quyền làm chủ của Nhân dân ở địa phương. Trong hệ thống đó, CQĐP cấp tỉnh có vị trí đặc biệt quan trọng vì là cấp trực tiếp tổ chức thực hiện phần lớn các chính sách phát triển kinh tế – xã hội, quản lý ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài nguyên, tổ chức bộ máy hành chính và quản trị địa phương.

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay, CQĐP cấp tỉnh được trao ngày càng nhiều quyền hạn và tính tự chủ trong quản lý, điều hành địa phương. Văn kiện Đại hội XIII và XIV của Đảng đều nhấn mạnh yêu cầu đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với phân định rõ trách nhiệm giữa Trung ương và địa phương, phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của địa phương. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII cũng xác định yêu cầu tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát QLNN trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Về phương diện lý luận, phân cấp, phân quyền là xu hướng phổ biến của quản trị nhà nước hiện đại nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị địa phương và phát huy tính chủ động của CQĐP. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu quốc tế cho rằng phân quyền chỉ thực sự hiệu quả khi đi kèm với cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình tương ứng [207]. Jean-Paul Faguet cho rằng việc mở rộng quyền tự chủ địa phương có thể làm gia tăng nguy cơ "chiếm giữ quyền lực địa phương" nếu thiếu các thiết chế kiểm soát và trách nhiệm giải trình hiệu quả [204]. Điều đó cho thấy giữa phân cấp, phân quyền và kiểm soát quyền lực luôn tồn tại mối quan hệ hai mặt: phân quyền là điều kiện nâng cao hiệu quả quản trị địa phương, nhưng đồng thời cũng làm gia tăng nguy cơ lạm quyền, cục bộ địa phương, lợi ích nhóm và thiếu trách nhiệm giải trình nếu không có cơ chế kiểm soát phù hợp.

Ở Việt Nam hiện nay, CQĐP cấp tỉnh vừa là chủ thể thực hiện QLNN ở địa phương, vừa là cấp trực tiếp quản lý và phân bổ nhiều nguồn lực công quan trọng. Chính quyền địa

phương cấp tỉnh được tổ chức ở các đơn vị hành chính cấp tỉnh. Chính quyền địa phương cấp tỉnh cấp tỉnh mang những đặc trưng cơ bản phản ánh tính chất vừa là bộ phận hợp thành của QLNN thống nhất, vừa là chủ thể quản lý nhà nước trên phạm vi lãnh thổ được giao, phản ánh xu hướng tăng cường phân quyền, phân cấp, vận hành hiệu quả CQĐP 2 cấp, nhằm xây dựng một nền hành chính địa phương hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả đáp ứng yêu cầu về quản trị công hiện đại, kiến tạo phát triển và phục vụ nhân dân.

Từ góc độ đó, kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không chỉ là yêu cầu tổ chức QLNN mà còn là yêu cầu bảo đảm hiệu quả quản trị địa phương, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của Nhân dân trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, vận hành CQĐP hai cấp.

Có thể hiểu*: kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là việc sử dụng các cơ chế và thiết chế kiểm soát nhằm giới hạn việc thực thi quyền lực của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh, bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng Hiến pháp và pháp luật, gắn với trách nhiệm giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý đối với hành vi lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích*.

Từ khái niệm trên có thể thấy, kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có các dấu hiệu pháp lý cơ bản sau:

Thứ nhất, đối tượng của kiểm soát quyền lực là việc thực hiện QLNN của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh. Đây là cấp chính quyền được trao quyền quản lý nhiều lĩnh vực quan trọng của đời sống kinh tế – xã hội ở địa phương, có phạm vi tác động rộng và khả năng ảnh hưởng lớn đến việc thực hiện quyền lực công.

Thứ hai, kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh luôn gắn với trách nhiệm giải trình. CQĐP cấp tỉnh không chỉ phải thực hiện đúng thẩm quyền được giao mà còn phải có trách nhiệm giải trình trước cơ quan nhà nước cấp trên, trước Hội đồng nhân dân và trước Nhân dân về tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả của việc thực thi QLNN [UNDP, 1997].

Thứ ba, kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh mang tính đa chiều và được thực hiện thông qua nhiều cơ chế khác nhau. Ngoài cơ chế kiểm soát từ Trung ương, còn có cơ chế giám sát của Hội đồng nhân dân, hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, xét xử của

Tòa án, giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị – xã hội, báo chí và Nhân dân [2]; [67].

Thứ tư, kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh phải bảo đảm sự cân bằng giữa yêu cầu tăng cường tự chủ địa phương với yêu cầu duy trì tính thống nhất của QLNN. Nếu kiểm soát quá lỏng sẽ dẫn đến nguy cơ lạm quyền, lợi ích nhóm và cục bộ địa phương; ngược lại, nếu kiểm soát quá chặt có thể làm hạn chế tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của địa phương trong quản trị phát triển.

Thứ năm, hiệu quả kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh phụ thuộc chặt chẽ vào mức độ hoàn thiện của pháp luật. Trong Nhà nước pháp quyền, pháp luật là cơ sở xác lập giới hạn quyền lực, trách nhiệm giải trình, cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát và cơ chế xử lý trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể thực thi quyền lực [32]; [150].

Từ những phân tích trên, có thể khẳng định rằng kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là yêu cầu tất yếu trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay. Đây không chỉ là vấn đề tổ chức và thực hiện QLNN mà còn là vấn đề bảo đảm hiệu quả quản trị địa phương, phòng ngừa lạm quyền, tham nhũng, lợi ích nhóm và nâng cao trách nhiệm giải trình của CQĐP trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình CQĐP ở Việt Nam.

So với chính quyền trung ương, CQĐP cấp tỉnh không thực hiện quyền lập pháp hoặc quyền tư pháp theo nghĩa đầy đủ, nhưng lại là cấp trực tiếp tổ chức thực hiện phần lớn chính sách công và quản lý phần lớn nguồn lực công tại địa phương ở tất cả các lĩnh vực. Vì vậy, nguy cơ lạm quyền ở cấp tỉnh thường gắn với hoạt động quản lý hành chính, phân bổ nguồn lực, quản lý đất đai, đầu tư công và công tác cán bộ hơn là nguy cơ tập trung quyền lực theo chiều ngang như ở trung ương.

Bên cạnh đó, so với cấp chính quyền khác, CQĐP cấp tỉnh có phạm vi thẩm quyền rộng hơn, mức độ tự chủ cao hơn và trực tiếp quản lý nhiều lĩnh vực quan trọng của phát triển kinh tế – xã hội địa phương. Chính quyền cấp tỉnh đồng thời là cấp trung gian giữa trung ương và cơ sở, vừa chịu sự kiểm soát của trung ương, vừa thực hiện quản lý và kiểm soát đối với cấp dưới. Điều này làm cho cơ chế kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh có tính đa tầng, phức tạp và khác biệt so với cơ chế kiểm soát quyền lực ở các cấp chính quyền khác. Do đó, kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần được tiếp cận như một lĩnh vực có tính đặc thù trong tổ chức QLNN ở Việt Nam hiện nay.

2.1.2. Khái niệm và đặc điểm của pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

2.1.2.1. Khái niệm pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong Nhà nước pháp quyền, pháp luật là công cụ cơ bản để tổ chức, thực hiện và kiểm soát QLNN. Nếu QLNN không được giới hạn bằng pháp luật thì rất dễ dẫn đến tình trạng lạm quyền, tùy tiện hoặc sử dụng quyền lực trái mục đích. Vì vậy, cùng với việc xác lập thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, pháp luật đồng thời phải thiết lập cơ chế giới hạn quyền lực, trách nhiệm giải trình và cơ chế xử lý trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể thực thi quyền lực [179], 42].

Nhiều nghiên cứu hiện đại về Nhà nước pháp quyền và quản trị công đều cho rằng kiểm soát quyền lực chỉ có thể được thực hiện hiệu quả khi được thể chế hóa bằng pháp luật. Theo World Bank, accountability trong quản trị công phải được bảo đảm thông qua hệ thống quy tắc pháp lý rõ ràng, minh bạch và có khả năng thực thi [World Bank, 1994]. UNDP cũng cho rằng pháp luật là cơ sở xác lập trách nhiệm giải trình, công khai và cơ chế kiểm soát việc thực thi quyền lực công [UNDP, 1997]. Điều đó cho thấy pháp luật không chỉ là công cụ quản lý nhà nước mà còn là phương tiện giới hạn và kiểm soát QLNN.

Ở Việt Nam, nguyên tắc kiểm soát QLNN được hiến định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Trên cơ sở đó, hệ thống pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước, tổ chức CQĐP, thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán, phòng, chống tham nhũng và trách nhiệm giải trình từng bước được hình thành nhằm tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Tuy nhiên, cần phân biệt giữa "kiểm soát quyền lực nhà nước" với "pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước". Nếu kiểm soát QLNN là hoạt động giới hạn, giám sát và xử lý việc thực thi QLNN, thì pháp luật về kiểm soát QLNN là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình kiểm soát việc thực thi QLNN. Nói cách khác, pháp luật là hình thức thể chế hóa các yêu cầu và cơ chế kiểm soát QLNN trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Từ góc độ này, có thể hiểu: *pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình kiểm soát việc thực thi quyền lực của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh*

nhằm bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng Hiến pháp và pháp luật, đúng thẩm quyền, gắn với trách nhiệm giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý đối với hành vi lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích.

2.1.2.2. Đặc điểm pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Từ khái niệm trên có thể thấy, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có các dấu hiệu pháp lý cơ bản sau:

Thứ nhất, đây là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động kiểm soát việc thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh. Các quy phạm này được thể hiện trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như Hiến pháp, Luật Tổ chức CQĐP, pháp luật về thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán, phòng, chống tham nhũng, tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo và trách nhiệm giải trình.

Thứ hai, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh xác lập giới hạn quyền lực và trách nhiệm pháp lý của các chủ thể thực thi quyền lực. Đây là dấu hiệu cốt lõi để phân biệt pháp luật về kiểm soát quyền lực với pháp luật về tổ chức và hoạt động của CQĐP. Nếu pháp luật tổ chức CQĐP chủ yếu quy định thẩm quyền, chức năng và cơ cấu tổ chức của CQĐP thì pháp luật về kiểm soát quyền lực tập trung xác lập cơ chế giới hạn, giám sát và xử lý việc thực thi quyền lực.

Thứ ba, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh quy định trách nhiệm giải trình của chủ thể thực thi quyền lực. Trách nhiệm giải trình là yêu cầu bắt buộc đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay. Thông qua pháp luật, các chủ thể thực thi quyền lực có nghĩa vụ giải thích, cung cấp thông tin và chịu trách nhiệm về tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả của các quyết định, hành vi thực thi công vụ.

Thứ tư, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh quy định cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát quyền lực. Kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh không được thực hiện bởi một chủ thể duy nhất mà thông qua nhiều cơ chế khác nhau như giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, xét xử của Tòa án, giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí và Nhân dân [67].

Thứ năm, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh mang tính tổng hợp và liên ngành cao. Các quy định pháp luật liên quan không chỉ thuộc lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước mà còn liên quan đến luật hành chính, luật hiến pháp, pháp luật phòng,

chống tham nhũng, pháp luật kiểm toán, pháp luật tiếp cận thông tin và nhiều lĩnh vực pháp luật khác.

Ngoài ra, cần phân biệt pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh với một số khái niệm gần khác.

Một là, pháp luật về kiểm soát QLNNđối với CQĐP cấp tỉnh không đồng nhất với pháp luật về thanh tra, kiểm tra hoặc giám sát. Thanh tra, kiểm tra, giám sát chỉ là các phương thức cụ thể của kiểm soát QLNN; trong khi pháp luật về kiểm soát quyền lực có phạm vi rộng hơn, bao gồm cả cơ chế giới hạn quyền lực, trách nhiệm giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể thực thi quyền lực.

Hai là, pháp luật về kiểm soát QLNNđối với CQĐP cấp tỉnh không đồng nhất với pháp luật về tổ chức CQĐP. Pháp luật tổ chức CQĐP chủ yếu quy định cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các cơ quan CQĐP; còn pháp luật về kiểm soát quyền lực tập trung vào cơ chế kiểm soát việc thực hiện các thẩm quyền đó.

Ba là, pháp luật về kiểm soát QLNNđối với CQĐP cấp tỉnh cũng không đồng nhất với pháp luật về phòng, chống tham nhũng. Phòng, chống tham nhũng là một mục tiêu quan trọng của kiểm soát quyền lực nhưng kiểm soát quyền lực có phạm vi rộng hơn, bao gồm cả phòng ngừa lạm quyền, vượt quyền, tùy tiện trong thực thi công vụ và bảo đảm trách nhiệm giải trình của chủ thể thực thi quyền lực.

Qua những phân tích trên có thể thấy, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay. Đây là cơ sở pháp lý để giới hạn quyền lực, bảo đảm trách nhiệm giải trình, phòng ngừa lạm quyền, tham nhũng và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị địa phương trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình CQĐP.

2.1.3. Vai trò của pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong Nhà nước pháp quyền XHCN, pháp luật không chỉ là công cụ tổ chức và thực hiện QLNN mà còn là phương tiện giới hạn và kiểm soát QLNN. Đối với CQĐP cấp tỉnh - cấp chính quyền được trao ngày càng nhiều quyền hạn và tính tự chủ trong quản trị địa phương, pháp luật về kiểm soát QLNN có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng mục đích, đúng thẩm quyền và không bị lạm dụng.

Thứ nhất, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là cơ sở pháp lý để giới hạn việc thực thi QLNN ở địa phương.

Trong Nhà nước pháp quyền XHCN, mọi QLNN đều phải được giới hạn bằng Hiến pháp và pháp luật. CQĐP cấp tỉnh chỉ được thực hiện những quyền hạn do Hiến pháp và pháp luật quy định. Thông qua việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh, pháp luật tạo ra khuôn khổ pháp lý nhằm ngăn ngừa tình trạng lạm quyền, vượt quyền hoặc tùy tiện trong thực thi công vụ [104], [179]. Đây là vai trò nền tảng của pháp luật về kiểm soát QLNN trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay.

Thứ hai, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là cơ sở bảo đảm trách nhiệm giải trình của chủ thể thực thi quyền lực.

Trong quản trị hiện đại, trách nhiệm giải trình được xem là yếu tố trung tâm của kiểm soát QLNN. Thông qua các quy định về công khai, minh bạch, giải trình, chất vấn, giám sát và cung cấp thông tin, pháp luật buộc các chủ thể thực thi quyền lực ở địa phương phải chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên, trước Hội đồng nhân dân và trước Nhân dân về các quyết định và hành vi thực thi công vụ của mình. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong bối cảnh CQĐP cấp tỉnh được trao quyền tự chủ ngày càng lớn trong quản lý ngân sách, đầu tư công, đất đai và phát triển kinh tế – xã hội.

Thứ ba, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh góp phần bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước trong điều kiện phân cấp, phân quyền.

Hiến pháp năm 2013 xác định QLNN ở Việt Nam là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước. Trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay, nếu không có cơ chế kiểm soát quyền lực phù hợp, rất dễ dẫn đến tình trạng cục bộ địa phương, phân tán quyền lực hoặc xung đột thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương. Thông qua các quy định về giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và trách nhiệm giải trình, pháp luật về kiểm soát QLNN góp phần duy trì tính thống nhất của QLNN, đồng thời bảo đảm sự phối hợp giữa Trung ương với địa phương trong quản trị quốc gia [11].

Thứ tư, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh góp phần phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực và lợi ích nhóm trong công tác quản lý địa phương.

Thực tiễn cho thấy nhiều sai phạm nghiêm trọng trong quản lý đất đai, đầu tư công, đấu thầu, tài chính – ngân sách và công tác cán bộ ở địa phương đều có liên quan trực tiếp đến việc lạm dụng quyền lực hoặc thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát quyền lực không chỉ có ý nghĩa trong việc tổ chức QLNN mà còn là công cụ phòng ngừa tha hóa quyền lực, tham nhũng và lợi ích nhóm. Thông qua các quy định về minh bạch quyền lực, trách nhiệm giải trình, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán và xử lý trách nhiệm pháp lý, pháp luật tạo cơ sở để phát hiện, ngăn chặn và xử lý hành vi vi phạm trong thực thi QLNN ở địa phương.

Thứ năm, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị địa phương.

Kiểm soát quyền lực không nhằm hạn chế tính chủ động của địa phương mà nhằm bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng pháp luật, đúng mục đích và hiệu quả. Nhiều nghiên cứu hiện đại cho rằng kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình là điều kiện quan trọng để nâng cao chất lượng quản trị công và hiệu quả hoạt động của CQĐP [World Bank, 1994]; [207]. Một hệ thống pháp luật kiểm soát quyền lực đồng bộ, minh bạch và khả thi sẽ góp phần nâng cao kỷ luật, kỷ cương hành chính, tăng cường trách nhiệm công vụ và hiệu quả quản trị địa phương trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP hiện nay.

Thứ sáu, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh tạo cơ sở để phát huy vai trò giám sát của Nhân dân và xã hội đối với việc thực thi QLNN.

Trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, Nhân dân là chủ thể của QLNN. Vì vậy, kiểm soát QLNN không chỉ được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước mà còn phải có sự tham gia của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị – xã hội, báo chí và xã hội. Thông qua các quy định pháp luật về dân chủ ở cơ sở, tiếp cận thông tin, phản biện xã hội, tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo và giám sát xã hội, pháp luật tạo cơ sở để Nhân dân tham gia kiểm soát việc thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh, qua đó góp phần nâng cao tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị địa phương. [118], [114], [2]

Như vậy, có thể thấy rằng pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có vai trò đặc biệt quan trọng trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay. Đây không chỉ là công cụ giới hạn và kiểm soát QLNN mà còn là cơ sở bảo đảm trách nhiệm giải trình, phòng ngừa lạm quyền, tham nhũng và nâng cao hiệu quả

quản trị địa phương trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới mô hình CQĐP.

2.2. NỘI DUNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QLNN ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH

2.2.1. Quy định về chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong Nhà nước pháp quyền XHCN, kiểm soát QLNN không thể được thực hiện bởi một chủ thể duy nhất mà phải được thực hiện thông qua nhiều chủ thể khác nhau nhằm tránh tình trạng tập trung quyền lực tuyệt đối vào một cơ quan hoặc một thiết chế kiểm soát duy nhất. Montesquieu cho rằng để ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực thì "quyền lực phải được kiểm soát bằng quyền lực" [Montesquieu, 1748]. Tư tưởng này tiếp tục được phát triển trong lý thuyết nhà nước pháp quyền hiện đại, theo đó việc kiểm soát quyền lực phải được thực hiện thông qua hệ thống các thiết chế kiểm soát đa chiều, vừa bảo đảm giới hạn quyền lực, vừa bảo đảm trách nhiệm giải trình của chủ thể thực thi quyền lực [179]; [42].

Đối với CQĐP cấp tỉnh, yêu cầu xác lập hệ thống chủ thể kiểm soát quyền lực càng có ý nghĩa quan trọng trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay. CQĐP cấp tỉnh được trao ngày càng nhiều quyền hạn trong quản lý ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài nguyên, tổ chức bộ máy và quản trị phát triển địa phương. Quyền lực càng được mở rộng thì nguy cơ lạm quyền, vượt quyền, cục bộ địa phương hoặc lợi ích nhóm càng gia tăng nếu thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả [Shah, 2006]; [Faguet, 2014]. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải xác định rõ các chủ thể kiểm soát, phạm vi thẩm quyền, cơ chế phối hợp và trách nhiệm của từng chủ thể trong quá trình kiểm soát quyền lực.

Do đó, chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có thể hiểu là các cơ quan, tổ chức hoặc chủ thể xã hội được Hiến pháp và pháp luật trao quyền hoặc thừa nhận quyền thực hiện hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra, phản biện, giải trình hoặc xử lý trách nhiệm đối với việc thực thi quyền lực của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh.

Nội dung pháp luật về chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh bao gồm:

Thứ nhất, quy định về chủ thể kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước.

Đây là nhóm chủ thể có thẩm quyền nhà nước trực tiếp trong kiểm soát việc thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh. Các chủ thể này bao gồm Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thanh tra, Kiểm toán nhà nước, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và Hội đồng nhân dân các cấp theo quy định của Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi), Luật Tổ chức CQĐP năm 2025, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025, Luật Thanh tra năm 2025, Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi) và các văn bản pháp luật có liên quan.

Trong đó, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, bao gồm hoạt động của CQĐP[105], [116]. Chính phủ và các bộ thực hiện hoạt động kiểm tra, thanh tra và quản lý hành chính đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP cấp tỉnh nhằm bảo đảm tính thống nhất của nền hành chính quốc gia. Kiểm toán nhà nước kiểm soát việc quản lý, sử dụng tài chính công và tài sản công ở địa phương. Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân thực hiện chức năng bảo vệ pháp luật, kiểm soát tính hợp pháp trong hoạt động thực thi QLNN của các cơ quan và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh.

Đặc biệt, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh giữ vai trò quan trọng trong cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong CQĐP thông qua hoạt động giám sát đối với Ủy ban nhân dân cùng cấp. Đây là cơ chế kiểm soát quyền lực mang tính đặc thù trong tổ chức CQĐP ở Việt Nam, thể hiện mối quan hệ giữa cơ quan QLNN ở địa phương với cơ quan chấp hành của mình [94].

Thứ hai, quy định về chủ thể kiểm soát xã hội đối với CQĐP cấp tỉnh.

Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, kiểm soát quyền lực không chỉ được thực hiện thông qua cơ chế QLNN mà còn thông qua cơ chế giám sát xã hội [UNDP, 1997]. Điều này xuất phát từ yêu cầu bảo đảm tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền trước Nhân dân.

Ở Việt Nam, các chủ thể kiểm soát xã hội đối với CQĐP cấp tỉnh bao gồm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị – xã hội, cơ quan báo chí, Nhân dân và cộng đồng xã hội Cơ sở pháp lý của cơ chế này được quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2025, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022, Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 và các văn bản pháp luật có liên quan. Các chủ thể này thực hiện quyền giám sát và phản biện xã hội thông qua nhiều hình thức như góp ý chính sách, giám

sát hoạt động công vụ, phản ánh thông tin, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo hoặc tham gia phản biện đối với hoạt động của CQĐP.

So với kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước, kiểm soát xã hội không mang tính QLNN trực tiếp nhưng có vai trò quan trọng trong phát hiện sai phạm, tạo áp lực trách nhiệm giải trình và nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Thứ ba, quy định về mối quan hệ và cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát quyền lực.

Một trong những yêu cầu quan trọng của pháp luật về kiểm soát QLNN là phải xác lập được cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các chủ thể kiểm soát nhằm tránh tình trạng chồng chéo, hình thức hoặc bỏ sót trách nhiệm kiểm soát [67].

Trong thực tiễn, hoạt động kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh thường được thực hiện đồng thời bởi nhiều chủ thể khác nhau. Nếu pháp luật không quy định rõ phạm vi thẩm quyền và cơ chế phối hợp thì dễ dẫn đến tình trạng: chồng chéo trong kiểm soát; phân tán trách nhiệm; đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan; hoặc kiểm soát hình thức nhưng không hiệu quả.

Do đó, pháp luật về chủ thể kiểm soát quyền lực không chỉ dừng lại ở việc xác định chủ thể nào có quyền kiểm soát mà còn phải làm rõ: phạm vi kiểm soát; phương thức kiểm soát; trách nhiệm phối hợp; cơ chế trao đổi thông tin; trách nhiệm xử lý sau kiểm soát.

Thứ tư, quy định về tính độc lập và trách nhiệm của chủ thể kiểm soát quyền lực.

Hiệu quả kiểm soát quyền lực phụ thuộc rất lớn vào tính độc lập, khách quan và trách nhiệm của chủ thể kiểm soát [Bovens, 2007]. Nếu chủ thể kiểm soát phụ thuộc vào chính đối tượng bị kiểm soát hoặc thiếu cơ chế bảo đảm tính độc lập thì hoạt động kiểm soát dễ mang tính hình thức và không phát hiện được hành vi lạm quyền.

Vì vậy, pháp luật về chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần quy định rõ: thẩm quyền độc lập trong kiểm soát; trách nhiệm pháp lý của chủ thể kiểm soát; cơ chế bảo đảm tính khách quan, minh bạch trong hoạt động kiểm soát; trách nhiệm xử lý hoặc kiến nghị xử lý sau kiểm soát. Đây là điều kiện quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả thực chất của kiểm soát quyền lực trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay.

Điều này cho thấy, pháp luật về chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh giữ vai trò nền tảng trong cơ chế kiểm soát QLNN. Việc xác lập đầy đủ, rõ ràng

và hợp lý hệ thống chủ thể kiểm soát không chỉ nhằm bảo đảm QLNN được thực hiện đúng Hiến pháp và pháp luật mà còn góp phần phòng ngừa lạm quyền, tăng cường trách nhiệm giải trình và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP hiện nay.

2.2.2. Quy định về đối tượng và phạm vi kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong cơ chế kiểm soát QLNN, việc xác định rõ đối tượng và phạm vi kiểm soát có ý nghĩa đặc biệt quan trọng nhằm bảo đảm tính minh bạch, thống nhất và khả thi của hoạt động kiểm soát quyền lực. Nếu không xác định rõ đối tượng và phạm vi kiểm soát thì dễ dẫn đến tình trạng kiểm soát chồng chéo, hình thức hoặc bỏ sót quyền lực cần được kiểm soát. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không chỉ phải xác định chủ thể kiểm soát mà còn phải quy định rõ đối tượng bị kiểm soát và giới hạn của hoạt động kiểm soát quyền lực.

Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, đối tượng của kiểm soát quyền lực không phải bản thân QLNN với tư cách là phạm trù chính trị – pháp lý trừu tượng, mà là quá trình tổ chức và thực thi QLNN của các cơ quan, tổ chức và cá nhân được trao quyền lực công [179]; [42]. Điều này xuất phát từ đặc điểm của QLNN là quyền lực luôn được thực hiện thông qua các thiết chế và chủ thể cụ thể. Vì vậy, kiểm soát quyền lực thực chất là kiểm soát việc sử dụng quyền lực của các chủ thể thực thi QLNN mà ở đây là CQĐP cấp tỉnh.

Trongkiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, yêu cầu xác định rõ đối tượng và phạm vi kiểm soát quyền lực càng trở nên quan trọng trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay. CQĐP cấp tỉnh được trao ngày càng nhiều quyền tự chủ trong quản lý kinh tế – xã hội, ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài nguyên, tổ chức bộ máy và quản trị địa phương. Quyền lực càng được mở rộng thì nguy cơ lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích càng gia tăng nếu thiếu cơ chế kiểm soát phù hợp [Shah, 2006; Faguet, 2012].

Vì vậy, đối tượng kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là việc thực hiện QLNN của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn do Hiến pháp và pháp luật quy định.

Khái niệm này cho thấy đối tượng của kiểm soát quyền lực không chỉ là quyết định hành chính hoặc hành vi công vụ cụ thể mà còn bao gồm toàn bộ quá trình thực hiện QLNN

của CQĐP cấp tỉnh. Điều đó có nghĩa là hoạt động kiểm soát quyền lực phải hướng đến việc kiểm soát: việc ban hành quyết định; việc tổ chức thực hiện quyết định; việc quản lý và sử dụng quyền lực công; việc thực hiện trách nhiệm công vụ; việc thực hiện trách nhiệm giải trình của chủ thể thực thi quyền lực.

Từ những phân tích trên có thể thấy, pháp luật về đối tượng và phạm vi kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần xác định rõ những lĩnh vực QLNN thuộc phạm vi phải được kiểm soát. Đây là cơ sở để xác định giới hạn của hoạt động kiểm soát quyền lực, tránh tình trạng kiểm soát trùng lặp, chồng chéo hoặc bỏ sót những lĩnh vực tiềm ẩn nguy cơ lạm quyền.

Thứ nhất, quy định về kiểm soát hoạt động ban hành và tổ chức thực hiện quyết định quản lý nhà nước của CQĐP cấp tỉnh.

Đây là đối tượng kiểm soát cơ bản của cơ chế kiểm soát QLNN. CQĐP cấp tỉnh thực hiện quyền lực thông qua việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quyết định hành chính, chương trình, kế hoạch và các biện pháp quản lý địa phương. Vì vậy, hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước phải thuộc phạm vi kiểm soát nhằm bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền do pháp luật quy định.

Thứ hai, quy định về kiểm soát hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh.

Đối tượng kiểm soát không chỉ là các quyết định quản lý cụ thể mà còn bao gồm toàn bộ quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và đội ngũ cán bộ, công chức có thẩm quyền ở địa phương. Việc xác định rõ phạm vi quyền hạn của từng chủ thể là cơ sở để kiểm soát hành vi lạm quyền, vượt quyền hoặc không thực hiện đầy đủ trách nhiệm được giao.

Thứ ba, quy định về kiểm soát hoạt động quản lý và sử dụng các nguồn lực công ở địa phương.

CQĐP cấp tỉnh trực tiếp quản lý nhiều nguồn lực công quan trọng như ngân sách địa phương, đầu tư công, đất đai, tài nguyên thiên nhiên, tài sản công và nguồn nhân lực trong khu vực công. Đây là những lĩnh vực có khả năng phát sinh lợi ích kinh tế lớn và tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm hoặc lạm dụng quyền lực nếu thiếu cơ chế kiểm soát

phù hợp. Vì vậy, pháp luật cần xác định rõ việc quản lý và sử dụng các nguồn lực công là đối tượng trọng tâm của kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh [209], [210].

Thứ tư, quy định về kiểm soát hoạt động thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức và người có chức vụ, quyền hạn ở địa phương.

Quyền lực nhà nước được thực hiện thông qua hành vi của những chủ thể cụ thể. Do đó, đối tượng của kiểm soát quyền lực không chỉ là hoạt động của cơ quan nhà nước mà còn bao gồm hành vi thực thi công vụ của cán bộ, công chức và người có chức vụ, quyền hạn. Việc xác định rõ phạm vi kiểm soát đối với hoạt động công vụ có ý nghĩa quan trọng trong việc phòng ngừa lạm quyền, thiếu trách nhiệm hoặc sử dụng quyền lực vì mục đích cá nhân.

Thứ năm, quy định về phạm vi kiểm soát quyền lực của cơ quan Trung ương với CQĐP cấp tỉnh.

Trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay, phạm vi kiểm soát quyền lực không chỉ giới hạn trong nội bộ CQĐP cấp tỉnh mà còn bao gồm mối quan hệ thực hiện quyền lực giữa Trung ương với địa phương. Pháp luật cần xác định rõ phạm vi quyền tự chủ của địa phương, giới hạn kiểm soát của cơ quan trung ương, trách nhiệm của địa phương trong việc thực hiện quyền lực được phân cấp, phân quyền và cơ chế giám sát việc thực hiện các quyền hạn đó. Đây là nội dung phản ánh trực tiếp yêu cầu cân bằng giữa mở rộng quyền tự chủ địa phương với bảo đảm tính thống nhất của QLNN trong Nhà nước đơn nhất [186], [206].

Như vậy, pháp luật về đối tượng và phạm vi kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trước hết phải xác định rõ những lĩnh vực quyền lực và những hoạt động thực thi quyền lực thuộc phạm vi cần được kiểm soát. Việc xác định đúng đối tượng và phạm vi kiểm soát không chỉ tạo cơ sở cho việc xây dựng các cơ chế kiểm soát phù hợp mà còn góp phần bảo đảm tính minh bạch, hiệu quả và khả thi của toàn bộ hệ thống kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

2.2.3. Quy định về nội dung và phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong cơ chế kiểm soát QLNN, việc xác định rõ nội dung và phương thức kiểm soát có ý nghĩa đặc biệt quan trọng nhằm bảo đảm hoạt động kiểm soát quyền lực được thực hiện một cách toàn diện, đồng bộ và hiệu quả. Nếu chủ thể kiểm soát trả lời câu hỏi "ai

thực hiện kiểm soát", đối tượng và phạm vi kiểm soát trả lời câu hỏi "kiểm soát cái gì", thì nội dung và phương thức kiểm soát trả lời câu hỏi "kiểm soát những khía cạnh nào của việc thực thi quyền lực" và "kiểm soát bằng những công cụ, hình thức nào". Do đó, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không chỉ cần xác định rõ chủ thể và đối tượng kiểm soát mà còn phải quy định đầy đủ các nội dung và phương thức kiểm soát quyền lực.

Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, kiểm soát QLNN không chỉ nhằm phát hiện và xử lý vi phạm mà còn hướng tới phòng ngừa nguy cơ lạm quyền, bảo đảm trách nhiệm giải trình, nâng cao tính minh bạch và hiệu quả thực thi quyền lực công. Theo quan điểm của UNDP, quản trị tốt phải dựa trên các nguyên tắc pháp quyền, trách nhiệm giải trình, minh bạch và sự tham gia của người dân (UNDP, Governance for Sustainable Human Development, 1997). Tương tự, Mark Bovens cho rằng kiểm soát quyền lực chỉ thực sự hiệu quả khi gắn với cơ chế đánh giá, giải trình và chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện quyền lực công [211]. Vì vậy, nội dung kiểm soát quyền lực không chỉ giới hạn ở việc xem xét tính hợp pháp của hoạt động công vụ mà còn phải đánh giá tính hợp lý, hiệu quả, minh bạch và trách nhiệm trong việc thực thi QLNN.

Đối với CQĐP cấp tỉnh, yêu cầu xác định rõ nội dung và phương thức kiểm soát quyền lực càng có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay. Khi quyền tự chủ của địa phương được mở rộng, chính quyền cấp tỉnh không chỉ thực hiện chức năng quản lý hành chính mà còn trực tiếp quyết định nhiều vấn đề quan trọng liên quan đến phát triển kinh tế – xã hội, quản lý ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài nguyên và tổ chức bộ máy địa phương. Điều này làm gia tăng nguy cơ lạm quyền, lợi ích nhóm hoặc cục bộ địa phương nếu không có cơ chế kiểm soát quyền lực tương ứng [204], [207].

Từ góc độ đó, pháp luật về nội dung kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần tập trung vào các vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Đây là nội dung cơ bản và quan trọng nhất của kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền XHCN. Mọi hoạt động của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền đều phải được thực hiện trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh cần quy định cơ chế kiểm soát tính hợp hiến, hợp

pháp của các quyết định, hành vi và hoạt động quản lý của CQĐP cấp tỉnh, bao gồm việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quyết định hành chính, thực hiện thẩm quyền quản lý và tuân thủ trình tự, thủ tục pháp luật. Nội dung này nhằm bảo đảm QLNN được thực hiện đúng giới hạn pháp lý, ngăn ngừa tình trạng lạm quyền, vượt quyền hoặc tùy tiện trong quản lý nhà nước.

Thứ hai, kiểm soát tính hợp lý và hiệu quả trong việc thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh.

Trong quản trị công hiện đại, việc thực hiện quyền lực đúng pháp luật là điều kiện cần nhưng chưa đủ. QLNN còn phải được thực hiện một cách hợp lý, hiệu quả và phục vụ lợi ích công. Do đó, pháp luật về kiểm soát quyền lực cần tạo cơ sở để đánh giá mức độ phù hợp của các quyết định quản lý, hiệu quả sử dụng nguồn lực công, khả năng đạt được mục tiêu quản lý nhà nước và tác động của chính sách đối với sự phát triển địa phương. Đây là nội dung phản ánh sự chuyển biến từ cách tiếp cận kiểm soát tính hợp pháp đơn thuần sang kiểm soát hiệu quả quản trị trong Nhà nước hiện đại [212].

Thứ ba, kiểm soát tính minh bạch và trách nhiệm trong việc sử dụng quyền lực gắn với quản lý nguồn lực công.

Một trong những lĩnh vực có nguy cơ tha hóa quyền lực cao nhất ở địa phương là việc quản lý và phân bổ các nguồn lực công như ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài nguyên, tài sản công và công tác cán bộ. Nhiều nghiên cứu cho thấy tham nhũng và lạm dụng quyền lực thường phát sinh trong các lĩnh vực có khả năng tạo ra lợi ích kinh tế lớn hoặc trao quyền quyết định phân bổ nguồn lực cho cơ quan công quyền [209], [210]. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát quyền lực phải quy định các cơ chế bảo đảm tính công khai, minh bạch, công bằng và trách nhiệm trong quá trình sử dụng quyền lực gắn với quản lý nguồn lực công.

Thứ tư, kiểm soát trách nhiệm giải trình trong thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Trách nhiệm giải trình là một trong những nội dung trung tâm của kiểm soát QLNN. Quyền lực càng lớn thì yêu cầu giải trình càng cao. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát quyền lực phải xác lập rõ trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh đối với quyết định, hành vi và kết quả thực thi quyền lực của mình. Nội dung này bao gồm nghĩa vụ cung cấp thông tin, giải thích quyết định quản lý, công khai hoạt động

công vụ và chịu trách nhiệm trước cơ quan có thẩm quyền cũng như trước Nhân dân (UNDP, 1997; Mark Bovens, 2007).

Thứ năm, kiểm soát việc tuân thủ đạo đức công vụ, liêm chính công vụ và trách nhiệm nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ, công chức thuộc CQĐP cấp tỉnh

Kiểm soát QLNN không chỉ là kiểm soát hành vi pháp lý mà còn là kiểm soát việc thực hiện các chuẩn mực đạo đức công vụ và liêm chính công vụ. Nội dung này hướng tới phòng ngừa xung đột lợi ích, lợi ích nhóm, lạm dụng chức vụ quyền hạn và các biểu hiện tha hóa quyền lực trong hoạt động công vụ. Đây là yêu cầu ngày càng quan trọng trong bối cảnh xây dựng nền hành chính phục vụ, chuyên nghiệp, liêm chính và hiện đại.

Bên cạnh việc xác định nội dung kiểm soát, pháp luật còn phải quy định rõ các phương thức kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh. Nếu nội dung kiểm soát trả lời câu hỏi cần kiểm soát những khía cạnh nào của việc thực thi quyền lực thì phương thức kiểm soát trả lời câu hỏi việc kiểm soát đó được thực hiện bằng các công cụ, hình thức và thủ tục pháp lý nào. Về bản chất, phương thức kiểm soát quyền lực là tổng thể các biện pháp pháp lý và tổ chức được sử dụng nhằm phát hiện, phòng ngừa, đánh giá và xử lý việc thực thi QLNN.

Các phương thức kiểm soát quyền lực chủ yếu đối với CQĐP cấp tỉnh bao gồm:

Một là, giám sát.

Giám sát là phương thức kiểm soát phổ biến trong hoạt động của Nhà nước pháp quyền. Giám sát được thực hiện bởi Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị – xã hội và Nhân dân nhằm theo dõi, xem xét, đánh giá việc thực hiện QLNN của CQĐP cấp tỉnh [104], [116], [121].

Hai là, thanh tra và kiểm tra.

Thanh tra và kiểm tra là các phương thức kiểm soát mang tính QLNN trực tiếp nhằm phát hiện vi phạm, xử lý vi phạm hoặc kiến nghị xử lý vi phạm trong quá trình thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh [117]. Đây là phương thức quan trọng nhằm bảo đảm kỷ luật, kỷ cương hành chính trong quản lý địa phương.

Ba là, kiểm toán.

Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm soát việc quản lý, sử dụng tài chính công và tài sản công tại địa phương nhằm bảo đảm tính công khai, minh bạch và hiệu quả trong quản lý nguồn lực công [122].

Bốn là, xét xử và kiểm sát hoạt động tư pháp.

Thông qua hoạt động xét xử hành chính và kiểm sát hoạt động tư pháp, Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân góp phần kiểm soát tính hợp pháp trong hoạt động thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Năm là, phản biện xã hội và giám sát xã hội.

Trong điều kiện quản trị hiện đại, kiểm soát xã hội ngày càng có vai trò quan trọng trong bảo đảm minh bạch và trách nhiệm giải trình của CQĐP[UNDP, 1997]. Thông qua hoạt động phản biện xã hội, báo chí, truyền thông, tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo và giám sát của Nhân dân, nhiều hành vi lạm quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích có thể được phát hiện và xử lý kịp thời.

Sáu là, công khai, minh bạch và kiểm soát trên môi trường số.

Trong bối cảnh chuyển đổi số hiện nay, pháp luật về kiểm soát quyền lực cần điều chỉnh các phương thức kiểm soát mới thông qua: công khai dữ liệu; minh bạch thông tin; giám sát điện tử; quản trị số; trách nhiệm giải trình trên môi trường mạng. Đây là xu hướng quan trọng của kiểm soát quyền lực trong quản trị công hiện đại.

Vì vậy, có thể thấy rằng, pháp luật về nội dung và phương thức kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giới hạn quyền lực, bảo đảm trách nhiệm giải trình và phòng ngừa lạm quyền trong quản trị địa phương. Đồng thời, đây cũng là cơ sở lý luận quan trọng cho việc đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

2.2.4. Quy định về trách nhiệm giải trình trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, trách nhiệm giải trình được xem là một trong những nội dung trung tâm của kiểm soát QLNN. Nếu kiểm soát quyền lực nhằm giới hạn việc thực thi QLNN thì trách nhiệm giải trình là cơ chế buộc chủ thể thực thi quyền lực phải công khai, minh bạc, giải thích và chịu trách nhiệm về quyết định, hành vi của mình trước Nhà nước và Nhân dân [UNDP, 1997; Bovens, 2007]. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không thể chỉ dừng lại ở việc xác lập cơ chế giám sát, thanh tra hoặc xử lý vi phạm mà còn phải thiết lập đầy đủ cơ chế trách nhiệm giải trình của các chủ thể thực thi quyền lực.

Trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay, trách nhiệm giải trình càng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. CQĐP cấp tỉnh được trao ngày càng nhiều quyền tự chủ trong quản lý và phát triển địa phương, đồng thời trực tiếp quản lý các nguồn lực công quan trọng như ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài nguyên và tổ chức bộ máy. Khi quyền lực được mở rộng thì nguy cơ lạm quyền, tùy tiện hoặc lợi ích nhóm cũng gia tăng nếu không gắn với cơ chế trách nhiệm giải trình tương ứng [Shah, 2006]. Do đó, phân cấp, phân quyền phải đi đôi với tăng cường trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Từ đó, trách nhiệm giải trình trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có thể hiểu là nghĩa vụ pháp lý của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh trong việc cung cấp thông tin, giải thích, làm rõ căn cứ và chịu trách nhiệm về quyết định, hành vi thực thi quyền lực của mình trước cơ quan có thẩm quyền và trước Nhân dân. Khái niệm này cho thấy trách nhiệm giải trình không chỉ là hoạt động cung cấp thông tin đơn thuần mà bao gồm cả trách nhiệm giải thích, trách nhiệm chịu đánh giá và trách nhiệm chịu hậu quả pháp lý đối với việc thực hiện QLNN. Từ đó có thể thấy, pháp luật về trách nhiệm giải trình trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, quy định về chủ thể có trách nhiệm giải trình.

Pháp luật phải xác định rõ các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh có trách nhiệm giải trình trong quá trình thực thi QLNN. Chủ thể giải trình không chỉ bao gồm cơ quan CQĐPcấp tỉnh mà còn bao gồm người đứng đầu, cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện quyền lực công. Việc xác định rõ chủ thể giải trình có ý nghĩa quan trọng nhằm cá thể hóa trách nhiệm trong thực thi quyền lực, tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm hoặc "trách nhiệm tập thể" nhưng không xác định được trách nhiệm cá nhân. Trong điều kiện hiện nay, trách nhiệm giải trình của người đứng đầu CQĐP cấp tỉnh có ý nghĩa đặc biệt quan trọng bởi đây là chủ thể trực tiếp tổ chức và điều hành hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương.

Thứ hai, quy định về nội dung trách nhiệm giải trình.

Pháp luật về trách nhiệm giải trình phải xác định rõ các nội dung mà chủ thể thực thi quyền lực có nghĩa vụ giải trình. Nội dung giải trình không chỉ giới hạn ở tính hợp pháp của quyết định hành chính mà còn bao gồm: căn cứ pháp lý của quyết định; căn cứ thực tiễn của quyết định; hiệu quả thực hiện quyền lực; việc sử dụng nguồn lực công; trách nhiệm trong quản lý, điều hành; nguyên nhân của sai phạm

hoặc hạn chế trong thực thi công vụ. Đặc biệt, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay, trách nhiệm giải trình phải gắn với việc thực hiện quyền tự chủ địa phương và hiệu quả quản trị địa phương.

Thứ ba, quy định về hình thức và phương thức thực hiện trách nhiệm giải trình.

Trách nhiệm giải trình có thể được thực hiện thông qua nhiều hình thức khác nhau như: báo cáo công tác; chất vấn và trả lời chất vấn; giải trình trước cơ quan dân cử; giải trình trước cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán; công khai thông tin; tiếp công dân; giải quyết khiếu nại, tố cáo; giải trình thông qua phương tiện thông tin đại chúng hoặc môi trường số. Trong điều kiện xây dựng chính quyền điện tử và chuyển đổi số hiện nay, trách nhiệm giải trình còn gắn với yêu cầu công khai dữ liệu, minh bạch thông tin và khả năng tiếp cận thông tin của Nhân dân thông qua nền tảng số. Đây là xu hướng quan trọng của quản trị hiện đại nhằm tăng cường tính minh bạch và khả năng giám sát xã hội đối với hoạt động của CQĐP.

Thứ tư, quy định về mối quan hệ giữa trách nhiệm giải trình với công khai, minh bạch trong hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Công khai, minh bạch là điều kiện quan trọng để thực hiện trách nhiệm giải trình hiệu quả. Nếu thiếu minh bạch thông tin thì hoạt động giải trình dễ mang tính hình thức và không tạo ra khả năng kiểm soát thực chất đối với việc thực thi QLNN[200]. Vì vậy, pháp luật về trách nhiệm giải trình phải gắn chặt với các quy định về: công khai thông tin; tiếp cận thông tin; minh bạch trong quản lý và sử dụng nguồn lực công; minh bạch trong hoạt động quản lý hành chính và ra quyết định của CQĐP cấp tỉnh. Đây là cơ sở để Nhân dân, cơ quan dân cử và các chủ thể kiểm soát khác có điều kiện giám sát việc thực hiện QLNN ở địa phương.

Thứ năm, quy định về trách nhiệm pháp lý khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ trách nhiệm giải trình.

Một cơ chế trách nhiệm giải trình hiệu quả phải gắn với cơ chế xử lý trách nhiệm pháp lý rõ ràng. Nếu chủ thể thực thi quyền lực không thực hiện nghĩa vụ giải trình hoặc giải trình không trung thực mà không bị xử lý thì trách nhiệm giải trình sẽ trở thành hình thức. Do đó, pháp luật phải quy định rõ: trách nhiệm pháp lý đối với hành vi không giải trình; hành vi giải trình không đầy đủ hoặc không trung thực; hành vi che giấu thông tin; hành vi cản trở hoạt động giám sát và kiểm soát quyền lực. Các hình thức xử lý có thể bao

gồm trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm hình sự tùy theo tính chất, mức độ vi phạm.

Thứ sáu, quy định về trách nhiệm giải trình trong mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương.

Trong điều kiện phân cấp, phân quyền hiện nay, trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh không chỉ đặt ra trước Nhân dân địa phương mà còn đặt ra trước cơ quan nhà nước cấp trên nhằm bảo đảm tính thống nhất của QLNN[104]. Vì vậy, pháp luật phải xác lập rõ: trách nhiệm báo cáo và giải trình của địa phương trước Trung ương; trách nhiệm giải trình của người đứng đầu CQĐP; cơ chế kiểm tra, giám sát của Trung ương đối với việc thực hiện quyền lực của địa phương. Đây là nội dung có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm sự cân bằng giữa quyền tự chủ địa phương với yêu cầu duy trì tính thống nhất của QLNN trong tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Từ cách tiếp cận này, trách nhiệm giải trình giữ vị trí trung tâm trong cơ chế kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Việc hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm giải trình không chỉ nhằm tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm của CQĐP mà còn góp phần phòng ngừa lạm quyền, tham nhũng và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

2.2.5. Quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong cơ chế kiểm soát QLNN, xử lý trách nhiệm pháp lý là nội dung có ý nghĩa đặc biệt quan trọng nhằm bảo đảm tính thực chất và hiệu lực của hoạt động kiểm soát quyền lực. Nếu kiểm soát quyền lực chỉ dừng lại ở việc phát hiện, giám sát hoặc kiến nghị mà không gắn với cơ chế xử lý trách nhiệm pháp lý thì việc kiểm soát rất dễ mang tính hình thức và không đủ khả năng ngăn ngừa lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích [Trịnh Thị Xuyến, *Kiểm soát QLNN ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, 2008; Nguyễn Đăng Dung, *Kiểm soát QLNN*]. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải thiết lập cơ chế xử lý trách nhiệm pháp lý rõ ràng, minh bạch và khả thi đối với các chủ thể vi phạm trong quá trình thực thi QLNN.

Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, QLNN phải luôn gắn với trách nhiệm pháp lý. Chủ thể được trao quyền lực càng lớn thì trách nhiệm pháp lý càng cao. Đây là yêu cầu quan trọng nhằm bảo đảm nguyên tắc mọi hoạt động thực thi QLNN đều phải chịu sự kiểm

soát và chịu trách nhiệm trước pháp luật. Đối với CQĐP cấp tỉnh – cấp chính quyền được trao ngày càng nhiều quyền tự chủ trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay – yêu cầu xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát quyền lực càng trở nên cấp thiết nhằm phòng ngừa tình trạng lạm quyền, cục bộ địa phương, lợi ích nhóm hoặc thiếu trách nhiệm trong quản trị địa phương.

Từ khía cạnh này, xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có thể hiểu là việc áp dụng các biện pháp trách nhiệm pháp lý theo quy định của pháp luật đối với cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh có hành vi lạm quyền, vượt quyền, sử dụng quyền lực sai mục đích hoặc vi phạm trách nhiệm trong quá trình thực thi QLNN. Khái niệm này cho thấy xử lý trách nhiệm pháp lý không chỉ nhằm xử lý hậu quả của hành vi vi phạm mà còn là cơ chế bảo đảm tính răn đe, phòng ngừa và khôi phục tính đúng đắn của việc thực thi QLNN.

Trên cơ sở các phân tích nêu trên có thể thấy rằng pháp luật về xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, quy định về căn cứ xác định hành vi vi phạm trong thực thi QLNN.

Một trong những điều kiện quan trọng để xử lý trách nhiệm pháp lý là phải xác định rõ các hành vi vi phạm trong thực thi QLNN. Pháp luật phải quy định cụ thể các hành vi: lạm quyền; vượt quyền; không thực hiện hoặc thực hiện không đúng chức năng, nhiệm vụ; lợi dụng chức vụ, quyền hạn; thiếu trách nhiệm trong quản lý, điều hành; vi phạm trách nhiệm giải trình; vi phạm nguyên tắc công khai, minh bạch; sử dụng quyền lực vì lợi ích cá nhân hoặc lợi ích nhóm. Việc xác định rõ căn cứ pháp lý của hành vi vi phạm có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm tính minh bạch, khách quan và tránh tùy tiện trong xử lý trách nhiệm pháp lý. Trong điều kiện hiện nay, việc xác định hành vi lạm quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích cần được tiếp cận không chỉ dưới góc độ vi phạm pháp luật hành chính mà còn dưới góc độ vi phạm nguyên tắc kiểm soát QLNN và trách nhiệm giải trình trong quản trị công hiện đại.

Thứ hai, quy định về các hình thức trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN.

Pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải quy định rõ các hình thức trách nhiệm pháp lý áp dụng đối với chủ thể vi phạm trong thực thi QLNN. Tùy theo tính chất và mức độ vi phạm, trách nhiệm pháp lý có thể bao gồm: trách nhiệm kỷ luật; trách nhiệm hành chính; trách nhiệm dân sự; trách nhiệm hình sự; trách nhiệm chính trị. Trong

đó, trách nhiệm kỷ luật và trách nhiệm hành chính thường được áp dụng đối với các hành vi vi phạm trong thực thi công vụ hoặc vi phạm kỷ luật hành chính. Trách nhiệm hình sự được áp dụng đối với các hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn, tham nhũng hoặc vi phạm nghiêm trọng trong quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, trách nhiệm chính trị của người đứng đầu CQĐP cũng ngày càng được chú trọng trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền và tăng cường trách nhiệm giải trình hiện nay. Việc quy định đa dạng các hình thức trách nhiệm pháp lý có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm xử lý phù hợp đối với từng hành vi vi phạm và nâng cao hiệu quả phòng ngừa lạm quyền trong thực thi QLNN.

Thứ ba, quy định về thẩm quyền và trình tự xử lý trách nhiệm pháp lý.

Một cơ chế xử lý trách nhiệm pháp lý hiệu quả phải gắn với việc xác định rõ chủ thể có thẩm quyền xử lý và trình tự, thủ tục xử lý vi phạm. Nếu pháp luật không quy định rõ vấn đề này thì hoạt động xử lý trách nhiệm dễ dẫn đến tình trạng chồng chéo, bỏ sót hoặc thiếu khách quan trong xử lý vi phạm. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát quyền lực phải quy định rõ: cơ quan có thẩm quyền phát hiện vi phạm; cơ quan có thẩm quyền xử lý vi phạm; trình tự, thủ tục xử lý; cơ chế phối hợp giữa các cơ quan kiểm soát; trách nhiệm thi hành quyết định xử lý. Đặc biệt, trong điều kiện nhiều chủ thể cùng tham gia kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh, việc xác định rõ cơ chế phối hợp giữa cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử và cơ quan dân cử có ý nghĩa quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả xử lý trách nhiệm pháp lý.

Thứ tư, quy định về trách nhiệm pháp lý của người đứng đầu CQĐP cấp tỉnh.

Trong cơ chế kiểm soát QLNN, trách nhiệm của người đứng đầu giữ vai trò đặc biệt quan trọng bởi đây là chủ thể trực tiếp tổ chức, điều hành và chịu trách nhiệm đối với hoạt động quản lý địa phương. Thực tiễn cho thấy nhiều sai phạm nghiêm trọng tại địa phương có nguyên nhân từ việc buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm hoặc lạm dụng quyền lực của người đứng đầu [OECD, *Government at a Glance*]. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát quyền lực phải quy định rõ trách nhiệm pháp lý của người đứng đầu trong trường hợp: để xảy ra tham nhũng, tiêu cực; buông lỏng quản lý; thiếu trách nhiệm trong thực thi công vụ; không thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình; hoặc không xử lý kịp thời vi phạm thuộc phạm vi quản lý của mình. Đây là nội dung quan trọng nhằm nâng cao trách nhiệm cá nhân

trong thực thi QLNN và khắc phục tình trạng "trách nhiệm tập thể" nhưng không xác định được trách nhiệm cá nhân cụ thể.

Thứ năm, quy định về mối quan hệ giữa xử lý trách nhiệm pháp lý với phòng ngừa vi phạm trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Trong lý luận hiện đại về quản trị công, kiểm soát quyền lực hiệu quả không chỉ dựa trên cơ chế xử lý sau vi phạm mà còn phải kết hợp với cơ chế phòng ngừa vi phạm ngay từ đầu. Theo Ngân hàng Thế giới, một hệ thống kiểm soát quyền lực hiệu quả phải kết hợp đồng thời giữa trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và việc thực thi [209]. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát quyền lực phải kết hợp chặt chẽ giữa cơ chế xử lý vi phạm với cơ chế phòng ngừa vi phạm thông qua: công khai, minh bạch hoạt động công vụ; trách nhiệm giải trình; kiểm soát tài sản, thu nhập; kiểm soát xung đột lợi ích; tăng cường giám sát xã hội; nâng cao đạo đức công vụ và trách nhiệm công vụ. Trong điều kiện hiện nay, yêu cầu phòng ngừa vi phạm trong kiểm soát quyền lực ngày càng được chú trọng hơn so với cách tiếp cận chỉ tập trung xử lý sau vi phạm.

Thứ sáu, quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý trong bối cảnh đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số.

Quá trình đổi mới mô hình CQĐP, tinh gọn tổ chức bộ máy và chuyển đổi số quản trị địa phương hiện nay đang làm thay đổi phương thức thực thi QLNN ở địa phương. Điều đó đặt ra yêu cầu phải hoàn thiện pháp luật về xử lý trách nhiệm pháp lý theo hướng: xác định rõ trách nhiệm trong môi trường số; tăng cường khả năng truy vết và kiểm soát dữ liệu; nâng cao tính minh bạch của hoạt động quản lý; xử lý kịp thời hành vi lợi dụng công nghệ hoặc khoảng trống pháp lý để lạm dụng quyền lực. Đây là yêu cầu quan trọng nhằm bảo đảm pháp luật về kiểm soát quyền lực theo kịp sự thay đổi của quản trị công hiện đại.

Từ những phân tích này, xử lý trách nhiệm pháp lý là nội dung không thể thiếu trong pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Việc hoàn thiện các quy định pháp luật về xử lý trách nhiệm pháp lý không chỉ nhằm bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật mà còn góp phần phòng ngừa lạm quyền, tăng cường trách nhiệm giải trình và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

2.3. TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ VÀ CÁC ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH

2.3.1. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong Nhà nước pháp quyền XHCN, hoàn thiện pháp luật không chỉ là việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các quy định pháp luật mà quan trọng hơn là bảo đảm hệ thống pháp luật có khả năng điều chỉnh hiệu quả các quan hệ xã hội phát sinh trong thực tiễn tổ chức và thực thi QLNN. Đối với pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, việc xác định các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, bởi đây vừa là cơ sở lý luận để đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành, vừa là căn cứ để xác định phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật trong thời gian tới.

Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị chỉ rõ mục tiêu đến năm 2030 có hệ thống pháp luật: "Dân chủ, công bằng, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch và khả thi..." [16]. Theo quan điểm của Nguyễn Minh Đoan, mức độ hoàn thiện của một hệ thống pháp luật cần được đánh giá thông qua các tiêu chí như tính hợp hiến, tính thống nhất, tính đồng bộ, tính khả thi và hiệu quả điều chỉnh xã hội của pháp luật. Tuy nhiên, đối với lĩnh vực kiểm soát QLNN, việc đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật không chỉ dừng lại ở các tiêu chí kỹ thuật lập pháp mà còn phải phản ánh được khả năng giới hạn quyền lực, bảo đảm trách nhiệm giải trình và ngăn ngừa sự tha hóa quyền lực trong quá trình thực thi quyền lực công [58]; [178].

Trên cơ sở lý luận về Nhà nước pháp quyền XHCN, kiểm soát QLNN, quản trị công hiện đại và đặc điểm tổ chức CQĐP ở Việt Nam theo mô hình CQĐP 2 cấp, có thể xác định các tiêu chí cơ bản đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh như sau:

Thứ nhất, tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Đây là tiêu chí nền tảng phản ánh mức độ phù hợp của pháp luật về kiểm soát QLNN với các nguyên tắc hiến định về tổ chức và thực hiện QLNN. Hiến pháp năm 2013 khẳng định QLNN là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Do đó, pháp luật về kiểm

soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải được xây dựng trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc hiến định này.

Tiêu chí này được đánh giá thông qua các chỉ báo cơ bản gồm: mức độ phù hợp của các quy định pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh với Hiến pháp năm 2013; mức độ thống nhất giữa Luật Tổ chức CQĐP với các luật có liên quan như Luật Thanh tra, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, Luật Tiếp cận thông tin; mức độ hạn chế các quy định mâu thuẫn, chồng chéo hoặc khoảng trống pháp lý trong cơ chế kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ hai, tính đầy đủ và đồng bộ của pháp luật trong điều chỉnh các nội dung kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Mức độ hoàn thiện của pháp luật còn được phản ánh thông qua khả năng điều chỉnh đầy đủ các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Một hệ thống pháp luật được coi là hoàn thiện khi bao quát được toàn bộ các yếu tố cấu thành cơ chế kiểm soát quyền lực, từ chủ thể kiểm soát, đối tượng kiểm soát, nội dung kiểm soát, phương thức kiểm soát đến trách nhiệm giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý.

Tiêu chí này được đánh giá thông qua các chỉ báo như: mức độ bao quát các nội dung cơ bản của kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh; mức độ liên kết giữa các cơ chế kiểm soát bên trong và bên ngoài bộ máy nhà nước; khả năng phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát; khả năng khắc phục các khoảng trống pháp lý trong hoạt động kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ ba, khả năng giới hạn và kiểm soát thực chất việc thực thi QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Bản chất của kiểm soát QLNN là thiết lập các giới hạn pháp lý đối với việc thực thi quyền lực công. Montesquieu từng cho rằng quyền lực luôn có xu hướng lạm dụng quyền lực và chỉ có thể được kiểm soát bằng quyền lực. Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, tư tưởng này được thể chế hóa thông qua các cơ chế pháp luật nhằm giới hạn và kiểm soát việc thực hiện QLNN[196]. Do đó, một hệ thống pháp luật về kiểm soát quyền lực chỉ được coi là hoàn thiện khi có khả năng kiểm soát thực chất việc thực thi quyền lực của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc CQĐP cấp tỉnh.

Tiêu chí này được đánh giá thông qua các chỉ báo gồm: mức độ xác định rõ giới hạn quyền lực của từng chủ thể; mức độ xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ

quan CQĐP; khả năng phát hiện và ngăn chặn hành vi lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích; khả năng áp dụng các biện pháp xử lý đối với hành vi vi phạm QLNN. Đây là tiêu chí phản ánh trực tiếp hiệu quả thực chất của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ tư, mức độ bảo đảm trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong hoạt động của CQĐP cấp tỉnh

Theo Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), trách nhiệm giải trình và minh bạch là hai nguyên tắc cốt lõi của quản trị tốt. Mark Bovens cũng cho rằng trách nhiệm giải trình là điều kiện cần thiết để bảo đảm quyền lực công được thực hiện đúng mục đích và phục vụ lợi ích công cộng [200]; [211].

Tiêu chí này được đánh giá thông qua các chỉ báo như: mức độ quy định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan và người có thẩm quyền; mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý địa phương; khả năng tiếp cận thông tin của người dân; mức độ tham gia giám sát của xã hội; cơ chế xử lý hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ trách nhiệm giải trình. Đây là tiêu chí phản ánh mức độ dân chủ, công khai và trách nhiệm của CQĐPcấp tỉnh trong điều kiện xây dựng nền hành chính phục vụ hiện nay.

Thứ năm, khả năng bảo đảm sự cân bằng giữa phân cấp, phân quyền và kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Đây là tiêu chí mang tính đặc thù đối với pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay. Nhiều nghiên cứu quốc tế cho thấy phân quyền là điều kiện quan trọng để nâng cao hiệu quả quản trị địa phương nhưng đồng thời cũng làm gia tăng nguy cơ lạm quyền và cục bộ địa phương nếu thiếu cơ chế kiểm soát phù hợp [204], [207].

Tiêu chí này được đánh giá thông qua các chỉ báo gồm: mức độ xác định rõ phạm vi quyền tự chủ của địa phương; mức độ xác định rõ giới hạn kiểm soát của Trung ương; sự tương thích giữa quyền hạn được phân cấp với trách nhiệm giải trình; khả năng ngăn ngừa tình trạng cục bộ địa phương hoặc lạm quyền trong điều kiện mở rộng quyền tự chủ. Đây cũng là tiêu chí phản ánh mâu thuẫn trung tâm của kiểm soát QLNN trong điều kiện đổi mới mô hình CQĐP hiện nay.

Thứ sáu, tính khả thi và hiệu quả thực thi của pháp luật

Tính khả thi phản ánh khả năng thực hiện pháp luật trong thực tiễn. Một hệ thống pháp luật dù được xây dựng chặt chẽ về mặt kỹ thuật nhưng nếu không phù hợp với điều

kiện tổ chức bộ máy, nguồn lực thực thi hoặc điều kiện kinh tế – xã hội thì khó có thể phát huy hiệu quả trong thực tế.

Tiêu chí này được đánh giá thông qua các chỉ báo như: mức độ rõ ràng và cụ thể của các quy định pháp luật; khả năng áp dụng thống nhất trong thực tiễn; mức độ tuân thủ của các chủ thể thực thi quyền lực; khả năng phát hiện, phòng ngừa và xử lý hành vi lạm quyền, tham nhũng hoặc lợi ích nhóm. Đây là tiêu chí phản ánh hiệu quả điều chỉnh xã hội thực tế của pháp luật về kiểm soát QLNN.

Thứ bảy, khả năng thích ứng với đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số trong quản trị địa phương

Sự phát triển của chính quyền số và quản trị số đang làm thay đổi căn bản phương thức tổ chức và thực thi QLNN ở địa phương. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát QLNNđối với CQĐP cấp tỉnh cũng phải có khả năng thích ứng với những thay đổi này.

Tiêu chí này được đánh giá thông qua các chỉ báo gồm: mức độ điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong môi trường số; khả năng bảo đảm minh bạch dữ liệu công; khả năng kiểm soát việc thực thi quyền lực thông qua nền tảng số; cơ chế giám sát điện tử; khả năng truy vết và xử lý trách nhiệm trong môi trường quản trị số. Tiêu chí này phù hợp với xu hướng phát triển của quản trị công hiện đại được nhiều tổ chức quốc tế khuyến nghị như OECD trong các nghiên cứu về Chính phủ số và Chính phủ mở (OECD, *Digital Government Review*; OECD, *Open Government Review*).

Điều đó cho thấy, các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không chỉ phản ánh yêu cầu kỹ thuật lập pháp mà còn phản ánh bản chất của kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền hiện đại. Đồng thời, hệ thống tiêu chí này là cơ sở lý luận trực tiếp để đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành ở Chương 3 và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật ở Chương 4 của luận án.

2.3.2. Các điều kiện bảo đảm để hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không chỉ là quá trình sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các quy định pháp luật mà còn là quá trình tạo lập các điều kiện cần thiết để các quy định đó có thể được xây dựng, tổ chức thực hiện và phát huy hiệu quả trong thực tiễn. Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, hiệu quả của pháp luật phụ thuộc không chỉ vào chất lượng của các quy phạm pháp luật mà còn phụ thuộc

vào môi trường chính trị, kinh tế, xã hội, tổ chức bộ máy nhà nước và năng lực của các chủ thể thực thi pháp luật. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh chỉ có thể đạt được mục tiêu đề ra khi được bảo đảm bởi hệ thống các điều kiện đồng bộ và phù hợp.

Thứ nhất, bảo đảm điều kiện về sự lãnh đạo của Đảng đối với quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Vì vậy, quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung, pháp luật về kiểm soát QLNN nói riêng phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Đây là điều kiện chính trị quan trọng nhằm bảo đảm định hướng chính trị, tính thống nhất và tính ổn định của quá trình hoàn thiện pháp luật.

Văn kiện Đại hội XIII của Đảng xác định yêu cầu tiếp tục hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, tăng cường kiểm soát QLNN, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và ngăn ngừa sự tha hóa quyền lực. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam cũng nhấn mạnh nhiệm vụ hoàn thiện cơ chế kiểm soát QLNN, bảo đảm mọi QLNN đều được kiểm soát hiệu quả.

Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải quán triệt đầy đủ các quan điểm, chủ trương và định hướng của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền, về phân cấp, phân quyền và về kiểm soát QLNN trong điều kiện mới.

Thứ hai, bảo đảm điều kiện về sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật và thể chế nhà nước pháp quyền XHCN

Pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không tồn tại độc lập mà là một bộ phận của hệ thống pháp luật về tổ chức và thực hiện QLNN. Vì vậy, mức độ hoàn thiện của lĩnh vực pháp luật này phụ thuộc chặt chẽ vào mức độ hoàn thiện của toàn bộ hệ thống pháp luật và thể chế Nhà nước pháp quyền.

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên ghi nhận nguyên tắc QLNN là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là cơ sở hiến định quan trọng để xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Bên cạnh đó, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh còn đòi hỏi sự đồng bộ giữa các lĩnh vực pháp luật như pháp luật về tổ chức CQĐP, pháp luật về thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, pháp luật phòng, chống tham nhũng, pháp luật về trách nhiệm giải trình, pháp luật về tiếp cận thông tin và thực hiện dân chủ ở cơ sở. Nếu thiếu sự đồng bộ này thì cơ chế kiểm soát quyền lực rất dễ bị phân tán, chồng chéo hoặc bỏ sót trách nhiệm.

Thứ ba, bảo đảm điều kiện về tổ chức bộ máy nhà nước tinh gọn, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các chủ thể kiểm soát quyền lực

Hiệu quả của kiểm soát quyền lực phụ thuộc rất lớn vào việc xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các chủ thể tham gia kiểm soát quyền lực. Nếu quyền hạn không được phân định rõ ràng thì dễ dẫn đến tình trạng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm hoặc kiểm soát hình thức.

Trong điều kiện đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay, yêu cầu xây dựng bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu năng, hiệu lực và hiệu quả càng đặt ra yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực tương ứng. Các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát, xét xử và phản biện xã hội phải được xác định rõ phạm vi thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế phối hợp nhằm tạo thành hệ thống kiểm soát quyền lực thống nhất và hiệu quả. Đây là điều kiện quan trọng nhằm bảo đảm các quy định pháp luật về kiểm soát quyền lực có khả năng thực hiện trong thực tiễn.

Thứ tư, bảo đảm điều kiện về nguồn nhân lực và năng lực của các chủ thể thực hiện kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Một hệ thống pháp luật dù được xây dựng hoàn thiện đến đâu cũng khó phát huy hiệu quả nếu đội ngũ thực thi pháp luật không đủ năng lực để tổ chức thực hiện. Vì vậy, chất lượng nguồn nhân lực là điều kiện quan trọng bảo đảm hiệu quả của pháp luật về kiểm soát QLNNđối với CQĐP cấp tỉnh.

Điều này đòi hỏi phải xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn, bản lĩnh chính trị, đạo đức công vụ và tinh thần trách nhiệm cao. Đặc biệt, đối với các chủ thể trực tiếp thực hiện hoạt động kiểm soát quyền lực như cơ quan thanh tra, kiểm toán, cơ quan dân cử, cơ quan tư pháp và các cơ quan giám sát khác thì yêu cầu về tính chuyên nghiệp, tính độc lập và năng lực chuyên môn càng có ý nghĩa quan trọng. Theo OECD, chất lượng thể chế và hiệu quả quản trị công có mối quan hệ trực tiếp với chất lượng đội

ngũ công chức và năng lực của các cơ quan thực thi pháp luật (OECD, *Government at a Glance*).

Thứ năm, bảo đảm các điều kiện về kinh tế, tài chính và cơ sở vật chất cho hoạt động kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Kiểm soát QLNN là hoạt động đòi hỏi nguồn lực đáng kể về tài chính, nhân sự và cơ sở vật chất. Việc tổ chức hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, xây dựng cơ sở dữ liệu, ứng dụng công nghệ số và xử lý thông tin đều cần được bảo đảm bằng các nguồn lực thích hợp.

Do đó, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải gắn với việc bảo đảm nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất cần thiết cho hoạt động của các chủ thể kiểm soát quyền lực. Đây là điều kiện quan trọng nhằm bảo đảm tính khả thi của pháp luật trong thực tiễn.

Thứ sáu, bảo đảm điều kiện tham gia của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và truyền thông

Trong Nhà nước pháp quyền hiện đại, kiểm soát quyền lực không chỉ được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước mà còn phải có sự tham gia của xã hội. Nhiều nghiên cứu về quản trị công cho thấy giám sát xã hội là một trong những điều kiện quan trọng nhằm tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả kiểm soát quyền lực [213].

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2025 và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để Nhân dân tham gia giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải đi đôi với việc mở rộng các cơ chế tham gia của Nhân dân, tăng cường vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, phát huy vai trò của báo chí và truyền thông trong phát hiện, phản ánh và giám sát việc thực thi QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ bảy, bảo đảm điều kiện về chuyển đổi số và phát triển chính quyền số

Sự phát triển của công nghệ số đang làm thay đổi phương thức tổ chức và thực hiện QLNN. Các công cụ số không chỉ nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước mà còn tạo điều kiện tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và khả năng kiểm soát quyền lực. Do đó, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần gắn với quá trình xây dựng chính quyền số, phát triển dữ liệu mở, tăng cường công khai thông tin và ứng

dụng công nghệ số trong giám sát, thanh tra, kiểm toán và giải trình công vụ. Đây là điều kiện mới nhưng ngày càng có ý nghĩa quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực trong quản trị công hiện đại, phù hợp với các khuyến nghị của OECD về chính phủ số và chính phủ mở.

Từ những phân tích trên có thể thấy, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh chịu sự tác động của nhiều điều kiện khác nhau, từ điều kiện chính trị, pháp lý, tổ chức bộ máy đến điều kiện kinh tế, xã hội và công nghệ. Các điều kiện này có mối quan hệ chặt chẽ, tác động qua lại và bổ sung cho nhau. Chỉ khi được bảo đảm đồng bộ thì quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh mới có thể đạt được mục tiêu tăng cường kiểm soát quyền lực, phòng ngừa tha hóa quyền lực và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay.

2.4. KINH NGHIỆM PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

2.4.1. Khái quát các mô hình kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương trên thế giới

Kiểm soát QLNN đối với CQĐP là một nội dung quan trọng trong tổ chức và thực thi QLNN ở mọi quốc gia. Mặc dù có sự khác biệt về thể chế chính trị, mô hình tổ chức nhà nước và mức độ phân quyền, song các quốc gia đều phải giải quyết một vấn đề chung là làm thế nào để bảo đảm CQĐP có đủ thẩm quyền và tính chủ động trong quản lý địa phương, đồng thời ngăn ngừa nguy cơ lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực không đúng mục đích. Nói cách khác, kiểm soát QLNN đối với CQĐP luôn được đặt trong mối quan hệ giữa yêu cầu tăng cường quyền tự chủ của địa phương và yêu cầu duy trì tính thống nhất, hiệu lực và hiệu quả của QLNN.

Từ góc độ lý luận, yêu cầu kiểm soát QLNN bắt nguồn từ nhận thức rằng quyền lực luôn tiềm ẩn nguy cơ bị lạm dụng nếu không được đặt dưới những giới hạn và cơ chế kiểm soát phù hợp. John Locke cho rằng QLNN được thiết lập nhằm bảo vệ các quyền tự nhiên của con người, vì vậy quyền lực phải được giới hạn bằng pháp luật và chịu sự kiểm soát của xã hội nhằm ngăn ngừa sự chuyên quyền của nhà cầm quyền (John Locke, *Two Treatises of Government*, 1690). Tiếp đó, Montesquieu

khẳng định rằng bất kỳ chủ thể nào nắm giữ quyền lực đều có xu hướng mở rộng quyền lực của mình; do đó, để ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực cần thiết lập các cơ chế kiểm soát quyền lực phù hợp (*The Spirit of Laws*, 1748). Mặc dù được hình thành trong những điều kiện lịch sử khác nhau, các tư tưởng này đều thống nhất ở điểm cốt lõi là quyền lực công phải được giới hạn và kiểm soát nhằm bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng mục đích và phục vụ lợi ích chung của xã hội.

Trong điều kiện quản trị công hiện đại, kiểm soát QLNN không chỉ được hiểu là hoạt động thanh tra, kiểm tra hoặc giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên mà còn bao gồm tổng thể các cơ chế pháp lý, tổ chức và xã hội nhằm giới hạn việc thực thi quyền lực, bảo đảm trách nhiệm giải trình và xử lý các hành vi lạm quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích. Theo quan điểm của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP), trách nhiệm giải trình, minh bạch và sự tham gia của người dân là những yếu tố cốt lõi của quản trị tốt, đồng thời là những công cụ quan trọng để kiểm soát quyền lực công trong điều kiện hiện đại [213]. Tương tự, Mark Bovens cho rằng trách nhiệm giải trình là cơ chế trung tâm của kiểm soát quyền lực trong nhà nước hiện đại, bởi thông qua đó các chủ thể nắm giữ quyền lực phải có nghĩa vụ giải thích, biện minh cho các quyết định của mình và chịu trách nhiệm đối với các hậu quả phát sinh từ việc thực hiện quyền lực [211].

Dưới góc độ tổ chức nhà nước, cơ chế kiểm soát QLNN đối với CQĐP thường được thiết kế tương ứng với mô hình tổ chức quyền lực và mức độ phân quyền của mỗi quốc gia. Có thể khái quát ba mô hình cơ bản đang tồn tại trên thế giới hiện nay.

Thứ nhất, mô hình kiểm soát quyền lực trong nhà nước đơn nhất tập quyền. Trong mô hình này, CQĐP chủ yếu là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước thống nhất và thực hiện các nhiệm vụ do trung ương giao. Vì vậy, cơ chế kiểm soát quyền lực chủ yếu được thực hiện thông qua quan hệ thứ bậc hành chính, trong đó cơ quan trung ương có quyền thanh tra, kiểm tra, giám sát, đình chỉ hoặc hủy bỏ các quyết định của CQĐP khi phát hiện vi phạm pháp luật hoặc không phù hợp với chính sách chung của quốc gia. Ưu điểm của mô hình này là bảo đảm tính thống nhất cao trong quản lý nhà nước và khả năng điều hành tập trung. Tuy nhiên, nếu áp dụng quá mức có thể làm giảm tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của CQĐP. Trung Quốc là quốc gia tiêu biểu cho mô hình này.

Thứ hai, mô hình kiểm soát quyền lực trong nhà nước đơn nhất phân quyền. Trong mô hình này, mặc dù QLNN vẫn thống nhất nhưng CQĐP được trao quyền tự chủ tương

đối rộng trong quản lý các vấn đề của địa phương. Do đó, cơ chế kiểm soát quyền lực không còn chủ yếu dựa trên mệnh lệnh hành chính từ trung ương mà chuyển sang kiểm soát tính hợp pháp của hoạt động quản lý địa phương, kết hợp với các cơ chế trách nhiệm giải trình, công khai, minh bạch và giám sát xã hội. Hàn Quốc là quốc gia tiêu biểu cho xu hướng này. Kinh nghiệm của các quốc gia theo mô hình phân quyền cho thấy việc mở rộng quyền hạn cho địa phương luôn phải đi đôi với việc hoàn thiện các cơ chế kiểm soát tương ứng nhằm bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng mục đích và trong giới hạn pháp luật cho phép.

Thứ ba, mô hình kiểm soát quyền lực trong nhà nước liên bang hoặc nhà nước có mức độ phân quyền rất cao. Trong mô hình này, các đơn vị lãnh thổ hoặc CQĐP có mức độ tự chủ lớn và được Hiến pháp bảo đảm về mặt thẩm quyền. Vì vậy, cơ chế kiểm soát quyền lực chủ yếu được thực hiện thông qua Hiến pháp, pháp luật, cơ chế tài phán tư pháp, trách nhiệm giải trình trước cơ quan dân cử và cử tri. Khác với mô hình tập quyền, cơ quan trung ương không trực tiếp can thiệp vào các hoạt động thuộc thẩm quyền tự quản của địa phương mà chủ yếu kiểm soát tính hợp hiến và hợp pháp của việc thực thi quyền lực. Hoa Kỳ là quốc gia tiêu biểu cho mô hình này. Trong khi đó, Vương quốc Anh mặc dù là nhà nước đơn nhất nhưng với quá trình phân quyền và tự quản địa phương ngày càng sâu rộng cũng thể hiện nhiều đặc điểm tương đồng về cơ chế trách nhiệm giải trình, giám sát xã hội và kiểm soát quyền lực thông qua pháp luật.

Các nghiên cứu hiện đại về phân quyền và quản trị địa phương đều cho thấy mối quan hệ chặt chẽ giữa phân quyền và kiểm soát quyền lực. Theo Anwar Shah, phân quyền không tự thân tạo ra hiệu quả quản trị mà chỉ phát huy tác dụng khi được đặt trong một hệ thống trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực phù hợp; nếu thiếu cơ chế kiểm soát tương ứng, phân quyền có thể làm gia tăng nguy cơ tham nhũng, lạm quyền hoặc cục bộ địa phương [207]. OECD cũng cho rằng thành công của quá trình phân cấp, phân quyền phụ thuộc rất lớn vào việc xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể, bảo đảm minh bạch thông tin và xây dựng các thiết chế giám sát hiệu quả [212]. Điều này cho thấy mâu thuẫn trung tâm trong quản trị địa phương hiện đại không phải là lựa chọn giữa phân quyền hay kiểm soát quyền lực, mà là làm thế nào để mở rộng quyền tự chủ của địa phương nhưng vẫn duy trì được các cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả.

Từ góc độ đó có thể thấy xu hướng chung của thế giới hiện nay là chuyển từ mô hình kiểm soát mang nặng tính hành chính sang mô hình kiểm soát đa chiều, kết hợp giữa kiểm soát từ bên trong bộ máy nhà nước với kiểm soát xã hội; giữa trách nhiệm pháp lý với trách nhiệm giải trình; giữa kiểm soát quyền lực với bảo đảm quyền tự chủ của địa phương. Kiểm soát quyền lực không còn chỉ nhằm phát hiện và xử lý vi phạm mà còn hướng tới phòng ngừa sự tha hóa quyền lực ngay trong quá trình tổ chức và thực thi QLNN.

Việt Nam là nhà nước đơn nhất, tổ chức quyền lực theo nguyên tắc QLNN là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước theo quy định của Hiến pháp năm 2013. Trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay, CQĐP cấp tỉnh được trao ngày càng nhiều thẩm quyền trong quản lý kinh tế – xã hội, đầu tư công, ngân sách, đất đai và các lĩnh vực quản trị địa phương khác. Điều này làm gia tăng yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực tương ứng nhằm bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng thẩm quyền, đúng mục đích và gắn với trách nhiệm giải trình. Vì vậy, việc nghiên cứu kinh nghiệm của Trung Quốc, Hàn Quốc, Pháp, Hoa Kỳ và Vương quốc Anh không nhằm sao chép mô hình của các quốc gia này mà nhằm nhận diện những nguyên tắc chung, những kinh nghiệm phù hợp có thể tham khảo trong quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

2.4.2. Kinh nghiệm của Trung Quốc về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương

Trung Quốc là quốc gia theo mô hình nhà nước đơn nhất, trong đó QLNN được tổ chức theo nguyên tắc tập trung thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Cùng với quá trình cải cách và mở cửa từ cuối thập niên 1970, Trung Quốc từng bước đẩy mạnh phân cấp quản lý kinh tế - xã hội cho các địa phương nhằm phát huy tính chủ động và trách nhiệm của chính quyền các cấp trong phát triển địa phương. Tuy nhiên, song song với quá trình mở rộng thẩm quyền cho địa phương, Trung Quốc cũng đặc biệt chú trọng xây dựng các cơ chế kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm sự thống nhất của QLNN và phòng ngừa tình trạng cát cứ địa phương, lạm quyền hoặc tham nhũng trong bộ máy công quyền.

Đặc điểm nổi bật của mô hình kiểm soát quyền lực đối với CQĐP ở Trung Quốc là sự kết hợp giữa kiểm soát chính trị, kiểm soát hành chính, kiểm soát pháp luật và kiểm soát kỷ luật đảng. Trong đó, kiểm soát chính trị và kiểm soát tổ chức cán bộ giữ vai trò đặc biệt

quan trọng. Theo quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1982 và Luật Tổ chức Đại hội đại biểu nhân dân địa phương và Chính phủ nhân dân địa phương, CQĐP các cấp chịu sự giám sát của cơ quan QLNN cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên. Đồng thời, các cơ quan trung ương có quyền kiểm tra, thanh tra và yêu cầu địa phương thực hiện các chính sách, chương trình phát triển theo định hướng chung của quốc gia.

Một trong những công cụ kiểm soát quyền lực quan trọng ở Trung Quốc là cơ chế giám sát của Đại hội đại biểu nhân dân các cấp. Với tư cách là cơ quan QLNN ở địa phương, Đại hội đại biểu nhân dân có thẩm quyền xem xét báo cáo công tác của CQĐP, quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương và thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của các cơ quan hành chính, tư pháp cùng cấp. Mặc dù trên thực tế mức độ độc lập của hoạt động giám sát còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố, song cơ chế này vẫn tạo nên khuôn khổ pháp lý quan trọng để kiểm soát việc thực thi quyền lực ở địa phương (Constitution of the People's Republic of China, 1982; Organic Law of the Local People's Congresses and Local People's Governments).

Bên cạnh đó, Trung Quốc đặc biệt chú trọng cơ chế thanh tra, kiểm tra và giám sát nội bộ trong hệ thống hành chính nhà nước. Chính phủ trung ương và các bộ, ngành có thẩm quyền tiến hành thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật và quản lý ngân sách tại địa phương. Thông qua hệ thống thanh tra hành chính, nhiều sai phạm trong quản lý đất đai, đầu tư công, tài chính công và quản lý cán bộ đã được phát hiện và xử lý. Tuy nhiên, điểm đáng chú ý là hoạt động thanh tra không chỉ nhằm phát hiện vi phạm mà còn là công cụ bảo đảm tính thống nhất trong thực thi chính sách giữa trung ương và địa phương (OECD, *Governance in China*; Landry, 2008).

Từ sau Đại hội XVIII của Đảng Cộng sản Trung Quốc (năm 2012), cùng với việc đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tham nhũng, Trung Quốc đã tăng cường đáng kể cơ chế kiểm soát quyền lực thông qua hệ thống giám sát quốc gia. Việc thành lập Ủy ban Giám sát quốc gia theo Luật Giám sát năm 2018 được xem là bước cải cách quan trọng trong kiểm soát quyền lực công. Ủy ban Giám sát quốc gia và các cơ quan giám sát địa phương có thẩm quyền giám sát đối với toàn bộ những người thực thi quyền lực công, bao gồm cán bộ lãnh đạo CQĐP, công chức và những người thực hiện nhiệm vụ công theo quy định của pháp luật. Mô hình này cho phép kết nối hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng với cơ

chế giám sát nhà nước nhằm tăng cường hiệu quả phòng ngừa và xử lý tham nhũng (Supervision Law of the People's Republic of China, 2018).

Ngoài các cơ chế kiểm soát từ bên trong bộ máy nhà nước, Trung Quốc trong những năm gần đây cũng từng bước mở rộng các hình thức giám sát xã hội đối với CQĐP. Việc công khai thông tin hành chính, phát triển chính phủ điện tử, tiếp nhận phản ánh của công dân thông qua nền tảng số và tăng cường trách nhiệm giải trình của CQĐP đã góp phần nâng cao tính minh bạch trong hoạt động công vụ. Tuy nhiên, so với nhiều quốc gia phương Tây, vai trò của các tổ chức xã hội dân sự, báo chí độc lập và các thiết chế kiểm soát xã hội ngoài nhà nước trong kiểm soát quyền lực địa phương ở Trung Quốc vẫn còn tương đối hạn chế (Heilmann & Perry, 2011; Li, 2016).

Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy quá trình phân cấp, phân quyền cho địa phương luôn phải gắn với việc duy trì các cơ chế kiểm soát quyền lực tương ứng nhằm bảo đảm tính thống nhất của QLNN. Đồng thời, việc kiểm soát quyền lực không chỉ được thực hiện thông qua thanh tra, kiểm tra hay giám sát hành chính mà còn gắn với cơ chế giám sát tổ chức cán bộ, trách nhiệm giải trình và phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, mô hình kiểm soát quyền lực của Trung Quốc chủ yếu dựa trên cơ chế kiểm soát từ bên trong hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước, trong khi các cơ chế kiểm soát xã hội và kiểm soát tư pháp chưa giữ vai trò nổi bật như ở một số quốc gia khác (Landry, 2008; Li, 2016; OECD).

Đối với Việt Nam, kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho CQĐP cần đi đôi với việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực tương ứng; đặc biệt là cơ chế giám sát đối với người đứng đầu, cơ chế phòng, chống tham nhũng, kiểm soát việc thực hiện quyền lực trong quản lý đất đai, đầu tư công và tài chính công. Đồng thời, cần xây dựng cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các thiết chế kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giám sát và trách nhiệm giải trình nhằm bảo đảm QLNN được thực hiện đúng pháp luật, đúng mục đích và phục vụ lợi ích của Nhân dân.

2.4.3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương

Hàn Quốc là quốc gia theo mô hình nhà nước đơn nhất nhưng có mức độ phân quyền địa phương tương đối cao. Từ cuối thập niên 1980, cùng với quá trình dân chủ hóa đất nước, Hàn Quốc từng bước thực hiện cải cách CQĐP, mở rộng quyền tự chủ cho các đơn vị hành chính địa phương trong quản lý kinh tế – xã hội, tài chính công và cung cấp dịch

vụ công. Đặc biệt, việc khôi phục chế độ bầu cử CQĐP từ năm 1995 được xem là dấu mốc quan trọng trong quá trình phân quyền và dân chủ hóa quản trị địa phương ở Hàn Quốc. Theo Aehyung Kim (2015), quá trình phân quyền ở Hàn Quốc gắn chặt với mục tiêu tăng cường dân chủ, nâng cao tính tự chủ của địa phương và thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản trị công (Kim, 2015).

Khác với mô hình kiểm soát quyền lực chủ yếu dựa vào cơ chế kiểm soát nội bộ như Trung Quốc, cơ chế kiểm soát quyền lực đối với CQĐP ở Hàn Quốc được xây dựng trên cơ sở kết hợp giữa kiểm soát nhà nước, kiểm soát dân chủ và kiểm soát xã hội. Điều này phản ánh xu hướng chuyển từ mô hình hành chính truyền thống sang mô hình quản trị công hiện đại, trong đó trách nhiệm giải trình, minh bạch và sự tham gia của công dân giữ vai trò trung tâm (UNDP, 1997; OECD, 2019).

Về phương diện pháp lý, Hiến pháp Hàn Quốc năm 1987 và Luật Tự trị địa phương (Local Autonomy Act) xác lập nguyên tắc tự quản địa phương, đồng thời quy định cơ chế kiểm soát nhằm bảo đảm sự thống nhất của QLNN. Theo đó, chính quyền trung ương có quyền giám sát tính hợp pháp đối với hoạt động của CQĐP nhưng không can thiệp trực tiếp vào các quyết định thuộc phạm vi tự chủ của địa phương nếu các quyết định đó không vi phạm Hiến pháp và pháp luật (Constitution of the Republic of Korea, 1987; Local Autonomy Act).

Một trong những cơ chế kiểm soát quyền lực quan trọng nhất ở Hàn Quốc là cơ chế trách nhiệm giải trình thông qua bầu cử dân chủ. Thống đốc tỉnh, thị trưởng và các thành viên hội đồng địa phương đều được bầu trực tiếp bởi cử tri. Việc thiết lập các cơ quan dân cử địa phương và bầu cử trực tiếp người đứng đầu CQĐP được xem là nội dung cốt lõi của quá trình phân quyền ở Hàn Quốc nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của chính quyền đối với người dân (Kim, 2015). Do đó, hoạt động của CQĐP luôn chịu sự giám sát thường xuyên của người dân thông qua các cuộc bầu cử định kỳ, hoạt động chất vấn công khai và các cơ chế đánh giá mức độ hài lòng của công dân đối với dịch vụ công.

Bên cạnh cơ chế dân chủ đại diện, Hàn Quốc đặc biệt chú trọng xây dựng cơ chế trách nhiệm giải trình và minh bạch trong quản trị công. Các cơ quan CQĐP có nghĩa vụ công khai thông tin về ngân sách, đầu tư công, quy hoạch phát triển và kết quả thực hiện các chương trình phát triển địa phương. OECD cho rằng tính minh bạch, giám sát kết quả thực hiện nhiệm vụ và trách nhiệm giải trình là những điều

kiện quan trọng bảo đảm hiệu quả của quá trình phân quyền và phòng ngừa lạm quyền trong quản trị địa phương (OECD, 2019).

Một đặc điểm nổi bật của Hàn Quốc là việc ứng dụng mạnh mẽ công nghệ số trong kiểm soát QLNN. Hàn Quốc được đánh giá là một trong những quốc gia dẫn đầu OECD về chính phủ số. Theo OECD (2025), Hàn Quốc đạt 0,93 điểm trong Chỉ số Chính phủ số (Digital Government Index), cao hơn đáng kể so với mức trung bình của OECD là 0,61 điểm; đặc biệt nổi bật ở tiêu chí quản trị dựa trên dữ liệu (data-driven public sector). Thông qua hệ thống dữ liệu mở, cổng thông tin điện tử và nền tảng quản trị số, người dân có thể tiếp cận thông tin, giám sát hoạt động của CQĐP, phản ánh các hành vi vi phạm và tham gia đóng góp ý kiến đối với các quyết định quản lý công.

Ngoài các cơ chế kiểm soát từ bên ngoài, Hàn Quốc cũng chú trọng hoàn thiện hệ thống thanh tra, kiểm toán và phòng, chống tham nhũng. Hội đồng Kiểm toán và Thanh tra (Board of Audit and Inspection – BAI) thực hiện chức năng kiểm tra việc quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản công của các cơ quan nhà nước, trong đó có CQĐP. Đồng thời, Ủy ban Chống tham nhũng và Quyền công dân (Anti-Corruption and Civil Rights Commission – ACRC) đóng vai trò quan trọng trong tiếp nhận khiếu nại, tố cáo, xử lý hành vi tham nhũng và thúc đẩy liêm chính công (OECD, 2025).

Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu cũng chỉ ra rằng quá trình phân quyền ở Hàn Quốc chưa hoàn toàn đồng nghĩa với việc trao quyền thực chất cho địa phương. Park Chong-Min (2007) cho rằng mặc dù CQĐP được Hiến pháp bảo đảm quyền tự trị nhưng trên thực tế vẫn chịu ảnh hưởng đáng kể từ chính quyền trung ương; nhiều quyết định địa phương còn chịu sự kiểm soát của trung ương, trong khi mức độ tham gia của người dân vào quản trị địa phương chưa tương xứng với yêu cầu của quản trị dân chủ hiện đại (Park, 2007).

Từ góc độ lý luận về quản trị công hiện đại, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy kiểm soát QLNN không chỉ được thực hiện thông qua các cơ chế thanh tra, kiểm tra hoặc giám sát hành chính mà còn phải gắn với trách nhiệm giải trình, minh bạch thông tin và sự tham gia của người dân. Quan điểm này tương đồng với cách tiếp cận của UNDP (1997) về quản trị tốt, theo đó trách nhiệm giải trình, minh bạch và sự tham gia là những trụ cột quan trọng của quản trị công hiện đại. Đồng thời, kinh nghiệm của Hàn Quốc cũng minh chứng cho nhận định của Bovens (2007) rằng trách nhiệm giải trình là cơ chế trung tâm bảo đảm quyền lực công được thực hiện đúng mục đích và chịu sự kiểm soát của xã hội.

Đối với Việt Nam, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho CQĐP cần đi đôi với việc tăng cường trách nhiệm giải trình, công khai và minh bạch trong hoạt động công vụ. Đồng thời, cần phát huy vai trò giám sát của người dân, cơ quan dân cử và các tổ chức xã hội đối với hoạt động của CQĐP. Đặc biệt, việc ứng dụng công nghệ số và xây dựng chính quyền số có thể trở thành công cụ quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia hiện nay.

2.4.4. Kinh nghiệm của Cộng hoà Pháp về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương

Cộng hoà Pháp là quốc gia bảo đảm tự quản địa phương được đặt trong khuôn khổ nhà nước đơn nhất và cơ chế kiểm soát tính hợp pháp chặt chẽ. Điều 72 Hiến pháp Cộng hoà Pháp ghi nhận các đơn vị lãnh thổ tự quản thông qua hội đồng dân cử, có quyền ban hành quy định trong phạm vi nhiệm vụ theo luật định; đồng thời xác định trách nhiệm của người đại diện Nhà nước (tỉnh trưởng) trong việc bảo vệ lợi ích quốc gia, kiểm soát hành chính và bảo đảm tuân thủ pháp luật. Cấu trúc này cho thấy phân quyền cần đi cùng việc xác lập ranh giới thẩm quyền và xác định chủ thể chịu trách nhiệm kiểm soát. Gérard Marcou, Trong các công trình nghiên cứu về phân quyền và thiết chế đại diện nhà nước (*le représentant de l'État* / *Préfet - Tỉnh trưởng*), đã chỉ ra bước ngoặt lịch sử từ Đạo luật Phân quyền 1982 (Loi Defferre): bãi bỏ chế độ giám hộ hành chính - kiểm soát tính hợp lý/chính trị trước khi văn bản có hiệu lực để chuyển sang kiểm soát tính hợp pháp hậu kiểm. Người đại diện Nhà nước tại địa phương không còn quyền hủy bỏhay đình chỉ trực tiếp quyết định của CQĐP. Tỉnh trưởng phải sử dụng công cụ khiếu kiện tỉnh trưởng trước khi gửi văn bản nhắc nhởđưa vụ việc ra Tòa Hành chính.Tỉnh trưởngkhông triệt tiêu tự quản mà đóng vai trò mắt xích cân bằng giữa sự toàn vẹn của trật tự pháp lý quốc gia và quyền tự chủ địa phương. Ở một hướng tiếp cận khác, Bertrand Faure nghiên cứu quyền ban hành quy định của CQĐP, qua đó làm rõ phạm vi tự chủ pháp lý và mối quan hệ giữa quyền này với luật quốc gia. CQĐP có quyền tự quản nhưng không sở hữu quyền tự chủ lập pháp. Chính quyền địa phương ban hành quy định của mình, tuân thủ Luật của Quốc hội và Nghị định của Thủ tướng. Hai công trình đã gợi mở việc xem xét đồng thời ranh giới thẩm quyền tự quyết của CQĐP cấp tỉnh và cơ chế bảo đảm việc thực hiện thẩm quyền đó phù hợp với pháp luật.

Xét về phương thức kiểm soát, pháp luật Cộng hoà Pháp cho phép người đại diện Nhà nước đưa quyết định của CQĐP mà họ cho là trái pháp luật ra tòa hành chính theo trình tự, thời hạn do luật định. Cách thiết kế này tạo sự phân biệt giữa chức năng phát hiện, yêu cầu xem xét và chức năng tài phán về tính hợp pháp. Bên cạnh đó, việc xem xét quản lý tài chính địa phương gắn với phản hồi của người đứng đầu, thảo luận tại cơ quan dân cử và khả năng tiếp cận thông tin của công chúng.

Đối với Việt Nam, mô hình ở Cộng hoà Pháp gợi mở khả năng mở rộng thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án đối với các quyết định trái luật của CQĐP (cả quyết định quy phạm) để nâng cao tính khách quan. Khi đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho CQĐP, pháp luật cần quy định tường minh phạm vi ban hành nghị quyết, quyết định cá biệt và quy phạm của địa phương, tránh tình trạng trao quyền mà đùn đẩy trách nhiệm lên cấp trên. Thiết chế kiểm soát cần tách bạch giữa chủ thể thanh tra, kiểm tra (phát hiện dấu hiệu vi phạm) với cơ quan có thẩm quyền tài phán hành chính (Toá án), kết hợp vai trò giám sát độc lập của cơ quan kiểm toán nhà nước đối với tài chính - ngân sách địa phương.

2.4.5. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ và Vương quốc Anh về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương

Hoa Kỳ và Vương quốc Anh là hai quốc gia có truyền thống lâu đời về nhà nước pháp quyền, dân chủ đại diện và kiểm soát quyền lực công. Mặc dù có sự khác biệt về mô hình tổ chức nhà nước – Hoa Kỳ là nhà nước liên bang, trong khi Vương quốc Anh là nhà nước đơn nhất – nhưng cả hai quốc gia đều xây dựng được những cơ chế kiểm soát quyền lực tương đối hiệu quả đối với CQĐP thông qua sự kết hợp giữa pháp luật, thiết chế dân cử, cơ chế tư pháp và sự tham gia của xã hội (OECD, *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, 2019; Mark Bovens, 2007).

Đối với Hoa Kỳ, nguyên tắc phân quyền và kiểm soát quyền lực là một trong những nền tảng của hệ thống chính trị – pháp lý. Hiến pháp Hoa Kỳ không quy định trực tiếp về CQĐP mà trao cho các bang quyền quyết định việc tổ chức và quản lý CQĐP. Vì vậy, mô hình tổ chức CQĐP ở các bang có sự khác biệt nhất định về cơ cấu tổ chức, phạm vi thẩm quyền và phương thức quản lý. Tuy nhiên, điểm chung là CQĐP được trao quyền tự chủ tương đối rộng trong việc quản lý các vấn đề của địa phương nhưng đồng thời phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật liên bang và pháp luật bang, đồng thời chịu sự

kiểm soát thông qua cơ chế tư pháp, cơ chế dân chủ đại diện và trách nhiệm giải trình trước cử tri (Briffault & Reynolds, 2022; Lynn, 2006).

Một trong những đặc điểm nổi bật của mô hình kiểm soát quyền lực ở Hoa Kỳ là cơ chế trách nhiệm chính trị thông qua bầu cử dân chủ. Thị trưởng, hội đồng địa phương và nhiều chức danh công quyền ở địa phương được bầu trực tiếp bởi cử tri. Điều này tạo ra mối liên hệ trực tiếp giữa người thực thi quyền lực với cộng đồng dân cư địa phương, đồng thời tạo áp lực trách nhiệm giải trình thường xuyên đối với các chủ thể nắm giữ quyền lực công. Trong nhiều bang, pháp luật còn quy định cơ chế bãi nhiệm (recall election) hoặc các hình thức trách nhiệm chính trị khác nhằm bảo đảm người dân có thể trực tiếp tham gia kiểm soát hoạt động của những người được bầu giữ chức vụ công ở địa phương (Briffault & Reynolds, 2022). Như Tocqueville đã nhận xét khi nghiên cứu nền dân chủ Hoa Kỳ, sự tham gia rộng rãi của công dân vào đời sống công cộng là yếu tố quan trọng góp phần kiểm soát quyền lực và hạn chế sự lạm dụng quyền lực trong quản trị địa phương (Tocqueville, 1835).

Bên cạnh đó, hệ thống tư pháp độc lập giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong kiểm soát quyền lực địa phương ở Hoa Kỳ. Các quyết định và hành vi của CQĐP có thể bị xem xét bởi tòa án nếu bị cho là trái với Hiến pháp hoặc pháp luật. Thông qua hoạt động tài phán, tòa án góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đồng thời bảo đảm CQĐP thực hiện quyền lực trong giới hạn pháp luật cho phép. Đây là cơ chế quan trọng nhằm duy trì nguyên tắc thượng tôn pháp luật và ngăn ngừa việc sử dụng quyền lực công một cách tùy tiện ở địa phương (Briffault & Reynolds, 2022; Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin, 2015).

Ngoài các thiết chế nhà nước, báo chí, các tổ chức xã hội dân sự, cộng đồng địa phương và các nhóm lợi ích hợp pháp cũng tham gia tích cực vào quá trình giám sát hoạt động của CQĐP. Thông qua việc tiếp cận thông tin, phản biện chính sách và giám sát công khai, các chủ thể này góp phần nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ. Theo Rosenbloom, Kravchuk và Clerkin, quản trị công ở Hoa Kỳ ngày càng nhấn mạnh vai trò của công dân trong quá trình hoạch định, thực thi và giám sát chính sách công, qua đó tăng cường khả năng kiểm soát quyền lực đối với bộ máy công quyền ở cả cấp liên bang và địa phương (Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin, 2015).

Đối với Vương quốc Anh, mặc dù là nhà nước đơn nhất nhưng quá trình cải cách quản trị công và phân quyền địa phương trong nhiều thập niên qua đã làm gia tăng đáng kể tính tự chủ của CQĐP. Tuy nhiên, cùng với việc mở rộng quyền hạn cho địa phương, Anh cũng đặc biệt chú trọng hoàn thiện các cơ chế kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm tính hợp pháp, hiệu quả và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của CQĐP (Gerry Stoker, *Transforming Local Governance*; Tony Travers, *The Politics of London*).

Một trong những đặc điểm nổi bật của mô hình Anh là việc đề cao trách nhiệm giải trình công khai. CQĐP có nghĩa vụ công khai các quyết định quản lý, ngân sách, hoạt động đầu tư công và kết quả thực hiện các chương trình phát triển địa phương. Người dân có quyền tiếp cận thông tin, tham gia tham vấn chính sách và giám sát hoạt động của các cơ quan công quyền thông qua nhiều hình thức khác nhau. Việc thực hiện Luật Tự do thông tin năm 2000 (Freedom of Information Act 2000) đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao tính minh bạch và khả năng tiếp cận thông tin của công dân đối với hoạt động của CQĐP.

Bên cạnh đó, cơ chế kiểm toán công giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong kiểm soát quyền lực địa phương ở Anh. Thông qua hoạt động kiểm toán tài chính và kiểm toán hiệu quả, các cơ quan kiểm toán có thể phát hiện những bất cập trong quản lý ngân sách, đầu tư công và sử dụng tài sản công ở địa phương. Điều này góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình và phòng ngừa các hành vi lạm dụng quyền lực hoặc sử dụng nguồn lực công không hiệu quả.

Tương tự Hoa Kỳ, Vương quốc Anh cũng đặc biệt coi trọng vai trò của xã hội dân sự, báo chí và cộng đồng địa phương trong kiểm soát quyền lực công. Các cơ chế phản biện chính sách, tham vấn cộng đồng và giám sát xã hội được xem là một bộ phận quan trọng của hệ thống kiểm soát quyền lực trong quản trị hiện đại. Theo Gerry Stoker, quản trị địa phương hiện đại không chỉ dựa trên quyền lực của nhà nước mà còn dựa trên sự hợp tác giữa chính quyền, khu vực tư nhân và xã hội dân sự nhằm bảo đảm tính minh bạch, hiệu quả và trách nhiệm giải trình trong quản lý công (*Transforming Local Governance*, 2004).

Từ góc độ lý luận, kinh nghiệm của Hoa Kỳ và Vương quốc Anh cho thấy kiểm soát QLNN đối với CQĐP không thể chỉ dựa vào cơ chế kiểm tra, thanh tra hoặc giám sát hành chính từ cấp trên mà cần được xây dựng trên nền tảng nhà nước pháp quyền, tư pháp độc

lập, trách nhiệm giải trình dân chủ và sự tham gia rộng rãi của xã hội. Cách tiếp cận này phù hợp với quan điểm của Mark Bovens khi cho rằng trách nhiệm giải trình là cơ chế trung tâm để bảo đảm người nắm giữ quyền lực phải chịu trách nhiệm trước công chúng về việc thực hiện quyền lực của mình (Mark Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, 2007).

Đối với Việt Nam, kinh nghiệm của Hoa Kỳ và Vương quốc Anh cho thấy cần tiếp tục hoàn thiện các cơ chế trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh; tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý ngân sách, đầu tư công và quản lý đất đai; phát huy vai trò giám sát của cơ quan dân cử, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức xã hội và Nhân dân; đồng thời nâng cao hiệu quả của các cơ chế tài phán, thanh tra, kiểm tra và kiểm toán trong kiểm soát việc thực thi QLNN ở địa phương. Đây là những kinh nghiệm có giá trị tham khảo quan trọng trong quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

2.4.6. Giá trị tham khảo cho Việt Nam trong hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Việc lựa chọn Trung Quốc, Hàn Quốc, Pháp, Hoa Kỳ và Vương quốc Anh nhằm kết hợp nghiên cứu các quốc gia có những điểm tương đồng với Việt Nam và các quốc gia đại diện cho những mô hình tổ chức, kiểm soát quyền lực địa phương khác nhau. Trung Quốc, Hàn Quốc cung cấp kinh nghiệm trong bối cảnh châu Á; Pháp tiêu biểu cho truyền thống pháp luật châu Âu lục địa và phân quyền trong Nhà nước đơn nhất làm rõ quan hệ giữa phân quyền, tự quản và kiểm soát trong Nhà nước đơn nhất; Hoa Kỳ và Vương quốc Anh cung cấp góc nhìn từ mô hình liên bang, nhiều phần lãnh thổ bổ sung kinh nghiệm về kiểm soát tư pháp, giám sát tài chính và trách nhiệm giải trình. Các quốc gia này có sự khác biệt về thể chế chính trị, mô hình tổ chức nhà nước và mức độ phân quyền, song các quốc gia đều coi kiểm soát quyền lực là điều kiện không thể thiếu để bảo đảm hiệu quả quản trị địa phương, phòng ngừa lạm quyền và nâng cao trách nhiệm giải trình của các chủ thể thực thi quyền lực công. Từ những kinh nghiệm đó có thể rút ra một số giá trị tham khảo quan trọng cho quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

Trước hết, kinh nghiệm quốc tế cho thấy phân cấp, phân quyền phải luôn đi đôi với kiểm soát quyền lực. Đây là nguyên tắc có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong bối cảnh Việt

Nam đang đẩy mạnh phân cấp, phân quyền theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW, Nghị quyết số 27-NQ/TW và các chủ trương cải cách tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay. Thực tiễn của Trung Quốc, Hàn Quốc cũng như các nước phương Tây đều cho thấy khi CQĐP được trao nhiều thẩm quyền hơn thì nguy cơ lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực không đúng mục đích cũng gia tăng tương ứng. Vì vậy, việc mở rộng quyền tự chủ cho CQĐP cấp tỉnh phải đồng thời gắn với việc hoàn thiện các cơ chế pháp lý nhằm bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng thẩm quyền, đúng quy trình và chịu sự giám sát hiệu quả của các chủ thể có thẩm quyền.

Thứ hai, cần hoàn thiện pháp luật theo hướng phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của các chủ thể trong cơ chế kiểm soát quyền lực. Kinh nghiệm của các quốc gia được nghiên cứu cho thấy hiệu quả kiểm soát quyền lực phụ thuộc rất lớn vào việc xác định rõ ai là chủ thể kiểm soát, kiểm soát đối với ai, kiểm soát nội dung gì và trách nhiệm pháp lý phát sinh khi phát hiện vi phạm. Đây cũng là yêu cầu được OECD nhấn mạnh khi nghiên cứu về quản trị đa cấp và phân quyền địa phương [212]. Đối với Việt Nam, việc hoàn thiện pháp luật cần tiếp tục làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ chế phối hợp giữa Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan thanh tra, kiểm toán, cơ quan tư pháp, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Nhân dân trong kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ ba, cần xác lập trách nhiệm giải trình là nội dung trung tâm của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Kinh nghiệm của Hàn Quốc, Hoa Kỳ và Vương quốc Anh cho thấy trách nhiệm giải trình là cơ chế quan trọng bảo đảm quyền lực công được thực hiện đúng mục đích và chịu sự đánh giá của xã hội. Theo quan điểm của Mark Bovens, trách nhiệm giải trình là cơ chế trung tâm của kiểm soát quyền lực trong nhà nước hiện đại bởi nó buộc chủ thể nắm giữ quyền lực phải giải thích, biện minh cho các quyết định của mình và chịu trách nhiệm đối với hậu quả phát sinh từ việc thực hiện quyền lực [211]. Đối với Việt Nam, điều này đòi hỏi pháp luật cần tiếp tục hoàn thiện các quy định về công khai, minh bạch, giải trình của CQĐP cấp tỉnh, đặc biệt trong các lĩnh vực dễ phát sinh nguy cơ lạm quyền như quản lý đất đai, đầu tư công, ngân sách nhà nước, quy hoạch và công tác cán bộ.

Thứ tư, cần tăng cường các cơ chế kiểm soát xã hội đối với hoạt động của CQĐP cấp tỉnh. Một xu hướng nổi bật trong quản trị công hiện đại là mở rộng sự tham gia của

người dân, các tổ chức xã hội, cơ quan truyền thông và cộng đồng địa phương vào quá trình giám sát quyền lực công. Theo UNDP, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân là những trụ cột cơ bản của quản trị tốt [214]. Kinh nghiệm của Hàn Quốc, Hoa Kỳ và Vương quốc Anh cho thấy việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, quyền tham gia quản lý nhà nước và quyền giám sát của công dân có ý nghĩa quan trọng trong việc phòng ngừa tha hóa quyền lực. Vì vậy, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở, tiếp cận thông tin, phản biện xã hội và giám sát của Nhân dân đối với hoạt động của CQĐP.

Thứ năm, cần đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy chính quyền số, dữ liệu mở và các nền tảng quản trị điện tử có thể trở thành công cụ hữu hiệu để nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả giám sát xã hội đối với hoạt động của bộ máy công quyền. Trong bối cảnh Việt Nam đang triển khai Chương trình chuyển đổi số quốc gia và xây dựng chính quyền số, việc hoàn thiện pháp luật cần gắn với yêu cầu công khai hóa thông tin quản lý nhà nước trên môi trường số, tăng cường khả năng tiếp cận thông tin của người dân và nâng cao hiệu quả giám sát thông qua các nền tảng công nghệ.

Thứ sáu, cần phân biệt giữa kiểm soát quyền lực và can thiệp hành chính vào hoạt động của CQĐP. Kinh nghiệm của các quốc gia theo mô hình phân quyền cho thấy việc kiểm soát quyền lực không đồng nghĩa với việc hạn chế hoặc tước bỏ tính tự chủ của địa phương. Ngược lại, mục tiêu của kiểm soát quyền lực là bảo đảm địa phương thực hiện đúng thẩm quyền được giao và chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện quyền lực đó. Do vậy, trong quá trình hoàn thiện pháp luật ở Việt Nam cần bảo đảm sự cân bằng giữa yêu cầu tăng cường tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh với yêu cầu kiểm soát quyền lực nhằm ngăn ngừa lạm quyền, vượt quyền và lợi ích nhóm trong quản trị địa phương.

Tuy nhiên, việc tiếp thu kinh nghiệm quốc tế cần được thực hiện một cách có chọn lọc, phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội và mô hình tổ chức QLNN ở Việt Nam. Việt Nam không tổ chức quyền lực theo nguyên tắc tam quyền phân lập và cũng không áp dụng mô hình tự quản địa phương hoàn toàn như một số quốc gia phương Tây. Theo Hiến pháp năm 2013, QLNN ở Việt Nam là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vì

vậy, giá trị tham khảo của kinh nghiệm quốc tế không nằm ở việc sao chép các mô hình tổ chức quyền lực mà chủ yếu ở việc tiếp thu các nguyên tắc kiểm soát quyền lực hiện đại như giới hạn quyền lực bằng pháp luật, tăng cường trách nhiệm giải trình, bảo đảm minh bạch thông tin, phát huy vai trò giám sát xã hội và hoàn thiện cơ chế xử lý trách nhiệm đối với hành vi lạm quyền.

Trên cơ sở các phân tích nêu trên, mô hình kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam cần được xây dựng theo hướng kết hợp giữa kiểm soát nội bộ trong bộ máy nhà nước với kiểm soát xã hội; giữa bảo đảm tính thống nhất của QLNN với yêu cầu tăng cường phân cấp, phân quyền và trách nhiệm giải trình của địa phương. Đây cũng là cơ sở lý luận quan trọng để đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam trong các chương tiếp theo của luận án.

Tiểu kết Chương 2

***

Kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh thực sự là một nội dung quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trước yêu cầu đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, nâng cao hiệu quả quản trị địa phương và tăng cường quyền tự chủ của CQĐP. Luận án đã làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Trên cơ sở đó, luận án đã xây dựng khái niệm, chỉ ra đặc điểm, vai trò, nội dung điều chỉnh của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; đồng thời xác định 05 nhóm quy định cơ bản của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, gồm: nhóm quy định về chủ thể kiểm soát; nhóm quy định về đối tượng và phạm vi kiểm soát; nhóm quy định về nội dung và phương thức kiểm soát; nhóm quy định về trách nhiệm giải trình; và nhóm quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Chương này cũng đã xây dựng và phân tích hệ thống 07 tiêu chí với những chỉ tiêu cụ thể đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, bao gồm: (1) tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật; (2) tính đầy đủ và đồng bộ của pháp luật; (3) khả năng giới hạn và kiểm soát thực chất việc thực thi quyền lực nhà nước; (4) mức độ bảo đảm trách nhiệm giải trình và tính minh bạch; (5) khả năng bảo đảm sự cân bằng giữa phân cấp, phân quyền với kiểm soát quyền lực nhà nước; (6) tính khả thi và hiệu quả thực thi của pháp luật; và (7) khả năng thích ứng với đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số trong quản trị địa phương. Đồng thời, luận án đã làm rõ các điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Trong chương này, luận án cũng nghiên cứu pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP ở một số quốc gia trên thế giới. Qua đó chỉ ra những giá trị tham khảo có thể vận dụng vào điều kiện Việt Nam nhằm xây dựng cơ chế kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh hiệu quả, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và đổi mới quản trị địa phương.

Đây là hệ thống lý luận quan trọng, tạo cơ sở khoa học cho việc nghiên cứu, đánh giá thực trạng pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong Chương 3 trên cơ sở 05 nhóm quy định và 07 tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật. Đồng thời là nền tảng để đề xuất các quan điểmvà giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam trong Chương 4 của Luận án.

Chương 3
THỰC TRẠNGPHÁP LUẬTVỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

3.1. NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

3.1.1. Kết quả đạt được của nội dungpháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam

Việc đánh giá kết quả đạt được của nội dung pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh được thực hiện trên cơ sở 5 nhóm quy định cơ bản. Trong từng nhóm quy định khi đánh giá được đối chiếu với 7 tiêu chí cụ thể, nhằm bảo đảm việc nhận diện kết quả đạt được và mức độ hoàn thiện của từng nhóm quy định được đầy đủ,toàn diện.

3.1.1.1. Nhóm quy định về chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, quy định về chủ thể kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước.

Pháp luật hiện hành đã thiết lập hệ thống chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh tương đối toàn diện, bao gồm cả các chủ thể kiểm soát trong bộ máy nhà nước và các chủ thể kiểm soát ngoài bộ máy (kiểm soát xã hội). Mỗi chủ thể được xác định tương đối rõ vị trí, chức năng, thẩm quyền và phạm vi kiểm soát của từng chủ thể trong cơ chế kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh.

Với Quốc hội, thông qua Hiến pháp hiện hành, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định rõ nhiệm vụ của Quốc hội ban hành luật về tổ chức và hoạt động của CQĐP [106, khoản 1, Điều 1]; quy định rõ phân quyền cho Chính phủ, các cơ quan trong bộ máy nhà nước trong việc tiếp tục cụ thể hóa các quy định của luật và thực hiện phân cấp ... [106, khoản 2 Điều 5].

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2025 quy định Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tiến hành giám sát hoạt động, giám sát việc ban hành Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh [116, điểm b, khoản 1 Điều 4; Điều 29], Uỷ ban Thường vụ Quốc hội giám sát Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh [116, Điều 16] và xem xét nghị quyết của HĐND

cấp tỉnh có dấu hiệu trái với Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên[116, khoản 1 Điều 17]

Kiểm toán nhà nước với chức năng của cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công [104, Điều 118]

Chính phủ có trách nhiệm "hướng dẫn CQĐP thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền,chính quyền địa phương chủ động quyết định, tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm về nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền;" [107, khoản 3 Điều 6]. Do trước yêu cầu đảm bảo sự chủ động cho CQĐP, Chính phủ không can thiệp sâu vào hoạt động của CQĐP cấp tỉnh mà giữ vai trò kiến tạo và hướng dẫn nhưng vẫn chú trọng tập trung thanh tra, kiểm tra việc tuân theo pháp luậtđể đảm bảo QLNN giao cho CQĐP không bị lạm dụng. Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn mà mình trong khoảng thời gian xác định [107, khoản 2, Điều 9].

Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ có quyền hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân các cấp trong việc thực hiện Hiến pháp và văn bản cảu các cơ quan nhà nước ở trung ương;kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật; giải quyết kiến nghị của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và cử tri; [107, khoản 5 Điều 10]. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên về ngành, lĩnh vực chịu trách nhiệm quản lý. [107, khoản 1 Điều 19].

Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên ghi nhận địa vị hiến định của Kiểm toán nhà nước (Điều 118). Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định Kiểm toán nhà nước có thẩm quyền kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của địa phương. Luật Thanh tra năm 2025 tiếp tục xác định Thanh tra Chính phủ và hệ thống cơ quan thanh tra là chủ thể có vai trò quan trọng trong việc phát hiện, xử lý và kiến nghị xử lý các vi phạm trong hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh.Tổng Thanh tra Chính phủ yêu cầu Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét, chấn chỉnh, khắc phục sai phạm trong ngành, lĩnh vực, địa bàn thuộc phạm vi

quản lý do Thanh tra Chính phủ phát hiện [117, điểm o khoản 2 Điều 11].Thanh tra tỉnh kiểm soát tài sản, thu nhập của người có nghĩa vụ kê khai công tác tại cơ quan, tổ chức thuộc thẩm quyền quản lý của CQĐP [123, khoản 7, Điều 1].

Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác định thẩm quyền củaToà Hành chính Tòa án nhân dân khu vực giải quyết theo thủ tục sơ thẩm khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của CQNN cấp tỉnh, người có thẩm quyền của TAND cấp tỉnh[115, Điều 31, Điều 31a].

Trong quá trình tố tụng hành chính, Viện kiểm sát nhân dânkiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tố tụng hành chính nhằm bảo đảm cho việc giải quyết vụ án hành chính kịp thời, đúng pháp luật. kiểm sát việc tuân theo pháp luật nhằm bảo đảm cho việc giải quyết vụ án kịp thời, đúng pháp luật. Viện kiểm sát nhân dân khu vực kiểm sát vụ án hành chính từ khi thụ lý đến khi kết thúc việc giải quyết vụ án; tham gia các phiên tòa, phiên họp của Tòa án; kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong công tác thi hành bản án, quyết định của Tòa án; thực hiện các quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị theo quy định của pháp luật.[115, Điều 25].

Thứ hai, quy định về chủ thể kiểm soát xã hội.

Không chỉ dừng lại ở các thiết chế nhà nước, pháp luật hiện hành còn mở rộng đáng kể sự tham gia của các chủ thể kiểm soát xã hội. Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2025 quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện giám sát và phản biện xã hội đối với hoạt động của CQĐP cấp tỉnh và cán bộ, công chức.

Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2025 quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện giám sát và phản biện xã hội đối với hoạt động của CQĐP cấp tỉnh và cán bộ, công chức [112, Điều 7]. Luật Báo chí năm 2025 chỉ rõ nhiệm vụ của báo chí là thông tin trung thực về mọi mặt đời sống tại địa phương, đồng thời phân tích, giúp người dân nhận diện các chính sách của địa phương từ đó tạo ra áp lực dư luận buộc CQĐP cấp tỉnh thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ. Báo chí có chức năng *"đấu tranh phòng, chống các hành vi vi phạm pháp luật và các hiện tượng tiêu cực, lãng phí trong xã hội"* [113, điểm d khoản 3 Điều 3]. Theo Điều 5, công dân có quyền thông qua báo chí để "tham gia ý kiến xây dựng và thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước", *"góp ý kiến, kiến nghị, phản ánh, phê bình, khiếu nại, tố cáo"* đối với CQNN.

Nhân dân tham gia kiểm soát CQĐP cấp tỉnh thông qua cơ chế dân chủ trực tiếp. Hiến pháp năm 2013 trao quyền cho nhân dân thiết lập nên cơ quan QLNN ở địa phương (HĐND cấp tỉnh) [104, Điều 7], quyền biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân [104, Điều 29]. Nhân dân kiểm soát qua quyền khiếu nại, tố cáo [104, Điều 30] buộc UBND cấp tỉnh tự xem xét, điều chỉnh các quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình đồng thời chịu trách nhiệm khi làm thiệt hại đến quyền, lợi ích của cơ quan, tổ chức và công dân.

Đối với cơ chế kiểm soát nội bộ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân quy định Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của UBND. Đây là cơ chế kiểm soát quyền lực trực tiếp trong nội bộ chính quyền địa phương.

UBND là cơ quan chấp hành của HĐND [110, khoản 1, Điều 6]. Luật Tổ chức CQĐP năm 2025 chỉ rõ sự kiểm soát của HĐND thông qua công tác nhân sự khi HĐND cấp tỉnh có thẩm quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên UBND cùng cấp; lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu. Trong trường hợp khuyết Chủ tịch UBND, Thường trực HĐND cấp tỉnh trình Thủ tướng Chính phủ quyết định giao quyền Chủ tịch UBND [110, Mục 1, Chương IV]. Luật Tổ chức CQĐP năm 2025 trao quyền mạnh cho HĐNDlà có thể bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp**.** Đây là biểu hiện điển hình của cơ chế tự kiểm soát QLNN .

Có thể thấy, kết quả quan trọng nhất của nhóm quy định này là pháp luật đã hình thành được hệ thống chủ thể kiểm soát quyền lực tương đối đầy đủ, đa dạng và nhiều tầng nấc. Mỗi chủ thể có sự phân định rõ chức năng, thẩm quyền và phạm vi kiểm soát, tạo cơ sở cho việc kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh theo hướng toàn diện hơn, hạn chế sự chồng chéo hoặc bỏ trống trong hoạt động kiểm soát.

Thứ ba, quy định về mối quan hệ và cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát QNNN.

Pháp luật đã quy định tương đối rõ trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và xét xử. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân quy định các cơ quan chịu sự giám sát có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo và giải trình theo yêu cầu của cơ quan giám sát.

Luật Thanh tra năm 2025 và Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định cơ chế phối hợp giữa cơ quan thanh tra và Kiểm toán nhà nước trong việc trao đổi thông tin, tránh trùng lặp về đối tượng và nội dung kiểm tra, thanh tra, kiểm toán.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định trách nhiệm phối hợp giữa cơ quan thanh tra, kiểm toán, điều tra, kiểm sát và xét xử trong phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng, tiêu cực. Khi phát hiện dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự, cơ quan thanh tra hoặc Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra theo thẩm quyền.

Đối với cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát nhà nước và các chủ thể kiểm soát xã hội, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi, bổ sung) quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên và Nhân dân tham gia giám sát, phản biện xã hội. Luật Báo chí năm 2025 và Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 tạo cơ sở pháp lý cho việc cung cấp thông tin, tiếp nhận phản ánh, kiến nghị và dư luận xã hội liên quan đến hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Trong quá trình thực hiện các hình thức kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, kết quả thanh tra là căn cứ để kiểm toán, điều tra hoặc xử lý kỷ luật; kết quả kiểm toán là căn cứ để xử lý trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm hình sự; kết quả giám sát của HĐND, MTTQ Việt Nam hoặc báo chí có thể làm cơ sở để cơ quan có thẩm quyền tiến hành thanh tra, kiểm tra hoặc xem xét trách nhiệm người đứng đầu CQĐP cấp tỉnh.

Những quy định trên đã góp phần hình thành cơ chế kiểm soát liên thông từ phát hiện, giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán đến xử lý vi phạm và theo dõi việc thực hiện các kiến nghị sau kiểm soát. Đây là bước phát triển quan trọng so với giai đoạn trước, khi hoạt động kiểm soát còn phân tán và thiếu sự phối hợp giữa các chủ thể.

Thứ tư, quy định về tính độc lập và trách nhiệm của chủ thể kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh.

Một trong những kết quả nổi bật của pháp luật hiện hành là từng bước tăng cường tính độc lập và trách nhiệm của các chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, thực hiện quyền giám sát tối cao đối với CQĐP cấp tỉnh. Tính độc lập của Quốc hội trong cơ chế kiểm soát mang tính tuyệt đối, được bảo đảm bằng vị trí hiến định tại Điều 69 và Điều 70 Hiến pháp năm 2013

(sửa đổi, bổ sung năm 2025). Đoàn đại biểu Quốc hội quyết định chương trình giám sát chuyên đề, thành lập Đoàn giám sát và chất vấn trực tiếp người đứng dầu CQĐP cấp tỉnh.

Về trách nhiệm pháp lý và thẩm quyền xử lý sau kiểm soát, Quốc hội có quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của HĐND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND. (Đặc biệt, cơ chế kiểm soát này được vận hành dựa trên các minh chứng khách quan, minh bạch từ nền tảng số liên thông quốc gia.

Tính độc lập trong kiểm soát của Chính phủ thể hiện ở thẩm quyền kiểm tra việc thực hiện Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh [104, khoản 5 Điều 96], [107, khoản 1, Điều 20]. Về thẩm quyền xử lý, Thủ tướng Chính phủ có quyền lực mạnh mẽ trong việc đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ văn bản sai trái của UBND cấp tỉnh, thậm chí đình chỉ thi hành nghị quyết sai pháp luật của HĐND cấp tỉnh để đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ [107, khoản 4,5, Điều 28].

Theo Luật Thanh tra năm 2025, Thanh tra Chính phủ hoạt động độc lập với CQĐP cấp tỉnh khi tiến hành thanh tra vụ việc liên quan đến quản lý nhà nước tại địa phương. Thanh tra Chính phủ theo kế hoạch đã được Thủ tướng phê duyệt thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật và nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp tỉnh" [117, Điều 15, Điều 17].

Khác với thanh tra, Kiểm toán nhà nước là một thiết chế hiến định độc lập, hoạt động theo nguyên tắc độc lập và chỉ tuân theo pháp luật [122, Điều 117]. Kiểm toán nhà nước có thẩm quyền độc lập tiếp cận, khai thác toàn bộ hệ thống dữ liệu tài chính công, tài sản công của CQĐP cấp tỉnh để đánh giá tính hợp pháp và hiệu quả kinh tế. Trách nhiệm xử lý sau kiểm soát của Kiểm toán nhà nước mang tính bắt buộc: các kiến nghị xử lý tài chính, thu hồi ngân sách hoặc hoàn thiện thể chế có giá trị pháp lý buộc CQĐP cấp tỉnh phải thi hành. Trường hợp phát hiện dấu hiệu tội phạm, Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm chuyển ngay hồ sơ sang cơ quan điều tra. Hạn chế hiện tại của thiết chế này là dù có quyền kiến nghị xử lý kỷ luật cá nhân sai phạm, nhưng Kiểm toán nhà nước không trực tiếp nắm quyền ra quyết định kỷ luật hành chính đối với cán bộ thuộc quyền quản lý của CQĐP cấp tỉnh, làm giảm phần nào tính răn đe của kết luận kiểm toán.

Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp và nắm giữ vai trò trung tâm trong việc kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh thông qua cơ chế xét xử các vụ án hành chính.

Theo Điều 102 và Điều 103 Hiến pháp, cùng Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (Điều 17), khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm hoàn toàn độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. CQĐP cấp tỉnh (UBND hoặc Chủ tịch UBND) tham gia tố tụng với tư cách là một đương sự bình đẳng trước pháp luật, không được sử dụng quyền lực hành chính để can thiệp vào quá trình xét xử. Chủ tịch UBND hoặc UBND cấp tỉnh phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tố tụng, chứng minh tính hợp pháp của quyết định hành chính bị kiện mà không được sử dụng bất kỳ mệnh lệnh hay áp lực hành chính nào để làm chệch hướng phán quyết tư pháp. Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, nếu phát hiện văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP cấp tỉnh có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, TAND có quyền độc lập xem xét yêu cầu sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản đó, đồng thời có quyền tạm đình chỉ giải quyết vụ án để chờ kết quả xử lý, bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và pháp luật mà không chịu sự ràng buộc bởi thẩm quyền hành chính của CQĐP cấp tỉnh.

Viện kiểm sát nhân dân với chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp theo quy định cũng chủ động độc lập trong kiểm soát hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện quyền giám sát và phản biện xã hội độc lập. Ủy ban MTTQVN cấp tỉnh có quyền chủ động thành lập các đoàn giám sát độc lập để kiểm tra hoạt động của CQĐP cấp tỉnh (UBND cấp tỉnh), có quyền kiến nghị trực tiếp lên cấp trên (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ) hoặc đề nghị HĐND cấp tỉnh bỏ phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch UBND cấp tỉnh nếu phát hiện lạm quyền, đùn đẩy trách nhiệm hoặc vi phạm pháp luật nghiêm trọng, bảo đảm quyền lực địa phương phải đặt dưới sự kiểm soát của nhân dân. Luật Báo chí năm 2025 bảo đảm cơ quan báo chí và nhà báo khi tác nghiệp trên địa bàn tỉnh có quyền độc lập điều tra, đưa tin và phê bình các quyết định hành chính, hành vi hành chính của CQĐP cấp tỉnh. Khi báo chí đăng tải các thông tin về tiêu cực, lãng phí hoặc lạm quyền của CQĐP cấp tỉnh, người đứng đầu chính quyền địa phương bị ràng buộc trách nhiệm pháp lý phải trả lời, giải trình công khai trên báo chí về nội dung được phản ánh. Đồng thời, CQĐP các cấp, trong đó có CQĐP cấp tỉnh phải chịu sự giám sát của cử tri [113, khoản 1, điều 115].

Với kết quả trên, trong nhóm quy định này, xét theo 07 tiêu chí hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh đã đạt được mức độ nhất định,các quy định về chủ thể kiểm soát cơ bản bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất giữa Hiến

pháp hiện hành, các Luật về tổ chức của các chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Hệ thống chủ thể kiểm soát đã được thiết lập tương đối đầy đủ, bao gồm các chủ thể kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, Chính phủ, Thanh tra nhà nước, Kiểm toán nhà nước, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và các chủ thể kiểm soát xã hội như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí và Nhân dân và sự tự kiểm soát của HĐND với UBND cấp tỉnh.Pháp luật đã từng bước xác định rõ giới hạn thẩm quyền khả năng phối hợp của các chủ thể kiểm soát với nhiều công cụ phát hiện và ngăn chặn hành vi lạm quyền, vượt quyền hoặc sử dụng quyền lực sai mục đích (chất vấn, giải trình, lấy phiếu tín nhiệm, bãi bỏ văn bản, ban hành bản án hành chính, khiếu nại, tố cáo...). Pháp luật đã tăng cường các cơ chế bảo đảm trách nhiệm giải trình, công khai, minh bạch và sự tham gia của xã hội vào hoạt động kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; từng bước bảo đảm sự cân bằng giữa yêu cầu đẩy mạnh phân cấp, phân quyền với kiểm soát QLNN trong điều kiện thực hiện mô hình CQĐP hai cấp. Đặc biệt, việc thúc đẩy xây dựng chính quyền số và chuyển đổi số theo tinh thần Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 đã tạo điều kiện để các chủ thể kiểm soát tiếp cận dữ liệu, thực hiện giám sát điện tử, nâng cao hiệu quả kiểm soát QLNN trước yêu cầu quản trị địa phương trong môi trường số.

3.1.1.2. Nhóm quy định về đối tượng và phạm vi kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Quy định về kiểm soát hoạt động ban hành và tổ chức thực hiện quyết định quản lý nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh

Đối với quyết định mang tính quy phạm, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (sửa đổi, bổ sung) trao quyền cho HĐND cấp tỉnh ban hành Nghị quyết, UBND cấp tỉnh ban hành CQĐP cấp tỉnh ban hành. Luật trao cho Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ có quyền kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các Nghị quyết của HĐND tỉnh và các văn bản của UBND tỉnh. Thủ tướng có quyền đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh trái với Hiến pháp và pháp luật [120, Điều 13]. Bộ trưởng có quyền kiến nghị Thủ tướng đình chỉ việc thi hành Nghị quyết của HĐND tỉnh trái luật [120, khoản 1 Điều 19]. Điều 63 quy định Chính phủ kiểm tra theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh, bộ trưởng kiểm tra văn bản của chính quyền địa phương cấp tỉnh trong lĩnh vực phụ trách, còn chính quyền địa phương có

trách nhiệm tự kiểm tra văn bản do mình ban hành. Đây là cơ sở quan trọng để kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và tính khả thi của quyết định quản lý nhà nước ở cấp tỉnh.

Đối với quyết định hành chính cá biệt và hành vi hành chính, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác lập cơ chế kiểm soát tư pháp thông qua quyền khởi kiện của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính. Theo cách tiếp cận của Luật Tố tụng hành chính, quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có thể trở thành đối tượng bị Tòa án xem xét tính hợp pháp khi có khiếu kiện. Như vậy, pháp luật đã thiết lập cả hai tầng kiểm soát: kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật qua giám sát, kiểm tra, rà soát; và kiểm soát quyết định hành chính cá biệt qua tố tụng hành chính. Kết quả đạt được là hoạt động ban hành và thực hiện quyết định quản lý nhà nước của CQĐP cấp tỉnh không còn chỉ chịu kiểm soát hành chính nội bộ mà đã được đặt trong cơ chế kiểm soát theo thủ tục tố tụng.

Quy định về kiểm soát hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của HĐND, UBND, cơ quan chuyên môn và cá nhân có thẩm quyền ở cấp tỉnh

Pháp luật hiện hành đã quy định rõ hơn đối tượng kiểm soát là quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP cấp tỉnh (gồm 2 cơ quan là HĐND và UBND cấp tỉnh) và cá nhân trong cơ cấu tổ chức của CQĐP cấp tỉnh. Hiến pháp năm 2013 xác định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, quyết định các vấn đề của địa phương và giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương; UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Trên cơ sở đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 xác lập mô hình CQĐP hai cấp, quy định CQĐP gồm HĐND và UBND, đồng thời làm rõ hơn vị trí, chức năng của CQĐP trong điều kiện không còn tổ chức chính quyền cấp huyện từ ngày 01/7/2025.

Kết quả nổi bật là pháp luật đã chuyển từ kiểm soát CQĐP cấp tỉnh nói chung sang kiểm soát cả quá trình thực hiện thẩm quyền của từng thiết chế của CQĐP cấp tỉnh: HĐND cấp tỉnh chịu sự kiểm soát thông qua giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cử tri và Nhân dân; UBND cấp tỉnh chịu sự kiểm tra, thanh tra, giám sát của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, HĐND cùng cấp và các cơ quan có thẩm quyền; cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh chịu sự kiểm soát theo ngành, lĩnh vực và theo quan hệ hành chính nội bộ; cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý chịu sự kiểm soát thông qua

pháp luật về cán bộ, công chức, phòng chống tham nhũng, thanh tra, kiểm tra, khiếu nại, tố cáo và trách nhiệm giải trình. Điều này tạo cơ sở pháp lý để kiểm soát quyền lực không chỉ đối với cơ quan mà với cả chức danh, cá nhân có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ trong CQĐP cấp tỉnh.

Quy định về kiểm soát hoạt động quản lý, sử dụng các nguồn lực công ở địa phương

Một kết quả rất quan trọng là pháp luật đã mở rộng đối tượng kiểm soát sang hoạt động quản lý và sử dụng nguồn lực công ở địa phương, nhất là ngân sách, tài sản công, đầu tư công, đất đai, tài nguyên và nguồn nhân lực khu vực công.

Về tài chính, ngân sách và đầu tư công

Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP cấp tỉnh trong quản lý ngân sách và việc Trung ương kiểm tra, giám sát, hậu kiểm thông qua quyết toán ngân sách địa phương hằng năm [114, Điều 10, Điều 35 và Điều 69]

Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sđbs 2019) quy định về đối tượng kiểm toán bao gồm việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Luật khẳng định cơ quan Kiểm toán nhà nước có quyền kiểm toán đối với toàn bộ các dự án đầu tư, các nguồn vốn ngân sách đã phân cấp cho CQĐP cấp tỉnh nhằm thắt chặt kỷ luật tài khóa [122, Điều 55]

Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 quy định rõ về thẩm quyền và quy trình HĐND cấp tỉnh tiến hành giám sát chuyên đề đối với UBND cùng cấp. Các điều khoản này bắt buộc UBND phải báo cáo, giải trình và công khai toàn bộ kế hoạch đầu tư công trung hạn, phương án phân bổ dự toán ngân sách trước kỳ họp HĐND để kiểm soát quyền lực thực chất [116, Điều 16, Điều 58 và Điều 62]

Về tài sản công, đất đai và tài nguyên

Luật Thanh tra năm 2025 hiện hành quy định về quyền hạn của cơ quan Thanh tra trong việc tiếp cận hồ sơ, "truy vết" quy trình ban hành quyết định hành chính liên quan đến dự án, đất đai. Quy trình thanh tra mới tập trung thanh tra theo chuyên đề đối với các lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng, lãng phí cao tại CQĐP cấp tỉnh như đấu giá quyền sử dụng đất, thu hồi đất, phê duyệt chủ trương đầu tư [117, Điều 7, Điều 47 và Điều 51].

Trong lĩnh vực này, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) quy định về nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị (đặc biệt trong quản lý dự án đầu tư xây dựng, quản lý đất đai, tài sản công). Đồng thời quy định về

kiểm soát xung đột lợi ích nhằm ngăn chặn tình trạng tạo lợi ích nhóm cho doanh nghiệp sân sau [123, Điều 10, Điều 20, Điều 22]

Về nguồn nhân lực khu vực công

Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong quản lý về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, biên chế công chức và số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập, bảo đảm Trung ương nắm quyền kiểm soát, không để địa phương tự ý vượt thẩm quyền. [107, Điều 2]

Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của CQĐP cấp tỉnh trong quản lý tổ chức bộ máy và biên chế, đồng thời chịu sự kiểm tra, hậu kiểm từ Chính phủ và các bộ chuyên ngành.[110, Điều 17, Điều 19 và Điều 114]

Về trách nhiệm giải trình cá nhân của người đứng đầu chính quyền cấp tỉnh:

Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 quy định rõ Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải chịu trách nhiệm cá nhân trước HĐND cùng cấp, trước Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; bảo đảm vận hành bộ máy sau tinh gọn hoạt động đúng quy định, không đùn đẩy trách nhiệm hoặc lạm dụng quyền lực tự chủ**.**

Số liệu thực tiễn cũng cho thấy sự cần thiết và hiệu quả của việc kiểm soát nguồn lực công. Theo thông tin của Thanh tra Chính phủ tại Hội nghị tổng kết công tác thanh tra năm 2024, triển khai nhiệm vụ năm 2025 tổ chức ngày 27/12/2024, toàn ngành Thanh tra đã phát hiện nhiều sai phạm kinh tế, đất đai và tăng cường đôn đốc thực hiện kết luận thanh tra. Báo cáo 6 tháng đầu năm 2024 cũng cho thấy toàn ngành đã triển khai 3.910 cuộc thanh tra hành chính và 58.025 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành. Những số liệu này là minh chứng thực tiễn cho thấy các quy định về kiểm soát nguồn lực công đã có cơ sở vận hành trong thực tế.

Quy định về kiểm soát hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức và người có chức vụ, quyền hạn thuộc CQĐP cấp tỉnhCQĐP

Pháp luật hiện hành đã từng bước xác lập đối tượng kiểm soát là hành vi thực thi công vụ của cán bộ, công chức và người có chức vụ, quyền hạn trong HĐND, UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Điểm tiến bộ là kiểm soát không chỉ dừng ở việc xem xét hành vi vi phạm sau khi xảy ra hậu quả mà còn chú trọng phòng ngừa thông qua công khai, minh bạch, kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm soát tài sản, thu nhập, trách nhiệm

giải trình và trách nhiệm người đứng đầu. Luật Phòng, chống tham nhũng hiện hành (Điều 20) quy định cụ thể nghĩa vụ báo cáo khi có xung đột lợi ích, nghiêm cấm người có chức vụ, quyền hạn lạm dụng tư cách công vụ để phê duyệt dự án, ký kết hợp đồng cho doanh nghiệp thuộc quyền quản lý trực tiếp của người thân. Cơ chế kê khai, xác minh tài sản, thu nhập (Điều 10) được thực hiện định kỳ và thực chất.

Đối với người đứng đầu (Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Giám đốc các cơ quan chuyên môn) phải thực hiện trách nhiệm giải trình trực tiếp trước HĐND, trước Nhân dân và cơ quan nhà nước cấp trên về kết quả thực thi công vụ của cá nhân và đơn vị do mình phụ trách [110, Điều 11]

Ngoài ra, Luật Tiếp cận thông tin năm 2026, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tiếp công dân và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 tạo điều kiện để người dân, tổ chức, báo chí và xã hội tham gia phát hiện, phản ánh, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo đối với hành vi công vụ trái pháp luật trong tổ chức của CQĐP cấp tỉnh. Kết quả đạt được là hoạt động thực thi công vụ ở cấp tỉnh đã được đặt dưới nhiều tầng kiểm soát: kiểm soát của cơ quan trung ương; kiểm soát của cơ quan thanh tra, kiểm toán, tư pháp; kiểm soát của HĐND; và kiểm soát xã hội. Điều này góp phần đảm bảo kiểm soát CQĐP cấp tỉnh và người có chức vụ, quyền hạn trong CQĐP cấp tỉnh.

Quy định về phạm vi kiểm soát quyền lực của cơ quan Trung ương đối với CQĐP cấp tỉnh

Pháp luật hiện hành đã từng bước xác định rõ hơn phạm vi kiểm soát của Trung ương đối với CQĐP cấp tỉnh trong mối quan hệ giữa bảo đảm quyền tự chủ của địa phương và bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 2013 sửa đổi, bổ sung năm 2025, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đặt cơ sở pháp lý cho mô hình CQĐP hai cấp và yêu cầu phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa Trung ương và địa phương trong điều kiện mới.

Phạm vi kiểm soát của Trung ương đối với CQĐP cấp tỉnh không còn chỉ là kiểm soát hành chính theo mệnh lệnh cấp trên, mà đã được thiết kế thông qua nhiều cơ chế pháp lý khác nhau: Quốc hội giám sát tối cao; Chính phủ kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước và văn bản của địa phương; bộ, cơ quan ngang bộ kiểm tra theo ngành, lĩnh vực; Kiểm toán nhà nước kiểm toán tài chính công, tài sản công; Thanh tra kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn.

Đặc biệt, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 quy định Chính phủ kiểm tra theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP cấp tỉnh, còn Bộ trưởng kiểm tra văn bản của CQĐP cấp tỉnh liên quan đến ngành, lĩnh vực phụ trách. Quy định này thể hiện rõ phạm vi kiểm soát của Trung ương đối với CQĐP cấp tỉnh trên mọi phương diện bảo đảm tính thống nhất của QLNN.

Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung) và Luật Tổ chức CQĐP số 72/2025/QH15 quy định sự tự kiểm soát giữa HĐND và UBND cùng cấp. HĐND cấp tỉnh giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND cấp mình; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND cấp mình, UBNDcùng cấp [110, Khoản 9, Điều 15]

Với kết quả trên, trong nhóm quy định này, từ kết quả đạt được, xét theo 07 tiêu chí hoàn thiện pháp luật, nhóm quy định về đối tượng và phạm vi kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh đã đạt được mức độ hoàn thiện nhất định. Các quy định về đối tượng và phạm vi kiểm soát cơ bản bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất với Hiến pháp và các văn bản Luật liên quan.

Pháp luật đã xác định tương đối đầy đủ các đối tượng và phạm vi kiểm soát, bao quát từ hoạt động ban hành và tổ chức thực hiện quyết định quản lý nhà nước, thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND và cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh đến quản lý ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài sản công, thực thi công vụ của cán bộ, công chức và trách nhiệm của người đứng đầu. Điều này góp phần tạo cơ sở pháp lý cho việc giới hạn và kiểm soát thực chất việc thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh, nhất là trong các lĩnh vực có nguy cơ phát sinh lạm quyền, tham nhũng và lợi ích nhóm. Bên cạnh đó, phạm vi kiểm soát đã được mở rộng theo hướng gắn với yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; đồng thời từng bước bảo đảm sự cân bằng giữa mở rộng quyền tự chủ địa phương với yêu cầu kiểm tra, giám sát của Trung ương trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Tính khả thi của các quy định cũng được khẳng định thông qua hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm toán và xét xử hành chính trên thực tế. Theo Báo cáo của Thanh tra Chính phủ năm 2024, toàn ngành đã triển khai 3.910 cuộc thanh tra hành chính và 58.025 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành, tập trung chủ yếu vào các lĩnh vực thuộc phạm vi quản

lý của CQĐP. Đặc biệt, các quy định hiện hành đã bước đầu thích ứng với yêu cầu xây dựng chính quyền số và chuyển đổi số trong quản trị địa phương khi mở rộng phạm vi kiểm soát sang hoạt động cung cấp dịch vụ công trực tuyến, công khai dữ liệu và giám sát điện tử của CQĐP cấp tỉnh.

3.1.1.3. Nhóm quy định về nội dung và phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Quy định về nội dung kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Thứ nhất, kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Một là, kiểm soát chặt chẽ nội dung ban hành văn bản quy phạm pháp luật gắn liền với việc thực hiện thẩm quyền và tuân thủ trình tự, thủ tục pháp định

Hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) của CQĐP cấp tỉnh đã được đặt dưới quy trình kiểm soát nghiêm ngặt theo các quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2025 (sửa đổi, bổ sung tháng 6 năm 2025). Cơ chế này buộc nội dung của các văn bản do HĐND,UBND cấp tỉnh ban hành phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và phù hợp tuyệt đối với giới hạn thẩm quyền được giao cho từng chủ thể.

Tính hợp pháp về mặt nội dung được đảm bảo thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của HĐN và UBND cấp tỉnh theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương ban hành ngày 16/6/2025: Nội dung các Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh phải nằm trong phạm vi chỉ đạo, điều hành công vụ và thực hiện đúng 10 nhóm nhiệm vụ cốt lõi được quy định tường minh [110, Điều 15]. Quyết định của UBND cấp tỉnh bám sát và phục vụ đắc lực cho việc triển khai 12 nhóm nhiệm vụ quản lý nhà nước [110, Điều 16]

Bên cạnh kiểm soát nội dung thẩm quyền, quy trình kiểm soát còn bắt buộc các cơ quan chuyên môn và người có thẩm quyền trong CQĐP cấp tỉnh phải tuân thủ nghiêm ngặt, trọn vẹn các bước trong trình tự, thủ tục lập quy (từ khâu soạn thảo, đánh giá tác động chính sách, lấy ý kiến Nhân dân và các đối tượng chịu sự tác động, cho đến khâu thẩm định độc lập của Sở Tư pháp). Sự kiểm soát song song giữa "nội dung thẩm quyền" và "trình tự thủ tục" đã hạn chế tối đa tình trạng ban hành văn bản sai thẩm quyền hoặc có nội dung bảo vệ lợi ích cục bộ.

Hai là, kiểm soát toàn diện việc ban hành các quyết định hành chính trên các lĩnh vực thuộc thẩm quyền điều hành của CQĐP cấp tỉnh. Các quyết định hành chính (bao gồm

quyết định cá biệt, quyết định giải quyết vụ việc cụ thể về đất đai, ngân sách, đầu tư, nhân sự...) là công cụ pháp lý được sử dụng thường xuyên nhất trong thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh. Việc kiểm soát nội dung này bảo đảm mọi mệnh lệnh đơn phương của CQĐP đều phải có căn cứ pháp lý, đúng phạm vi thẩm quyền của các quyết định quản lý chuyên ngành (như giao đất, cho thuê đất, phê duyệt dự án đầu tư công) không vượt quá giới hạn luật định. Cơ chế kiểm soát hiện hành buộc CQĐP cấp tỉnh phải tuân thủ chặt chẽ trình tự, thủ tục ban hành các quyết định này. Quy trình ban hành quyết định phải bảo đảm tính công khai, minh bạch, đúng thể thức, đúng thời hạn và đúng thẩm quyền ban hành. Sự kết hợp này giúp hoạt động áp dụng pháp luật của CQĐP cấp tỉnh diễn ra chuẩn mực, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước tại địa phương, đồng thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trên địa bàn.

Thứ hai, pháp luật đã từng bước mở rộng nội dung kiểm soát từ tính hợp pháp sang tính hợp lý, hiệu lực và hiệu quả trong thực thi quyền lực nhà nước của CQĐP cấp tỉnh.

Nội dung này được định hình rõ nét thông qua cơ chế kiểm toán, hậu kiểm và đánh giá tác động chính sách. Luật Kiểm toán nhà nước hiện hành thiết lập cơ chế kiểm toán bắt buộc đối với toàn bộ dòng vốn ngân sách, tài sản công và đầu tư công đã phân cấp cho tỉnh nhằm đánh giá tính kinh tế, hiệu quả và hiệu lực trong quản lý nguồn lực. [122, Khoản 3 Điều 4 và Khoản 2 Điều 10]

Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025 và Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 quy định Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thực hiện quyền kiểm soát, đánh giá mức độ phù hợp của các quyết định quản lý từ CQĐP cấp tỉnh thông qua hệ thống chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội hằng năm và cơ chế kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ do Trung ương giao.

Các Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước hằng năm và Báo cáo kiểm toán của Kiểm toán nhà nước ghi nhận kết quả tích cực trong việc siết chặt kỷ luật tài khóa tại địa phương, nâng cao hiệu quả giải ngân vốn đầu tư công trung hạn của các tỉnh, thành phố. Các báo cáo đánh giá về Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) và Chỉ số Cải cách hành chính (PAR INDEX) cho thấy các quyết định điều hành, quản lý kinh tế của CQĐP cấp tỉnh ngày càng bám sát thực tiễn, tối ưu hóa các nguồn lực công để thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, giảm bớt các chính sách không phù hợp gây lãng phí nguồn lực của quốc gia.

Thứ ba, các quy định về kiểm soát tính minh bạch và trách nhiệm trong sử dụng quyền lực gắn với quản lý nguồn lực công đã có bước phát triển rõ nét.

Các quy định pháp luật hiện hành đã thiết lập cơ chế buộc CQĐP cấp tỉnh phải công khai thông tin về quản lý ngân sách cấp tỉnh. Điều 10 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) và Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 [115, Khoản 1 Điều 8, điểm a khoản 1 Điều 15 và khoản 10 Điều 32], Luật Đầu tư công năm 2024 quy định cơ quan, đơn vị thuộc cấp tỉnh (UBND cấp tỉnh) phải công khai, minh bạch thông tin về tổ chức và hoạt động, đặc biệt là việc phân bổ dự toán ngân sách, kế hoạch đầu tư công, quy hoạch sử dụng đất, tài nguyên và tài sản công.

Trong công tác cán bộ, Luật Cán bộ, công chức năm 2025 quy định cụ thể về tính công khai, minh bạch trong quy trình tuyển dụng, quy hoạch, bổ nhiệm, điều động và đánh giá CBCC dựa trên sản phẩm đầu ra định lượng, ngăn chặn sự tùy tiện độc quyền của người đứng đầu địa phương.

Kết quả thực hiện công khai, minh bạch của CQĐP cấp tỉnh ghi nhận bước chuyển biến mạnh mẽ. Trong Báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2024 (công bố ngày 15/4/2025) ở trục nội dung số 2 "Công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách", giữa các địa phương có tỷ lệ cao người dân nhận được thông tin chính sách, pháp luật từ chính quyền, đó là thông tin hữu ích và đáng tin cậy, đặc biệt là thông tin về danh sách hộ nghèo, thu chi ngân sách cấp xã và quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất, giá bồi thường thu hồi đất.

Thứ tư, pháp luật đã bước đầu xác lập trách nhiệm giải trình như một nội dung quan trọng trong kiểm soát quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Trách nhiệm giải trình đã được chuyển hóa từ nguyên tắc chính trị thành nghĩa vụ pháp lý thực định bắt buộc của cá nhân và thiết chế cấp tỉnh. Điều 121 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2025 quy định rõ nghĩa vụ giải trình của CQĐP (đặc biệt là cá nhân Chủ tịch UBND cấp tỉnh và Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn) trước HĐND cùng cấp, trước Nhân dân và cơ quan nhà nước cấp trên về các quyết định quản lý và hoạt động công vụ thuộc thẩm quyền.

Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 và hệ thống Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo năm 2025 buộc người đứng đầu chính quyền cấp tỉnh phải trực tiếp đối thoại, tiếp công dân, giải quyết dứt

điểm các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo và cung cấp thông tin chính thống, kịp thời cho người dân và cơ quan báo chí.

Theo các Báo cáo tổng hợp kết quả giám sát hằng năm của Thường trực HĐND cấp tỉnh, cơ chế giải trình tại các phiên họp chất vấn đã đi vào thực chất, buộc UBND và các Giám đốc Sở phải làm rõ nguyên nhân và tiến độ xử lý các điểm nghẽn điều hành.

Báo cáo Chỉ số PAPI năm 2024 (công bố ngày 15/4/2025) ở trục nội dung số 3 về "Trách nhiệm giải trình với người dân" minh chứng tỷ lệ người dân nhận được phản hồi, giải thích thỏa đáng từ chính quyền địa phương khi thực hiện quyền kiến nghị, khiếu nại tăng lên. Việc tổ chức các ngày tiếp công dân định kỳ của Chủ tịch UBND tỉnh đã được chuẩn hóa và lưu vết bằng báo cáo số liệu cụ thể.

*Thứ năm, các quy định về kiểm soát đạo đức công vụ, liêm chính công vụ và trách nhiệm nghề nghiệp của cán bộ, công chức thuộc CQĐP cấp tỉnh ngày càng được chú trọn*g.

Nội dung này đánh dấu bước tiến bộ lớn khi pháp luật thực định chuyển trọng tâm từ kiểm soát "cơ quan" sang kiểm soát chặt chẽ "hành vi cá nhân" thông qua các biện pháp phòng ngừa chủ động. Luật Cán bộ, công chức năm 2025 quy định cụ thể về chuẩn mực đạo đức công vụ, kỷ luật kỷ cương hành chính và thiết lập chế tài hành chính trực tiếp (đình chỉ công tác, miễn nhiệm, điều chuyển) đối với cá nhân CBCC có biểu hiện né tránh, đùn đẩy trách nhiệm, sợ sai mà không cần chờ hậu quả nghiêm trọng xảy ra.

Đồng thời, Điều 20 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) kiểm soát trực tiếp hành vi của người có chức vụ bằng quy định bắt buộc phải báo cáo khi có xung đột lợi ích, nghiêm cấm lạm dụng thẩm quyền công vụ để ký kết hợp đồng, phê duyệt dự án cho các doanh nghiệp là người thân. Cơ chế kiểm soát tài sản, thu nhập (Điều 10) được thực hiện định kỳ để ngăn chặn các biểu hiện tha hóa quyền lực, trục lợi chính sách tại địa phương.

Theo Báo cáo công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực định kỳ của Chính phủ và UBND các tỉnh ghi nhận kết quả tích cực trong việc chủ động phát hiện, xử lý nghiêm minh các cán bộ, công chức vi phạm đạo đức nghề nghiệp, kiểm soát hiệu quả tình trạng xung đột lợi ích thông qua quy định chuyển đổi vị trí công tác của công chức theo quy định [40].

Báo cáo Chỉ số PAPI năm 2024, trong trục nội dung "Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công" cho biết tỷ lệ người dân phải trả chi phí ngoài quy định (vòi vĩnh, nhũng nhiễu) khi thực hiện các dịch vụ hành chính công như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy phép xây dựng, thủ tục hành chính... giảm nhiều so với năm 2023. Điều này thể hiện tính liêm chính và trách nhiệm nghề nghiệp của đội ngũ CBCC thuộc CQĐP cấp tỉnh ngày càng được nâng cao.

Quy định về phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, phương thức giám sát đã được pháp luật quy định tương đối toàn diện, bao gồm giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí và Nhân dân.

Phương thức này đã phát huy vai trong việc theo dõi, xem xét, đánh giá toàn diện hoạt động thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh. Trên cơ sở hành lang pháp lý của Hiến pháp năm 2013, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Công đoàn, Luật thanh niên và Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2025, hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội đối với địa phương và giám sát chuyên đề của HĐND cấp tỉnh, đã đi vào thực chất. Cơ chế chất vấn, giải trình bắt buộc tại kỳ họp buộc UBND và người đứng đầu các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh phải chịu trách nhiệm trực diện về các quyết định điều hành hành chính. Giám sát của Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh được tăng cường khi yêu cầu HĐND, UBND thực hiện chế độ thông báo tình hình của địa phương, lắng nghe ý kiến, kiến nghị [112, Điều 116].

Thứ hai, thanh tra và kiểm tra đã trở thành phương thức kiểm soát trực tiếp trong quản lý nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh.

Luật Thanh tra năm 2025 đã chuẩn hóa quy trình, thẩm quyền và trách nhiệm của Thanh tra Chính phủ và Thanh tra cấp tỉnh. Luật quy định việc chuyển trọng tâm sang phòng ngừa chủ động, thực hiện hậu kiểm công vụ và áp dụng các biện pháp ngăn chặn kịp thời đối với các quyết định hành chính trái pháp luật của UBND và cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, loại bỏ nguy cơ thất thoát tài sản nhà nước từ khâu tham mưu hồ sơ. Trong công tác phối hợp hoạt động thanh tra, kiểm toán nhà nước, điều tra, kiểm sát, kiểm tra, Điều 56 quy định phối hợp trong hoạt động thanh tra, điều tra, kiểm sát; Điều 58 quy định

phối hợp trong hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý trường hợp chồng chéo, trùng lặp. Đây là bước tiến quan trọng trong việc làm cho phương thức thanh tra, kiểm tra có tính liên thông và giảm nguy cơ trùng lặp trong kiểm soát QLNN.

Theo Báo cáo công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, lãng phí ngày 4/7/2026 của Thanh tra Chính phủ (Dự thảo), trong 6 tháng đầu năm 2026, toàn ngành Thanh tra đã bám sát định hướng và kế hoạch được duyệt để triển khai đồng bộ 1.745 cuộc thanh tra tại 3.469 đơn vị, ban hành 1.122 kết luận thanh tra. Báo cáo số 653/BC-CP ngày 17/10/2024 ghi nhận việc thanh tra trách nhiệm thực hiện công vụ tại các địa phương Bắc Ninh, Đà Nẵng, Đồng Nai. Về phối hợp kiểm soát, Báo cáo số 653/BC-CP đánh giá có sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng ở trung ương, địa phương, trong đó có thanh tra, kiểm toán dưới sự chỉ đạo của Ban Chỉ đạo phòng, chống tham nhũng, tiêu cực cấp tỉnh.

Thứ ba, kiểm toán nhà nước đã được xác lập là phương thức kiểm soát chuyên sâu đối với tài chính công và tài sản công ở địa phương.

Dựa trên quy định của Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm soát bắt buộc và định kỳ đối với việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công tại địa phương. Phương thức này bảo đảm tính công khai, minh bạch, kỷ luật tài khóa nghiêm ngặt và tối ưu hóa hiệu quả sử dụng nguồn lực công được Trung ương phân cấp cho tỉnh, khắc phục triệt để tình trạng lãng phí đầu tư công.

Các Báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách địa phương hằng năm của Kiểm toán nhà nước cung cấp số liệu minh chứng khách quan, chỉ ra tiến độ giải ngân vốn đầu tư công trung hạn và việc quản lý tài sản công của các tỉnh, thành phố đã đi vào nền nếp, đúng mục tiêu quản lý nhà nước. Báo cáo kiểm toán năm 2024 có kiến nghị kiểm điểm trách nhiệm tập thể, cá nhân cụ thể. Đây là minh chứng cho thấy kiểm toán đã tạo áp lực trách nhiệm sau kiểm soát, dù vẫn cần tiếp tục tăng cường hiệu lực thực hiện kiến nghị.

Thứ tư, xét xử hành chính và kiểm sát hoạt động tư pháp đã trở thành phương thức kiểm soát pháp lý quan trọng đối với hoạt động thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Theo quy định tại Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính... năm 2025, thẩm quyền xét xử sơ thẩm các khiếu kiện hành chính đối với quyết định, hành vi của UBND và người có thẩm quyền cấp tỉnh được giao cho Tòa

án nhân dân khu vực xét xử sơ thẩm nhằm bảo đảm tính độc lập tư pháp. Đồng thời, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2025 bảo đảm quyền hạn của Viện kiểm sát nhân dân khu vực và cấp tỉnh trong việc kiểm sát chặt chẽ hoạt động tố tụng, buộc CQĐP cấp tỉnh phải tham gia tòa với tư cách đương sự bình đẳng trước pháp luật.

Từ ngày 1/7/2025, hệ thống tòa án đã chuyển từ mô hình 4 cấp sang 3 cấp; kết thúc hoạt động của 3 TAND cấp cao; hợp nhất 63 TAND cấp tỉnh thành 34 TAND cấp tỉnh; sắp xếp lại 693 TAND cấp huyện thành 355 TAND khu vực. Từ ngày 1/7/2025 đến ngày 30/4/2026,các tòa án đã thụ lý 728.316 vụ việc, giải quyết 520.259 vụ việc, đạt tỷ lệ 71,43%; số lượng vụ việc thụ lý tăng 25.985 vụ so với cùng kỳ năm trước. Tỷ lệ bản án, quyết định bị hủy, sửa do nguyên nhân chủ quan đáp ứng yêu cầu Quốc hội giao.

Thứ năm, phản biện xã hội, giám sát xã hội đã được ghi nhận là phương thức kiểm soát xã hội đối với CQĐP cấp tỉnh.ngày càng rõ nét

Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi) quy định quyền và trách nhiệm phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (khoản 5, Điều 3) và quy định cụ thể về hoạt động PBXH tại chương VI của Luật này. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phản biện xã hội, kiến nghị hoàn thiện chính sách, pháp luật về phòng, chống tham nhũng và giám sát việc thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng; cơ quan báo chí, nhà báo có trách nhiệm đấu tranh chống tham nhũng, đưa tin về hoạt động phòng, chống tham nhũng và vụ việc tham nhũng; công dân, Cùng với Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và Luật Tiếp cận thông tin, các quy định này tạo kênh để xã hội phát hiện, phản ánh và yêu cầu xử lý hành vi lạm quyền, tiêu cực, tham nhũng trong hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Báo cáo Chỉ số PAPI 2024 (công bố năm 2025) cung cấp số liệu minh chứng thực tế rất rõ nét: tại trục 2 (Công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách), việc công khai danh sách hộ nghèo và ngân sách cấp xã có sự chuyển biến tích cực, giúp người dân thực hiện tốt quyền giám sát tại cơ sở. Tại trục 4 (Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công), dữ liệu khảo sát PAPI ghi nhận thực trạng tích cực khi tỷ lệ người dân phải trả "chi phí ngoài quy định" khi làm thủ tục hành chính công

(như cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) đã giảm thiểu đáng kể, minh chứng cho hiệu quả của phương thức giám sát xã hội [39].

Thứ sáu, công khai, minh bạch và kiểm soát trên môi trường số đã bước đầu được pháp luật ghi nhận như phương thức kiểm soát mới, phù hợp với yêu cầu quản trị hiện đại.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) đặt công khai, minh bạch thành nguyên tắc phòng ngừa tham nhũng; Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 tạo cơ sở để công dân yêu cầu và tiếp cận thông tin của cơ quan nhà nước; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 quy định văn bản hướng dẫn áp dụng văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của cơ quan ban hành. Đặc biệt, Luật Thanh tra năm 2025 quy định tại Điều 60 về hiện đại hóa hoạt động thanh tra. Luật Chuyển đổi số năm 2025 yêu cầu các cơ quan nhà nước có trách nhiệm thực hiện cung cấp dịch vụ công, công tác quản trị nội bộ, chỉ đạo, điều hành, giám sát, kiểm tra thực hiện toàn trình trên môi trường số , Việc công khai dữ liệu, minh bạch thông tin và thực hiện giám sát điện tử giúp lưu vết tự động toàn bộ quá trình xử lý hồ sơ công vụ của CBCC. Trách nhiệm giải trình được thực hiện thông qua hình thức trực tuyến đã được bổ sung.

Số liệu từ Báo cáo Chỉ số PAPI 2024 tại Trục 8 (Quản trị điện tử) cho biết cổng thông tin điện tử của các địa phương đã đăng tải nhiều thông tin mà người dân cần và dễ tra cứu, cổng dịch vụ công trực tuyến được người dân tin tưởng sử dụng các dịch vụ và có thể thanh toán trực tuyến. Việc lưu vết kỹ thuật số giúp các cơ quan thanh tra nội bộ dễ dàng kiểm tra thời gian xử lý hồ sơ, nâng cao tính chịu trách nhiệm của bộ máy CQĐP cấp tỉnh [39].

Với kết quả trên, đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, có thể thấy nhóm quy định về nội dung và phương thức kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh đã đạt được mức độ nhất. Các quy định trong nhóm này bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất với Hiến pháp và các luật có liên quan. Nội dung kiểm soát ngày càng toàn diện, không chỉ giới hạn ở tính hợp hiến, hợp pháp của quyết định quản lý nhà nước mà còn mở rộng sang tính hợp lý, hiệu lực, hiệu quả, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát đạo đức công vụ, liêm chính công vụ và quản lý, sử dụng nguồn lực công. Bên cạnh đó, hệ thống phương thức kiểm soát đã được thiết lập tương đối đầy đủ và đồng bộ, bao gồm giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, xét xử hành chính, kiểm sát hoạt động tư pháp, phản biện xã hội, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và giám sát của Nhân dân. Các phương thức này từng bước tạo

lập cơ chế kiểm soát đa chiều, góp phần giới hạn và kiểm soát thực chất việc thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh, nhất là trong các lĩnh vực có nguy cơ phát sinh lạm quyền, tham nhũng và lợi ích nhóm như đất đai, đầu tư công, tài chính công và công tác cán bộ. Theo Báo cáo công tác thanh tra năm 2024, toàn ngành Thanh tra đã triển khai 3.910 cuộc thanh tra hành chính và 58.025 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành; Báo cáo kiểm toán năm 2024 cũng kiến nghị xử lý tài chính, kiểm điểm trách nhiệm nhiều tập thể, cá nhân liên quan đến quản lý ngân sách, đầu tư công tại địa phương, cho thấy các phương thức kiểm soát đã phát huy hiệu quả nhất định.

Đồng thời, pháp luật đã từng bước gắn nội dung kiểm soát với yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; bảo đảm sự cân bằng giữa mở rộng quyền tự chủ địa phương với tăng cường kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Đặc biệt, cùng với quá trình chuyển đổi số quốc gia, pháp luật đã bước đầu ghi nhận công khai dữ liệu, giám sát điện tử, lưu vết số và kiểm soát trên môi trường mạng như những phương thức kiểm soát mới. Kết quả Chỉ số PAPI những năm gần đây cho thấy các nội dung về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát tham nhũng và quản trị điện tử đều có sự cải thiện đáng kể [39].

3.1.1.4. Nhóm quy định về trách nhiệm giải trình trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, pháp luật hiện hành đã bước đầu xác định tương đối rõ chủ thể có trách nhiệm giải trình trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

Luật Tổ chức CQĐP năm 2025 chỉ rõ tổ chức CQĐP phải bảo đảm trách nhiệm giải trình gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực [134, khoản 2 Điều 4]. Việc phân định thẩm quyền của CQĐP phải bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và thực hiện có hiệu quả việc kiểm soát quyền lực gắn với trách nhiệm kiểm tra, thanh tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên [134, điểm d, khoản 2, Điều 11]. Trách nhiệm giải trình không chỉ đặt ra đối với CQĐP cấp tỉnh với tư cách là thiết chế thực hiện QLNN ở địa phương, mà còn đặt ra đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Điều 15 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) quy định cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao

khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó; người thực hiện trách nhiệm giải trình là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc người được phân công, ủy quyền hợp pháp. Quy định này có ý nghĩa quan trọng vì đã chuyển trách nhiệm giải trình từ yêu cầu chính trị - hành chính sang nghĩa vụ pháp lý cụ thể của cơ quan và cá nhân thực thi quyền lực công. Đối với CQĐP cấp tỉnh, quy định này là cơ sở để xác định trách nhiệm giải trình của UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh và cán bộ, công chức trực tiếp ban hành, tham mưu hoặc tổ chức thực hiện quyết định quản lý nhà nước.

Thứ hai, pháp luật đã từng bước mở rộng nội dung trách nhiệm giải trình từ việc báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ sang giải trình về căn cứ pháp lý, căn cứ thực tiễn, tính hợp pháp, tính hợp lý và trách nhiệm trong thực thi quyền lực. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) đặt trách nhiệm giải trình trong tổng thể các biện pháp phòng ngừa tham nhũng, gắn với công khai, minh bạch, kiểm soát xung đột lợi ích và xử lý hành vi vi phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng. Điều 9 của Luật này quy định cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai, minh bạch thông tin về tổ chức và hoạt động của mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước; Điều 94 xác định vi phạm quy định về công khai, minh bạch, định mức, tiêu chuẩn, quy tắc ứng xử, xung đột lợi ích là hành vi vi phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng. Như vậy, nội dung giải trình không chỉ dừng ở việc trả lời "đã làm gì" mà còn phải làm rõ "vì sao làm", "làm trên căn cứ nào", "hiệu quả ra sao", "có tuân thủ quy định về công khai, minh bạch, liêm chính hay không". Đây là bước phát triển quan trọng, nhất là trong bối cảnh phân quyền, phân cấp đòi hỏi CQĐP cấp tỉnh phải giải trình về việc sử dụng quyền tự chủ và hiệu quả quản trị địa phương.

Thứ ba, pháp luật hiện hành đã ghi nhận nhiều hình thức và phương thức thực hiện trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh.

Trách nhiệm giải trình được thực hiện thông qua báo cáo công tác, trả lời chất vấn, giải trình trước cơ quan dân cử, cung cấp thông tin, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, giải trình trong thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, tố tụng hành chính và thông qua công khai thông tin trên môi trường số. Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 ghi nhận quyền tiếp cận thông tin của công dân và trách nhiệm cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước; Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2018 và Luật Tiếp công dân năm 2013 (sửa đổi, bổ sung ở Luật số 136/2025/QH15 năm 2025) tạo cơ sở để người dân yêu cầu cơ quan nhà

nước xem xét, trả lời, giải thích và chịu trách nhiệm đối với quyết định, hành vi hành chính. Bên cạnh đó, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 quy định trách nhiệm tiếp nhận, xử lý kiến nghị, hướng dẫn áp dụng và tổ chức thi hành văn bản; Điều 62, Điều 63 của Luật này quy định cơ chế giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật của CQĐP. Như vậy, pháp luật đã hình thành nhiều kênh giải trình khác nhau, góp phần làm cho hoạt động của CQĐP cấp tỉnh được đặt dưới sự kiểm tra, giám sát và phản hồi từ nhiều chủ thể.

Thứ tư, pháp luật đã từng bước xác lập mối quan hệ giữa trách nhiệm giải trình với công khai, minh bạch trong hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Công khai, minh bạch là điều kiện để người dân, cơ quan dân cử, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí và các chủ thể kiểm soát khác có căn cứ yêu cầu giải trình. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) coi công khai, minh bạch là một trong những biện pháp quan trọng để phòng ngừa tham nhũng; Điều 9 quy định nguyên tắc công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị. Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 tạo cơ sở pháp lý để công dân tiếp cận thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra hoặc nắm giữ.

Báo cáo Chỉ số PAPI năm 2024 (công bố tháng 4 năm 2025). Tại Trục 2 (Công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách) và Trục 8 (Quản trị điện tử), số liệu ghi nhận sự gia tăng tỷ lệ người dân tiếp cận thông tin quy hoạch và sử dụng hệ thống Cổng dịch vụ công trực tuyến cấp tỉnh. Việc số hóa và lưu vết kỹ thuật số quá trình xử lý hồ sơ công vụ đã nâng cao năng lực giải trình của bộ máy hành chính trên môi trường mạng trước Nhân dân và cơ quan báo chí theo Luật Báo chí năm 2025.

Thứ năm, pháp luật đã bước đầu quy định trách nhiệm pháp lý khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ trách nhiệm giải trình.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) quy định người có hành vi tham nhũng phải bị xử lý nghiêm minh, kể cả người đã nghỉ hưu, thôi việc, chuyển công tác; tùy tính chất, mức độ vi phạm có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Điều 94 của Luật này cũng xác định các hành vi vi phạm quy định về công khai, minh bạch, quy tắc ứng xử, xung đột lợi ích, nghĩa vụ báo cáo về hành vi tham nhũng là hành vi vi phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng. Điều đó cho thấy việc không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ công khai, minh bạch, báo cáo, giải trình trong một số

trường hợp đã được gắn với hậu quả pháp lý cụ thể. Ngoài ra, thông qua pháp luật về cán bộ, công chức, khiếu nại, tố cáo, tiếp công dân, thanh tra, kiểm toán và tố tụng hành chính, trách nhiệm giải trình còn gắn với trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm bồi thường hoặc trách nhiệm hình sự tùy theo tính chất, mức độ vi phạm.

Theo Báo cáo số 653/BC-CP ngày 17/10/ 2024 của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực năm 2024 cho thấy kết quả tích cực trong khâu hậu kiểm, xử lý nghiêm minh các cá nhân, cán bộ lãnh đạo quản lý thuộc CQĐP cấp tỉnh lạm dụng chức vụ hoặc bao che sai phạm liên quan đến quản lý nguồn lực công, góp phần phòng ngừa hiệu quả lợi ích nhóm và tha hóa quyền lực [40].

Thứ sáu, pháp luật đã từng bước xác lập trách nhiệm giải trình trong mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương.

Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia tại Điều 96; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 tiếp tục đặt cơ sở cho việc phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa Trung ương và địa phương, nhất là trong bối cảnh tổ chức CQĐP hai cấp. Trong quan hệ này, CQĐP cấp tỉnh không chỉ có trách nhiệm tổ chức thực hiện quyền lực được giao mà còn phải báo cáo, giải trình về kết quả thực hiện nhiệm vụ, việc sử dụng nguồn lực công, hiệu quả quản trị, trách nhiệm của người đứng đầu và việc tuân thủ pháp luật trong quá trình thực hiện quyền được phân quyền, phân cấp. Cùng với đó, các phương thức giám sát của Quốc hội, kiểm tra của Chính phủ, thanh tra, kiểm toán, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật và tố tụng hành chính tạo thành cơ sở để cơ quan trung ương yêu cầu địa phương giải trình về việc thực hiện QLNN. Điều này thể hiện xu hướng chuyển từ quản lý địa phương theo mệnh lệnh hành chính sang kiểm soát dựa trên trách nhiệm giải trình, kết quả thực hiện nhiệm vụ và hiệu quả quản trị địa phương.

Báo cáo số 43/BC-KTNN ngày 13/5/2025 của Kiểm toán Nhà nước về tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2024. Các số liệu công khai, minh bạch từ báo cáo này đã chứng minh việc Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán bắt buộc đối với quyết toán ngân sách địa phương và quản lý tài sản công, buộc các tỉnh, thành phố phải giải trình chi tiết dòng vốn trung hạn, đảm bảo tính hiệu quả và kỷ luật tài chính nghiêm ngặt.

Với kết quả như trên, trong nhóm quy định này, đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật ở nhóm quy định này cũng đã đạt được. Các quy định về trách nhiệm giải trình cơ bản bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất với Hiến pháp và các luật liên quan.. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đã xác định việc tổ chức chính quyền địa phương phải gắn với công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực; đồng thời Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025), khoản 3, Điều 1, đã xác định việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó. Về tính đầy đủ và đồng bộ, hành lang pháp lý đã định hình rõ chủ thể (từ UBND cấp tỉnh đến công chức tham mưu trực tiếp) và mở rộng nội dung giải trình sang cả căn cứ pháp lý, tính hợp lý và hiệu quả thực thi gắn với kiểm soát xung đột lợi ích. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) đã gắn trách nhiệm giải trình với công khai, minh bạch, kiểm soát xung đột lợi ích và xử lý vi phạm (Điều 9, Điều 94).

Về khả năng giới hạn quyền lực, công cụ giải trình thông qua các phiên chất vấn của HĐND, thanh tra, kiểm toán đã cá biệt hóa trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu sở, ngành trong các lĩnh vực như đất đai, đầu tư công thay vì phê bình tập thể chung chung. Về sự cân bằng phân cấp và minh bạch, trong điều kiện vận hành mô hình CQĐP hai cấp tinh gọn, cơ chế này bảo đảm nguyên tắc địa phương được quyết nhưng phải giải trình được, đáp ứng yêu cầu kiểm soát tài sản công, ngân sách.

Về tính khả thi và khả năng thích ứng với chuyển đổi số, pháp luật đã bước đầu gắn trách nhiệm giải trình với công khai dữ liệu, cung cấp thông tin, cổng dịch vụ công trực tuyến và lưu vết quá trình xử lý hồ sơ trên môi trường số. Chỉ số PAPI năm 2024, nhất là các trục về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và quản trị điện tử, cho thấy xu hướng cải thiện trong khả năng tiếp cận thông tin và giám sát của người dân.

3.1.1.5. Nhóm quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, pháp luật đã từng bước xác lập căn cứ nhận diện hành vi vi phạm trong thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

Các hành vi như lạm quyền, vượt quyền, lợi dụng chức vụ, quyền hạn, thiếu trách nhiệm trong quản lý, điều hành, vi phạm công khai, minh bạch, vi phạm xung đột lợi ích, sử dụng quyền lực vì mục đích tư lợi đã được nhận diện trong nhiều văn bản pháp luật. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) quy định về công khai, minh bạch, kiểm soát xung đột lợi ích, xử lý tham nhũng và xử lý hành vi khác vi phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng; Điều 73 quy định trách nhiệm của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng; Điều 94 liệt kê các hành vi vi phạm khác về công khai, minh bạch, định mức, tiêu chuẩn, quy tắc ứng xử, xung đột lợi ích. Đây là cơ sở quan trọng để xác định hành vi vi phạm không chỉ dưới góc độ tham nhũng mà còn dưới góc độ tha hóa quyền lực, thiếu trách nhiệm và vi phạm liêm chính công vụ.

Thứ hai, pháp luật đã hình thành tương đối đầy đủ các hình thức trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Đối với cán bộ, công chức, Nghị định số 172/2025/NĐ-CP ngày 30/6/2025 của Chính phủ (thay thế Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020) quy định nguyên tắc, hình thức, thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật. Các hình thức kỷ luật gồm khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc tùy đối tượng và mức độ vi phạm. Đối với hành vi tham nhũng, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) quy định người có hành vi tham nhũng phải bị xử lý nghiêm minh, tài sản tham nhũng phải được thu hồi, thiệt hại do tham nhũng gây ra phải được bồi thường. Bên cạnh trách nhiệm kỷ luật, hành chính, dân sự và hình sự, pháp luật còn ghi nhận trách nhiệm chính trị thông qua miễn nhiệm, bãi nhiệm, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với chức danh do cơ quan dân cử bầu hoặc phê chuẩn.

Thực tế, trong Báo cáo số 653/BC-CP ngày 17/10/2024 của Chính phủ [40] cho thấy trong năm 2024 đã có các vụ việc liên quan đến tham nhũng đã bị xử lý hình sự (917 vụ với 2.418 bị cáo, trong đó 13 bị cáo bị tuyên phạt tù chung thân hoặc tử hình); trách nhiệm hành chính ở ngành Thanh tra (89.779 quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức, cá nhân, với số tiền 4.260 tỷ đồng); xử lý kỷ luật (52 người đứng đầu, cấp phó người đứng đầu bị xử lý do thiếu trách nhiệm để xảy ra tham nhũng, gồm 19 người bị khiển trách, 17 người bị cảnh cáo và 16 người bị cách chức); việc thu hồi tài sản, khắc phục hậu quả được thực hiện thông qua thi hành án dân sự trong các vụ án hình sự về tham nhũng, kinh tế, với 9.211 việc và trên 22.177 tỷ đồng.

Trong số vụ việc này có tỷ lệ nhất định là CBCC của CQĐP cấp tỉnh. Riêng đối với CQĐP cấp tỉnh, Bộ Tư pháp đã tiếp nhận, phân loại 3.219 văn bản của HĐND, UBND cấp tỉnh, qua đó kiến nghị xử lý 102 văn bản có quy định trái pháp luật về thẩm quyền, nội dung.

Thứ ba, pháp luật đã quy định ngày càng rõ hơn về thẩm quyền và trình tự xử lý trách nhiệm pháp lý.

Hoạt động phát hiện vi phạm được thực hiện thông qua giám sát của Quốc hội, HĐND; thanh tra, kiểm tra; kiểm toán; giải quyết khiếu nại, tố cáo; tố tụng hành chính; điều tra, truy tố, xét xử. Luật Thanh tra năm 2025 quy định thanh tra là hoạt động xem xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị xử lý đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn; đồng thời quy định cơ chế phối hợp giữa thanh tra với điều tra, kiểm sát và kiểm toán, trong đó có quy định về phối hợp hoạt động và xử lý chồng chéo, trùng lặp. Điều này góp phần hình thành quy trình kiểm soát từ phát hiện, kết luận, kiến nghị đến chuyển hồ sơ và xử lý trách nhiệm.

Minh chứng cho luận điểm này, Báo cáo số 47/BC-KTNN ngày 06/04/2026 về tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2025 chỉ rõ thẩm quyền và trình tự mà Kiểm toán Nhà nước phát hiện sai phạm trong kỷ luật tài khóa và quyết toán ngân sách tại các địa phương. Theo đó, Kiểm toán nhà nước đã tiến hành trình tự chuyển giao hồ sơ sang cơ quan điều tra và cơ quan thanh tra. Từ đó, nâng cao tỷ lệ thu hồi tài sản công cho nhà nước và xử lý nghiêm chủ thể vi phạm.

Thứ tư, pháp luật đã xác lập rõ hơn trách nhiệm pháp lý của người đứng đầu CQĐP cấp tỉnh và cơ quan thuộc CQĐP cấp tỉnh.

Điều 73 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) quy định người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu chịu trách nhiệm trực tiếp hoặc liên đới khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách. Tùy trường hợp có thể bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Quy định này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với Chủ tịch UBND cấp tỉnh, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh và các chủ thể quản lý nguồn lực công ở địa phương, vì đã chuyển từ trách nhiệm tập thể sang trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm người đứng đầu.

Báo cáo số 653/BC-CP ngày 17/10/2024 cho thấy trách nhiệm của người đứng đầu đã được thực hiện thông qua các hình thức kỷ luật cụ thể: 52 người đứng đầu, cấp phó bị

xử lý do thiếu trách nhiệm để xảy ra tham nhũng (19 người bị khiển trách, 17 người bị cảnh cáo và 16 người bị cách chức). Kết quả này dù chung cho các cơ quan, đơn vị khác nhưng đã minh chứng rõ việc xử lý trách nhiệm người đứng đầu, cấp phó người đứng đầu của CQĐP cấp tỉnh và cơ quan thuộc CQĐP cấp tỉnh nếu để xảy ra tham nhũng bên cạnh việc xử lý trách nhiệm đối với người trực tiếp vi phạm (mà còn đối với người có trách nhiệm quản lý).

Thứ năm, pháp luật đã gắn xử lý trách nhiệm pháp lý với phòng ngừa vi phạm trong kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) không chỉ quy định xử lý tham nhũng mà còn thiết lập hệ thống biện pháp phòng ngừa như công khai, minh bạch, kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm soát tài sản, thu nhập, quy tắc ứng xử, trách nhiệm giải trình, vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí và Nhân dân trong phát hiện, phản ánh, tố cáo tham nhũng. Điều 74 quy định trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; Điều 75 quy định trách nhiệm của báo chí; Điều 77 quy định trách nhiệm của công dân, Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng. Như vậy, xử lý trách nhiệm pháp lý không còn là khâu cuối cùng tách rời mà gắn với phòng ngừa, phát hiện sớm.

Báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2024 (công bố tháng 4 năm 2025), tại Trục 2 (Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công) chỉ rõ việc người dân và báo chí tăng cường quyền tiếp cận thông tin, giám sát tài sản công qua môi trường số. Từ đó, đã tạo ra áp lực phòng ngừa từ sớm, giảm thiểu áp lực xử lý chế tài hậu kiểm đối với bộ máy chính quyền cấp tỉnh.

Thứ sáu, pháp luật đã bước đầu đặt nền tảng cho xử lý trách nhiệm pháp lý trong bối cảnh đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số.

Luật Thanh tra năm 2025 quy định hiện đại hóa hoạt động thanh tra, xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ công tác thanh tra, ứng dụng công nghệ thông tin và công nghệ số trong hoạt động thanh tra. Đây là cơ sở quan trọng để nâng cao khả năng truy vết, quản lý dữ liệu, theo dõi kết luận thanh tra, phát hiện dấu hiệu bất thường trong hoạt động quản lý nhà nước. Việc ứng dụng công nghệ giúp tăng cường khả năng truy vết dữ liệu gốc, kiểm soát quy trình ra quyết định hành chính trên hệ thống mạng. Từ đó nâng cao tính minh bạch,

giúp cơ quan kiểm soát kịp thời phát hiện và xử lý các hành vi lợi dụng khoảng trống pháp lý hoặc công nghệ để trục lợi, lạm dụng quyền lực công.

Tại Trục 8 (Quản trị điện tử) của Báo cáo Chỉ số PAPI năm 2024, việc số hóa toàn bộ quy trình tiếp nhận, xử lý hồ sơ hành chính trên Cổng dịch vụ công trực tuyến cấp tỉnh đã tạo ra các lưu vết không thể xóa sửa. Đây là minh chứng thực tế rõ ràng nhất cho thấy công nghệ số đã giúp truy vết hành vi nhũng nhiễu của CBCC, giúp các cơ quan thanh tra dễ dàng rà soát, xác định chính xác thời gian, chủ thể làm chậm trễ hoặc làm sai lệch hồ sơ để áp dụng chế tài xử lý kịp thời.

Với kết quả trên, đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, nhóm quy định này đã đạt được mức độ theo yêu cầu. Các quy định trong nhóm này cơ bản bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất với Hiến pháp và hệ thống pháp luật hiện hành. Pháp luật đã hình thành tương đối đồng bộ các loại trách nhiệm pháp lý gồm trách nhiệm kỷ luật, hành chính, dân sự, hình sự và trách nhiệm chính trị; đồng thời quy định khá rõ thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử lý trách nhiệm thông qua hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử và kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật. Đặc biệt, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) đã góp phần chuyển mạnh từ trách nhiệm tập thể sang trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm của người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng, vi phạm hoặc buông lỏng quản lý (Điều 73 và Điều 94). Đồng thời, các quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý ngày càng gắn chặt với trách nhiệm giải trình, công khai, minh bạch và kiểm soát quyền lực trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền. Việc xử lý trách nhiệm còn được kết hợp với các cơ chế phòng ngừa như kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm soát tài sản, thu nhập, công khai thông tin và giám sát xã hội. Báo cáo số 125/BC-KTNN ngày 22/5/2024 của Kiểm toán nhà nước cho thấy nhiều trường hợp vi phạm trong quản lý ngân sách, đầu tư công, đất đai tại địa phương đã được phát hiện, xử lý và kiến nghị thu hồi tài sản, góp phần nâng cao hiệu lực kiểm soát quyền lực. Trong bối cảnh xây dựng chính quyền số và chuyển đổi số quốc gia, nhóm quy định này bước đầu tạo nền tảng cho việc truy vết, giám sát và xử lý trách nhiệm trên môi trường số thông qua cơ sở dữ liệu điện tử, số hóa hồ sơ công vụ và hiện đại hóa hoạt động thanh tra, kiểm toán. Kết quả Chỉ số PAPI năm 2024 về quản trị điện tử cho thấy việc lưu vết số trong giải quyết thủ tục hành chính đã góp phần nâng cao khả năng phát hiện vi phạm và xác định trách nhiệm của cá nhân, tổ chức có liên quan.

3.1.2. Kết quả đạt được của các điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam

*** Kết quả bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh**

Thứ nhất, các chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực trong điều kiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, tăng tính chủ động địa phương để phòng ngừa tha hoá quyền lực đã được thể chế hóa ngày càng đầy đủ trong pháp luật.

Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam và nay là Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng đã xác định rõ yêu cầu này. Hệ thống quy định hiện hành đã chuyển dịch mạnh mẽ từ tư duy "quản lý mệnh lệnh" sang "kiểm soát quyền lực" thông qua các thiết chế tiền kiểm và hậu kiểm công vụ thể hiện trong nhiều văn bản pháp luật, nhằm nhận diện và xử lý nghiêm minh các hành vi lạm quyền, vượt quyền, trục lợi chính sách tại địa phương. Việc chuyển sang mô hình CQĐP hai cấp từ ngày 01/7/2025 càng cho thấy yêu cầu kiểm soát QLNN được đặt ra đồng thời với việc mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương theo đúng định hướng của Đảng.

Thứ hai, các chủ trương của Đảng về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực đã tạo động lực mạnh mẽ cho việc hoàn thiện pháp luật kiểm soát quyền lực.

Đại hội XIII và tiếp nối ở Đại hội XIV của Đảng, công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực được xác định là nhiệm vụ trọng tâm, thường xuyên của cả hệ thống chính trị. Dưới sự lãnh đạo của Đảng, đặc biệt là Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, nhiều quy định pháp luật liên quan đến kiểm soát quyền lực đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng chặt chẽ hơn. Các cơ chế công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát tài sản, thu nhập, xử lý trách nhiệm người đứng đầu và xử lý vi phạm trong thực thi công vụ đã từng bước được hoàn thiện. Báo cáo của Chính phủ, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán nhà nước và Ban Nội chính Trung ương trong những năm gần đây cho thấy số lượng vụ việc tham nhũng, tiêu cực được phát hiện và xử lý tăng lên đáng kể; nhiều vụ án lớn liên quan đến cán bộ lãnh đạo địa phương đã được xử lý nghiêm minh. Điều đó phản ánh hiệu quả của việc thể chế hóa chủ trương kiểm soát quyền lực của Đảng vào hệ thống pháp luật.

Thứ ba, sự lãnh đạo của Đảng đã tạo cơ sở chính trị vững chắc cho việc phát triển chính quyền số và kiểm soát quyền lực trên môi trường số.

Nghị quyết số 52-NQ/TW, ngày 27/9/2021 của Bộ Chính trị về một số chủ trương chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và đặc biệt là Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia đã xác định chuyển đổi số là công cụ quan trọng để nâng cao hiệu lực quản trị quốc gia, tăng cường minh bạch và kiểm soát quyền lực. Đây là tiền đề quan trọng để hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực dựa trên dữ liệu và công nghệ số trong thời gian tới.

*** Kết quả bảo đảm sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật và thể chế Nhà nước pháp quyền XHCN**

Thứ nhất, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh đã từng bước được nhận diện là một bộ phận quan trọng của hệ thống pháp luật về tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Cùng với sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật và thể chế nhà nước pháp quyền XHCN, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh đang dần được hoàn thiện. Pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có vai trò xác lập giới hạn pháp lý cho việc thực hiện thẩm quyền cảu CQĐP cấp tỉnh, bảo đảm quyền lực được sử dụng đúng mục đích, đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục vì lợi ích chung. Kết quả đạt được là hệ thống pháp luật hiện hành đã từng bước ghi nhận các cơ chế kiểm soát trong quá trình tổ chức và thực hiện quyền lực của CQĐP cấp tỉnh. Từ kiểm soát của cơ quan nhà nước cấp trên, giám sát của HĐND, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, xét xử hành chính đến giám sát của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và báo chí.

Thứ hai, kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh được bảo đảm bằng sự liên thông giữa nhiều nhóm quy định pháp luật khác nhau. Pháp luật về tổ chức CQĐP xác định vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND và Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Pháp luật về thanh tra, kiểm tra, kiểm toán tạo cơ chế phát hiện sai phạm trong quản lý nhà nước. Pháp luật về phòng, chống tham nhũng và trách nhiệm giải trình góp phần phòng ngừa lạm quyền, lợi ích nhóm, thiếu minh bạch trong thực thi nhiệm vụ. Pháp luật về tiếp cận thông tin, thực hiện dân chủ ở cơ sở tạo điều kiện để Nhân dân, báo chí và xã hội tham gia giám sát quyền lực của CQĐP cấp tỉnh. Kết quả tích cực là các lĩnh vực pháp luật này đã từng bước hình thành mạng lưới kiểm soát đa tầng, đa chủ thể, kết hợp giữa kiểm soát bên trong

và bên ngoài bộ máy nhà nước. Sự đồng bộ đó góp phần làm cho hoạt động kiểm soát CQĐP cấp tỉnh không chỉ dừng lại ở xử lý sai phạm sau khi xảy ra, mà còn hướng tới phòng ngừa, cảnh báo, công khai, minh bạch và nâng cao trách nhiệm giải trình trong toàn bộ quá trình thực thi quyền lực.

*** Kết qủa bảo đảm tổ chức bộ máy nhà nước tinh gọn, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh**

Thứ nhất, trong thời gian qua, cùng với quá trình đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, hệ thống các chủ thể thực hiện kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh đã từng bước được kiện toàn và hoàn thiện. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể như Quốc hội, Chính phủ, HĐND, TAND, VKSND, cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ngày càng được quy định rõ ràng hơn trong các văn bản pháp luật, tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện các cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, xét xử và giám sát xã hội.

Thứ hai, quá trình sắp xếp tổ chức bộ máy, đổi mới mô hình CQĐP 2 cấp, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan, cá nhân có thẩm quyền đã góp phần hạn chế sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các chủ thể kiểm soát quyền lực. Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong phát hiện, xử lý và theo dõi việc khắc phục sai phạm từng bước được tăng cường, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

*** Kết quả bảo đảm nguồn nhân lực và năng lực của các chủ thể xây dựng pháp luật và thực hiện kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh**

Từ yêu cầu về vị trí, tiêu chuẩn, nghĩa vụ, trách nhiệm chung của đội ngũ cán bộ, công chức được xác định trong Hiến pháp hiện hành, hệ thống quy định về quản lý cán bộ, công chức đã định lượng rõ quyền, nghĩa vụ của đội ngũ cán bộ, công chức cũng như trách nhiệm giải trình cá nhân đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của hoạt động công vụ hiện nay.

Năng lực chuyên môn của đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, trong đó có đại biểu HĐND cấp tỉnh đã có bước phát triển thực chất trước yêu

cầu đòi hỏi về năng lực lập pháp, lập quy, bảo đảm các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh được ban hành đúng thẩm quyền, kịp thời thể chế hóa chủ trương đường lối của Đảng, của Trung ương và phù hợp với thực tiễn địa phương.

Năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống cơ quan có thẩm quyền kiểm soát đối với CQĐP cấp tỉnh ngày càng được củng cố theo hướng chuyên sâu, hiện đại, bảo đảm nâng cao chất lượng các kết luận sau kiểm soát giúp phát hiện sớm và ngăn chặn kịp thời các hành vi lạm quyền, vượt quyền, tham nhũnh, lợi ích nhóm của CQĐP cấp tỉnh.

*** Kết quả bảo đảm điều kiện kinh tế, tài chính và cơ sở vật chất cho hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh**

Pháp luật đã quy định việc bảo đảm kinh phí từ ngân sách cho hoạt động kiểm soát QLNN thông qua cơ chế phân bổ ngân sách hàng năm cho các cơ quan nhà nước. Luật Ngân sách nhà nước, pháp luật về thanh tra, kiểm toán, hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, pháp luật về tổ chức Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân đã quy định rõviệc bố trí kinh phí thực hiện nhiệm vụcho các thiết chế kiểm soát.

Cơ sở vật chất và hạ tầng số phục vụ kiểm soát quyền lực đã có bước phát triển. Các cơ quan đều từng bước ứng dụng công nghệ thông tin trong tiếp nhận phản ánh, công khai thông tin, xử lý hồ sơ, theo dõi tiến độ và lưu trữ dữ liệu. Việc phát triển cổng thông tin điện tử, dịch vụ công trực tuyến, cơ sở dữ liệu chuyên ngành và hệ thống báo cáo điện tử đã góp phần làm tăng khả năng minh bạch, truy vết và giám sát hoạt động công vụ của CQĐP cấp tỉnh.

*** Kết quả bảo đảm sự tham gia của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Namvà báo chí truyền thông trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh**

Pháp luật đã ghi nhận tương đối đầy đủ quyền tham gia của Nhân dân trong kiểm soát QLNN của CQĐP cấp tỉnh thông qua các hình thức gián tiếp và trực tiếp. Các quyền này đều được Hiến định và quy định ở nhiều văn bản chuyên sâu như Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tiếp công dân,. Đặc biệt với Luật Tiếp cận thông tin, người dân được

trao quyền yêu cầu công khai thông tin, yêu cầu cung cấp dữ liệu. Đây là điều kiện quan trọng để người dân có thể tham gia giám sát hoạt động của CQĐP cấp tỉnh dưới nhiều hình thức khác nhau.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Phòng, chống tham nhũng và các Luật chuyên sâu khác đã thiết lập được cơ chế vận hành thực chất cho các chủ thể xã hội là Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội trong việc tham gia kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Điểm tiến bộ lớn là việc luật hóa nghĩa vụ của CQĐP cấp tỉnh phải tiếp thu, giải trình bắt buộc và phản hồi công khai các kiến nghị sau giám sát [128, Điều 30]

Hoạt động giám sát độc lập của báo chí, truyền thông được xác lập hành lang pháp lý cụ thể. Với công cụ kiểm soát sắc bén là các phóng sự điều tra, tuyến bài phản biện và diễn đàn dư luận xã hội, các vụ việc lạm quyền, vượt quyền hoặc trục lợi chính sách nhất là trong quản lý đất đai, phê duyệt dự án, công tác cán bộ bị báo chí đưa ra tạo áp lực để CQĐP cấp tỉnh và các cơ quan liên quan phải giải trình, giải quyết. Nếu được phát hiện sớm, có sự ngăn chặn kịp thời của các chủ thể có thẩm quyền, sai phạm sẽ chưa để lại hậu quả hoặc hậu quả không quá nghiêm trọng.

Trong bối cảnh chuyển đổi số và quản trị địa phương hiện đại, báo chí đa phương tiện đã tận dụng tối ưu các cổng dữ liệu mở của chính quyền để đối chiếu, xác minh thông tin. Sự tương tác hai chiều giữa báo chí và thông tin phản ánh từ mạng xã hội của người dân đã tạo nên một mạng lưới giám sát diện rộng, triệt tiêu dần các khoảng trống pháp lý hay sự bao che cục bộ tại địa phương.

Báo cáo chỉ số PAPI năm 2024 (công bố năm 2025) đã chỉ ra những tỉnh, thành phố có quyết tâm chống tham nhũng cao, kiểm soát tốt nguy cơ tham nhũng, nhũng nhiễu, giữ vững niềm tin vào chính quyền của người dân và doanh nghiệp. Đó cũng là những địa phương đảm bảo hiệu quả tương tác của người dân với chính quyền, mọi khiếu nại, tố cáo, thắc mắc của nhân dân đều được giải đáp kịp thời.

*** Kết quả bảo đảm điều kiện chuyển đổi số và phát triển chính quyền số**

Cơ sở pháp lý cho chuyển đổi số và xây dựng chính quyền số phục vụ kiểm soát quyền lực nhà nước đã từng bước được hình thành tương đối đồng bộ. Hàng loạt các văn bản đã ban hành Luật Giao dịch điện tử năm 2023, Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 kết hợp với các chế định trong nhiều văn bản đã từng bước thừa nhận giá trị pháp lý của dữ

liệu điện tử, hồ sơ điện tử, giao dịch điện tử và phương thức công khai thông tin trên môi trường số.

Hạ tầng số và nền tảng chính quyền số tại các địa phương đã được đầu tư và phát triển mạnh mẽ. Những năm gần đây, hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã xây dựng Trung tâm điều hành thông minh (IOC), nền tảng tích hợp và chia sẻ dữ liệu (LGSP), hệ thống quản lý văn bản điện tử, hệ thống một cửa điện tử và cổng dịch vụ công trực tuyến. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho việc theo dõi, giám sát và kiểm soát quá trình thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Kết quả Chỉ số Chuyển đổi số năm 2024 (DTI) cấp tỉnh mà Bộ Thông tin và Truyền thông công bố, giá trị DTI năm 2024 đạt 0,6961, tăng 2,6% so với năm trước. Cả 3 trụ cột Chính quyền số, Kinh tế số và Xã hội số đều ghi nhận sự cải thiện đáng kể: Chính quyền số đạt 0,7582, tăng 4,7%; Kinh tế số đạt 0,7723, tăng 13,3%; Xã hội số đạt 0,7692, tăng 13,4%. Kết quả này phản ánh rõ hiệu quả của việc các địa phương chủ động ứng dụng công nghệ số vào hoạt động quản lý, phát triển kinh tế – xã hội, đồng thời đẩy mạnh chuyển đổi số trong từng ngành, lĩnh vực cụ thể, trong đó việc ứng dụng hệ thống tự động lưu vết kỹ thuật số giúp giảm đáng kể nguy cơ can thiệp thủ công, hạn chế tình trạng tùy tiện trong xử lý công việc và tăng khả năng truy vết trách nhiệm của cán bộ, công chức.

Mức độ công khai, minh bạch và khả năng tiếp cận thông tin của người dân được nâng lên nhờ ứng dụng công nghệ số. Trên thực tế, các địa phương đã đẩy mạnh công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thủ tục hành chính, ngân sách địa phương, kết quả giải quyết thủ tục hành chính và kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo trên các cổng thông tin điện tử. Điều này góp phần nâng cao tính minh bạch của hoạt động công vụ, tạo điều kiện để người dân, doanh nghiệp, báo chí và các tổ chức xã hội tham gia giám sát hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Công nghệ số đã từng bước được ứng dụng trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và giải trình công vụ. Thực tiễn cho thấy nhiều cuộc thanh tra, kiểm toán hiện nay đã sử dụng cơ sở dữ liệu điện tử, nhật ký xử lý công việc, hồ sơ điện tử và dữ liệu giao dịch số để xác minh trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và cá nhân. Điều này giúp nâng cao độ chính xác của hoạt động kiểm soát, giảm phụ thuộc vào báo cáo giấy tờ và hạn chế nguy cơ che giấu, sửa đổi hồ sơ sau khi xảy ra vi phạm.

Quốc hội khóa XV đã ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin, xây dựng nhiều phần mềm hỗ trợ hiệu quả các hoạt động điều hành, thảo luận, tranh luận, cung cấp thông tin kỳ họp, tra cứu, phục vụ tài liệu như thư viện số; phần mềm đăng ký phát biểu, tranh luận; phần mềm cung cấp thông tin, tài liệu, tra cứu nhanh; phần mềm nhận dạng tiếng nói [137].

3.2. NHỮNG BẤT CẬP, HẠN CHẾ CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

3.2.1. Những bất cập, hạn chế của nội dung pháp luậtvề kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam

3.2.1.1. Nhóm quy định về chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, quy định về thẩm quyền kiểm soát của các chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh tuy đã được mở rộng nhưng vẫn còn có sự giao thoa và chưa phân định thật sự rõ ràng giữa các chủ thể kiểm soát

Dù hệ thống chủ thể có thẩm quyền kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh được thiết lập tương đối đầy đủ (Quốc hội, Chính phủ, HĐND, Tòa án nhân dân, VKSND, Thanh tra, Kiểm toán), nhưng pháp luật hiện hành chưa phân định rõ ranh giới thẩm quyền của các cơ quan này trong giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đối với CQĐP cấp tỉnh. Một hoạt động quản lý của CQĐP cấp tỉnh có thể cùng lúc là đối tượng thanh tra của cơ quan hành chính, kiểm toán của Kiểm toán nhà nước và giám sát của HĐND, dẫn đến trùng lặp nội dung kiểm soát, tăng chi phí nhưng kém hiệu quả trong phát hiện, phòng ngừa sai phạm của CQĐP cấp tỉnh.Thực tế, một số vụ việc sai phạm lớn liên quan đến lãnh đạo một số địa phương trong thời gian dài nhưng không được phát hiện kịp thời, không bị ngăn chặn như trong vụđại án Công ty Việt Á liên quan đến hoạt động nghiên cứu, sản xuất, mua bán kit xét nghiệm SARS-CoV-2.

Rà soát các quy định pháp luật đều thiếu công cụ xử lý trực tiếp của HĐND cấp tỉnh. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 đã trao cho HĐND quyền chất vấn, giám sát chuyên đề, lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu nhưng lại không có thẩm quyền trực tiếp hủy bỏ/đình chỉ quyết định

hành chính cá biệt sai phạm của UBND, cũng không có quyền xử lý kỷ luật Chủ tịch UBND tỉnh. Quyền lực bị giới hạn ở mức "kiến nghị" và "yêu cầu giải trình".

Kiểm soát tư pháp đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn mang tính bị động, xử lý hậu quả nhiều hơn là phòng ngừa lạm quyền từ sớm, bởi cơ chế kiểm soát của Tòa án nhân dân chỉ được kích hoạt khi có đơn khởi kiện.Luật Tố tụng hành chính hiện hành đã quy định, giải thích về quyết định hành chính, hành vi hành chính và đối tượng bị khởi kiện, song các quy định này vẫn chưa thật sự rõ ràng. Do chưa hiểu đầy đủ quy định pháp luật, người khởi kiện thường bị trả lại đơn khởi kiện, dẫn đến việc khiếu nại, phát sinh thêm phức tạp [159].

Pháp luật có nhiều quy định mang tính chất “ban phát” mà chưa thực sự coi trọng vị trí, vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh [75]. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí và Nhân dân tham gia, kiến nghị, phản ánh nhiều hơn là thẩm quyền kiểm soát có hiệu lực pháp lý trực tiếp. Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi năm 2025) quy định cơ quan nhà nước có trách nhiệm xem xét, giải quyết và trả lời kiến nghị của Mặt trậnTổ quốc Việt Nam [112, khoản 6 Điều 29] nhưng chưa quy định rõ chế tài đủ mạnh nếu cơ quan chịu giám sát không thực hiện hoặc thực hiện hình thức các kiến nghị giám sát, phản biện xã hội. Quy trình phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thông qua tổ chức hội nghị phản biện hay tổ chức đối thoại trực tiếp [112, Điều 34] thiếu tính khả thi. lãnh đạo Mặt trận tổ quốc Việt Nam nhiều địa phương là khó do kinh phí thiếu, tốn thời gian, thành phần khó mời, chất lượng ý kiến ở mức độ nhất định.

Đối với hoạt động giám sát trực tiếp của Nhân dân, phạm vi giám sát chủ yếu gắn với cấp cơ sở theo Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 (sửa đổi năm 2025). Sự giám sát thường xuyên, có hệ thống đối với hoạt động của CQĐP cấp tỉnh, nhất là trong các lĩnh vực phức tạp như quy hoạch, đất đai, đầu tư công, ngân sách, đấu thầu, đấu giá tài sản công chủ yếu thông qua các cơ quan đại diện. Quyền giám sát nhân dân phụ thuộc phần lớn từ phía CQĐP cấp tỉnh trong cung cấp thông tin, giải trình hay đối thoại.

Đối với báo chí, pháp luật ghi nhận vai trò thông tin, phản ánh, phát hiện và giám sát xã hội và vì vậy báo chí không phải là chủ thể có quyền yêu cầu bắt buộc xử lý vi phạm.

Thứ hai, quy định về cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh còn thiếu tính thống nhất và chưa bảo đảm tính liên thông trong toàn bộ quá trình kiểm soát

Các quy định về phối hợp giữa cơ quan Thanh tra, Kiểm toán, MTTQ và cơ quan tiến hành tố tụng nằm rải rác ở nhiều văn bản, chưa tạo thành một hệ thống quy định về kiểm soát xuyên suốt từ phát hiện vi phạm, kiến nghị xử lý đến theo dõi kết quả.

Chưa có quy định thống nhất về trách nhiệm chuyển giao thông tin vi phạm và chia sẻ dữ liệu chung, dẫn đến việc xử lý vụ việc bị kéo dài hoặc thiếu nhất quán. Trong nhiều trường hợp, cùng một hành vi vi phạm được phát hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau nhưng thiếu cơ chế điều phối chung, dẫn đến việc xử lý kéo dài hoặc thiếu nhất quán.

Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi) quy định cơ quan nhà nước có trách nhiệm thông tin kịp thời cho Mặt trận và xem xét, trả lời kiến nghị của Mặt trận [112, Điều 7]. Tuy nhiên, luật chưa quy định thật rõ quy trình phối hợp sau giám sát: thời hạn xử lý kiến nghị, trách nhiệm giải trình nếu không tiếp thu, cơ chế theo dõi việc thực hiện kiến nghị, trách nhiệm của HĐND, UBND cấp tỉnh khi chậm hoặc không thực hiện kiến nghị.

Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 quy định việc cung cấp thông tin phải kịp thời, minh bạch, thuận lợi cho công dân, nhưng chưa thiết kế cơ chế liên thông để người dân sử dụng thông tin đã tiếp cận làm căn cứ pháp lý tiếp nối cho việc yêu cầu giải trình hay khiếu nại, tố cáo CQĐP cấp tỉnh. Nhiều cơ quan "không trả lời bằng văn bản hoặc từ chối cung cấp mà không có lý do chính đáng vẫn còn phổ biến và chưa có biện pháp xử lý".

Hạn chế trong khâu theo dõi, đôn đốc, phối hợp và buộc thực hiện kiến nghị sau kiểm soát. Báo cáo của Kiểm toán nhà nước năm 2024 cho thấy đến 31/12/2024, mới có 80/111 báo cáo kiểm toán có kiến nghị kiểm điểm trách nhiệm tập thể, cá nhân được thực hiện đầy đủ hoặc một phần.

Thứ ba, tính độc lập và năng lực thực chất của một số chủ thể kiểm soát còn hạn chế.

Sự phụ thuộc của các chủ thể trong bộ máy nhà nước: Hoạt động kiểm soát của TAND, Kiểm toán nhà nước và đặc biệt là HĐND cấp tỉnh còn phụ thuộc lớn vào nguồn thông tin, hồ sơ, dữ liệu do chính cơ quan bị kiểm soát (UBND) cung cấp. Khả năng kiểm soát của HĐND còn bị hạn chế bởi cơ cấu đại biểu kiêm nhiệm và các điều kiện bảo đảm hoạt động.

Tính độc lập của các chủ thể ngoài nhà nước bị giới hạn:Đối với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 trao cho Mặt trận Tổ quốc quyền giám sát và phản biện xã hội nhưng không trao quyền áp dụng các biện pháp xử lý hoặc quyền yêu cầu bắt buộc thực hiện kiến nghị sau giám sát. Mặt trận Tổ quốc chủ yếu thực hiện chức năng phát hiện, phản ánh, kiến nghị và theo dõi việc giải quyết kiến nghị.

Đối với báo chí, Luật Báo chí năm 2025 trao cho báo chí vai trò phát hiện, phản ánh và giám sát xã hội nhưng không trao thẩm quyền pháp lý trực tiếp trong việc xử lý hoặc buộc cơ quan có thẩm quyền xử lý các hành vi vi phạm.

Đối với Nhân dân, quyền kiểm tra, giám sát được ghi nhận, nhưng việc thực hiện phụ thuộc nhiều vào điều kiện công khai thông tin, khả năng tiếp cận dữ liệu, hiểu biết pháp luật và cơ chế bảo vệ người phản ánh, tố cáo.

Thứ tư, trách nhiệm xử lý sau kiểm soát chưa tương xứng với kết quả phát hiện vi phạm.

Điểm nghẽn pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh nằm ở khâu thực hiện kết luận. Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán nhà nước, HĐND cấp tỉnh, MTTQ có thể kiến nghị xử lý, nhưng nhiều trường hợp thẩm quyền xử lý cuối cùng lại thuộc cơ quan khác hoặc thuộc chính cơ quan bị kiểm soát (UBND tỉnh cấp). Việc đôn đốc, hậu kiểm chưa triệt để dẫn đến tình trạng phát hiện thì nhiều nhưng xử lý, kỷ luật thì chưa tương xứng.

Số liệu của Ban Tiếp công dân Trung ương năm 2024 cũng cho thấy khối lượng phản ánh, khiếu nại, tố cáo rất lớn. Điều này đặt ra yêu cầu phải gắn tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo với kiểm soát trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh.

Pháp luật mới trao cho chủ thể xã hội các quyền như giám sát, phản biện, kiến nghị, phản ánh, yêu cầu cung cấp thông tin, nhưng chưa trao đủ công cụ pháp lý để bảo đảm các quyền đó tạo ra hậu quả pháp lý bắt buộc. Kiểm soát xã hội mới dừng nhiều ở "quyền phát hiện và kiến nghị", chưa phát triển đầy đủ thành "quyền buộc giải trình và theo dõi xử lý".

Với kết quả trên, trong nhóm quy định này, đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn còn những hạn chế nhất định. Mặc dù hệ thống chủ thể kiểm soát đã được thiết lập tương đối đầy đủ, song các quy định về thẩm quyền kiểm soát còn phân tán, thiếu tính thống nhất và chưa phân

định rõ ranh giới giữa giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và hậu kiểm, dẫn đến tình trạng chồng chéo hoặc bỏ sót trách nhiệm kiểm soát.

Tính đầy đủ và đồng bộ của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh chưa cao khi vai trò, trách nhiệm và cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát chưa được quy định rõ ràng. HĐND chủ yếu thực hiện quyền giám sát, kiến nghị; Mặt trận Tổ quốc, báo chí và Nhân dân chủ yếu dừng ở phát hiện, phản ánh và kiến nghị, trong khi thiếu các công cụ pháp lý đủ mạnh để bảo đảm thực hiện kết quả giám sát. Vì vậy, hệ thống kiểm soát tuy đa chủ thể nhưng chưa thực sự liên thông và hiệu quả chưa đồng đều.

Khả năng kiểm soát thực chất quyền lực còn hạn chế do một số chủ thể kiểm soát CQĐP cấp tỉnh chưa bảo đảm tính độc lập, còn phụ thuộc vào thông tin do chính cơ quan bị kiểm soát cung cấp; các cơ chế kiểm soát chủ yếu thiên về hậu kiểm, thiếu công cụ phát hiện và ngăn ngừa sớm các nguy cơ lạm quyền, vượt quyền và lợi ích nhóm. Bên cạnh đó, trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và hiệu lực thực thi sau kiểm soát chưa cao do thiếu cơ chế theo dõi, đôn đốc và chế tài đủ mạnh đối với việc không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các kiến nghị sau giám sát, thanh tra, kiểm toán.

Đặc biệt, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, thực hiện mô hình CQĐP hai cấp và chuyển đổi số, pháp luật chưa thiết lập đầy đủ cơ chế phối hợp, chia sẻ dữ liệu, giám sát điện tử và truy vết trách nhiệm trên môi trường số.

3.2.1.2. Nhóm quy định về đối tượng và phạm vi kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, các quy định về kiểm soát hoạt động ban hành và tổ chức thực hiện quyết định của CQĐP cấp tỉnh vẫn chưa bao quát đầy đủ toàn bộ quy trình ban hành và thực hiện quyết định

Hệ thống pháp luật hiện hành (Luật Ban hành văn bản QPPL, Luật Tố tụng hành chính, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND) chủ yếu kiểm soát kết quả đầu ra, tức là khi văn bản, quyết định quản lý đã được ban hành. Trong khi các giai đoạn trước đó như xây dựng chính sách, đề xuất chủ trương, đánh giá tác động, tham vấn đối tượng chịu tác động, tiếp thu ý kiến phản biện xã hội và giải trình chính sách vẫn chưa được kiểm soát một cách đầy đủ và chặt chẽ.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 đã quy định trách nhiệm lấy ý kiến, phản biện và đánh giá tác động chính sách, tuy nhiên chưa có cơ chế pháp lý đầy đủ

để kiểm soát trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong trường hợp tiếp thu hình thức hoặc không giải trình đầy đủ việc tiếp thu, không tiếp thu các ý kiến phản biện.

Cơ chế kiểm soát đối với việc tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh vẫn chủ yếu thông qua thanh tra, kiểm tra hoặc xử lý khi có vi phạm xảy ra, chưa hình thành được cơ chế giám sát thường xuyên theo thời gian thực đối với quá trình thực thi quyết định. Điều này làm cho hoạt động kiểm soát còn mang tính hậu kiểm nhiều hơn là kiểm soát phòng ngừa.

Thứ hai, các quy định về kiểm soát việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức và cá nhân thuộc chính CQĐP cấp tỉnh vẫn còn những khoảng trống khi chưa xác định rõ trách nhiệm kiểm soát của từng chủ thể có thẩm quyền.

Đối với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, các chủ thể có thẩm quyền chưa xác định rõ trách nhiệm kiểm soát hiệu quả đối với chất lượng quyết định của Hội đồng nhân dân.

Cơ chế kiểm soát quyền lực đối với UBND cấp tỉnh hiện nay còn tồn tại tình trạng vừa chồng chéo vừa bỏ sót: có những lĩnh vực chịu sự kiểm soát của nhiều chủ thể với phạm vi trách nhiệm chưa được phân định rõ ràng, trong khi một số hoạt động thuộc thẩm quyền chủ động của UBND cấp tỉnh lại chưa được kiểm soát đầy đủ hoặc chưa xác định được chủ thể chịu trách nhiệm kiểm soát chính (như lĩnh vực phân bổ nguồn lực, lựa chọn dự án, điều hành ngân sách, quản lý đất đai, tài sản công). Nhiều chủ thể cùng thực hiện kiểm soát nhưng chưa có cơ chế tổng hợp, chia sẻ thông tin và theo dõi việc thực hiện kiến nghị sau kiểm soát. Kết quả là có những sai phạm được nhiều cơ quan phát hiện nhưng việc xử lý hoặc khắc phục chưa triệt để. Điển hình như vụ việc ở Tổng Công ty Sản xuất – Xuất nhập khẩu Bình Dương (Protrade Corp). Việc sử dụng tài sản công không đúng quy định pháp luật; quyền sử dụng đất (tài sản công có giá trị lớn) đã được sử dụng để góp vốn liên doanh, sau đó chuyển nhượng cho tư nhân với giá thấp hơn nhiều so với giá thị trường. Vậy nhưng các sai phạm diễn ra trong thời gian dài lại không được phát hiện, ngăn chặn kịp thời từ hệ thống chính trị địa phương, trong đó có Hội đồng nhân dân tỉnh, gây thất thoát khối lượng tài sản lớn - hơn 5.700 tỷ đồng.

Thứ ba, các quy định về kiểm soát hoạt động quản lý và sử dụng các nguồn lực công ở địa phương còn phân tán và chưa kiểm soát đầy đủ các nguy cơ phát sinh từ quá trình phân quyền, phân cấp

Các quy định về giám sát ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài sản công, nhân lực... nằm rải rác tại nhiều luật chuyên sâu, thiếu tính liên kết, chưa tạo thành một chu trình kiểm soát khép kín từ khâu hình thành, phân bổ đến sử dụng nguồn lực ở địa phương.

Kiểm soát yếu tại các quyết định mang tính chiến lược: Quyền lực trong các quyết định có nguy cơ tham nhũng, "lợi ích nhóm" cao như quy hoạch phát triển địa phương, phân bổ vốn đầu tư công trung hạn, chuyển mục đích sử dụng đất, đấu giá tài sản công, lựa chọn nhà đầu tư... chủ yếu chỉ được kiểm soát sau khi quyết định đã ban hành hoặc nguồn lực đã tiêu tốn.

Nghĩa vụ công khai, minh bạch chưa triệt để: Dù đã có Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật Tiếp cận thông tin, nhưng chưa quy định nghĩa vụ phải công khai bắt buộc đối với tất cả các loại quyết định liên quan đến nguồn lực công của địa phương. Đây là nguyên nhân làm giảm khả năng giám sát từ phía xã hội đối với các lĩnh vực tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm và lạm dụng quyền lực.

Thứ tư, các quy định về kiểm soát hoạt động thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức và người có chức vụ, quyền hạn ở địa phương vẫn còn thiên về xử lý vi phạm hơn là kiểm soát việc sử dụng quyền lực trong quá trình thực thi công vụ

Pháp luật hiện hành đã hình thành nhiều cơ chế kiểm soát đối với cán bộ, công chức và người có chức vụ, quyền hạn thông qua các quy định về trách nhiệm giải trình, phòng chống tham nhũng, kiểm soát tài sản, thu nhập, thanh tra, kiểm tra, khiếu nại, tố cáo và xử lý kỷ luật. Tuy nhiên, phần lớn các cơ chế này được thiết kế theo hướng phát hiện và xử lý hành vi vi phạm sau khi đã xảy ra hậu quả pháp lý hoặc hậu quả xã hội.

Pháp luật thiếu các tiêu chí định lượng, cụ thể để đánh giá tính hợp lý, khách quan, liêm chính của cán bộ, công chức trong quá trình ra quyết định công vụ.

Pháp luật chưa bao quát hết các biểu hiện lạm quyền. Các quy định phòng ngừa hiện nay tập trung mạnh vào khía cạnh kinh tế (chống tham nhũng, xung đột lợi ích) mà chưa bao quát, ngăn chặn được toàn diện các hành vi lạm quyền, vượt quyền, hoặc sử dụng quyền lực không đúng mục đích trong hoạt động công vụ.

Thứ năm, các quy định về phạm vi kiểm soát quyền lực của cơ quan trung ương đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh vẫn chưa thực sự cân bằng giữa yêu cầu bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước và yêu cầu bảo đảm quyền tự chủ của địa phương

Khi quyền tự chủ của địa phương ngày càng được mở rộng thì pháp luật lại chưa quy định đầy đủ cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền được phân quyền, phân cấp và ủy quyền. Chưa có các tiêu chí pháp lý rõ ràng để xác định giới hạn can thiệp của cơ quan trung ương đối với các quyết định thuộc phạm vi tự chủ của địa phương

Pháp luật chưa có công cụ hữu hiệu để định lượng và truy cứu trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh nếu sử dụng không đúng hoặc kém hiệu quả các quyền hạn được phân cấp, ủy quyền. Hệ quả là dễ dẫn đến hai khả năng: hoặc là can thiệp hành chính quá mức từ trung ương, hoặc là buông lỏng kiểm soát đối với những lĩnh vực mà địa phương được trao quyền quyết định gây nguy cơ lạm quyền, cát cứ địa phương.

Với kết quả trên, trong nhóm quy định này, đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn còn những hạn chế đáng kể. Các quy định vẫn còn phân tán, thiếu tính thống nhất và chưa bao quát đầy đủ các nội dung mới như kiểm soát quyền được phân cấp, phân quyền, quyền lực trong môi trường số... Phạm vi kiểm soát hiện nay chủ yếu thiên về hậu kiểm, tập trung vào kết quả thực thi quyền lực mà chưa kiểm soát hiệu quả các giai đoạn xây dựng chính sách, đánh giá tác động, tham vấn và phản biện xã hội. Bên cạnh đó, nhiều lĩnh vực tiềm ẩn nguy cơ lạm quyền, lợi ích nhóm như đất đai, đầu tư công, phân bổ nguồn lực, tài sản công và quy hoạch phát triển địa phương chưa được kiểm soát theo một quy trình khép kín và thống nhất. Các cơ chế kiểm soát còn thiếu tiêu chí pháp lý rõ ràng để xác định ranh giới quyền hạn, trách nhiệm và hiệu quả thực hiện quyền lực; cơ chế kiểm soát chủ yếu được kích hoạt khi vi phạm hoặc hậu quả đã xảy ra (xét xử hành chính) trong khi thiếu các công cụ cảnh báo sớm và kiểm soát phòng ngừa.

Trách nhiệm giải trình và tính minh bạch cũng chưa được bảo đảm đầy đủ do quy định về công khai thông tin còn phân tán, thiếu chuẩn dữ liệu thống nhất và hiệu lực của giám sát xã hội còn hạn chế. Đặc biệt, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, thực hiện mô hình CQĐP hai cấp và chuyển đổi số, pháp luật chưa xác định rõ giới hạn giữa quyền tự chủ của địa phương với phạm vi kiểm soát của Trung ương; đồng thời còn thiếu các quy định về kiểm soát dữ liệu công vụ, giám sát điện tử và truy vết trách nhiệm trên môi trường số.

3.2.1.3. Nhóm quy định về nội dung và phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Tồn tại, hạn chế về nội dung kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Thứ nhất, kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.còn thiên về hậu kiểm. Việc kiểm soát việc ban hành văn bản quy pháp pháp luật thuộc thàm quyền tập trung vào giai đoạn sau khi văn bản đã ban hành. Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2025 đã quy định cơ chế giám sát, kiểm tra văn bản (Điều 62, Điều 63). Tuy nhiên, các giai đoạn hình thành chính sách, đánh giá tác động, tiếp thu ý kiến phản biện và giải trình trước khi ban hành chưa được kiểm soát chặt chẽ. Hệ quả là nguy cơ ban hành chính sách hợp pháp về hình thức nhưng xa rời thực tiễn hoặc chưa hợp lý về nội dung còn hiện hữu.

Thứ hai, kiểm soát tính hợp lý và hiệu quả chưa có tiêu chí pháp lý rõ ràng. Luật Thanh tra năm 2025 xác định thanh tra là hoạt động xem xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị xử lý đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân (trong đó có CQĐP cấp tỉnh). Tuy nhiên, pháp luật chưa quy định đầy đủ bộ tiêu chí để đánh giá "tính hợp lý", "hiệu quả quản trị", "tác động chính sách" hoặc "mức độ đạt mục tiêu quản lý" của CQĐP cấp tỉnh. Do đó, việc kiểm soát hiệu quả vẫn phụ thuộc nhiều vào nhận định của từng chủ thể thanh tra, giám sát, kiểm toán, chưa tạo thành chuẩn mực pháp lý thống nhất.

Thứ ba, kiểm soát minh bạch và trách nhiệm trong quản lý nguồn lực công còn phân tán. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi 2025) quy định công khai, minh bạch là biện pháp phòng ngừa tham nhũng; Điều 94 cũng coi vi phạm quy định về công khai, minh bạch, định mức, tiêu chuẩn, chế độ, quy tắc ứng xử, xung đột lợi ích là hành vi vi phạm pháp luật về phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, các quy định về công khai ngân sách, đất đai, đầu tư công, tài sản công, đấu thầu, đấu giá, công tác cán bộ còn nằm rải rác ở nhiều luật khác nhau, chưa hình thành cơ chế công khai dữ liệu thống nhất, dễ tra cứu và dễ giám sát. Điều này làm giảm hiệu quả kiểm soát, nhất là kiểm soát xã hội.

Thứ tư, trách nhiệm giải trình chưa được thiết kế thành một cơ chế pháp lý thống nhất. Hiện nay, trách nhiệm giải trình được thể hiện qua nhiều kênh như báo cáo, chất vấn, tiếp công dân, cung cấp thông tin, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phản hồi kiến nghị. Tuy nhiên, pháp luật chưa có quy định thống nhất về nội dung giải trình, hình thức giải trình, thời hạn giải trình, hậu quả pháp lý khi giải trình không đầy đủ hoặc giải trình hình thức.

Thứ năm, kiểm soát đạo đức công vụ và liêm chính công vụ chưa bao quát hết các biểu hiện tha hóa quyền lực. Luật Phòng, chống tham nhũng hiện hành đã quy định về kiểm soát xung đột lợi ích, trách nhiệm của người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng; Điều 73 quy định xử lý trách nhiệm người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu tập trung vào phòng, chống tham nhũng theo nghĩa hẹp, trong khi các biểu hiện như né tránh trách nhiệm, trì hoãn công vụ, lạm dụng quyền tùy nghi, ưu ái nhóm lợi ích, thao túng quy trình hành chính chưa được nhận diện đầy đủ như đối tượng kiểm soát độc lập.

Tồn tại, hạn chế về phương thức kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh

Thứ nhất, phương thức giám sát còn nặng về phát hiện và dừng ở kiến nghị. Giám sát của Quốc hội, HĐND, MTTQ, báo chí và Nhân dân đã được ghi nhận trong nhiều văn bản, nhưng hiệu lực sau giám sát chưa cao. Nhiều kiến nghị giám sát chưa có cơ chế bắt buộc thực hiện đến cùng; chế tài đối với việc chậm trả lời, trả lời hình thức hoặc không thực hiện kiến nghị còn chưa rõ. Vì vậy, giám sát tuy rộng về chủ thể nhưng chưa thật mạnh về hậu quả pháp lý.

Thứ hai, thanh tra, kiểm tra còn nguy cơ chồng chéo với các phương thức kiểm soát khác. Luật Thanh tra năm 2025 đã có quy định về phối hợp trong hoạt động thanh tra, kiểm toán, điều tra, kiểm sát, kiểm tra và xử lý chồng chéo, trùng lặp, như Điều 56, Điều 58. Tuy nhiên, trên thực tế pháp luật vẫn chưa thiết kế được cơ chế dữ liệu chung để điều phối hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát. Vì vậy, nguy cơ trùng lặp đối tượng, nội dung, thời điểm kiểm soát vẫn còn, trong khi một số lĩnh vực phức tạp lại có thể bị bỏ sót.

Thứ ba, kiểm toán nhà nước có giá trị phát hiện lớn nhưng hiệu lực thực hiện kiến nghị chưa thật đầy đủ. Kiểm toán nhà nước có vị trí quan trọng [115, Điều 118] nhưng kết quả kiểm toán chủ yếu được thực hiện thông qua kiến nghị; việc xử lý trách nhiệm sau kiểm toán còn phụ thuộc vào cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Điều này làm cho kiểm toán có sức mạnh phát hiện nhưng chưa có sức mạnh cưỡng chế trực tiếp đối với CQĐP cấp tỉnh nếu vi phạm. Điển hình là vụ chi ngân sách hỗ trợ Công ty cổ phần Bóng đá FLC Thanh Hóa. Kiểm toán nhà nước đã chỉ ra việc hỗ trợ trái quy định 41 tỷ đồng. Tuy nhiên, đến ngày 31/12/2022 (sau hơn 3 năm), kiến nghị xác định và xử lý trách nhiệm liên quan vẫn chưa thực hiện đầy đủ.

Thứ tư, xét xử hành chính và kiểm sát hoạt động tư pháp còn mang tính bị động. Cơ chế này chỉ vận hành khi có chủ thể khởi kiện và vụ án được thụ lý. Vì vậy, kiểm soát tư pháp đối với CQĐP cấp tỉnh chủ yếu là kiểm soát sau khi tranh chấp phát sinh, chưa phải là cơ chế kiểm soát phòng ngừa thường xuyên.

Thứ năm, phản biện xã hội, báo chí, tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo và giám sát của Nhân dân chưa tạo thành chuỗi kiểm soát khép kín. Các chủ thể này chủ yếu có quyền phát hiện, phản ánh, kiến nghị, cung cấp thông tin; chưa có cơ chế pháp lý đủ mạnh để buộc CQĐP cấp tỉnh phải giải trình công khai, xử lý triệt để và báo cáo kết quả xử lý trong mọi trường hợp.

Thứ sáu, công khai, minh bạch và kiểm soát trên môi trường số còn ở giai đoạn bước đầu. Pháp luật chưa hình thành hệ thống dữ liệu liên thông phục vụ kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh; chưa có cơ chế truy vết đầy đủ quá trình ra quyết định quản lý; chưa quy định rõ chuẩn dữ liệu công khai đối với ngân sách, đất đai, đầu tư công, tài sản công, công tác cán bộ. Vì vậy, kiểm soát số mới là xu hướng được ghi nhận, chưa trở thành phương thức kiểm soát quyền lực phổ biến, hiệu quả và bắt buộc.

Với kết quả trên, trong nhóm quy định này, khi đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh chỉ đạt ở mức độ nhất định. Các quy định trong nhóm này còn phân tán, thiếu tính thống nhất và chưa hình thành cơ chế kiểm soát liên thông đối với toàn bộ quá trình thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh. Nội dung kiểm soát vẫn chủ yếu thiên về hậu kiểm, tập trung vào văn bản, quyết định và hành vi đã phát sinh, trong khi việc kiểm soát từ giai đoạn xây dựng chính sách, đánh giá tác động, phản biện và giải trình trước khi ban hành quyết định còn hạn chế. Các văn bản được rà soát chưa quy định rõ các tiêu chí đánh giá tính hợp lý, hiệu quả quản trị và kết quả thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh. Mặc dù các phương thức giám sát, thanh tra, kiểm toán, xét xử hành chính, phản biện xã hội và giám sát của Nhân dân đã được ghi nhận tương đối đầy đủ, nhưng hiệu lực chưa đồng đều, còn tình trạng chồng chéo, thiếu liên kết và chưa tạo thành cơ chế kiểm soát khép kín. Trách nhiệm giải trình, công khai, minh bạch và việc thực hiện kiến nghị sau kiểm soát chưa được bảo đảm bằng các chế tài đủ mạnh.

Đặc biệt, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, thực hiện mô hình CQĐP hai cấp và chuyển đổi số, pháp luật chưa theo kịp yêu cầu quản trị mới khi còn thiếu quy

định về dữ liệu liên thông, giám sát điện tử, truy vết quá trình ra quyết định và kiểm soát quyền lực trên môi trường số.

3.2.1.4. Nhóm quy định về trách nhiệm giải trình trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, quy định về chủ thể có trách nhiệm giải trình tuy đã được ghi nhận nhưng chưa bao quát đầy đủ các chủ thể tham gia thực thi quyền lực ở cấp tỉnh. Điều 15 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) quy định cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình. Pháp luật chưa phân định rõ ranh giới trách nhiệm giải trình cá biệt của từng chủ thể ở cấp tỉnh như HĐND tỉnh, UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh, người đứng đầu các Sở, ban, ngành và công chức tham mưu trực tiếp. Trong bối cảnh phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, việc chưa rõ ranh giới này khiến trách nhiệm giải trình dễ bị "né tránh" sau danh nghĩa quyết định của tập thể.

Thứ hai, quy định về nội dung trách nhiệm giải trình còn chưa đầy đủ và chưa gắn chặt với yêu cầu kiểm soát hiệu quả thực thi quyền lực. Pháp luật hiện hành đã đề cập đến giải trình về quyết định, hành vi trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ, nhưng chưa quy định rõ CQĐP cấp tỉnh phải giải trình về căn cứ pháp lý, căn cứ thực tiễn, tính hợp lý, hiệu quả, tác động xã hội, hiệu quả sử dụng nguồn lực công và trách nhiệm của người đứng đầu trong từng quyết định quản lý quan trọng. Đặc biệt, trong các lĩnh vực như ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài sản công và công tác cán bộ, nội dung giải trình chưa được thiết kế thành một nghĩa vụ bắt buộc, có tiêu chí rõ ràng.

Thực tế ở không ít địa phương, nhiều dự án không khả thi, chậm tiến độ, dự án BT, BOT triển khai kém hiệu quả gây lãng phí hàng nghìn tỷ đồng ngân sách địa phương, hoặc các quy hoạch treo kéo dài nhiều năm gây bức xúc trong nhân dân. Tuy nhiên, trước khi cơ quan thanh tra vào cuộc, lãnh đạo CQĐP cấp tỉnh không có nghĩa vụ và tiêu chí pháp lý nào buộc phải chủ động giải trình trước HĐND hay báo chí về "tính hiệu quả" và "tác động xã hội tiêu cực" của các quyết định quản lý liên quan đến phê duyệt các dự án đó.

Thứ ba, quy định về hình thức và phương thức thực hiện trách nhiệm giải trình còn phân tán, thiếu cơ chế thống nhất. Hiện nay, trách nhiệm giải trình được thực hiện qua nhiều kênh như báo cáo công tác, chất vấn, trả lời kiến nghị cử tri, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, cung cấp thông tin, thanh tra, kiểm toán và tố tụng hành chính. Tuy nhiên, các hình thức này nằm rải rác trong nhiều luật khác nhau, chưa hình thành một quy trình

pháp lý thống nhất về giải trình của CQĐP cấp tỉnh; chưa quy định rõ trong trường hợp nào phải giải trình bằng văn bản, trường hợp nào phải giải trình công khai, trường hợp nào phải giải trình trước cơ quan dân cử, trước Nhân dân hoặc trên môi trường số. Nhiều việc hứa sẽ khắc phục mà thiếu các cam kết cụ thể về mốc thời gian và trách nhiệm pháp lý.

Thứ tư, mối quan hệ giữa trách nhiệm giải trình với công khai, minh bạch tuy đã được ghi nhận nhưng chưa được thiết kế thành cơ chế pháp lý liên thông. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi năm 2025) (Điều 9) quy định nguyên tắc công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị; Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 ghi nhận quyền tiếp cận thông tin của công dân, nhưng pháp luật lại bỏ trống đoạn tiếp nối: Sau khi tiếp cận thông tin công khai, nếu phát hiện bất thường, chủ thể giám sát được sử dụng công cụ pháp lý nào để ép CQĐP cấp tỉnh phải giải trình và sửa đổi? Do đó, trong nhiều trường hợp, thông tin có thể được công khai nhưng người dân, báo chí, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phát hiện ra các điểm bất hợp lý và gửi văn bản yêu cầu làm rõ, CQĐP cấp tỉnh thường chọn giải pháp "im lặng" hoặc trả lời né tránh.

Thứ năm, trách nhiệm pháp lý khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ trách nhiệm giải trình còn chưa rõ và chưa đủ sức răn đe. Pháp luật xử lý nghiêm hành vi tham nhũng, nhưng đối với hành vi từ chối giải trình, chậm giải trình, giải trình không trung thực hoặc giải trình mang tính hình thức thì không có chế tài xử lý riêng biệt. Do thiếu chế tài cưỡng chế và xử phạt trực tiếp khiến nghĩa vụ giải trình bị vô hiệu hóa trên thực tế.

Thứ sáu, trách nhiệm giải trình trong quan hệ giữa Trung ương và địa phương còn chưa được thiết kế tương xứng với yêu cầu phân quyền, phân cấp. Xu hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền theo Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức CQĐP hiện hành trao quyền tự chủ rất lớn cho cấp tỉnh trong việc quyết định trên một số lĩnh vực như quản lý ngân sách, đầu tư, đất đai. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật lại chưa xây dựng được bộ tiêu chí kiểm soát và buộc cấp tỉnh phải giải trình tương xứng trước Trung ương về kết quả thực hiện quyền hạn phân cấp đó. Thực tế, khi Trung ương phân cấp quyền phê duyệt khu công nghiệp (Luật Đầu tư năm 2025), chuyển mục đích sử dụng đất lúa, đất rừng (Luật Đất đai năm 2024) cho cấp tỉnh nhằm tăng tính chủ động, một số địa phương đã ồ ạt phê duyệt dự án vượt quá năng lực quản lý hoặc không đúng quy hoạch tổng thể quốc gia. Lúc này, cơ chế kiểm soát của Trung ương đối với địa phương lại tiến hành theo cách thức cũ - thành lập các đoàn kiểm tra đột xuất, thanh tra toàn diện để xử lý hậu quả, thay vì bắt

buộc địa phương phải vận hành một cơ chế báo cáo giải trình số, cập nhật dữ liệu tự động theo thời gian thực về Trung ương để giám sát phòng ngừa từ sớm.

Với kết quả trên, trong nhóm quy định này, đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn còn hạn chế. Các quy định về trách nhiệm giải trình còn phân tán, thiếu tính thống nhất và chưa phân định rõ trách nhiệm của từng chủ thể thực thi quyền lực, dẫn đến tình trạng trách nhiệm cá nhân dễ bị hòa lẫn với trách nhiệm tập thể. Pháp luật chưa quy định đầy đủ, rõ ràng về nội dung, tiêu chí, hình thức, thời hạn và hậu quả pháp lý của hoạt động giải trình; đồng thời chưa thiết lập cơ chế giải trình bắt buộc đối với các lĩnh vực có nguy cơ phát sinh lạm quyền, thất thoát nguồn lực công như đất đai, đầu tư công, ngân sách, tài sản công và công tác cán bộ. Mối liên hệ giữa trách nhiệm giải trình với công khai, minh bạch và quyền tiếp cận thông tin của người dân cũng chưa thực sự chặt chẽ. Khả năng kiểm soát thực chất quyền lực thông qua trách nhiệm giải trình còn thiếu chế tài đủ mạnh đối với hành vi không giải trình, chậm giải trình hoặc giải trình mang tính hình thức. Các quy định hiện hành chủ yếu tập trung vào yêu cầu giải trình mà chưa tạo thành cơ chế kiểm soát thống nhất, có tính ràng buộc cao. Bên cạnh đó, trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số, pháp luật chưa thiết lập đầy đủ cơ chế giải trình tương xứng với quyền hạn được giao; còn thiếu các quy định về giải trình điện tử, chia sẻ dữ liệu, cập nhật thông tin thời gian thực và truy vết trách nhiệm trên môi trường số

3.2.1.5. Nhóm quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, các căn cứ xác định hành vi vi phạm trong thực thi quyền lực nhà nước tuy đã được quy định ở nhiều văn bản khác nhau nhưng còn phân tán, chưa tạo thành một hệ tiêu chí thống nhất để nhận diện đầy đủ hành vi lạm quyền, vượt quyền, lợi dụng chức vụ, quyền hạn hoặc sử dụng quyền lực vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm ở cấp tỉnh. Các văn bản Luật hiện hành (Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Cán bộ, công chức...) chủ yếu tập trung xử lý hành vi đã để lại hậu quả rõ ràng hoặc cấu thành tội phạm kinh tế. Pháp luật chưa định danh và quy định tiêu chí cụ thể để xử lý các hành vi "tha hóa quyền lực" tinh vi như: đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, lạm dụng quyền tùy nghi để tạo cơ chế "xin - cho", hoặc trì hoãn thực thi công vụ để trục lợi cho nhóm lợi ích.

Thứ hai, các hình thức trách nhiệm pháp lý đã tương đối đa dạng nhưng chưa thật sự liên thông và chưa tương xứng với đặc thù của hành vi lạm dụng quyền lực trong CQĐP cấp tỉnh. Luật Cán bộ, công chức năm 2025 quy định các hình thức kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức; pháp luật về phòng, chống tham nhũng, hình sự, hành chính, dân sự và bồi thường nhà nước cũng tạo cơ sở xử lý nhiều loại vi phạm khác nhau. Tuy nhiên, giữa các hình thức này chưa thiết kế thành một chuỗi xử lý thống nhất. Kết luận sai phạm của Thanh tra, Kiểm toán hay kết quả giải trình hình thức chưa được thiết kế làm căn cứ tự động để kích hoạt quy trình bỏ phiếu tín nhiệm tại HĐND cấp tỉnh.

Thứ ba, thẩm quyền và trình tự xử lý trách nhiệm pháp lý tuy đã được quy định ở nhiều kênh nhưng còn thiếu tính liên thông giữa phát hiện vi phạm, kết luận vi phạm, kiến nghị xử lý và thực hiện quyết định xử lý. Luật Thanh tra năm 2025 đã có các quy định về phối hợp giữa thanh tra với điều tra, kiểm sát, kiểm toán và xử lý chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, kiểm tra. Tuy nhiên, pháp luật vẫn chưa thiết lập được một cơ chế pháp lý thống nhất để bảo đảm kết luận thanh tra, kiến nghị kiểm toán, kiến nghị giám sát của HĐND, phản ánh của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí và Nhân dân được chuyển hóa thành quyết định xử lý trách nhiệm một cách kịp thời, rõ trách nhiệm và có thể theo dõi. Pháp luật cũng chưa quy định cơ quan nào chịu trách nhiệm theo dõi đến cùng việc thực hiện kiến nghị đó.

Thứ tư, trách nhiệm pháp lý của người đứng đầu CQĐP cấp tỉnh tuy đã được ghi nhận nhưng còn chưa đủ rõ đối với các trường hợp buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm trong kiểm soát nội bộ hoặc không xử lý kịp thời vi phạm thuộc phạm vi quản lý. Những hành vi này có thể chưa phải tham nhũng nhưng vẫn phản ánh sự yếu kém hoặc buông lỏng trách nhiệm của người đứng đầu, như không thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình, không công khai minh bạch thông tin, chậm xử lý kết luận thanh tra, không tổ chức thực hiện kiến nghị kiểm toán hoặc không kiểm soát xung đột lợi ích. Hạn chế này cần được khắc phục nhất là trong điều kiện Chủ tịch UBND cấp tỉnh và người đứng đầu cơ quan chuyên môn được trao quyền lớn hơn theo phân quyền, phân cấp đã được quy định cụ thể trong Luật Tổ chức CQĐP năm 2025.

Thứ năm, mối quan hệ giữa xử lý trách nhiệm pháp lý với phòng ngừa vi phạm tuy đã được đặt ra nhưng chưa thật sự vận hành thành một cơ chế khép kín. Vi phạm nghĩa vụ công khai, minh bạch hoặc trách nhiệm giải trình chưa gắn với trách nhiệm pháp lý rõ

ràng, kịp thời và đủ sức răn đe. Kết quả chỉ số PAPI phản ánh mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình với người dân và kiểm soát tham nhũng trong khu vực công. Tuy vậy, kết quả này chưa được lấy làm căn cứ để tiến hành thanh tra, kiểm tra hoặc xử lý trách nhiệm pháp lý đối với địa phương có kết quả chỉ số thấp.

Thứ sáu, quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý trong bối cảnh đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số còn mới ở mức định hướng, chưa đủ cụ thể để xử lý các hành vi lạm dụng quyền lực trên môi trường số. Pháp luật chưa quy định đầy đủ trách nhiệm pháp lý đối với hành vi làm sai lệch dữ liệu quản lý, xóa hoặc sửa dấu vết điện tử, lợi dụng hệ thống số để can thiệp vào quy trình giải quyết hồ sơ, né tránh trách nhiệm hoặc tạo lợi thế cho nhóm lợi ích. Trong mô hình CQĐP hai cấp, cấp tỉnh sẽ nắm giữ nhiều thẩm quyền hơn, khối lượng dữ liệu quản lý lớn hơn, do đó nếu thiếu cơ chế truy vết, lưu vết và xử lý vi phạm trên môi trường số thì nguy cơ lạm dụng quyền lực vẫn chưa thể có chuyển biến.

Với kết quả trên, trong nhóm quy định này, đối chiếu với các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về kiểm soát đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn còn hạn chế nhất định. Các quy định về xác định hành vi vi phạm và trách nhiệm pháp lý còn phân tán, thiếu một hệ tiêu chí thống nhất để nhận diện đầy đủ các hành vi lạm quyền, vượt quyền, né tránh trách nhiệm hoặc lợi dụng quyền lực vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm. Mặc dù pháp luật đã quy định nhiều hình thức trách nhiệm như kỷ luật, hành chính, dân sự, hình sự và trách nhiệm chính trị, nhưng các cơ chế này chưa được thiết kế đồng bộ và liên thông. Kết luận thanh tra, kiến nghị kiểm toán, giám sát của HĐND, Mặt trận Tổ quốc, báo chí và Nhân dân chưa luôn được chuyển hóa kịp thời thành các quyết định xử lý trách nhiệm cụ thể; đồng thời chưa xác định rõ cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi, đôn đốc thực hiện các kiến nghị sau kiểm soát. Khả năng kiểm soát thực chất quyền lực còn hạn chế khi trách nhiệm pháp lý của người đứng đầu chưa được quy định đầy đủ đối với các hành vi buông lỏng quản lý, thiếu minh bạch, không thực hiện trách nhiệm giải trình hoặc chậm khắc phục vi phạm. Mối quan hệ giữa xử lý trách nhiệm pháp lý với phòng ngừa vi phạm, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng chưa hình thành cơ chế khép kín, làm giảm hiệu quả răn đe và phòng ngừa.

Đặc biệt, trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, thực hiện mô hình CQĐP hai cấp và chuyển đổi số, pháp luật còn thiếu các quy định cụ thể về xử lý trách nhiệm đối

với hành vi vi phạm trên môi trường số như làm sai lệch dữ liệu, can thiệp trái phép vào quy trình giải quyết công việc hoặc xóa dấu vết điện tử.

3.2.2. Những bất cập, hạn chế về điều kiện bảo đảm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam

3.2.2.1. Bất cập, hạn chế trong bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, một số chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực nhà nước chưa được thể chế hóa đầy đủ, kịp thời và đồng bộ

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII đã xác định yêu cầu "hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước", "kiểm soát hiệu quả việc thực hiện quyền lực trong tất cả các lĩnh vực". Tuy nhiên, việc chuyển hóa chủ trương này vào hệ thống pháp luật còn chậm và thiếu tính tổng thể. Pháp luật hiện hành chưa xây dựng được một đạo luật hay chế định thống nhất về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ hai, việc thể chế hóa chủ trương phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực vẫn chưa thật sự cân bằng

Chủ trương của Đảng là "đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi đôi với tăng cường kiểm tra, giám sát". Dù vậy, Luật Tổ chức CQĐP năm 2025 đã mở rộng đáng kể quyền tự quản cho cấp tỉnh nhưng hệ thống luật chuyên ngành lại khuyết thiếu các thiết chế kiểm soát đặc thù tương ứng. Các lĩnh vực nhạy cảm, dễ phát sinh tiêu cực (đất đai, đầu tư công, ngân sách, tài sản công) vẫn thiếu công cụ kiểm soát phòng ngừa, chủ yếu vẫn dựa vào cơ chế hậu kiểm.

Thứ ba, một số yêu cầu của Đảng về trách nhiệm giải trình, công khai và minh bạch chưa được luật hóa đầy đủ

Văn kiện Đại hội XIII, XIV của Đảng và Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII đều nhấn mạnh yêu cầu tăng cường trách nhiệm giải trình, công khai, minh bạch và sự tham gia của Nhân dân trong kiểm soát quyền lực. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn chưa thiết lập được cơ chế trách nhiệm giải trình toàn diện đối với CQĐP cấp tỉnh, chưa quy định việc "trốn tránh giải trình " là một căn cứ độc lập để xử lý kỷ luật cán bộ, công chức.

Thứ tư, chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ chưa được cụ thể hóa đầy đủ trong pháp luật

Đảng đã ban hành nhiều quy định quan trọng về kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ như Quy định số 114-QĐ/TW ngày 11/7/2023 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác cán bộ. Tuy nhiên, việc chuyển hóa đầy đủ các yêu cầu này thành các quy định pháp luật còn chậm và chưa đồng bộ.

Thứ năm, việc thể chế hóa chủ trương của Đảng về chuyển đổi số gắn với kiểm soát quyền lực còn chậm

Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị đã xác định chuyển đổi số là động lực quan trọng để nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia và kiểm soát quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật hiện hành vẫn chưa hình thành đầy đủ cơ chế kiểm soát quyền lực trên môi trường số.

Thứ sáu, cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chủ trương của Đảng trong quá trình xây dựng pháp luật chưa thật sự hiệu quả

Mặc dù Đảng lãnh đạo toàn diện công tác lập pháp, nhưng hệ thống pháp luật hiện hành chưa thiết lập được một cơ chế đánh giá định kỳ, bắt buộc về mức độ và tiến độ thể chế hóa các nghị quyết, chỉ thị của Đảng vào các đạo luật. Chưa có chế tài, tiêu chí rõ ràng để định lượng và truy cứu trách nhiệm đối với các cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật khi họ để xảy ra tình trạng thể chế hóa chậm, thiếu hoặc mang tính hình thức..

3.2.2.2. Bất cập, hạn chế trong bảo đảm sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh và thể chế Nhà nước pháp quyền XHCN

Thứ nhất, trong bối cảnh đổi mới mô hình CQĐP, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số, nhiều quy định về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước vẫn đang được sửa đổi, bổ sung hoặc hoàn thiện, dẫn đến pháp luật về kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh chưa có điều kiện phát triển đầy đủ, ổn định và đồng bộ với toàn bộ hệ thống pháp luật. Điều này làm cho một số cơ chế kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnhchưa kịp thích ứng, chưa theo kịp yêu cầu quản trị địa phương hiện đại và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

Thứ hai, chưa hình thành được một cơ chế pháp lý thống nhất về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnhdo các quy định về tổ chức CQĐP, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, phòng, chống tham nhũng, trách nhiệm giải trình, tiếp cận thông tinvà các lĩnh vực pháp luật khác được ban hành, sửa đổi ở những thời điểm khác nhau, nhằm đáp ứng những yêu cầu quản lý khác nhau. Việc thiếu sự đồng bộ trong định hướng, kỹ thuật lập pháp về cơ chế phối hợp giữa về các chủ thể có thẩm quyền, về phương thức kiểm soátQLNN đối với CQĐP cấp tỉnh dẫn đến tình trạng có nội dung còn chồng chéo, có nội dung còn khoảng trống hoặc chưa được kết nối thành một chuỗi kiểm soát quyền lực xuyên suốt từ phòng ngừa, phát hiện, xử lý đến giám sát việc thực hiện kết quả kiểm soátQLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thực tế nhiều vụ án nghiêm trọng xảy ra có nguyên nhân từ các quy định pháp luật hiện hành về kiểm soát QLNN,quy định về đầu tư, xây dựng, đấu thầu, đất đai, quản lý tài sản công, cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh... chưa đủ chặt chẽ, thống nhất để ngăn chặn từ sớm các hành vi lạm dụng quyền lực. Điển hình như vụ án tại Tổng Công ty sản xuất – xuất nhập khẩu Bình Dương (Protrade Corp) gây thất thoát hơn 5.700 tỷ đồng. Vụ án khiến hàng loạt lãnh đạo doanh nghiệp thuộc Tỉnh ủy và cán bộ, lãnh đạo tỉnh Bình Dương bị khởi tố, xử lý hình sự vì tội "Vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước gây thất thoát, lãng phí" và "Tham ô tài sản".Việc ra quyết định của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền tại địa phương không tuân thủ đầy đủ các nguyên tắc pháp lý về quản lý tài sản công, thiếu công khai, minh bạch và không đảm bảo cạnh tranh, trong khi các thiết chế kiểm soát quyền lực nội bộ, kiểm soát xã hội không phát huy hiệu quả.Các sai phạm diễn ra trong thời gian dài nhưng không được phát hiện, ngăn chặn kịp thời.

3.2.2.3. Bất cập, hạn chế trong bảo đảm tổ chức bộ máy nhà nước tinh gọn, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, tổ chức bộ máy của các chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh tuy đã được sắp xếp theo hướng tinh gọn nhưng vẫn chưa thực sự hiệu quả. Pháp luật quy định nhiều chủ thể cùng tham gia kiểm soát như Quốc hội, Chính phủ, HĐND, thanh tra, kiểm toán, TAND, VKSND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Nhân dân. Quá trình sắp xếp, sáp nhập đó phần nào ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong đó có kiểm

soát đối với CQĐP cấp của các cơ quanày, tỉnh. Trong khi CQĐP cấp tỉnh được trao quyền tự quyết, chủ độnquyền lực nhà nước có nguy cơ bị lạm dụng khi thiếu cơ chế kiểm soát hữu hiệu. Khi chính quyền địa phương được mở rộng thẩm quyền trong quyết định ngân sách, đầu tư công, quy hoạch, đất đai…. Nếu không có kiểm soát chặt chẽ sẽ dễ phát sinh quyết định tùy tiện, thiếu căn cứ; lợi ích nhóm, cục bộ địa phương hay tham nhũng, tiêu cực.

Thứ hai, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các chủ thể kiểm soát quyền lực vẫn chưa được phân định thật sự rõ ràng. Phạm vi giữa giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và giám sát xã hội còn có sự giao thoa; cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin và chuyển hóa kết quả kiểm soát thành trách nhiệm pháp lý chưa chặt chẽ. kiểm soát tư pháp tuy ngày càng quan trọng nhưng chưa được kết nối chặt chẽ với các cơ chế kiểm soát hành chính, kiểm toán và giám sát xã hội.Mặc dù đã có cơ chế kiến nghị sau kiểm toán, nhưng hiệu lực pháp lý và tiêu chí xác định việc thực hiện đầy đủ kiến nghị vẫn chưa thật rõ. Trong thanh tra, giám sát của HĐND và phản biện xã hội, kết luận, kiến nghị sau kiểm soát chưa luôn được chuyển hóa kịp thời thành trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính hoặc hình sự đối với CQĐP cấp tỉnh nếu vi phạm. Thực tế có nhiều vụ việc diễn ra trong thời gian dài nhưng không được phát hiện sớm, hoặc phát hiện nhưng lại chỉ xử lý nội bộ như vụ Đại án Công ty Việt Áxảy ra trong bối cảnh phòng, chống dịch COVID-19 ở Việt Nam Sai phạm xảy ra ở rất nhiều địa phương trong thời gian dài nhưng không được phát hiện kịp thời, không bị ngăn chặn từ bên trong hệ thống CQĐP cấp tỉnh. Điều này phản ánh cơ chế tự kiểm tra trong ngành y tế địa phương yếu, vai trò kiểm soát của Sở Y tế, UBND tỉnh và cơ quan tài chính chưa hiệu quả. Cơ chế kiểm soát hành chính nội bộ, kiểm soát tài chính công tại địa phương không hiệu quả.

3.2.2.4. Bất cập, hạn chế trong bảo đảm nguồn nhân lực và năng lực của các chủ thể thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, mức độ chưa bảo đảm về trình độ chuyên môn và tính chuyên nghiệp của chủ thể thực hiện kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh

Các luật chuyên ngành đều chuẩn hóa tiêu chuẩn chức danh. Luật Thanh tra năm 2025 quy định thanh tra viên phải đáp ứng tiêu chuẩn về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phẩm chất đạo đức và được đào tạo nghiệp vụ thanh tra; Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 quy định kiểm toán viên nhà nước phải có trình độ chuyên môn phù hợp và được đào

tạo chuyên sâu về kiểm toán công. Nhưng quy định hiện hành chưa phân tách rõ ràng khung năng lực chuyên môn sâu bắt buộc cho từng lĩnh vực đặc thù cấp tỉnh (như tài chính công, quản trị đất đai, đấu thầu dự án phức tạp). Trên thực tế, không ít cơ quan thanh tra địa phương, thanh tra viên cao cấp chỉ chiếm từ 5 -7%, nhưng gánh vác khối lượng tham mưu lớn; thanh tra viên chính khoảng 30% nhưng qua khảo sát cho thấy có tới 45% tự đánh giá còn hạn chế khi xử lý các vụ việc về đất đai, tài chính - ngân sách [164]

Đối với thẩm phán các toà án khu vực. Do án hành chính liên quan đến nhiều lĩnh vực đời sống xã hội, chịu sự điều chỉnh của nhiều luật và văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Đặc biệt, các quy định về đất đai, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thường xuyên thay đổi theo từng thời kỳ, đòi hỏi thẩm phán phải có nghiệp vụ chuyên sâu và thời gian dài để thu thập, đối chiếu tài liệu.

Thứ hai, mức độ chưa bảo đảm về tính độc lập trong hoạt động kiểm soát quyền lực

Theo Hiến pháp hiện hành, Kiểm toán nhà nước và Tòa án vận hành độc lập. Nhưngđối với thanh tra tỉnh là cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, chịu sự quản lý trực tiếp của Chủ tịch UBND tỉnh [1117, Điều 15]. Trong khi đó, đối tượng thanh tra chủ yếu lại là các cơ quan hành chính thuộc UBND tỉnhMặc dù pháp luật đã quy định nguyên tắc khách quan, trung thực, công khai và không bị can thiệp trái pháp luật trong hoạt động thanh tra, nhưng mô hình tổ chức hiện nay vẫn tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến tính độc lập tương đối của hoạt động kiểm soát nội bộ trong bộ máy hành chính địa phương.

Đối với hoạt động giám sát của HĐND tỉnh, phần lớn đại biểu HĐND vẫn hoạt động kiêm nhiệm. Điều này làm giảm khả năng tiến hành các hoạt động giám sát chuyên sâu, thường xuyên và độc lập đối với UBND cùng cấp, đặc biệt trong các lĩnh vực phức tạp như đầu tư công, quản lý đất đai hoặc ngân sách địa phương.

Thứ ba, mức độ chưa bảo đảm về bản lĩnh chính trị, đạo đức công vụ và tinh thần trách nhiệm

Một trong những yêu cầu cốt lõi của hoạt động kiểm soát quyền lực là người thực hiện chức năng kiểm soát phải có bản lĩnh chính trị vững vàng, liêm chính công vụ và tinh thần trách nhiệm cao. Tuy nhiên, thực tiễn thời gian qua cho thấy vẫn xuất hiện các trường hợp cán bộ thuộc cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán hoặc cơ quan quản lý nhà nước vi phạm pháp luật, vi phạm quy tắc đạo đức nghề nghiệp hoặc bị xử lý kỷ luật liên quan đến

tham nhũng, tiêu cực. Điều này cho thấy yêu cầu nâng cao phẩm chất chính trị và đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ kiểm soát quyền lực vẫn là vấn đề cấp thiết

Thứ tư, mức độ chưa bảo đảm về năng lực của cơ quan dân cử trong kiểm soát quyền lực địa phương

Mặc dù Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2025 đã mở rộng nhiều công cụ giám sát như chất vấn, giải trình, giám sát chuyên đề, lấy phiếu tín nhiệm..., nhưng năng lực thực hiện giám sát của HĐND tỉnh vẫn chưa đồng đều giữa các địa phương.Một trong những nguyên nhân chủ yếu là tỷ lệ đại biểu chuyên trách còn thấp; đội ngũ tham mưu, giúp việc cho HĐND chưa đủ mạnh; nguồn lực dành cho hoạt động giám sát chuyên đề còn hạn chế. Trong nhiều trường hợp, hoạt động giám sát vẫn nặng về xem xét báo cáo, chưa dựa nhiều vào dữ liệu độc lập, điều tra thực địa hoặc đánh giá chính sách chuyên sâu.

Thứ năm, mức độ chưa bảo đảm về năng lực kiểm soát quyền lực trong môi trường số

Chuyển đổi số đang đặt ra yêu cầu hoàn toàn mới đối với đội ngũ thực hiện chức năng kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh. Luật Thanh tra thúc đẩy số hóa hoạt động thanh tra, nhưng pháp luật về cán bộ, công chức chưa luật hóa các tiêu chí về "năng lực số bắt buộc", cũng chưa có quy định chuẩn hóa quy trình đào tạo và kiểm tra bắt buộc về kỹ năng phân tích dữ liệu lớn (Big Data), kiểm toán thuật toán, điều tra dấu vết điện tử và giám sát quyết định hành chính số cho đội ngũ thanh tra viên, đại biểu dân cử và cán bộ tư pháp.

Thứ sáu, mức độ chưa bảo đảm về cơ chế đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực kiểm soát quyền lực

Pháp luật hiện hành đã quy định trách nhiệm đào tạo, bồi dưỡng đối với cán bộ, công chức, thanh tra viên, kiểm toán viên và các chức danh tư pháp. Tuy nhiên, cơ chế đào tạo vẫn chủ yếu theo hướng bồi dưỡng ngắn hạn, chưa hình thành hệ thống đào tạo chuyên sâu về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh.

3.2.2.5. Bất cập, hạn chế trong bảo đảm điều kiện kinh tế, tài chính và cơ sở vật chất cho hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, mặc dù đã có quy định phân bổ nguồn kinh phí và định mức chi cho hoạt động công vụ, nhưng mức bảo đảm tài chính cho hoạt động kiểm soát QLNNđối với CQĐP cấp tỉnh vẫn chưa thật sự tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ ngày càng lớn. Hoạt động kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh đòi hỏi nhiều khoản chi cho công tác phí, hội nghị, thu thập tài liệu, khảo sát thực tế, đào tạo, bồi dưỡng, ứng dụng công nghệ thông tin và theo dõi sau kiểm soát. Tuy nhiên, các khoản chi này về cơ bản vẫn áp dụng theo định mức chi hành chính chung, chưa có định mức đặc thù cho hoạt động kiểm soát quyền lực.

Thứ hai, định mức chi hội nghị, tiếp khách, làm việc với cơ quan, đơn vị đã được nâng lên nhưng vẫn chủ yếu phục vụ hoạt động hành chính thông thường, chưa được thiết kế riêng cho hoạt động kiểm soát chuyên sâu. Từ ngày 18/5/2026, Thông tư số 35/2026/TT-BTC của Bộ Tài chính tăng định mức chi này giúp bảo đảm tốt hơn điều kiện tổ chức làm việc, hội nghị, tọa đàm, tiếp xúc, khảo sát. Tuy nhiên, chưa có định mức riêng cho hoạt động kiểm soát quyền lực.

Thứ ba, nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất cho thanh tra, kiểm tra, kiểm toán chưa theo kịp quy mô công việc và yêu cầu kiểm soát thực chất. Khi điều kiện tài chính, cơ sở vật chất và công nghệ không được tăng cường tương ứng, hoạt động thanh tra dễ rơi vào tình trạng quá tải, thiên về hậu kiểm, khó triển khai kiểm soát rủi ro, kiểm soát chuyên đề sâu và theo dõi đến cùng việc thực hiện kết luận thanh tra.

Thứ tư, điều kiện cơ sở vật chất, hạ tầng số và dữ liệu dùng chung cho hoạt động kiểm soát quyền lực còn chưa đồng bộ. Trong bối cảnh mô hình CQĐP hai cấp làm tăng khối lượng nhiệm vụ của cấp tỉnh, hoạt động kiểm soát cần dựa nhiều hơn vào dữ liệu số, hệ thống báo cáo điện tử, cơ sở dữ liệu liên thông giữa thanh tra, kiểm toán, HĐND, Tòa án, Viện kiểm sát, Mặt trận Tổ quốc và cơ quan hành chính. Tuy nhiên, hiện nay nhiều cơ chế kiểm soát vẫn dựa chủ yếu vào hồ sơ giấy, báo cáo hành chính và xử lý thủ công; dữ liệu giữa các cơ quan kiểm soát chưa được chia sẻ thống nhất. Đây là hạn chế lớn vì thiếu hạ tầng số sẽ làm giảm khả năng phát hiện sớm rủi ro lạm quyền, lợi ích nhóm, sai phạm trong quản lý đất đai, đầu tư công, ngân sách và tài sản công.

3.2.2.6. Bất cập, hạn chế trong bảo đảm sự tham gia của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Namvà báo chí truyền thông trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, quyền tham gia giám sát của Nhân dân đã được ghi nhận nhưng cơ chế thực hiện còn thiếu tính ràng buộc pháp lý

Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi) và các văn bản luật chuyên sâu về kiểm soát QLLN đối với CQĐP cấp tỉnh đều ghi nhận quyền tham gia quản lý nhà nước, quyền giám sát và phản ánh, kiến nghị của công dân, nhưng các quy định này chủ yếu mới dừng ở việc xác lập quyền mà chưa thiết lập đầy đủ cơ chế bảo đảm thực hiện quyền. Pháp luật hiện hành chưa quy định rõ trách nhiệm pháp lý của cơ quan, tổ chức hoặc người có thẩm quyền khi không tiếp thu, không phản hồi hoặc phản hồi hình thức đối với các ý kiến giám sát của Nhân dân. Trong nhiều trường hợp, người dân có quyền kiến nghị nhưng không có cơ chế buộc cơ quan nhà nước phải giải trình đầy đủ về việc chấp nhận hay không chấp nhận kiến nghị đó.

Kết quả khảo sát PAPI nhiều năm liên tiếp cho thấy các chỉ số về "Trách nhiệm giải trình với người dân" và "Công khai, minh bạch" vẫn là những nội dung có sự chênh lệch đáng kể giữa các địa phương. Điều này phản ánh thực tế rằng quyền tham gia giám sát của người dân tuy đã được pháp luật ghi nhận nhưng hiệu quả thực thi chưa đồng đều, đặc biệt trong các lĩnh vực nhạy cảm như đất đai, đầu tư công, quy hoạch và quản lý ngân sách địa phương.

Thứ hai, vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn mang tính khuyến nghị, chưa có cơ chế bảo đảm thực thi mạnh

Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi, bổ sung) và các văn bản hướng dẫn đã quy định quyền giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa quy định đầy đủ hậu quả pháp lý đối với trường hợp cơ quan nhà nước không tiếp thu hoặc không phản hồi các kiến nghị giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Thông tri số 23/TTr-MTTW-BTT ngày 21/7/2017 của Ban thường trực , Ủy ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam, hướng dẫn quy trình giám sát và quy trình phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cũng mới chỉ đề nghị tổ chức đối thoại nếu trường hợp ý kiến giữa cơ quan, tổ chức ban hành văn bản được giám sát và cơ quan chủ trì giám sát không thống nhất.

Hoạt động phản biện xã hội hiện nay chủ yếu mang tính tham vấn và hỗ trợ chính sách hơn là một công cụ kiểm soát quyền lực có hiệu lực pháp lý mạnh. Đối với CQĐP cấp tỉnh, nhiều nội dung quan trọng như quyết định đầu tư công, quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội, quản lý đất đai hoặc tổ chức bộ máy địa phương chưa có quy định bắt buộc phải thực hiện phản biện xã hội trước khi ban hành quyết định. Đây là một khoảng trống làm hạn chế vai trò kiểm soát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Thứ ba, cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân vẫn còn nhiều hạn chế

Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 đã xác lập nguyên tắc công dân được tiếp cận thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra, trừ các trường hợp luật định. Tuy nhiên, pháp luật chưa quy định đầy đủ cơ chế kiểm tra, giám sát việc công khai thông tin của CQĐP cấp tỉnh; đồng thời chế tài xử lý hành vi không công khai hoặc công khai không đầy đủ còn thiếu sức răn đe.

Báo cáo chỉ số PAPI các năm gần đây cho thấy chỉ số "Công khai, minh bạch trong ra quyết định ở địa phương" vẫn thuộc nhóm chỉ số có mức điểm trung bình chưa cao. Nhiều người dân vẫn gặp khó khăn trong việc tiếp cận thông tin về quy hoạch sử dụng đất, danh mục đầu tư công, ngân sách địa phương hoặc kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo. Điều này làm giảm hiệu quả giám sát xã hội và hạn chế khả năng kiểm soát quyền lực từ phía người dân.

Thứ tư, vai trò của báo chí và truyền thông trong kiểm soát quyền lực còn gặp nhiều rào cản

Luật Báo chí năm 2025 đã khẳng định quyền tác nghiệp và quyền tiếp cận thông tin của báo chí. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) cũng xác định trách nhiệm của cơ quan báo chí trong việc phát hiện, phản ánh hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa xây dựng được cơ chế pháp lý đầy đủ để bảo vệ nhà báo, phóng viên khi tham gia điều tra, phản ánh các vụ việc tiêu cực liên quan đến hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Bên cạnh đó, chưa có quy định bắt buộc cơ quan nhà nước phải phản hồi công khai đối với những vấn đề báo chí nêu ra liên quan đến lạm quyền, tham nhũng hoặc sai phạm trong quản lý địa phương. Điều này dẫn đến thực trạng nhiều vụ việc được báo chí phản

ánh nhưng việc xử lý hoặc công khai kết quả xử lý còn chậm, làm giảm hiệu quả kiểm soát quyền lực thông qua truyền thông.

3.2.2.7. Bất cập, hạn chế trong bảo đảm điều kiện chuyển đổi số và phát triển chính quyền số trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước trong môi trường số vẫn chưa hoàn thiện và chưa theo kịp yêu cầu của chuyển đổi số

Mặc dù hệ thống pháp luật hiện hành đã bước đầu hình thành cơ sở pháp lý cho xây dựng chính quyền số, chỉ số ĐTI được Bộ Khoa học và Công nghệ (trước đây là Bộ Thông tin và Truyền thông) đã ban hành và triển khai đánh giá hàng năm, song các quy định về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong môi trường số vẫn còn phân tán, thiếu tính hệ thống và chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu quản trị số hiện đại.

Đặc biệt, pháp luật hiện nay chưa xác định rõ trách nhiệm pháp lý của cơ quan, tổ chức và cá nhân trong trường hợp vi phạm phát sinh từ hoạt động quản trị số; chưa quy định cụ thể cơ chế kiểm soát các thuật toán, hệ thống hỗ trợ ra quyết định hoặc ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong hoạt động quản lý nhà nước. Đây là khoảng trống pháp lý đáng kể trong bối cảnh chính quyền số đang phát triển mạnh ở nhiều địa phương.

Thứ hai, việc xây dựng và chia sẻ dữ liệu công còn thiếu đồng bộ, làm hạn chế hiệu quả kiểm soát quyền lực

Một trong những yêu cầu cốt lõi của chính quyền số là dữ liệu phải được kết nối, chia sẻ và khai thác hiệu quả. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy cơ sở dữ liệu của nhiều bộ, ngành và địa phương vẫn được xây dựng theo hướng riêng lẻ, thiếu khả năng liên thông và chia sẻ dữ liệu phục vụ hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra và kiểm toán.

Mặc dù Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 quy định trách nhiệm công khai thông tin của cơ quan nhà nước, nhưng chưa có quy định đầy đủ về dữ liệu mở, chuẩn hóa dữ liệu công hay trách nhiệm cập nhật dữ liệu theo thời gian thực.

Thứ ba, việc ứng dụng công nghệ số trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và giám sát còn chưa đồng đều

Kết quả chỉ số ĐTI năm 2024 ghi nhận sự cải thiện đáng thể ở cả 3 trụ cột trong đó có Chính quyền số (đạt 0,7582). Tuy nhiên, biểu đạt kết quả này ở các lĩnh vực là khác nhau. Theo đó, mặc dù Luật Thanh tra năm 2025 và Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi) đã tạo cơ sở cho việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động kiểm soát,

nhưng trên thực tế việc chuyển đổi từ phương thức kiểm tra thủ công sang kiểm soát dựa trên dữ liệu vẫn diễn ra chậm và không đồng đều giữa các địa phương. Nhiều cơ quan thanh tra, kiểm tra vẫn phụ thuộc chủ yếu vào hồ sơ giấy hoặc dữ liệu do đối tượng thanh tra cung cấp; chưa hình thành hệ thống cảnh báo sớm dựa trên phân tích dữ liệu lớn để phát hiện dấu hiệu lạm quyền, tham nhũng hoặc vi phạm pháp luật.

Thứ tư, cơ chế giám sát điện tử và sự tham gia của người dân trên môi trường số còn mang tính hình thức ở nhiều địa phương

Một số địa phương đã triển khai các nền tảng phản ánh hiện trường, cổng góp ý trực tuyến hoặc hệ thống tiếp nhận kiến nghị của người dân. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa quy định thống nhất về quy trình tiếp nhận, xử lý, phản hồi và công khai kết quả giải quyết các phản ánh này. Trong nhiều trường hợp, việc tiếp nhận phản ánh mới dừng ở mức độ kỹ thuật, chưa trở thành một cơ chế giám sát xã hội có giá trị pháp lý rõ ràng. Người dân có thể gửi phản ánh nhưng chưa có cơ sở pháp lý đủ mạnh để yêu cầu cơ quan nhà nước phải giải trình hoặc chịu trách nhiệm nếu không xử lý phản ánh đúng thời hạn.

Thứ năm, khả năng truy vết trách nhiệm cá nhân trong môi trường số chưa được bảo đảm đầy đủ

Một trong những ưu điểm lớn nhất của quản trị số là khả năng lưu vết và truy xuất toàn bộ quá trình xử lý công việc. Tuy nhiên, pháp luật hiện nay chưa quy định đầy đủ về trách nhiệm lưu trữ dữ liệu, quản lý nhật ký điện tử, bảo đảm tính toàn vẹn của hồ sơ số và sử dụng dữ liệu điện tử làm căn cứ xác định trách nhiệm pháp lý.

Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành chưa quy định rõ trách nhiệm của người đứng đầu trong việc bảo đảm an toàn dữ liệu, quản trị dữ liệu và kiểm soát quyền truy cập hệ thống thông tin. Đây là một khoảng trống đáng chú ý trong bối cảnh nguy cơ lợi dụng công nghệ hoặc thao túng dữ liệu để che giấu sai phạm có xu hướng gia tăng.

Thứ sáu, nguồn nhân lực số phục vụ kiểm soát quyền lực nhà nước còn hạn chế

Mặc dù quá trình chuyển đổi số diễn ra mạnh mẽ nhưng đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát và quản lý dữ liệu ở nhiều địa phương vẫn chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu về kỹ năng số và năng lực phân tích dữ liệu.

3.2.3. Nguyên nhân những bất cập, hạn chế của pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam

Những bất cập, hạn chế của pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh do những nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan.

3.2.3.1. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, quá trình đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, phân cấp, phân quyền và hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương đặt ra yêu cầu sửa đổi đồng thời nhiều quy định pháp luật liên quan.

Từ mô hình CQĐP ba cấp chuyển sang mô hình CQĐP hai cấp từ 01/7/2025, phạm vi quyền hạn, trách nhiệm và mức độ tự chủ của chính quyền địa phương cấp tỉnh được mở rộng đáng kể. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật về kiểm soát quyền lực vốn được thiết kế cho mô hình quản lý hành chính truyền thống vẫn chưa được điều chỉnh đồng bộ. Các nội dung này lại được quy định trong nhiều văn bản về tổ chức bộ máy, quản lý ngành, lĩnh vực và các phương thức kiểm soát khác nhau. Vì vậy, quá trình chuyển đổi đặt ra yêu cầu bảo đảm sự thống nhất giữa các quy định được sửa đổi và các quy định tiếp tục áp dụng.

Thứ hai, kiểm soát quyền lực nhà nước nhất là kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh trong mô hình CQĐP 2 cấp là vấn đề mới trong khoa học pháp lý và thực tiễn quản trị nhà nước ở Việt Nam.

Trong thời gian dài, pháp luật chủ yếu tập trung vào việc xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước mà chưa đặt trọng tâm vào kiểm soát việc thực hiện quyền lực. Chỉ từ sau Hiến pháp năm 2013 và đặc biệt sau các văn kiện Đại hội XII, XIII của Đảng mới xác định rõ ràng kiểm soát quyền lực là nhiệm vụ trọng tâm trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và đến nay Đại hội XIV của Đảng khẳng định thành nguyên tắc: "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" [57, Tập II, tr.98]. Trước yêu cầu sắp xếp bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả, việc chuyển đổi sang mô hình CQĐP hai cấp, CQĐP cấp tỉnh được tăng cường phân cấp, phân quyền đặt ra yêu cầu tăng cường kiểm soát QLNN. Nhiều quy định pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn đang trong quá trình hoàn thiện để kịp thời điều chỉnh.

Thứ ba, việc cụ thể hóa yêu cầu kiểm soát quyền lực đối với quyền chủ động quyết định của CQĐP cấp tỉnh đặt ra những vấn đề pháp lý phức tạp

Trong phạm vi thẩm quyền được giao, CQĐP cấp tỉnh có thể lựa chọn giữa nhiều phương án giải quyết. Kiểm soát việc sử dụng quyền này không chỉ xem xét quyết định có đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục hay không mà còn phải xem xét căn cứ lựa chọn, mục đích sử dụng quyền và kết quả thực hiện. Đây là những nội dung khó xác định hơn việc kiểm tra sự tuân thủ một quy định cụ thể.

Khó khăn này thể hiện rõ trong việc xây dựng tiêu chí tính thống nhất, khả thi, hiệu quả và sự cân bằng giữa phân cấp, phân quyền và kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Kiểm soát không đầy đủ có thể để xảy ra việc sử dụng quyền sai mục đích; kiểm soát vượt quá phạm vi cần thiết có thể hạn chế quyền chủ động hợp pháp của CQĐP cấp tỉnh. Do đó, yêu cầu bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước đồng thời với phân quyền, phân cấp đặt ra những vấn đề cần được giải quyết cụ thể trong pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ tư, sự phát triển không đồng đều giữa các địa phương về trình độ phát triển kinh tế - xã hội, nguồn nhân lực, năng lực quản trị và điều kiện chuyển đổi số làm cho việc xây dựng các quy định pháp luật có tính khả thi và áp dụng thống nhất trên phạm vi cả nước gặp nhiều khó khăn.

Sự phát triển không đồng đều giữa các địa phương về trình độ phát triển kinh tế - xã hội, chất lượng nguồn nhân lực, năng lực quản trị và mức độ chuyển đổi số là một yếu tố tác động đáng kể đến quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Sự khác biệt này làm cho việc xây dựng các quy định pháp luật vừa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trên phạm vi cả nước, vừa có tính khả thi trong tổ chức thực hiện gặp nhiều khó khăn. Những quy định được thiết kế phù hợp với các địa phương có năng lực quản trị cao, hạ tầng số phát triển có thể vượt quá khả năng thực hiện của các địa phương còn nhiều hạn chế; ngược lại, nếu quy định chỉ đáp ứng mức trung bình thì sẽ không tạo động lực đổi mới và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực ở các địa phương phát triển như ở các thành phố trực thuộc trung ương, các tỉnh có khả năng chủ động về nguồn ngân sách. Đồng thời, sự chênh lệch về năng lực cán bộ, điều kiện tài chính, cơ sở dữ liệu và hạ tầng công nghệ cũng ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi các cơ chế công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trìnhvà kiểm soát quyền lực trên môi trường số.

Thứ năm, hệ thống pháp luật đang trong giai đoạn chuyển tiếp và cải cách mạnh mẽ

Trong bối cảnh thế giới đang có những thay đổi mang tính thời đại, đất nước vững bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình phát triển bứt phá, giàu mạnh, hùng cường dưới sự lãnh đạo của Đảng; cùng với việc thực hiện cuộc cách mạng về tinh gọn tổ chức bộ máy, phấn đấu tăng trưởng kinh tế "hai con số", công tác xây dựng và thi hành pháp luật đang cần phải được đổi mới căn bản, tạo động lực mạnh mẽ cho sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước. Trong khi hệ thống pháp luật còn nhiều tồn tại, "tư duy xây dựng pháp luật trong một số lĩnh vực còn thiên về quản lý. Chất lượng pháp luật chưa theo kịp yêu cầu thực tiễn. Còn có những quy định chồng chéo, mâu thuẫn, chưa rõ ràng, cản trở việc thực thi, không thuận lợi cho việc thúc đẩy đổi mới sáng tạo, thu hút và khơi thông nguồn lực đầu tư" [17].

Thứ sáu, ảnh hưởng của văn hóa pháp lý và trình độ phát triển xã hội

Truyền thống quản lý hành chính của Việt Nam mang đậm dấu ấn mệnh lệnh - phục tùng. Lịch sử phát triển nhà nước Việt Nam trong thời gian dài chịu ảnh hưởng của mô hình quản lý hành chính mệnh lệnh – phục tùng. Mặc dù cải cách hành chính và phân cấp, phân quyền đã được thúc đẩy mạnh mẽ từ đầu thế kỷ XXI, nhưng tư duy tập trung QLNN và kiểm soát QLNN từ trung ương, cấp trên vẫn còn phổ biến. Đây là nguyên nhân khách quan khiến việc thiết kế cơ chế kiểm soát QLNN đa chiều, đa chủ thể gặp khó khăn, nhất là trong việc xác lập ranh giới giữa quyền tự chủ của địa phương và sự kiểm soát của trung ương cũng như kiểm soát xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, nhân dân, báo chí.

Việc chuyển sang mô hình quản trị công hiện đại, nhấn mạnh kiểm soát QLNN, minh bạch và trách nhiệm giải trình, phát huy tối đa vai trò của các chủ thể ngoài nhà nước như Mặt trận tổ quốc Việt Nam, nhân dân, báo chí truyền thông trong tham gia các hoạt động quản lý nhà nước và kiểm soát QLNN diễn ra chậm. Văn hóa tuân thủ pháp luật chưa được thực thi đồng đều và tự giác giữa các chủ thể tham gia kiểm soát trong và ngoài bộ máy nhà nước, nhất là chủ thể ngoài nhà nước.

Thứ bảy, do tác động của chuyển đổi số làm thay đổi cách thức thực hiện quyền lực nhà nước và phát sinh yêu cầu mới đối với việc hoàn thiện nội dung và quy trình xây dựng pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Về nội dung pháp luật, chuyển đổi số làm thay đổi cách thức thực hiện QLNN nói chung, quyền lực nhà nước của CQĐP cấp tỉnh nói riêng, thông qua việc sử dụng dữ liệu,

nền tảng số và hệ thống hỗ trợ quyết định. Theo đó, kết quả thực hiện thẩm quyền chịu tác động của nhiều công đoạn, từ thu thập, xử lý dữ liệu đến phê duyệt và tổ chức thi hành quyết định. Sự thay đổi này vừa tạo điều kiện theo dõi, phát hiện sai phạm, vừa làm phát sinh nguy cơ can thiệp trái pháp luật vào dữ liệu và khó xác định trách nhiệm của từng chủ thể. Vì vậy, nội dung pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh chưa bao quát cả quá trình thực hiện thẩm quyền trên môi trường số, hiện mới chỉ tập trung vào quyết định cuối cùng. Trong đó, chưa cụ thể hóa nghĩa vụ lưu giữ và cung cấp dữ liệu, khả năng truy xuất quá trình xử lý, trách nhiệm giải trình và căn cứ xử lý trách nhiệm đối với sai phạm ở từng công đoạn.

Về quy trình xây dựng pháp luật, sự thay đổi nhanh chóng của công nghệ đòi hỏi việc nhận diện vấn đề và đề xuất chính sách phải dựa trên dữ liệu thực tiễn về hoạt động của CQĐP cấp tỉnh. Quá trình đánh giá tác động, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra, rà soát văn bản chưa đánh giá được tính khả thi của quy định trong môi trường số, nhất là khả năng lưu giữ, kết nối, cung cấp dữ liệu và xác định trách nhiệm khi có sai phạm và gắn kết quả theo dõi thi hành với việc sửa đổi, bổ sung quy định.

3.2.3.2. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, nhận thức về nội dung và yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh chưa thực sự đầy đủ và thống nhất.

Hoạt động kiểm soát quyền lực nói chung trong đó có kiểm soát đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn được tiếp cận chủ yếu dưới góc độ thanh tra, kiểm tra hoặc giám sát hành chính mà chưa được nhìn nhận như một cơ chế tổng thể bao gồm kiểm soát trong bộ máy nhà nước, kiểm soát xã hội và cơ chế tự kiểm soát. Ở một số bộ ngành, địa phương, vẫn tồn tại tư duy hành chính - mệnh lệnh**,** coi kiểm soát QLNN là kiểm tra, giám sát hành chính, chưa nhận thức rõ đây là nguyên tắc hiến định và cơ chế nền tảng của nhà nước pháp quyền XHCN. Nhiều quy định liên quan đến kiểm soát QLNN nói chung và kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh chưa phản ánh đầy đủ yêu cầu kiểm soát QLNN gắn với phân cấp, phân quyền với quản trị địa phương và chuyển đổi số.

Thứ hai, tư duy xây dựng pháp luật về kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn thiên về quy định thẩm quyền hơn là thiết kế cơ chế kiểm soát quyền lực.

Nhiều văn bản pháp luật quy định khá chi tiết về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND cấp tỉnh nhưng chưa đồng thời xác định đầy đủ trách nhiệm giải

trình, cơ chế kiểm soát và hậu quả pháp lý tương ứng. Điều này dẫn đến tình trạng "trao quyền nhiều hơn kiểm soát quyền" và dễ tạo khoảng trống trong kiểm soát quá trình chuẩn bị, tham mưu, lựa chọn phương án và tổ chức thực hiện; đồng thời làm cho kiểm soát tập trung nhiều vào quyết định đã ban hành hoặc vi phạm đã phát sinh. Đối với nhiệm vụ được phân quyền, phân cấp, nếu quy định trao quyền chưa đi kèm nghĩa vụ giải trình và trách nhiệm tương ứng thì việc xác định phạm vi kiểm soát và trách nhiệm khi có sai phạm sẽ thiếu căn cứ.

Thứ ba, việc xây dựng pháp luật về kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh còn thiếu tính tổng thể và liên thông.

Các quy định liên quan đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh hiện được phân tán trong nhiều văn bản luật khác nhau mà chưa được thiết kế theo một chỉnh thể thống nhất. Đây là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót khi tiến hành kiểm soát quyền lực.

Thứ tư, cơ chế trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý chưa được chú trọng đúng mức trong quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Nhiều quy định về kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh mới dừng lại ở việc xác định nghĩa vụ báo cáo hoặc cung cấp thông tin mà chưa hình thành cơ chế giải trình đầy đủ trước cơ quan dân cử, Mặt trận Tổ quốc, báo chí và Nhân dân. Đồng thời, pháp luật cũng chưa quy định đầy đủ hậu quả pháp lý đối với hành vi không giải trình, giải trình không trung thực hoặc không thực hiện kết luận kiểm soát. Đây là lý do trách nhiệm giải trình có thể thiên về báo cáo tình hình mà chưa làm rõ căn cứ lựa chọn và trách nhiệm đối với quyết định. Đối với người đứng đầu, cần phân biệt trách nhiệm do trực tiếp vi phạm với trách nhiệm do không thực hiện nghĩa vụ quản lý, kiểm tra, ngăn chặn hoặc xử lý vi phạm. Việc chưa cụ thể hóa các nghĩa vụ này làm cho trách nhiệm được quy định rộng nhưng khó áp dụng trong từng trường hợp. Vì vậy, nguyên nhân cần xác định không chỉ là "chưa chú trọng trách nhiệm", mà là chưa phân định đầy đủ nghĩa vụ làm căn cứ yêu cầu giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý với từng chủ thể liên quan.

Thứ năm, việc thể chế hóa vai trò kiểm soát quyền lực của các chủ thể ngoài nhà nước chưa gắn đầy đủ với nghĩa vụ tiếp nhận, phản hồi của cơ quan nhà nước.

Việc ghi nhận quyền giám sát, phản ánh và kiến nghị của mới xác lập khả năng tham gia của Nhân dân, MTTQ Việt Nam, báo chí và các chủ thể giám sát xã hội. Để thông tin từ giám sát xã hội được xem xét và xử lý, pháp luật còn phải xác định cơ quan tiếp nhận, trách nhiệm phân loại, thời hạn trả lời và việc thông báo kết quả.Khi những nghĩa vụ này chưa rõ hoặc còn phân tán, chủ thể giám sát khó theo dõi kiến nghị đã được xử lý đến đâu và khó yêu cầu làm rõ trường hợp không được tiếp nhận, giải quyết. Nguyên nhân này giải thích hạn chế về sự kết nối giữa giám sát, phản biện xã hội, báo chí, phản ánh, khiếu nại, tố cáo với hoạt động kiểm soát của cơ quan nhà nước. Khi phân tích, phải giữ sự phân biệt giữa các hoạt động này vì mỗi hoạt động có căn cứ và thủ tục riêng.

Thứ sáu, việc nghiên cứu, cụ thể hóa yêu cầu kiểm soát quyền lực trên môi trường số chưa theo kịp sự thay đổi của hoạt động quản lý.

Ứng dụng công nghệ trong giải quyết công việc chưa đồng nghĩa với việc đã có đầy đủ quy định kiểm soát hoạt động đó. Những vấn đề về quyền truy cập, lưu giữ lịch sử xử lý, xác minh dữ liệu và trách nhiệm của từng người tham gia cần được giải quyết ngay trong thiết kế hệ thống và quy trình pháp lý.

Việc chưa đánh giá đầy đủ các yêu cầu này làm cho quy định kiểm soát vẫn chủ yếu dựa vào hồ sơ kết quả, trong khi quá trình tác động đến quyết định có thể diễn ra qua dữ liệu và thao tác trên hệ thống. Đây là nguyên nhân của những thiếu hụt về phương thức kiểm soát số, giải trình và xác định trách nhiệm đối với hành vi trên môi trường số.

Thứ bảy, điều kiện phục vụ xây dựng pháp luật và việc sử dụng kết quả rà soát, tổng kết thi hành chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu hoàn thiện đồng bộ các quy định về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Việc xây dựng quy định về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnhcần thông tin thực tiễn về cách thức thực hiện quyền lực, những vướng mắc khi phối hợp và kết quả xử lý sau kiểm soát. Nếu tổng kết chủ yếu theo số cuộc kiểm soát, số kết luận hoặc kiến nghị, sẽ khó xác định vì sao một kiến nghị không được thực hiện và khó phân biệt nguyên nhân do thiếu quy định với nguyên nhân do không chấp hành.

Hạn chế về nhân lực nghiên cứu chuyên sâu, thông tin thực tiễn và sự phối hợp giữa các lĩnh vực pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ảnh hưởng đến khả năng nhận diện đúng những thiếu sót này. Khi kết quả rà soát, theo dõi và tổng kết chưa

được sử dụng đầy đủ trong đề xuất sửa đổi, việc hoàn thiện pháp luật dễ tập trung vào từng quy định riêng mà chưa giải quyết quan hệ giữa các quy định. Nguyên nhân này cần được xử lý bằng các giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng, rà soát và đánh giá pháp luật, bên cạnh sửa đổi từng nhóm nội dungpháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Tiểu kết chương 3

***

Qua nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện, có thể nhận thấy pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam đã từng bước được bổ sung, hoàn thiện. Năm nhóm quy định cơ bản đã tạo khuôn khổ pháp lý cho việc kết hợp kiểm soát trong bộ máy nhà nước, kiểm soát xã hội và tự kiểm soát của chính quyền địa phương. Thẩm quyền, phương thức kiểm soát, nghĩa vụ giải trình và cơ chế xử lý trách nhiệm ngày càng được xác định rõ hơn, góp phần phòng ngừa, phát hiện, xử lý vi phạm và nâng cao trách nhiệm thực hiện quyền lực.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh vẫn bộc lộ không ít hạn chế về chủ thể, về đối tượng, phạm vi, nội dung, phương thức kiểm soát, hạn chế trong trách nhiệm giải trình và trong xử lý trách nhiệm sau kiểm soát quyền lực. Pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở mức độ nhất định chưa đạt được tiêu chí về tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, tính đầy đủ đồng bộ, khả thi, hiệu quả cũng như khả năng giới hạn và kiểm soát thực chất việc thực thi QLNN; mức độ bảo đảm trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong hoạt động của CQĐP cấp tỉnh; về khả năng bảo đảm sự cân bằng giữa phân cấp, phân quyền với kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Một số điều kiện bảo đảm cho pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cũng chưa đạt được đáp ứng, chưa tạo ra môi trường thuận lợi cho hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam.

Những kết quả đạt được cùng các hạn chế và nguyên nhân nêu trên cho thấy sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Việc nhận diện rõ các nguyên nhân này là cơ sở quan trọng để xác định các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh ở Việt Nam trong giai đoạn tiếp theo.

.

Chương 4
QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬTVỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

4.1. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬTVỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là yêu cầu khách quan trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, nhất là trong bối cảnh tổ chức CQĐP hai cấp, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, chuyển đổi số và yêu cầu nâng cao hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả quản trị địa phương. Quá trình này cần được định hướng bởi các quan điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng, đồng thời bảo đảm quyền lực được kiểm soát chặt chẽ bằng thể chế

Đây là quan điểm có tính nguyên tắc, chi phối toàn bộ quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Sự lãnh đạo của Đảng được thực hiện thông qua việc định hướng chính trị, xác lập chủ trương, đường lối và lãnh đạo thể chế hóa thành pháp luật. Trong điều kiện QQĐP cấp tỉnh được trao nhiều thẩm quyền hơn, sự lãnh đạo của Đảng càng phải gắn với yêu cầu kiểm soát quyền lực bằng pháp luật, chống lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ và tình trạng "hướng lái chính sách".

Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị đã chỉ rõ yêu cầu: "Bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng trong công tác xây dựng pháp luật, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thi hành pháp luật. Tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước; phòng chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ; phòng ngừa, ngăn chặn mọi biểu hiện trục lợi, hướng lái chính sách". Văn kiện Đại hội XIV của Đảng cũng xác định nguyên tắc rất rõ: "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" [57, Tập 2, tr.98]. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải theo hướng xác định cụ thể giới hạn thẩm quyền, trách nhiệm của từng chủ thể tham gia kiểm soát QLNN

đối với CQĐP cấp tỉnh, bảo đảm quyền lực đi đôi với trách nhiệm, quyền lực càng lớn thì cơ chế kiểm soát càng phải chặt chẽ và hữu hiệu.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải gắn với xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bảo đảm thượng tôn Hiến pháp, pháp luật và kỷ luật thực thi nhiệm vụ

Kiểm soát QLNN không chỉ nhằm ngăn ngừa lạm quyền, tùy tiện, mà còn là phương thức tổ chức và vận hành quyền lực trong Nhà nước pháp quyền XHCN. Vì vậy, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải bảo đảm mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân thực thi quyền lực ở địa phương đều hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật; không có quyền lực nằm ngoài pháp luật, không có chủ thể thực thi quyền lực mà không chịu sự kiểm soát.

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII xác định yêu cầu tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát QLNN, bảo đảm QLNN là thống nhất, có phân công, phối hợp và kiểm soát. Văn kiện Đại hội XIV tiếp tục nhấn mạnh nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; bảo đảm quyền lực nhà nước thống nhất, có phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát QLNN. Do vậy, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải được hoàn thiện theo hướng đồng bộ, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận, dễ thực hiện; gắn chặt giữa xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật; khắc phục tình trạng quy định đúng nhưng thực hiện yếu, quy định nhiều nhưng thiếu khả thi, hoặc có cơ chế kiểm soát nhưng hình thức, thiếu tỉnh khả thi, thiếu điều kiện bảo đảm thực hiện.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải bảo đảm sự thống nhất giữa đẩy mạnh phân cấp, phân quyền với kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình

Trong bối cảnh tổ chức CQĐP hai cấp và đổi mới quản trị quốc gia, phân cấp, phân quyền cho địa phương là xu hướng tất yếu nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh. Tuy nhiên, phân cấp, phân quyền không đồng nghĩa với buông lỏng kiểm soát. Trái lại, quyền lực càng được trao nhiều thì yêu cầu kiểm soát càng phải rõ, trách nhiệm càng phải cụ thể và chế tài càng phải nghiêm minh.

Văn kiện Đại hội XIV của Đảng xác định: "Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền theo hướng tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP với phương châm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm"" [57, Tập 1, tr.128] . Tuy nhiên, việc "phân cấp, phân quyền triệt để" không đồng nghĩa với buông lỏng quản lý. Ngược lại, để địa phương tự quyết và tự chịu trách nhiệm một cách rõ ràng, hiệu quả, pháp luật phải thiết lập các cơ chế hậu kiểm, thanh tra, kiểm tra vô cùng nghiêm ngặt. Các quy định pháp luật phải minh định rõ chức năng, thẩm quyền giữa Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, đồng thời nâng cao trách nhiệm giải trình toàn diện trước cả cơ quan nhà nước cấp trên và Nhân dân địa phương; đồng thời thiết lập cơ chế hậu kiểm, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát của cơ quan dân cử, giám sát xã hội và trách nhiệm giải trình trước Nhân dân. Trọng tâm không chỉ là "trao quyền" mà phải là "trao quyền có kiểm soát", "tự chủ đi đôi với tự chịu trách nhiệm".

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải lấy Nhân dân làm trung tâm, phát huy kiểm soát xã hội đối với quyền lực của CQĐP cấp tỉnh

Bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Vì vậy, kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không thể chỉ giới hạn trong cơ chế kiểm soát nội bộ của bộ máy nhà nước, mà phải dựa vào Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí truyền thông và cộng đồng xã hội.

Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị đã nhấn mạnh yêu cầu phát huy mạnh mẽ vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, sự tham gia rộng rãi của người dân, tổ chức và doanh nghiệp trong xây dựng và thi hành pháp luật. Để thể chế hóa sâu sắc quan điểm này, pháp luật cần quy định chi tiết, minh bạch về nghĩa vụ công khai thông tin công vụ của CQĐP; quy định rõ ràng "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". Song song đó, phải thiết lập cơ chế bảo vệ người phản ánh, tố cáo và tạo điều kiện pháp lý thuận lợi để báo chí, các đoàn thể chính trị - xã hội thực hiện chức năng giám sát một cách độc lập, thực chất. Kiểm soát xã hội phải được thiết kế như một kênh kiểm soát thực chất, có giá trị phòng ngừa, phát hiện và thúc đẩy trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải chú trọng cơ chế phòng ngừa từ sớm, từ xa và xử lý nghiêm minh các hành vi lạm quyền

Quan điểm quản trị hiện đại yêu cầu công tác kiểm soát quyền lực phải chuyển trọng tâm từ việc "chạy theo giải quyết hậu quả" sang "chủ động chủ trì phòng ngừa". Điều này hoàn toàn tương thích với định hướng cốt lõi trong Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị là: "Đề cao công tác phòng ngừa, cảnh báo vi phạm pháp luật đi đôi với tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra". Pháp luật cần thiết lập đồng bộ các định chế phòng ngừa từ sớm như: kiểm soát chặt chẽ xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, minh bạch hóa tài sản, thu nhập của cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh, chuẩn hóa quy trình ra quyết định hành chính. Đi đôi với phòng ngừa, hệ thống chế tài pháp lý phải bảo đảm tính nghiêm minh, răn đe cao, kết hợp đồng bộ giữa kỷ luật hành chính, kỷ luật Đảng và trách nhiệm hình sự để kiên quyết đấu tranh chống các hành vi lợi ích nhóm, tha hóa quyền lực, quan liêu hay lãng phí trong tổ chức và hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Thứ sáu, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải gắn với đẩy mạnh chuyển đổi số, xây dựng hệ thống giám sát hiện đại, liên thông và thích ứng với quản trị hiện đại

Trong điều kiện chuyển đổi số quốc gia, kiểm soát quyền lực không thể chỉ dựa vào phương thức thủ công, hậu kiểm chậm trễ hoặc kiểm tra theo vụ việc. Pháp luật cần chuyển mạnh sang mô hình kiểm soát hiện đại, dựa trên dữ liệu, công khai, minh bạch, truy vết trách nhiệm và cảnh báo sớm nguy cơ vi phạm. Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia đặt ra yêu cầu phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số như động lực chủ yếu của phát triển đất nước trong giai đoạn mới. Việc hoàn thiện pháp luật hiện nay phải gắn liền với yêu cầu công nghệ hóa, thúc đẩy ứng dụng dữ liệu lớn (Big Data) và trí tuệ nhân tạo (AI). Đây cũng là một giải pháp trọng tâm mang tính thời đại được xác định rõ trong Nghị quyết số 66-NQ/TW của Bộ Chính trị nhằm hiện đại hóa phương thức quản lý. Việc luật hóa quy trình giải quyết công việc trên môi trường số, xây dựng hệ thống giám sát điện tử liên thông và công khai cơ sở dữ liệu hoạt động công vụ sẽ giúp các cơ quan kiểm soát (Thanh tra, Kiểm toán, Giám sát của HĐND) và Nhân dân dễ dàng phát hiện các biểu hiện chậm trễ, tiêu cực hay lạm quyền theo thời gian thực. Điều này góp phần nâng cao tính hiển thị, công khai và minh bạch tối đa trong hoạt

động công vụ của chính quyền địa phương cấp tỉnh trong giai đoạn phát triển mới.Do đó, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần được hoàn thiện theo hướng số hóa quy trình thực thi công vụ; xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung; công khai dữ liệu ngân sách, đầu tư công, đất đai, quy hoạch, tài sản công; ứng dụng công nghệ trong thanh tra, kiểm tra, giám sát; kiểm soát xung đột lợi ích; minh bạch tài sản, thu nhập; chuẩn hóa quy trình ra quyết định hành chính. Quan điểm này giúp chuyển kiểm soát quyền lực từ bị động sang chủ động, từ xử lý hậu quả sang phòng ngừa từ sớm, từ xa.

4.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬTVỀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

4.2.1. Giải pháp hoàn thiện nội dung pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam

4.2.1.1. Định hướng chính sách hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần được đặt trong định hướng hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân. Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng xác định yêu cầu tháo gỡ các điểm nghẽn thể chế; đồng thời nhận diện những hạn chế trong thể chế hóa quyền làm chủ của Nhân dân và hiệu quả kiểm soát QLNN. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 [11] yêu cầu kiểm soát quyền lực bằng cơ chế, ràng buộc quyền lực với trách nhiệm và kết hợp hiệu quả các cơ chế kiểm soát của Đảng, Nhà nước và Nhân dân. Trên cơ sở đó, các đề xuất hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh dựa trên định hướng chính sách rõ ràng. Việc khi soạn thảo văn bản sửa đổi, bổ sung cụ thể từng quy định khi tiến hành làm rõ chính sách pháp luật này [121, Điều 27].

Thứ nhất, bảo đảm quyền tự chủ của CQĐP gắn với cơ chế kiểm soát QLNN và trách nhiệm tương ứng. Khoản 2 Điều 12 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 xác lập quyền tự chủ trong quyết định, tổ chức thi hành và tự chịu trách nhiệm trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền. Đồng thời, Điều 11 và Điều 12 đặt ra yêu cầu kiểm soát quyền lực, công khai, minh bạch, giải trình và kiểm tra, thanh tra, giám sát theo thẩm quyền. Vì vậy, chính sách hoàn thiện pháp luật cần cụ thể hóa cơ chế kiểm soát phù hợp với từng loại nhiệm vụ, quyền hạn, bảo đảm phát hiện và xử lý việc

sử dụng quyền lực trái thẩm quyền, đồng thời duy trì tính chủ động của CQĐP trong phạm vi thẩm quyền đó.

Thứ hai, xác định đúng vấn đề cần điều chỉnh trên cơ sở tổng kết thi hành pháp luật và rà soát các quy định có liên quan. Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 [16] yêu cầu xây dựng pháp luật bám sát thực tiễn, bảo đảm tính hệ thống, tăng cường kiểm soát quyền lực và phòng ngừa hành vi trục lợi chính sách. Kết luận số 09-KL/TW ngày 10/3/2026 [19] đặt ra yêu cầu hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật và phân định rõ hơn thẩm quyền lập pháp, lập quy. Theo đó, mỗi đề xuất sửa đổi, bổ sung cần chỉ rõ quy định bất cập, nguyên nhân, tác động và phương án xử lý; phân biệt hạn chế có nguyên nhân từ pháp luật với hạn chế trong tổ chức thi hành. Cách tiếp cận này cũng phù hợp với chỉ đạo được công bố tại phiên họp ngày 28/9/2026 của Ban Chỉ đạoTrung ương về hoàn thiện thể chế và thực thi pháp luật [17].

Thứ ba, bảo đảm sự liên kết giữa các nhóm nội dung kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Chính sách về chủ thể kiểm soát cần xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và quan hệ phối hợp, đồng thời bảo đảm cơ chế tiếp nhận, xem xét kết quả giám sát xã hội. Chính sách về nội dung và phương thức kiểm soát cần làm rõ đối tượng, phạm vi, căn cứ và trình tự thực hiện, hạn chế trùng lặp và bỏ sót. Chính sách về trách nhiệm giải trình cần xác định chủ thể, căn cứ phát sinh nghĩa vụ, nội dung, thời hạn và trách nhiệm xem xét kết quả giải trình. Chính sách về xử lý trách nhiệm pháp lý cần làm rõ căn cứ, thẩm quyền, trình tự xử lý và trách nhiệm thực hiện biện pháp khắc phục. Các nhóm này phải tạo thành cơ chế thống nhất từ thực hiện kiểm soát, yêu cầu giải trình đến xem xét, xử lý và theo dõi kết quả kiểm soát.

Thứ tư, lựa chọn phương án hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phù hợp và tuân thủ quy trình xây dựng chính sách. Cần so sánh phương án sửa đổi từng văn bản, sửa đổi đồng thời nhiều văn bản và ban hành đạo luật quy định các nguyên tắc, cơ chế chung về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Việc lựa chọn phải dựa trên tính hợp hiến, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, khả năng giải quyết bất cập, tác động và điều kiện thực hiện. Theo Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15, được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15, đề xuất ban hành luật mới thuộc trường hợp phải thực hiện quy trình xây dựng chính sách trước khi soạn

thảo theo trình tự thông thường; đối với luật sửa đổi, bổ sung, phải xác định đúng trường hợp áp dụng.

Thứ năm, gắn hoàn thiện quy định với điều kiện tổ chức thi hành và đánh giá hiệu quả các văn bản sửa đổi, bổ sung các quy định đó. Nội dung này bám sát quy định trong Nghị quyết số 140/NQ-CP ngày 17/5/2025 của Chính phủ triển khai Nghị quyết số 66-NQ/TW [37]; Nghị quyết số 197/2025/QH15 ngày 17/5/2025 của Quốc hội [133]quy định các cơ chế, chính sách đặc biệt tạo đột phá trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.Theo đó, từng giải pháp cần xác định chủ thể thực hiện, nguồn lực và cơ chế theo dõi, đánh giá; chú trọng việc cung cấp thông tin, thực hiện nghĩa vụ giải trình, xử lý kiến nghị và chấp hành nghĩa vụ theo pháp luật. Đây là cơ sở để triển khai các giải pháp sửa đổi, bổ sung cụ thể trong từng nhóm nội dung kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

4.2.1.2. Hoàn thiện pháp luật về chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Xuất phát từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, thực hiện mô hình CQĐP hai cấp và khắc phục những hạn chế, khoảng trống pháp lý hiện hành, việc hoàn thiện pháp luật về chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh cần được thực hiện theo các định hướng và giải pháp sau đây:

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định về địa vị pháp lý của các chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Pháp luật cần từng bước xây dựng nhận thức thống nhất về hệ thống chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh như một bộ phận cấu thành của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Vì vậy, cần hoàn thiện các quy định về địa vị pháp lý của hệ thống chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Thanh tra năm 2025 và các văn bản có liên quan mới chủ yếu quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng cơ quan riêng lẻ mà chưa xác lập đầy đủ cơ sở pháp lý về hệ thống các chủ thể kiểm soát QLNN như một chỉnh thể thống nhất. Vì vậy, cần nghiên cứu bổ sung

trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 các nguyên tắc về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, trong đó xác định rõ hệ thống chủ thể kiểm soát bao gồm các chủ thể kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước và các chủ thể kiểm soát xã hội.

Cần làm rõ vị trí, vai trò, chức năng, nguyên tắc hoạt động và mối quan hệ giữa các chủ thể này trong quá trình kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Trong đó, đặc biệt nhấn mạnh vai trò của Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, trong đó có CQĐP cấp tỉnh, Đồng thời, tiếp tục khẳng định vai trò của Chính phủ thống nhất quản lý hệ thống hành chính từ trung ương đến địa phương. Việc hoàn thiện theo hướng này sẽ góp phần xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, tạo cơ sở cho việc xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực đồng bộ và thống nhất, khắc phục tình trạng quy định phân tán, thiếu liên kết như hiện nay.

Nghiên cứu ban hànhLuật về kiểm soát quyền lực nhà nước, trong đó ở Chương 1. Những quy định chung xác định nguyên tắc về hệ thống chủ thể kiểm soát QLNNbao gồm chủ thể kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước và chủ thể kiểm soát xã hội. Bởi, khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 xác lập nguyên tắc "địa phương quyết định, địa phương thực hiện và địa phương tự chịu trách nhiệm" đối với nhiều nhiệm vụ được phân quyền; mô hình chính quyền địa phương 2 cấp làm gia tăng đáng kể quyền tự chủ của cấp tỉnh. Theo đó thiết lập cơ chế kiểm soát đa chiều đối với CQĐP cấp tỉnh là rất cần thiết.

Thứ hai, hoàn thiện quy định về phân định thẩm quyền giữa các chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Hiện nay, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025, Luật Thanh tra năm 2025, Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 đều quy định thẩm quyền kiểm soát của các chủ thể khác nhau nhưng chưa phân định đầy đủ phạm vi kiểm soát đối với từng nội dung thuộc thẩm quyền của CQĐP cấp tỉnh. Theo đó, cần xác định rõ chủ thể chịu trách nhiệm chính đối với từng nội dung kiểm soát như kiểm soát tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước; kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền được phân quyền, phân cấp; kiểm soát trách nhiệm giải trình; kiểm soát việc quản lý và sử dụng nguồn lực

công; kiểm soát đạo đức công vụ và trách nhiệm công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức địa phương.

Đồng thời, cần làm rõ ranh giới giữa hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và kiểm soát tư pháp nhằm hạn chế tình trạng chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót trách nhiệm trong hoạt động kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Nghiên cứu ban hành Luật về kiểm soát quyền lực nhà nước, trong đó ở Chương 1. Những quy định chung phần giải nghĩa từ sẽ làm rõ các khái niệm này

Thứ ba, hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Pháp luật cần thiết lập cơ chế phối hợp thống nhất giữa các chủ thể kiểm soát trên cơ sở bảo đảm tính liên thông, đồng bộ và chia sẻ trách nhiệm trong toàn bộ quá trình kiểm soát QLNNđối với CQĐP cấp tỉnh. Mặc dù Luật Thanh tra năm 2025, Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 cùng một số văn bản khác đã có những quy định nhất định về trách nhiệm phối hợp, nhưng các quy định này còn phân tán, thiếu tính hệ thống và chưa hình thành cơ chế phối hợp thống nhất trong toàn bộ quá trình kiểm soát quyền lực. Vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan theo hướng thiết lập cơ chế trao đổi thông tin, chia sẻ dữ liệu, chuyển giao kết quả thanh tra, kiểm toán, giám sát, xét xử và phản biện xã hội giữa các chủ thể kiểm soát; quy định rõ trách nhiệm phối hợp trong phát hiện, xử lý vi phạm và theo dõi việc thực hiện các kiến nghị sau kiểm soát. Qua đó bảo đảm các hoạt động kiểm soát không dừng lại ở phát hiện vi phạm mà còn được theo dõi đến khi kết quả xử lý được thực hiện đầy đủ.

Cần bổ sung các quy định cụ thể về trách nhiệm trao đổi thông tin, chia sẻ dữ liệu, chuyển giao kết quả kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giám sát và xét xử giữa các cơ quan có thẩm quyền kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Đồng thời, cần hình thành cơ chế phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát nhà nước với các chủ thể kiểm soát xã hội. Với từng nội dung, lĩnh vực kiểm soát cụ thể, có quy định bắt buộc phải đồng thời có sự tham gia của các chủ thể kiểm soát nhà nước, kiểm soát xã hội đối với CQĐP cấp tỉnh. Khi có kết luận của đồng thời các chủ thể này mới đủ căn cứ đưa ra kết luận kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Đặc biệt, cần bổ sung quy định trong Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 về trách nhiệm phản hồi, giải trình và thực hiện kiến nghị sau giám sát, phản biện xã hội của CQĐP cấp tỉnh; quy định thời hạn xử lý, chế độ báo cáo và cơ chế công khai kết quả thực hiện các kiến nghị của các chủ thể kiểm soát. Có thể sửu đổi, bổ sung

Thứ tư, hoàn thiện quy định tăng cường tính chủ động, độc lập và trách nhiệm của các chủ thể kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh.

Đối với các chủ thể kiểm soát trong bộ máy nhà nước, cần tiếp tục hoàn thiện các cơ chế bảo đảm tính độc lập trong hoạt động kiểm soát của Hội đồng nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Kiểm toán nhà nước và cơ quan thanh tra. Cần nâng cao khả năng tiếp cận thông tin, quyền yêu cầu cung cấp hồ sơ, tài liệu và quyền yêu cầu giải trình của các chủ thể này trong quá trình thực hiện nhiệm vụ kiểm soát.

Cần thiết lập cơ chế đánh giá hiệu quả hoạt động của các chủ thể kiểm soát dựa trên kết quả thực hiện chức năng kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Việc gắn quyền hạn kiểm soát với trách nhiệm pháp lý cụ thể sẽ góp phần nâng cao tính chuyên nghiệp, khách quan và hiệu quả của hoạt động kiểm soát QLNN trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và phát triển nền quản trị quốc gia hiện đại. Theo đó, cần quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền kiểm soát trong trường hợp không thực hiện, thực hiện không đầy đủ hoặc thực hiện thiếu hiệu quả nhiệm vụ kiểm soát được giao; bỏ lọt hành vi vi phạm nghiêm trọng; không theo dõi việc thực hiện kết luận, kiến nghị sau kiểm soát hoặc không thực hiện nghĩa vụ công khai, minh bạch kết quả kiểm soát theo quy định của pháp luật.

Đối với các chủ thể kiểm soát ngoài nhà nước, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng nâng cao hiệu lực pháp lý của hoạt động giám sát và phản biện xã hội. Nghiên cứu bổ sung quyền yêu cầu giải trình đối với cơ quan chịu sự giám sát; quyền yêu cầu cung cấp thông tin trong các lĩnh vực có nguy cơ phát sinh tham nhũng, tiêu cực; quyền theo dõi và giám sát việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị – xã hội. Cần sửa đổi, bổ sung Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi), Luật Tiếp cận thông tin năm 2026, Luật Báo chí năm 2025 theo hướng mở rộng quyền tiếp cận thông tin, quyền yêu cầu giải trình, quyền giám sát việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát. Cần tăng cường cơ chế bảo vệ người dân, nhà báo, chuyên gia và các tổ chức xã hội khi tham gia giám sát, phản ánh, phát hiện các hành vi vi phạm pháp luật hoặc

lạm dụng quyền lực trong hoạt động của CQĐP cấp tỉnh. Đây là điều kiện quan trọng để phát huy vai trò của kiểm soát xã hội trong cơ chế kiểm soát QLNN.

Cần bổ sung trong Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi) và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 các quy định về trách nhiệm phản hồi, giải trình và công khai kết quả thực hiện kiến nghị giám sát, phản biện xã hội của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự kiểm soát.

4.2.1.3. Hoàn thiện pháp luật về đối tượng và phạm vi kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định về kiểm soát hoạt động ban hành và tổ chức thực hiện quyết định quản lý nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 theo hướng mở rộng phạm vi kiểm soát từ sản phẩm cuối cùng là văn bản được ban hành sang toàn bộ quá trình xây dựng chính sách và tổ chức thi hành chính sách. Theo đó, cần nghiên cứu bổ sung một điều luật mới trong Chương về xây dựng chính sách quy định trách nhiệm công khai hồ sơ chính sách, báo cáo đánh giá tác động, báo cáo tiếp thu và giải trình ý kiến phản biện xã hội đối với các dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và quyết định quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Cần bổ sung quy định về trách nhiệm pháp lý của cơ quan chủ trì soạn thảo trong trường hợp cố ý cung cấp thông tin không đầy đủ, đánh giá tác động không khách quan hoặc không giải trình việc tiếp thu ý kiến phản biện.

Bên cạnh đó, cần sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 theo hướng bổ sung cơ chế giám sát việc tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước quan trọng của địa phương thông qua hệ thống theo dõi, đánh giá và báo cáo điện tử theo thời gian thực. Giải pháp này nhằm khắc phục khoảng trống pháp lý trong kiểm soát giai đoạn hình thành quyết định và chuyển từ cơ chế hậu kiểm sang kiểm soát toàn bộ quá trình thực thi quyền lực.

Thứ hai, hoàn thiện các quy định về kiểm soát hoạt động quản lý và sử dụng các nguồn lực công đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Để kiểm soát hiệu quả các lĩnh vực có nguy cơ cao phát sinh tham nhũng, lợi ích nhóm và lạm dụng quyền lực, cần sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Luật Kiểm toán

nhà nước năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các luật chuyên ngành liên quan đến đất đai, đầu tư công và tài sản công.

Cần bổ sung quy định bắt buộc công khai dữ liệu mở đối với các quyết định phân bổ ngân sách, đầu tư công, quy hoạch phát triển địa phương, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư và các dự án sử dụng nguồn lực công có giá trị lớn. Đồng thời, cần bổ sung cơ chế đánh giá độc lập đối với các quyết định phân bổ nguồn lực chiến lược của địa phương trước khi được phê duyệt.

Cần nghiên cứu bổ sung trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) quy định riêng về kiểm soát quyền lực trong quá trình phân bổ nguồn lực công thuộc thẩm quyền của CQĐP cấp tỉnh; quy định trách nhiệm giải trình bắt buộc của các chủ thể trong tổ chức của CQĐP cấp tỉnh khi tham ra vào quá trình ra quyết định đối với các lĩnh vực có nguy cơ phát sinh lợi ích nhóm hoặc tác động lớn đến ngân sách, đất đai và tài sản công.

Thứ ba, hoàn thiện các quy định về kiểm soát hoạt động thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức và người có chức vụ, quyền hạn thuộc chính quyền địa phương cấp tỉnh

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Cán bộ, công chức năm 2025, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 theo hướng quy định rõ quyền tuỳ nghi hành chính và xây dựng cơ chế kiểm soát quyền tùy nghi hành chính.Pháp luật hiện nay chưa có quy định thống nhất về quyền tùy nghi hành chính, chưa xác định rõ khái niệm, giới hạn, nguyên tắc thực hiện và cơ chế kiểm soát quyền tùy nghi. Các quy định trao quyền lựa chọn cho cơ quan, người có thẩm quyền còn phân tán trong nhiều luật chuyên ngành, nhất là khi thực hiện chủ trương trao quyền tự chủ địa phương dẫn đến khó phân định giữa quyền tùy nghi hợp pháp và hành vi lạm dụng quyền lực.

Khi quy định quyền này, cần chỉ rõ điều kiện để áp dụng quyền này: a) Giải pháp lựa chọn đúng thẩm quyền; b) Mục đích: phải hướng tới lợi ích công cộng; c) Quyết định đưa ra phải tương xứng với tính chất, mức độ của sự việc; d) bảo đúng mục đích và giới hạn mà pháp luật quy định. Khi thực hiện quyền này phải tăng cường kiểm soát nội bộ trong cơ quan nhà nước và sự giám sát của đối tượng chịu tác động của giải pháp được lựa chọn.

Cần bổ sung vào Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 các quy định về giám sát việc thực hiện quyền được phân quyền, phân cấp và ủy quyền của CQĐP cấp tỉnh. Trong đó, quy định rõ trách nhiệm giải trình định kỳ của Chủ

tịch UBND cấp tỉnh, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh đối với việc thực hiện các nhiệm vụ theo cơ chế phân cấp, phân quyền được. Trách nhiệm giải trình cũng cần đặt ra với đội ngũ cán bộ, công chức và người có chức vụ, quyền hạn đối với các quyết định hành chính có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân

Cần bổ sung các tiêu chí pháp lý đánh giá tính hợp lý, khách quan, công bằng, liêm chính và trách nhiệm trong hoạt động thực thi công vụ. Nghiên cứu bổ sung cơ sở pháp lý cho việc ứng dụng trí tuệ nhân tạo và dữ liệu lớn trong phát hiện nguy cơ lạm quyền, tiêu cực và vi phạm đạo đức công vụ.

Cần bổ sung các quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trên môi trường số; xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử phục vụ kiểm soát tài sản, thu nhập, vị trí công tác, lịch sử giải quyết hồ sơ và quá trình thực hiện công vụ của cán bộ, công chức.

Thứ tư, hoàn thiện các quy định về phạm vi kiểm soát quyền lực của cơ quan trung ương đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Để bảo đảm cân bằng giữa quyền tự chủ của địa phương và yêu cầu thống nhất quyền lực nhà nước, cần sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025 theo hướng xác định rõ ranh giới giữa quyền tự chủ của địa phương và quyền kiểm soát của cơ quan trung ương.

Cần bổ sung một chương hoặc một mục riêng về kiểm soát việc thực hiện phân quyền, phân cấp và ủy quyền. Chương này cần quy định rõ các tiêu chí xác định phạm vi quyền tự chủ của địa phương; các trường hợp cơ quan trung ương được quyền can thiệp; giới hạn can thiệp; trách nhiệm giải trình của địa phương; trách nhiệm giải trình của cơ quan trung ương khi áp dụng các biện pháp kiểm tra, thanh tra hoặc đình chỉ hoạt động quản lý của địa phương.

Cần bổ sung trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 cơ chế giám sát chuyên đề đối với việc thực hiện phân quyền, phân cấp và ủy quyền; quy định hệ thống chỉ số đánh giá hiệu quả thực hiện quyền hạn được phân cấp của chính quyền địa phương cấp tỉnh. Bên cạnh đó, cần xây dựng cơ chế đánh giá độc lập về hiệu quả quản trị địa phương và công khai kết quả đánh giá hằng năm. Giải pháp này nhằm khắc phục khoảng trống pháp lý hiện nay về phạm vi kiểm soát của trung ương đối với địa

phương và bảo đảm nguyên tắc "địa phương quyết định, địa phương thực hiện, địa phương chịu trách nhiệm" đi đôi với cơ chế kiểm soát quyền lực phù hợp.

4.2.1.4. Hoàn thiện pháp luật về nội dung và phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

*** Hoàn thiện các quy định về nội dung kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh**

Thứ nhất, cần hoàn thiện các quy định về kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực thi quyền lực của chính quyền địa phương cấp tỉnh.

Hoạt động thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh trong phạm vi thẩm quyền được phân công, phân cấp được thể hiện qua văn bản quy phạm pháp luật, các quyết định hành chính cá biệt, hành vi hành chính, việc thực hiện quyền tùy nghi hành chính, hoạt động phân cấp, phân quyền, giải quyết thủ tục hành chính và việc thực hiện trách nhiệm giải trình. Tất cả các hoạt động này phải được thực hiện trong phạm vi Hiến pháp và pháp luật, không vượt quá thẩm quyền được giao, không xâm phạm quyền con người, quyền công dân và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật ban hành văn bản QPPL, Luật thanh tra, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Luật Tố tụng hành chính theo hướng:

Cần hoàn thiện các tiêu chí pháp lý đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp trong hoạt động thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh. Ngoài việc xem xét đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục và đúng căn cứ pháp luật, cần bổ sung các tiêu chí về mục đích thực thi quyền lực, tính cần thiết, tính hợp lý, tính tương xứng, nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử, bảo đảm quyền con người và quyền công dân theo Hiến pháp.

Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền tùy nghi hành chính. Pháp luật cần quy định rõ giới hạn của quyền tùy nghi; nghĩa vụ giải trình khi lựa chọn phương án quản lý; yêu cầu công khai căn cứ, tiêu chí và lý do ban hành quyết định hành chính; đồng thời tăng cường kiểm soát của cơ quan thanh tra, kiểm toán, HĐND, Tòa án và xã hội đối với việc thực hiện quyền tùy nghi nhằm ngăn ngừa tình trạng lạm quyền, vượt quyền hoặc lợi dụng quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Tăng cường thẩm quyền kiểm soát của các chủ thể kiểm soát quyền lực. Cần bổ sung quy định để HĐND, Chính phủ, cơ quan thanh tra, cơ quan kiểm toán, Tòa án và Viện

kiểm sát có điều kiện kiểm tra đầy đủ cả tính hợp pháp và tính hợp hiến của hoạt động thực thi quyền lực; đồng thời quy định rõ trách nhiệm kiến nghị đình chỉ, hủy bỏ hoặc sửa đổi quyết định, hành vi trái Hiến pháp, trái pháp luật.

Hoàn thiện cơ chế kiểm soát trên môi trường số. Xây dựng cơ sở dữ liệu thống nhất về các quyết định hành chính, kết luận thanh tra, kiểm toán, bản án hành chính và kết quả xử lý sau kiểm tra; kết nối liên thông giữa các cơ quan kiểm soát để phát hiện sớm dấu hiệu vi phạm tính hợp hiến, hợp pháp; ứng dụng trí tuệ nhân tạo và phân tích dữ liệu lớn để cảnh báo các quyết định có nguy cơ vượt thẩm quyền hoặc có dấu hiệu lạm dụng quyền lực.

Thứ hai, cần hoàn thiện các quy định về kiểm soát tính hợp lý và hiệu quả trong việc thực thi quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh.

Kiểm soát tính hợp lý và hiệu quả trong việc thực thi quyền lực của chính quyền địa phương cấp tỉnh. Đây là yêu cầu tất yếu của nền hành chính phục vụ, quản trị công hiện đại và Nhà nước pháp quyền XHCN nhằm bảo đảm việc thực thi QLNN không chỉ đúng pháp luật mà còn đạt được mục tiêu quản lý nhà nước với chi phí thấp nhất, hiệu quả cao nhất và phục vụ tốt nhất quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp.

Hiện nay, các quy định pháp luật chủ yếu kiểm tra việc thực hiện đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục và căn cứ pháp luật, trong khi chưa có hệ thống tiêu chí pháp lý để đánh giá mức độ hợp lý, tính cần thiết, tính tương xứng, hiệu quả quản trị, hiệu quả sử dụng nguồn lực và mức độ hài lòng của người dân đối với hoạt động của chính quyền địa phương cấp tỉnh. Điều này dẫn đến nhiều quyết định tuy không trái pháp luật nhưng thiếu tính khả thi, gây lãng phí nguồn lực, kéo dài thời gian giải quyết công việc hoặc làm giảm hiệu quả quản trị của CQĐP cấp tỉnh.

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Thanh tra, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Cán bộ, công chức theo hướng:

Cần bổ sung hệ thống tiêu chí pháp lý đánh giá tính hợp lý và hiệu quả trong thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh bao gồm: tính cần thiết của quyết định; tính phù hợp với mục tiêu quản lý; tính tương xứng giữa biện pháp quản lý và mục tiêu cần đạt được; hiệu quả sử dụng ngân sách, tài sản công và nguồn nhân lực; chi phí tuân thủ hành chính; mức độ hài lòng của người dân, doanh nghiệp; khả năng tạo giá trị công và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Các tiêu chí này cần trở thành căn cứ để cơ quan giám sát, thanh tra, kiểm toán, Tòa án và xã hội đánh giá chất lượng thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh.

Cần hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền tùy nghi hành chính theo tiêu chí hợp lý. Đối với những lĩnh vực pháp luật trao quyền lựa chọn cho chính quyền địa phương, cần quy định rõ trách nhiệm chứng minh tính hợp lý của phương án được lựa chọn; bắt buộc giải trình về căn cứ lựa chọn, phương án thay thế đã được xem xét và tác động dự kiến của quyết định hành chính. Đây là cơ sở để hạn chế tình trạng lạm dụng quyền tùy nghi hoặc quyết định thiếu khách quan.

Chuyển mạnh từ kiểm soát tuân thủ sang kiểm soát kết quả thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh. Bên cạnh việc đánh giá đúng quy trình, cần bổ sung cơ chế đánh giá kết quả đầu ra và tác động thực tế của hoạt động quản lý nhà nước. Đối với các lĩnh vực như đầu tư công, đất đai, ngân sách, cải cách hành chính, chuyển đổi số, quản lý môi trường và an sinh xã hội, việc kiểm soát cần dựa trên các chỉ số về hiệu quả quản trị, chất lượng dịch vụ công và mức độ hoàn thành mục tiêu quản lý.

Hoàn thiện cơ chế kiểm soát bằng dữ liệu số. Pháp luật cần quy định việc xây dựng cơ sở dữ liệu quản trị địa phương thống nhất, kết nối giữa các cơ quan kiểm soát để theo dõi các chỉ số hiệu quả thực thi quyền lực; công khai dữ liệu về giải quyết thủ tục hành chính, đầu tư công, ngân sách, kết quả thanh tra, kiểm toán, giải quyết khiếu nại, tố cáo và thi hành bản án hành chính. Đồng thời, ứng dụng trí tuệ nhân tạo và phân tích dữ liệu lớn nhằm phát hiện các quyết định bất hợp lý, chậm tiến độ hoặc có nguy cơ gây thất thoát, lãng phí của CQĐP cấp tỉnh.

Cần gắn kết quả kiểm soát với trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm chính trị. Kết quả đánh giá về tính hợp lý và hiệu quả cần được sử dụng làm căn cứ xem xét trách nhiệm của tập thể và cá nhân có thẩm quyền; đồng thời là cơ sở để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ, bố trí, bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng hoặc xử lý trách nhiệm đối với người đứng đầu và cán bộ, công chức.

Thứ ba, hoàn thiện các quy định về kiểm soát tính minh bạch và trách nhiệm trong sử dụng quyền lực gắn với quản lý nguồn lực công của CQĐP cấp tỉnh.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) đã quy định công khai, minh bạch tại Điều 9, kiểm soát xung đột lợi ích tại Điều 23 và trách nhiệm người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng tại Điều 73. Tuy nhiên, để kiểm soát hiệu quả các lĩnh vực có nguy

cơ cao như ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài nguyên, tài sản công và công tác cán bộ, cần sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sủa đổi) , Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 và các luật chuyên ngành theo hướng bắt buộc công khai dữ liệu mở đối với các quyết định phân bổ, quản lý, sử dụng nguồn lực công ở địa phương. Nội dung công khai cần bao gồm: căn cứ pháp lý, tiêu chí lựa chọn, đối tượng thụ hưởng, giá trị nguồn lực, cơ quan quyết định, cá nhân chịu trách nhiệm và kết quả thực hiện. Đồng thời, cần bổ sung cơ chế kiểm soát độc lập đối với các quyết định phân bổ nguồn lực công có giá trị lớn hoặc có nguy cơ phát sinh lợi ích nhóm, nhất là trong đất đai, đầu tư công, đấu thầu, đấu giá và quản lý tài sản công của CQĐP cấp tỉnh.

Thứ tư, hoàn thiện chế định trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh.

Hiện nay, trách nhiệm giải trình thực hiện thông qua các công cụ: báo cáo, chất vấn, tiếp công dân, cung cấp thông tin, khiếu nại, tố cáo và công khai hoạt động quản lý. Vì vậy, cần nghiên cứu bổ sung trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 một điều hoặc một mục riêng về trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh. Nội dung cần quy định rõ chủ thể có trách nhiệm giải trình, chủ thể có quyền yêu cầu giải trình, nội dung giải trình, hình thức giải trình, thời hạn giải trình, trách nhiệm công khai kết quả giải trình và hậu quả pháp lý khi không giải trình hoặc giải trình không đầy đủ.

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 theo hướng gắn quyền tiếp cận thông tin của công dân với quyền yêu cầu giải trình đối với các quyết định quản lý nhà nước của CQĐP cấp tỉnh có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư.

Thứ năm, cần hoàn thiện các quy định về kiểm soát đạo đức công vụ, liêm chính công vụ và trách nhiệm nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ, công chức thuộc chính quyền địa phương cấp tỉnh.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) đã có các quy định về kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm soát tài sản, thu nhập và trách nhiệm người đứng đầu, nhưng cần tiếp tục mở rộng phạm vi kiểm soát sang các biểu hiện tha hóa quyền lực chưa đến mức tham nhũng như né tránh trách nhiệm, trì hoãn công vụ, lạm dụng quyền tùy nghi, ưu ái nhóm lợi ích, gây khó khăn cho người dân và doanh nghiệp. Vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) theo hướng bổ sung bộ tiêu chí pháp

lý về liêm chính công vụ, đạo đức công vụ và trách nhiệm nghề nghiệp; quy định nghĩa vụ báo cáo, giải trình khi có nguy cơ xung đột lợi ích; mở rộng kiểm soát tài sản, thu nhập đối với các vị trí có nguy cơ cao; đồng thời xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử về thực thi công vụ để phục vụ kiểm soát thường xuyên, khách quan và dựa trên bằng chứng. Bộ tiêu chí này được bổ sung thống nhất vào Luật Cán bộ, công chức.

*** Hoàn thiện pháp luật về phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh**

Thứ nhất, cần hoàn thiệnphương thức giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Nhân dân đối với CQĐP cấp tỉnh theo hướng tăng hiệu lực hậu giám sát.

Pháp luật hiện hành đã quy định nhiều hình thức giám sát, nhưng cần bổ sung cơ chế bắt buộc cơ quan chịu giám sát (CQĐP cấp tỉnh) phải thực hiện kiến nghị giám sát, phản hồi bằng văn bản, công khai kết quả thực hiện và chịu trách nhiệm nếu chậm thực hiện hoặc không thực hiện kiến nghị. Cần sửa đổi Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 theo hướng quy định rõ trách nhiệm theo dõi, đôn đốc việc thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát; đồng thời bổ sung trong Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi) cơ chế yêu cầu giải trình và công khai kết quả tiếp thu, xử lý kiến nghị giám sát, phản biện xã hội.

Thứ hai, cần hoàn thiện phương thức thanh tra, kiểm tra theo hướng giảm chồng chéo, tăng điều phối và tăng trách nhiệm sau thanh tra, kiểm tra.

Luật Thanh tra năm 2025 đã quy định về phối hợp trong hoạt động thanh tra, điều tra, kiểm sát tại Điều 56, xử lý chồng chéo, trùng lặp tại Điều 58 và hiện đại hóa hoạt động thanh tra tại Điều 60. Trên cơ sở đó, cần ban hành quy định chi tiết về cơ sở dữ liệu thanh tra, kiểm tra thống nhất trên phạm vi quốc gia; kết nối kế hoạch thanh tra, kiểm tra với kế hoạch kiểm toán, giám sát của Hội đồng nhân dân và hoạt động kiểm tra của cơ quan trung ương. Đồng thời, cần bổ sung quy định về theo dõi bắt buộc việc thực hiện kết luận thanh tra, trách nhiệm cá nhân khi chậm thực hiện kết luận thanh tra hoặc không xử lý kiến nghị sau thanh tra của CQĐP cấp tỉnh.

Thứ ba, cần hoàn thiện phương thức kiểm toán nhà nước theo hướng nâng cao hiệu lực thực hiện kiến nghị kiểm toán.

Kiểm toán nhà nước có địa vị pháp lý được Hiến định tại Điều 118 và có chức năng kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Tuy nhiên, để tăng hiệu quả kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh, cần sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước năm 2025 theo hướng quy định rõ trách nhiệm của CQĐP cấp tỉnh trong việc thực hiện kiến nghị kiểm toán; thời hạn thực hiện; chế tài đối với việc chậm thực hiện hoặc không thực hiện; trách nhiệm công khai kết quả thực hiện kiến nghị kiểm toán. Đồng thời, cần bổ sung quy định chuyển thông tin, hồ sơ kiểm toán có dấu hiệu vi phạm sang cơ quan thanh tra, điều tra, kiểm sát hoặc cơ quan có thẩm quyền xử lý trách nhiệm cán bộ, công chức thuộc CQĐP cấp tỉnh.

Thứ tư, cần hoàn thiện phương thức xét xử hành chính và kiểm sát hoạt động tư pháp theo hướng tăng cường khả năng kiểm soát hiệu quả các quyết định hành chính, hành vi hành chính của CQĐP cấp tỉnh.

Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi) đã tạo cơ sở để cá nhân, tổ chức khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính. Tuy nhiên, cần sửa đổi, bổ sung Luật Tố tụng hành chính theo hướng mở rộng điều kiện tiếp cận thủ tục tố tụng hành chính, đơn giản hóa thủ tục khởi kiện đối với quyết định hành chính có tác động rộng trên địa bàn liên quan đến quy hoạch, môi trường, đất đai, đầu tư công. Bổ sung tại điều 118, có thể nộp đơn khởi kiện hoàn toàn trên môi trường số. Bổ sung quy định tại Điều 123 về trả lại đơn. Theo đó, quy định Tòa án có trách nhiệm hướng dẫn sửa đổi, bổ sung đơn thay vì trả đơn đối với các sai sót mang tính kỹ thuật. Bên cạnh đó cần tăng trách nhiệm cung cấp hồ sơ của cơ quan hành chính, cần quy định rõ thời hạn bắt buộc UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh cung cấp hồ sơ. Trường hợp không cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ thì Tòa án được quyền suy đoán bất lợi cho CQĐP cấp tỉnh. Bổ sung chế tài xử phạt hành vi cố ý trì hoãn hoặc che giấu hồ sơ. Đây là một trong những bất cập lớn hiện nay khi nhiều vụ án hành chính kéo dài do người bị kiện không cung cấp đầy đủ hồ sơ quản lý nhà nước., tăng chế tài đối với việc không thi hành bản án hành chính. Đồng thời, cần hoàn thiện pháp luật về kiểm sát hoạt động tư pháp để Viện kiểm sát nhân dân thực hiện hiệu quả hơn chức năng kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính và thi hành bản án hành chínhliên quan đến CQĐP cấp tỉnh.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật theo hướng hình thành chuỗi kiểm soát xã hội khép kín đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh.

Chuỗi kiểm soát xã hội gồm nhiều hoạt động gắn chặt với các chủ thể xã hội. Để trở thành một phương thức kiểm soát QLNN thực chất, liên tục và có khả năng tạo áp lực đối với CQĐP cấp tỉnh, các chủ thể tiến hành một chuỗi hoạt động liên tục. Nhân dân phát hiện vấn đề; báo chí, truyền thông phản ánh; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phản biện, kiến nghị; CQĐP cấp tỉnh tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; kết quả giải quyết được công khai; nhân dân tiếp tục giám sát việc thực hiện. Điểm cốt lõi là mọi phản ánh, kiến nghị, phản biện, khiếu nại, tố cáo đều phải có địa chỉ tiếp nhận, thời hạn xử lý, cơ quan chịu trách nhiệm, kết quả công khai và cơ chế theo dõi sau xử lý. Chỉ khi đó, kiểm soát xã hội mới không dừng ở việc "góp ý" hay "phản ánh", mà trở thành một phương thức kiểm soát QLNN thực chất, liên tục và có khả năng tạo áp lực pháp lý, chính trị, xã hội đối với CQĐP cấp tỉnh.

Theo đó cần bổ sung Điều 35Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi)nghĩa vụ bắt buộc UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh phải giải trình bằng văn bản đối với mọi kiến nghị phản biện xã hội, trong thời hạn 15 –30 ngày. Trường hợp không tiếp thu phải nêu rõ căn cứ pháp lý và công khai trên cổng thông tin điện tử. Đồng thời, cho phép Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh kiến nghị HĐND tỉnh tổ chức phiên giải trình khi UBND cấp tỉnh không thực hiện kiến nghị phản biện. Cũng trong văn bản này, bổ sung tại Điều 7 "quyền yêu cầu cung cấp thông tin, dữ liệu điện tử phục vụ giám sát".

Bên cạnh đó cần hoàn thiện quy định bảo vệ người khiếu nại, tố cáo trong Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và bảo đảm quyền tự do ngôn luận, quyền tiếp cận thông tin và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong cung cấp thông tin cho báo chí trong Luật Báo chí năm 2025.

Thứ sáu, cần hoàn thiện quy định về phương thức công khai, minh bạch và kiểm soát trên môi trường số (phương thức kiểm soát số).

Hoàn thiện pháp luật về phương thức kiểm soát số đối với CQĐP cấp tỉnh, theo hướng bổ sung cơ chế công khai dữ liệu quản trị địa phương, giám sát điện tử, giải trình điện tử, phản ánh kiến nghị trực tuyến và theo dõi thực hiện kết luận kiểm soát trên môi trường số. Phương thức kiểm soát số phải được vận hành dựa trên nguyên tắc công khai dữ liệu, khả năng truy xuất, giám sát theo thời gian thực và trách nhiệm giải trình điện tử của cơ quan nhà nước (CQĐP cấp tỉnh), qua đó tạo lập cơ chế kiểm soát quyền lực thường xuyên, liên tục và minh bạch. Qua đó, hình thành cơ chế kiểm soát đa phương thức, liên

thông, minh bạch và hiệu quả, đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương hiện đại trong điều kiện phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số.

Nghiên cứu bổ sung thêm trong Điều 6 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định:UBND cấp tỉnh có trách nhiệm công khai dữ liệu quản trị địa phương trên môi trường số. Các quyết định quản lý nhà nước quan trọng phải được số hóa và lưu vết điện tử. Mọi hoạt động giải trình của UBND tỉnh phải được công khai trên Cổng thông tin điện tử.

4.2.1.5. Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trách nhiệm giải trình là một nội dung cốt lõi của kiểm soát QLNN, đặc biệt trong bối cảnh đẩy mạnh phân quyền, phân cấp và tổ chức mô hình CQĐP hai cấp. Đối với CQĐP cấp tỉnh, trách nhiệm giải trình không chỉ là nghĩa vụ báo cáo với cơ quan cấp trên, mà còn là nghĩa vụ công khai, giải thích, chứng minh tính hợp pháp, hợp lý, hiệu quả và trách nhiệm trong việc sử dụng quyền lực công trước cơ quan có thẩm quyền, Nhân dân và xã hội. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm giải trình cần được tiếp cận theo hướng xây dựng trách nhiệm giải trình thành một chế định pháp lý thống nhất, có chủ thể rõ ràng, nội dung cụ thể, hình thức thực hiện đa dạng, gắn với công khai, minh bạch và có chế tài đủ mạnh.

Thứ nhất, cần hoàn thiện quy định về chủ thể có trách nhiệm giải trình.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) đã quy định cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình về quyết định, hành vi của mình trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ khi có yêu cầu (Điều 15). Để phù hợp với đặc thù của CQĐP cấp tỉnh, cần sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 theo hướng xác định rõ các chủ thể có trách nhiệm giải trình bao gồm: Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cán bộ, công chức trực tiếp tham mưu, thẩm định, ban hành và tổ chức thực hiện quyết định quản lý nhà nước. Đồng thời, cần quy định rõ trách nhiệm giải trình theo từng khâu của quá trình thực hiện thẩm quyền, từ đề xuất chính sách, thẩm định, quyết định, tổ chức thực hiện đến kiểm tra, đánh giá kết quả. Giải pháp này nhằm khắc phục tình trạng trách nhiệm giải trình bị hòa tan trong trách nhiệm tập thể và

bảo đảm mọi chủ thể thực tế tham gia thực hiện quyền lực công đều phải chịu trách nhiệm giải trình tương ứng với vai trò vị trí của mình.

Thứ hai, cần hoàn thiện quy định về nội dung trách nhiệm giải trình.

Pháp luật cần chuyển từ cách tiếp cận giải trình chung về quyết định, hành vi trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ sang quy định cụ thể các nội dung bắt buộc phải giải trình đối với từng loại hoạt động quản lý nhà nước. Bao nhiêu nhiệm vụ được phân giao, cần phải giải trình cụ thể. Cần gắn trách nhiệm giải trình với quyền tự chủ địa phương và hiệu quả quản trị địa phương trong điều kiện phân cấp, phân quyền.

Đối với quyết định hành chính và quyết định quản lý nhà nước quan trọng của CQĐP cấp tỉnh, nội dung giải trình cần bao gồm căn cứ pháp lý, căn cứ thực tiễn, thẩm quyền ban hành, mục tiêu quản lý, phương án được lựa chọn, đánh giá tác động, chi phí thực hiện, nguồn lực sử dụng, tác động đối với người dân, doanh nghiệp và trách nhiệm của người đứng đầu. Đối với các quyết định liên quan đến ngân sách, đất đai, đầu tư công, tài sản công, tài nguyên và công tác cán bộ, cần bổ sung nghĩa vụ giải trình chuyên biệt về tiêu chí lựa chọn, quy trình quyết định, chủ thể hưởng lợi, cơ chế kiểm soát xung đột lợi ích và hiệu quả sử dụng nguồn lực công.

Nội dung này cần được bổ sung trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025.

Thứ ba, cần hoàn thiện quy định về hình thức và phương thức thực hiện trách nhiệm giải trình.

Hiện nay, trách nhiệm giải trình được thực hiện thông qua nhiều kênh như báo cáo công tác, chất vấn, trả lời kiến nghị cử tri, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, cung cấp thông tin, thanh tra, kiểm toán và tố tụng hành chính. Tuy nhiên, các phương thức này còn phân tán. Vì vậy, cần bổ sung trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 hoặc ban hành Nghị định riêng về trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh, quy định rõ các hình thức giải trình gồm: giải trình bằng văn bản, giải trình trực tiếp tại kỳ họp Hội đồng nhân dân, giải trình trước đoàn giám sát, thanh tra, kiểm toán, giải trình công khai trước Nhân dân, giải trình thông qua họp báo, cổng thông tin điện tử, nền tảng số và cơ sở dữ liệu mở.

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 theo hướng gắn quyền tiếp cận thông tin với quyền yêu cầu giải trình đối với các quyết định quản lý có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và cộng đồng dân cư. Như vậy, trách nhiệm giải trình không chỉ là nghĩa vụ báo cáo hành chính mà trở thành một phương thức kiểm soát QLNN đối với CQĐP một cách công khai, thường xuyên và có thể kiểm chứng.

Bổ sung trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 nghĩa vụ giải trình chính sách trước khi ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và quyết định của UBND cấp tỉnh.

Thứ tư, cần hoàn thiện mối quan hệ giữa trách nhiệm giải trình với công khai, minh bạch.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) đã quy định công khai, minh bạch tại Điều 9; Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 quy định quyền tiếp cận thông tin của công dân. Tuy nhiên, để trách nhiệm giải trình có hiệu quả, cần thiết kế chuỗi pháp lý liên thông gồm: công khai thông tin - tiếp cận thông tin - yêu cầu giải trình - phản hồi giải trình - xử lý trách nhiệm sau giải trình.

Cần sửa đổi, bổ sung Luật Tiếp cận thông tin năm 2026, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 theo hướng quy định rõ danh mục thông tin bắt buộc công khai của CQĐP cấp tỉnh, đặc biệt là thông tin về ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài sản công, quy hoạch, tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ và kết quả giải quyết thủ tục hành chính.

Đồng thời, cần quy định trách nhiệm công khai kết quả giải trình và kết quả xử lý sau giải trình trên cổng thông tin điện tử của địa phương. Chỉ số PAPI đo lường mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình với người dân và kiểm soát tham nhũng trong khu vực công. Điều này cho thấy yêu cầu công khai, minh bạch và giải trình là các yếu tố quan trọng để đánh giá chất lượng quản trị cấp tỉnh từ góc nhìn người dân.

Thứ năm, cần hoàn thiện quy định về trách nhiệm pháp lý khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ trách nhiệm giải trình.

Hiện nay, pháp luật đã có chế tài đối với một số hành vi vi phạm về công khai, minh bạch, xung đột lợi ích, tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, nhưng chưa có chế tài riêng đối với hành vi không giải trình, chậm giải trình, giải trình không đầy

đủ hoặc giải trình không trung thực. Vì vậy, cần bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi), Luật Cán bộ, công chức năm 2025, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và các văn bản về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức theo hướng coi vi phạm nghĩa vụ giải trình là căn cứ xử lý trách nhiệm. Các hình thức trách nhiệm cần được thiết kế theo mức độ vi phạm, bao gồm trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm bồi thường và trách nhiệm hình sự nếu hành vi che giấu, giải trình gian dối, không cung cấp thông tin nhằm bao che sai phạm hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng. Giải pháp này nhằm bảo đảm trách nhiệm giải trình không chỉ là nghĩa vụ đạo đức, chính trị mà trở thành nghĩa vụ pháp lý có hậu quả pháp lý cụ thể.

Thứ sáu, cần hoàn thiện trách nhiệm giải trình trong mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương.

Trong điều kiện thực hiện mô hình CQĐP hai cấp và đẩy mạnh phân quyền, phân cấp, trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh phải gắn trực tiếp với việc thực hiện quyền tự chủ địa phương. Cần sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 theo hướng quy định cơ chế giải trình của CQĐP cấp tỉnh đối với từng loại nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp, ủy quyền. Nội dung giải trình cần bao gồm kết quả thực hiện nhiệm vụ, hiệu quả sử dụng nguồn lực công, chất lượng phục vụ người dân, mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp, trách nhiệm của người đứng đầu và việc thực hiện kiến nghị sau thanh tra, kiểm toán, giám sát. Đồng thời, cũng cần quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan trung ương khi thực hiện kiểm tra, thanh tra, yêu cầu điều chỉnh hoặc can thiệp vào các quyết định thuộc phạm vi tự chủ của địa phương. Giải pháp này nhằm bảo đảm cân bằng giữa quyền tự chủ của địa phương và yêu cầu thống nhất quản lý nhà nước, tránh tình trạng vừa phân quyền nhưng thiếu giải trình, hoặc kiểm soát từ trung ương nhưng thiếu căn cứ minh bạch.

4.2.1.6. Hoàn thiện pháp luật về xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Việc hoàn thiện nhóm quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần được thực hiện theo hướng nhận diện sớm hành vi lạm quyền, xác định rõ trách nhiệm cá nhân, bảo đảm xử lý liên thông giữa các hình thức trách nhiệm, gắn xử lý với phòng ngừa vi phạm và thích ứng với yêu cầu chuyển đổi số trong quản trị địa phương.

Thứ nhất, cần hoàn thiện quy định về căn cứ xác định hành vi vi phạm trong thực thi QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Cần hoàn thiện pháp luật theo hướng quy định rõ các căn cứ xác định hành vi vi phạm trong thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh trên các phương diện: thẩm quyền, trình tự thủ tục, nội dung quản lý nhà nước, trách nhiệm giải trình, công khai minh bạch và quản trị số.

Vi phạm về thẩm quyền: là hành vi mà CQĐP cấp tỉnh ban hành quyết định vượt thẩm quyền; thực hiện nhiệm vụ thuộc thẩm quyền cơ quan khác; từ chối thực hiện nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của mình; lạm dụng quyền được phân cấp, phân quyền.

Vi phạm về trình tự, thủ tục: là hành vi mà CQĐP cấp tỉnh không lấy ý kiến theo quy định; không công khai thông tin bắt buộc; không thực hiện đánh giá tác động; không bảo đảm quy trình ban hành quyết định hành chính.

Vi phạm về nội dung quản lý nhà nước: là hành vi mà CQĐP cấp tỉnh ban hành quyết định trái Hiến pháp, luật hoặc văn bản cấp trên; áp dụng sai pháp luật; thực hiện không đầy đủ nhiệm vụ được giao; không thực hiện hoặc thực hiện không đúng kết luận thanh tra, kiểm toán, giám sát hoặc bản án hành chính.

Vi phạm về trách nhiệm giải trình: là hành vi mà CQĐP cấp tỉnh không giải trình theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền; giải trình không trung thực; giải trình không đúng thời hạn; không công khai nội dung giải trình theo quy định

Vi phạm về nghĩa vụ công khai, minh bạch: là hành vi mà CQĐP cấp tỉnh không công khai thông tin bắt buộc; cung cấp thông tin không đầy đủ; che giấu hoặc trì hoãn cung cấp thông tin; làm sai lệch dữ liệu quản lý nhà nước.

Vi phạm trên môi trường số: là hành vi mà CQĐP cấp tỉnh không cập nhật dữ liệu quản lý nhà nước lên hệ thống số; cố ý xóa, sửa hoặc làm sai lệch dữ liệu điện tử; không công khai dữ liệu bắt buộc trên môi trường số; cản trở việc giám sát điện tử của cơ quan, tổ chức hoặc Nhân dân; không thực hiện trách nhiệm giải trình trực tuyến.

Đồng thời, pháp luật phải thiết lập cơ chế cá thể hóa trách nhiệm, bảo đảm mọi vi phạm đều được xác định rõ chủ thể, mức độ lỗi, hậu quả và trách nhiệm pháp lý tương ứng; khắc phục tình trạng xử lý trách nhiệm chung chung, thiếu tính răn đe và phòng ngừa trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ hai, cần hoàn thiện hệ thống các hình thức trách nhiệm pháp lý trong kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh theo hướng liên thông và tương xứng với tính chất, mức độ vi phạm.

Pháp luật đã quy định nhiều hình thức trách nhiệm pháp lý áp dụng đối với CQĐP cấp tỉnh và đội ngũ cán bộ, công chức, nhưng căn cứ xác định chưa rõ ràng, và chưa gắn với với vi phạm về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Cần sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Luật Cán bộ, công chức năm 2025, Luật Thanh tra năm 2025, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2025, Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi), Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) theo hướng:

Một là, thiết lập cơ chế liên thông giữa các phương thức kiểm soát và trách nhiệm pháp lý của CQĐP cấp tỉnh. Kết luận giám sát của Quốc hội, HĐND; kết luận thanh tra; kiến nghị kiểm toán; bản án hành chính; kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo phải trở thành căn cứ pháp lý trực tiếp để xem xét trách nhiệm pháp lý tương ứng mà không phải thực hiện lại quá trình xác minh đối với những nội dung đã được kết luận.

Hai là, hoàn thiện cơ chế xác định trách nhiệm pháp lý theo tính chất và mức độ vi phạm. Đối với vi phạm thủ tục, vi phạm lần đầu và hậu quả không lớn thì áp dụng trách nhiệm giải trình, trách nhiệm kỷ luật. Đối với vi phạm nghiêm trọng trong quản lý ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài nguyên, môi trường hoặc không thực hiện kết luận kiểm tra, giám sát thì áp dụng đồng thời trách nhiệm kỷ luật và trách nhiệm hành chính. Đối với hành vi gây thiệt hại cho Nhà nước, tổ chức, cá nhân sẽ áp dụng trách nhiệm bồi thường; trường hợp có dấu hiệu tham nhũng, lợi dụng chức vụ, quyền hạn hoặc cố ý làm trái thì phải chuyển hồ sơ để xem xét trách nhiệm hình sự.

Ba là, cá thể hóa trách nhiệm pháp lý. Pháp luật cần quy định rõ nguyên tắc mọi vi phạm trong thực thi QLNN của CQĐP cấp tỉnh phải được xác định đồng thời trách nhiệm của cơ quan, trách nhiệm của người đứng đầu và trách nhiệm của cá nhân trực tiếp tham mưu, quyết định hoặc thực hiện hành vi vi phạm; khắc phục tình trạng lấy trách nhiệm tập thể thay thế cho trách nhiệm cá nhân.

Bốn là, bổ sung trách nhiệm pháp lý đối với hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các kết luận kiểm soát của CQĐP cấp tỉnh (bao gồm cả UBND cấp tỉnh, các Sở chuyên ngành, đội ngũ cán bộ, công chức thuộc quyền. Đây là hành vi vi phạm độc lập,

làm căn cứ xem xét miễn nhiệm, cách chức, tạm đình chỉ chức vụ hoặc xử lý trách nhiệm khác đối với người đứng đầu cơ quan vi phạm.

Năm là, hoàn thiện cơ chế công khai và theo dõi trách nhiệm pháp lý trên môi trường số. Mọi kết luận xử lý trách nhiệm liên quan đến hoạt động của CQĐP cấp tỉnh phải được cập nhật trên hệ thống dữ liệu quản trị công, bảo đảm khả năng theo dõi, giám sát đối với CQĐP cấp tỉnh của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí và Nhân dân.

Thứ ba, cần hoàn thiện quy định về thẩm quyền và trình tự xử lý trách nhiệm pháp lý sau kiểm soát.

Cần hoàn thiện pháp luật theo hướng xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và trình tự xử lý trách nhiệm pháp lý sau kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Cụ thể:

Kết luận giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là căn cứ để Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền xem xét xử lý trách nhiệm đối với Chủ tịch UBND tỉnh, Phó Chủ tịch UBND cấp tỉnh và người đứng đầu các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh.

Kết luận giám sát của HĐND tỉnh là căn cứ để thực hiện chất vấn, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm, kiến nghị miễn nhiệm hoặc xử lý trách nhiệm đối với các chức danh do HĐND bầu. Kết luận thanh tra và kiến nghị kiểm toán phải được chuyển đến cơ quan quản lý cán bộ, cơ quan điều tra hoặc cơ quan có thẩm quyền xử lý kỷ luật khi phát hiện dấu hiệu vi phạm. Bản án, quyết định có hiệu lực của Tòa án phải là căn cứ trực tiếp để xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân không chấp hành hoặc chấp hành không đầy đủ.

Thứ tư, cần cụ thể hóa trách nhiệm pháp lý của người đứng đầu CQĐP cấp tỉnh và người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh.

Căn cứ chức năng, nhiệm vụ của từng vị trí mà xác định trách nhiệm tương ứng. Người ra quyết định chịu trách nhiệm chính. Quyền tham mưu thuộc trách nhiệm của Giám đốc sở hoặc người đứng đầu cơ quan chuyên môn. Quyền kiểm tra, giám sát sẽ xác định trách nhiệm của cơ quan và cá nhân có thẩm quyền. Khi đó kết luận kiểm soát chuyển thành quyết định xử lý trách nhiệm trong thời hạn luật định đối với CQĐP cấp tỉnh.

Bổ sung thêm một khoản trong Điều 17 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 hoặc bổ sung Điều 17a về trách nhiệm pháp lý của Chủ tịch UBND cấp tỉnh: khẳng định Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải chịu trách nhiệm cá nhân trước pháp luật, trước Chính

phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân cùng cấp và Nhân dân địa phương về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; Chủ tịch UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm trực tiếp về các nhiệm vụ thuộc thẩm quyền; Chủ tịch UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm liên đới nếu để cơ quan chuyên môn, cán bộ, công chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý xảy ra vi phạm nghiêm trọng mà không kịp thời kiểm tra, ngăn chặn, xử lý hoặc báo cáo cơ quan có thẩm quyền.

Bổ sung một khoản trong Luật Cán bộ, công chức năm 2025 (khoản 8 Điều 8) về căn cứ xác định trách nhiệm pháp lý của cán bộ, công chức là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc CQĐP cấp tỉnh phải chịu trách nhiệm pháp lý khi để xảy ra vi phạm. Đó là vi phạm liên quan đến việc ban hành, tham mưu ban hành hoặc tổ chức thực hiện quyết định trái pháp luật; không thực hiện, thực hiện không đầy đủ hoặc chậm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; thiếu kiểm tra, đôn đốc, giám sát để cấp dưới vi phạm pháp luật; buông lỏng quản lý, né tránh, đùn đẩy trách nhiệm, không xử lý kịp thời vi phạm đã được phát hiện; không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kết luận thanh tra, kiểm toán, giám sát, kiến nghị của cơ quan có thẩm quyền, bản án, quyết định của Tòa án; để xảy ra tham nhũng, tiêu cực, lãng phí, lợi ích nhóm trong phạm vi quản lý.

Sửa đổi tên Chương IV Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi):Chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và kiểm soát quyền lực. Trong đó sửa đổi, bổ sung các điều 70, Điều 72, Điều 73 làm rõ chế độ chịu trách nhiệm của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, đơn vị khi để xảy ra tham nhũng, tiêu cực, lạm dụng quyền lực, lợi ích nhóm.

Sửa đổi, bổ sung Điều 312 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi) trong trường hợp người phải thi hành án là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc người đứng đầu cơ quan chuyên môn mà không thi hành, chậm thi hành, thi hành không đầy đủ bản án, quyết định của Tòa án thì Tòa án đã xét xử sơ thẩm phải kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm hình sự đối với người đứng đầu có liên quan.

Thứ năm, cần hoàn thiện quy định về mối quan hệ giữa xử lý trách nhiệm pháp lý với phòng ngừa vi phạm trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh.

Việc hoàn thiện pháp luật cần chuyển từ tư duy "xử lý vi phạm sau khi hậu quả đã xảy ra" sang kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh kết hợp chặt chẽ giữa phòng ngừa, phát hiện sớm và xử lý kịp thời vi phạm", bảo đảm xử lý trách nhiệm pháp lý vừa là hậu quả pháp lý đối với hành vi vi phạm, vừa là công cụ phòng ngừa, răn đe và kiểm soát quyền lực trong hoạt động của CQĐP cấp tỉnh.

Cần xác định rõ một số nguyên tắc: Mọi hoạt động kiểm soát đều phải hướng tới phòng ngừa vi phạm ngay từ quá trình ban hành và thực hiện quyết định quản lý nhà nước, thông qua kiểm soát nội bộ, đánh giá rủi ro, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm tra thường xuyên và giám sát xã hội; mọi kết quả kiểm soát có dấu hiệu vi phạm phải được chuyển hóa thành thủ tục xem xét trách nhiệm pháp lý, không dừng lại ở kiến nghị hoặc yêu cầu rút kinh nghiệm; kết quả xử lý trách nhiệm pháp lý phải được sử dụng làm căn cứ hoàn thiện cơ chế phòng ngừa vi phạm, bao gồm sửa đổi quy trình quản lý, hoàn thiện thể chế, tăng cường phân quyền gắn với kiểm soát, điều chỉnh cơ chế phối hợp, nâng cao tiêu chuẩn bổ nhiệm, đào tạo, đánh giá cán bộ và hoàn thiện hệ thống kiểm soát nội bộ; thiết lập cơ chế phản hồi chính sách sau xử lý vi phạm, theo đó mọi vụ việc vi phạm nghiêm trọng trong quản lý nhà nước của chính quyền địa phương cấp tỉnh phải được đánh giá nguyên nhân thể chế, nguyên nhân quản trị và nguyên nhân tổ chức thực hiện để kiến nghị sửa đổi quy định pháp luật, thay vì chỉ xử lý trách nhiệm cá nhân.

Sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 kiến nghị bổ sung một điều mới sau quy định về trách nhiệm giải trình của UBND cấp tỉnh: quy định rõ về mối quan hệ giữa phòng ngừa vi phạm và xử lý trách nhiệm pháp lý: kết quả thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán, phản biện xã hội, xét xử hành chính và các hình thức kiểm soát khác phải được sử dụng làm căn cứ đánh giá nguy cơ vi phạm và xem xét trách nhiệm pháp lý của tổ chức, cá nhân có liên quan.

Tương tự như vậy sửa đổi, bổ sung Luật Cán bộ, công chức năm 2025 (Điều 8), Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) (Điều 70) liên quan đến trách nhiệm thiết lập, duy trì và thường xuyên kiểm tra hệ thống phòng ngừa vi phạm trong phạm vi quản lý; trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các biện pháp phòng ngừa dẫn đến phát sinh vi phạm thì phải chịu trách nhiệm pháp lý tương ứng với mức độ lỗi.

Thứ sáu, cần hoàn thiện quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý trong bối cảnh đổi mới mô hình CQĐP và chuyển đổi số.

Trong bối cảnh tổ chức CQĐP theo mô hình hai cấp, tăng phân quyền, phân cấp và đẩy mạnh chính quyền số, quy định về xử lý trách nhiệm pháp lý đối với CQĐP cấp tỉnh cần được hoàn thiện theo hướng cá thể hóa trách nhiệm, số hóa căn cứ xử lý và liên thông hóa quy trình xử lý trách nhiệm.

Cần bổ sung quy định xác định rõ trách nhiệm pháp lý trong điều kiện CQĐP 2 cấp, Chủ tịch UBND tỉnh, Giám đốc Sở và người đứng đầu cơ quan chuyên môn không chỉ chịu trách nhiệm về quyết định do mình trực tiếp ban hành, mà còn phải chịu trách nhiệm về việc hướng dẫn, kiểm tra, giám sát, hỗ trợ và xử lý vi phạm của cấp xã trong lĩnh vực được phân công. Cần khắc phục tình trạng "phân quyền mạnh nhưng trách nhiệm không rõ", "giao việc xuống cấp dưới nhưng không xác định rõ người chịu trách nhiệm cuối cùng".

Cần bổ sung nhóm căn cứ xử lý trách nhiệm pháp lý gắn với quản trị số và dữ liệu số. Trong môi trường số, vi phạm không chỉ là ban hành quyết định trái luật hay làm trái quy trình truyền thống, mà còn bao gồm: không cập nhật dữ liệu quản lý; làm sai lệch, che giấu, xóa, sửa dữ liệu công vụ; chậm số hóa hồ sơ; không công khai thông tin bắt buộc; không giải quyết thủ tục hành chính trên hệ thống điện tử đúng hạn; sử dụng thuật toán, phần mềm, cơ sở dữ liệu gây thiệt hại cho người dân, doanh nghiệp; để lộ, lọt dữ liệu cá nhân, dữ liệu quản lý nhà nước.

Cần quy định rõ giá trị pháp lý của dữ liệu số trong xử lý trách nhiệm: ưuy định rõ trách nhiệm ghi nhật ký xử lý hồ sơ điện tử, dữ liệu trên hệ thống một cửa điện tử, chữ ký số, thời điểm tiếp nhận - xử lý - phê duyệt hồ sơ, dữ liệu công khai ngân sách, đất đai, đầu tư công, đấu thầu, cán bộ, công chức phải được coi là căn cứ pháp lý để xác định hành vi vi phạm, lỗi, thời điểm vi phạm, người thực hiện, người phê duyệt và người chịu trách nhiệm quản lý.

Cần thiết lập quy trình xử lý trách nhiệm liên thông trên môi trường số. Kết luận giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, bản án hành chính, phản ánh của công dân trên cổng dịch vụ công, dữ liệu cảnh báo chậm trễ, sai phạm phải được kết nối vào một hệ thống theo dõi chung.

Cần bổ sung chế tài đối với hành vi né tránh trách nhiệm trong môi trường số. Các hành vi như không cập nhật tiến độ xử lý công việc; cố tình chuyển trạng thái hồ sơ không đúng thực tế; đùn đẩy hồ sơ giữa các cơ quan trên phần mềm; không trả lời kiến nghị trên

cổng thông tin; không thực hiện kết luận xử lý đã được số hóa; trì hoãn cung cấp dữ liệu cho cơ quan kiểm soát. Những hành vi này cần được xem là căn cứ xử lý kỷ luật, đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ, thậm chí chuyển xử lý hành chính hoặc hình sự nếu gây hậu quả nghiêm trọng.

4.2.2. Giải pháp bảo đảm các điều kiện hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

4.2.2.1. Giải pháp bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với quá trình hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, tiếp tục quán triệt và thể chế hóa đầy đủ các quan điểm của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và kiểm soát quyền lực nhà nước

Giải pháp có ý nghĩa quyết định trước hết là bảo đảm mọi hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải xuất phát từ các quan điểm, chủ trương của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Trong giai đoạn hiện nay, cần tiếp tục quán triệt sâu sắc tinh thần Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam và các kết luận của Trung ương về kiểm soát quyền lực, phòng chống tham nhũng, tiêu cực.

Thứ hai, nâng cao chất lượng và tính kịp thời của việc thể chế hóa các nghị quyết, kết luận của Đảng liên quan đến kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh

Một trong những hạn chế hiện nay là độ trễ giữa chủ trương của Đảng và quá trình chuyển hóa chủ trương thành pháp luật. Vì vậy, cần xây dựng cơ chế thể chế hóa nhanh, đầy đủ và đồng bộ các nghị quyết, kết luận của Đảng liên quan đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Theo hướng này, Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành trung ương, HĐND cấp tỉnh cần xây dựng chương trình lập pháp, ban hành các băn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính nhằm cụ thể hóa các nội dung của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 và các nghị quyết liên quan đến phân cấp, phân quyền, trách nhiệm giải trình, chuyển đổi số và phòng chống tham nhũng. Đối với các vấn đề mới phát sinh như kiểm soát quyền lực trên môi trường số, kiểm soát dữ liệu công, trách nhiệm giải trình số và kiểm toán số, cần chủ động nghiên cứu để luật hóa kịp thời thay vì chờ phát sinh bất cập trong thực tiễn mới sửa đổi pháp luật.

Đồng thời, cần bổ sung vào Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 quy định bắt buộc đánh giá mức độ thể chế hóa chủ trương của Đảng trong hồ sơ đề nghị xây dựng luật và dự án luật. Đây sẽ là công cụ quan trọng để bảo đảm tính thống nhất giữa đường lối của Đảng và hệ thống pháp luật.

Thứ ba, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát việc thể chế hóa các chủ trương của Đảng vào pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước

Để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng được thực hiện hiệu quả, cần thiết lập cơ chế kiểm tra, giám sát thường xuyên đối với quá trình thể chế hóa các nghị quyết, chỉ thị, kết luận của Đảng thành pháp luật. Hiện nay, hoạt động này chủ yếu được thực hiện thông qua các báo cáo tổng kết, sơ kết nhưng chưa có tiêu chí pháp lý và cơ chế đánh giá thống nhất. Cần xây dựng bộ tiêu chí đánh giá mức độ thể chế hóa các chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh. Hằng năm cần tiến hành rà soát, đánh giá và công bố kết quả thực hiện để kịp thời phát hiện những nội dung chưa được luật hóa hoặc luật hóa chưa đầy đủ.

Thứ tư, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong quá trình phân cấp, phân quyền gắn với kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh

Cần thống nhất quan điểm lãnh đạo của Đảng: phân cấp, phân quyền phải đi đôi với kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và chịu trách nhiệm đến cùng của các chủ thể có thẩm quyền trong CQĐP cấp tỉnh.cần lãnh đạo xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực tương xứng với mức độ phân quyền. Lĩnh vực nào được trao quyền mạnh thì lĩnh vực đó phải có cơ chế kiểm soát chặt hơn, nhất là các lĩnh vực dễ phát sinh lợi ích nhóm như đất đai, đầu tư công, tài chính - ngân sách, đấu thầu, quy hoạch, tổ chức cán bộ, quản lý tài sản công. Kiểm soát không chỉ thực hiện sau khi có sai phạm mà phải bao gồm cả kiểm soát trước, trong và sau quá trình ra quyết định.

Cần tăng cường kiểm tra, giám sát của Đảng đối với việc thực hiện quyền được phân cấp, phân quyền nhưng đồng thời phải chống tình trạng cấp ủy bao biện, làm thay hoặc hợp thức hóa quyết định hành chính của chính quyền. Sự lãnh đạo của Đảng phải được thực hiện thông qua định hướng chủ trương, kiểm tra, giám sát, công tác cán bộ và kỷ luật Đảng; không làm mờ ranh giới giữa trách nhiệm của tổ chức Đảng với trách nhiệm pháp lý của HĐND, UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh và các cơ quan chuyên môn.

Thứ năm, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với việc hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm giải trình, công khai và minh bạch của CQĐP cấp tỉnh

Trước hết, cần tiếp tục thể chế hóa đầy đủ, kịp thời các chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và minh bạch trong hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là các quan điểm được xác định trong Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022, Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024, Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 và Văn kiện Đại hội XIV của Đảng. Việc cụ thể hóa các chủ trương này cần bảo đảm chuyển hóa thành các quy phạm pháp luật có tính bắt buộc, xác định rõ trách nhiệm giải trình của HĐND, UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh và từng cơ quan chuyên môn trong từng giai đoạn của quá trình ban hành, tổ chức thực hiện và kiểm tra việc thực hiện quyết định quản lý nhà nước.

Cần phát huy vai trò nêu gương của cán bộ, đảng viên, nhất là người đứng đầu cấp ủy và chính quyền địa phương cấp tỉnh. Cần lãnh đạo xây dựng văn hóa giải trình trong hoạt động công vụ, coi giải trình, công khai và minh bạch không chỉ là nghĩa vụ pháp lý mà còn là chuẩn mực đạo đức công vụ và tiêu chí đánh giá năng lực lãnh đạo, quản lý. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng trong công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình và minh bạch của chính quyền địa phương cấp tỉnh.

Thứ sáu, thể chế hóa đầy đủ các chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ của CQĐP cấp tỉnh

Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần thể chế hóa đầy đủ, kịp thời các chủ trương của Đảng về kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ, nhất là các yêu cầu về chống chạy chức, chạy quyền, chống lợi ích nhóm, chống cục bộ địa phương và cá thể hóa trách nhiệm người đứng đầu. Đây là điều kiện then chốt để bảo đảm quyền lực trong công tác cán bộ của CQĐP cấp tỉnh được thực hiện đúng thẩm quyền, đúng quy trình, công khai, minh bạch, dựa trên tiêu chuẩn, điều kiện khách quan và chịu sự kiểm soát pháp lý thực chất. Theo đó, cần sửa đổi, bổ sung Luật Cán bộ, công chức năm 2025 và các văn bản liên quan theo hướng bổ sung cơ chế kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm soát quyền lực trong tuyển dụng, bổ nhiệm, điều động, luân chuyển và đánh giá cán bộ thuộc CQĐP cấp tỉnh. Đồng thời, cần luật hóa trách nhiệm của người đứng đầu khi để xảy ra sai phạm trong công tác cán bộ hoặc tình trạng lợi ích nhóm, chạy chức, chạy quyền.

Thứ bảy, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với quá trình hoàn thiện pháp luật về chính quyền số và kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh trên môi trường số

Trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia và thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cần thể chế hóa đầy đủ các chủ trương của Đảng về chuyển đổi số và kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh trên môi trường số trong hệ thống pháp luật.

Cần lãnh đạo hoàn thiện pháp luật theo hướng xây dựng hệ thống dữ liệu quản trị địa phương thống nhất, liên thông giữa Trung ương và địa phương, quy định bắt buộc công khai dữ liệu mở đối với các lĩnh vực có nguy cơ phát sinh tham nhũng, tiêu cực và lợi ích nhóm, hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực theo thời gian thực; đồng thời Đảng lãnh đạo xây dựng cơ chế phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan kiểm tra của Đảng với các cơ quan thanh tra, kiểm toán, tư pháp và các chủ thể giám sát xã hội trên nền tảng số; lãnh đạo xây dựng đội ngũ cán bộ có năng lực quản trị số, đạo đức số và văn hóa số.

4.2.2.2. Giải pháp bảo đảm sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh và thể chế Nhà nước pháp quyền XHCN

Thứ nhất,cần đặt việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong tổng thể quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Điều này đòi hỏi không xem kiểm soát quyền lực là một nội dung riêng lẻ, mang tính bổ sung sau khi đã phân định thẩm quyền, mà phải coi đây là nguyên tắc xuyên suốt trong thiết kế tổ chức bộ máy, phân cấp, phân quyền, ủy quyền và thực hiện nhiệm vụ của CQĐP cấp tỉnh. Mỗi quy định trao quyền cho HĐND, UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh cần đồng thời gắn với giới hạn quyền lực, cơ chế kiểm soát, trách nhiệm giải trình và hậu quả pháp lý tương ứng khi quyền lực được giao không được thực hiện đúng yêu cầu pháp luật, bị lạm dụng hoặc làm sai lệch.

Thứ hai, *cần rà soát, hệ thống hóa và đồng bộ hóa các quy định pháp luật có liên quan đến kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.* Trọng tâm là bảo đảm sự thống nhất giữa pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, phòng, chống tham nhũng, trách nhiệm giải trình, tiếp cận thông tin, thực hiện dân chủ ở cơ sở, tố tụng hành chính và xử lý trách nhiệm pháp lý. Việc rà soát không chỉ nhằm phát hiện quy định chồng chéo, mâu thuẫn, khoảng trống pháp lý, mà còn phải hướng tới hình thành một chuỗi kiểm soát quyền lực liên thông từ phòng

ngừa, công khai, minh bạch, giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, xét xử đến xử lý trách nhiệm và theo dõi việc thực hiện kết luận kiểm soát.

Thứ ba, *cần nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật, bảo đảm tính dự báo, ổn định và khả thi của các quy định về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh*. Trong bối cảnh chuyển đổi mô hình CQĐP hai cấp, phân cấp, phân quyền mạnh cho địa phương và chuyển đổi số, các quy định pháp luật phải được xây dựng trên cơ sở tổng kết thực tiễn, đánh giá tác động đầy đủ, tham vấn rộng rãi các chủ thể chịu sự tác động và bảo đảm khả năng thực hiện trong thực tế. Đồng thời, cần hạn chế tình trạng sửa đổi cục bộ, thiếu liên thông giữa các đạo luật; tăng cường kỹ thuật lập pháp theo hướng rõ thẩm quyền, rõ trách nhiệm, rõ quy trình, rõ chế tài và rõ cơ chế phối hợp.

Thứ tư, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải được tiến hành đồng bộ, hệ thống và có tầm nhìn dài hạn. Trọng tâm không chỉ là sửa đổi từng quy định riêng lẻ, mà là thiết lập một chỉnh thể pháp luật thống nhất, trong đó trao quyền luôn đi đôi với kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý. Qua đó bảo đảm CQĐP cấp tỉnh hoạt động đúng Hiến pháp, pháp luật, minh bạch, hiệu quả và phục vụ Nhân dân.

Thứ năm, pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh phải được thiết kế theo hướng thống nhất về nguyên tắc, tiêu chuẩn và cơ chế kiểm soát, nhưng linh hoạt trong phương thức tổ chức thực hiện và lộ trình áp dụng, nhằm bảo đảm vừa nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực, vừa phù hợp với điều kiện phát triển của từng địa phương.

4.2.2.3. Giải pháp bảo đảm tổ chức bộ máy nhà nước tinh gọn, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các chủ thể kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Trong khi có nhiều chủ thể có thẩm quyền kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần hoàn thiện pháp luật theo hướng xác định rõ: ai kiểm soát, kiểm soát nội dung gì, bằng phương thức nào, hậu quả pháp lý ra sao và ai chịu trách nhiệm theo dõi sau kiểm soát.

Trước hết, *cần xác định rõ vị trí, vai trò của từng chủ thể kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.* Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội tập trung kiểm soát ở tầm chính sách, pháp luật và giám sát tối cao. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ kiểm soát việc chấp hành Hiến pháp, luật, nghị quyết và thực hiện phân cấp, phân quyền của CQĐP cấp tỉnh. HĐND cấp tỉnh kiểm soát trực tiếp hoạt động của UBND,

Chủ tịch UBND và các cơ quan chuyên môn cùng cấp. Thanh tra, kiểm toán, TAND, VKSND kiểm soát theo chức năng chuyên biệt. Mặt trận Tổ quốc, báo chí và Nhân dân thực hiện kiểm soát xã hội thông qua phản biện, giám sát, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo và tiếp cận thông tin.

Thứ hai, *pháp luật cần khắc phục tình trạng giao thoa giữa các phương thức kiểm soát.* Giám sát phải tập trung vào đánh giá việc thực hiện thẩm quyền và trách nhiệm giải trình; thanh tra tập trung vào phát hiện vi phạm trong quản lý hành chính nhà nước; kiểm toán tập trung vào quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; xét xử hành chính tập trung vào bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trước quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật của CQĐP cấp tỉnh. Mỗi phương thức cần có phạm vi, trình tự, hậu quả pháp lý và cơ chế sử dụng kết quả riêng nhưng vẫn được liên thông với nhau.

Thứ ba, *pháp luật cần thiết lập cơ chế điều phối thống nhất giữa các chủ thể kiểm soát.* Việc tinh gọn bộ máy không có nghĩa là giảm mức độ kiểm soát quyền lực, mà phải chuyển từ kiểm soát phân tán, hình thức sang kiểm soát có trọng tâm, có dữ liệu và có trách nhiệm đến cùng. Do đó, cần xây dựng cơ chế chia sẻ thông tin giữa HĐND, thanh tra, kiểm toán, TAND, VKSND, Mặt trận Tổ quốc và cơ quan có thẩm quyền xử lý trách nhiệm sau kiểm soát. Kết luận giám sát, thanh tra, kiểm toán, bản án hành chính và kiến nghị của Nhân dân phải được theo dõi, đôn đốc và xử lý đến cùng.

Thứ tư, *pháp luật cần cần cá thể hóa trách nhiệm của người đứng đầu trong hoạt động kiểm soát quyền lực*. Pháp luật phải làm rõ trách nhiệm của Chủ tịch UBND cấp tỉnh, người đứng đầu cơ quan chuyên môn, Trưởng đoàn giám sát, Chánh Thanh tra, Kiểm toán trưởng, thủ trưởng cơ quan được giao theo dõi, xử lý sau kiểm soát. Khi xảy ra vi phạm, không thể chỉ dừng ở trách nhiệm tập thể hoặc "rút kinh nghiệm", mà phải xác định rõ trách nhiệm trực tiếp, trách nhiệm liên đới và trách nhiệm của người đứng đầu.

Thứ năm, *việc phân định chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền kiểm soát phải phù hợp với mô hình CQĐP hai cấp và yêu cầu chuyển đổi số.* Cần giảm tầng nấc trung gian, tăng kiểm soát theo dữ liệu, công khai hóa quy trình, chuẩn hóa trách nhiệm giải trình và thiết lập cơ chế cảnh báo sớm đối với các lĩnh vực dễ phát sinh lạm quyền như đất đai, đầu tư công, ngân sách, tổ chức cán bộ, đấu thầu, quy hoạch và quản lý tài sản công.

4.2.2.4. Giải pháp bảo đảm nguồn nhân lực và năng lực của các chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

*Thứ nhất, cần hoàn thiện tiêu chuẩn pháp lý đối với đội ngũ trực tiếp thực hiện kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh,*gồm thanh tra viên, kiểm toán viên nhà nước, đại biểu HĐND, thẩm phán, kiểm sát viên và chủ thể giám sát xã hội. Các tiêu chuẩn này phải bao gồm trình độ chuyên môn, bản lĩnh chính trị, đạo đức công vụ, tinh thần trách nhiệm, kỹ năng kiểm soát quyền lực, năng lực phân tích dữ liệu và khả năng phát hiện rủi ro lạm quyền, tham nhũng, lợi ích nhóm. Cần sửa đổi Luật Thanh tra, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND theo hướng bổ sung chuẩn năng lực chuyên sâu đối với chủ thể thực hiện hoạt động kiểm soát.

Thứ hai, đối với cơ quan thanh tra, cần tăng cường tính chuyên nghiệp, liêm chính và độc lập tương đối trong hoạt động thanh tra. Luật Thanh tra năm 2025 cần được hướng dẫn theo hướng quy định rõ tiêu chuẩn thanh tra viên về năng lực pháp lý, tài chính công, quản trị địa phương, dữ liệu số và đạo đức nghề nghiệp. Đồng thời, cần hoàn thiện cơ chế bảo vệ thanh tra viên khi thực hiện nhiệm vụ đúng pháp luật, tránh sự can thiệp không phù hợp từ đối tượng thanh tra hoặc cơ quan quản lý hành chính. Điều này nhằm bảo đảm thanh tra không chỉ là công cụ kiểm tra hành chính mà thực sự là thiết chế phát hiện, phòng ngừa và kiến nghị xử lý sai phạm trong thực thi quyền lực địa phương.

*Thứ ba, đối với kiểm toán nhà nước, cần tiếp tục nâng cao năng lực chuyên môn của kiểm toán viên trong kiểm toán tài chính công, tài sản công, đầu tư công, đất đai, tài nguyên và các lĩnh vực có nguy cơ lợi ích nhóm.*Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi) cần bổ sung yêu cầu về năng lực kiểm toán dữ liệu, kiểm toán hoạt động và kiểm toán trách nhiệm quản lý công. Đồng thời, cần quy định rõ trách nhiệm của kiểm toán viên trong theo dõi thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán; bảo đảm kiến nghị kiểm toán không chỉ dừng ở phát hiện sai phạm tài chính mà còn là căn cứ xem xét trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm chính trị của chủ thể quản lý thuộc CQĐP cấp tỉnh.

Thứ tư, đối với HĐND cấp tỉnh, cần nâng cao năng lực giám sát của đại biểu HĐND cấp tỉnh, nhất là kỹ năng phân tích chính sách, ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài sản công và trách nhiệm giải trình của UBND. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2025 cần được hướng dẫn theo hướng chuyên nghiệp hóa hoạt động giám sát,

tăng cường bộ phận tham mưu chuyên sâu, cung cấp dữ liệu độc lập cho đại biểu và quy định rõ trách nhiệm theo dõi đến cùng việc thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát. Giám sát của HĐND phải chuyển mạnh từ nghe báo cáo sang truy vấn trách nhiệm, yêu cầu giải trình và đánh giá kết quả thực hiện sau giám sát.

Thứ năm, đối với cơ quan tư pháp, cần bảo đảm năng lực chuyên môn, bản lĩnh độc lập và trách nhiệm nghề nghiệp của thẩm phán, kiểm sát viên trong kiểm soát quyền lực hành chính. Tòa án nhân dân cần được tăng cường năng lực xét xử hành chính, nhất là các vụ kiện liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND, Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Viện kiểm sát nhân dân cần nâng cao năng lực kiểm sát hoạt động tư pháp, bảo đảm việc xử lý vi phạm quyền lực được thực hiện đúng pháp luật, không bỏ lọt vi phạm, không làm oan sai. Đây là điều kiện quan trọng để kiểm soát quyền lực hành chính bằng cơ chế tư pháp.

Thứ sáu, đối với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí, Nhân dân cần nâng cao năng lực giám sát xã hội thông qua cơ chế cung cấp thông tin, đào tạo kỹ năng giám sát, phản biện, tiếp cận dữ liệu công và bảo vệ người phản ánh, tố cáo. Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi), Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022, Luật Tiếp cận thông tin năm 2026 và Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi) cần được sửa đổi, bổ sung theo hướng tăng điều kiện bảo đảm cho giám sát xã hội, nhất là quyền yêu cầu cung cấp thông tin, quyền yêu cầu giải trình và quyền theo dõi kết quả xử lý kiến nghị sau giám sát.

4.2.2.5. Giải pháp bảo đảm điều kiện kinh tế, tài chính và cơ sở vật chất cho hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, *cần thiết lập cơ chế bảo đảm kinh phí ổn định, đầy đủ và có tính đặc thù cho hoạt động kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh*. Cần sửa đổi, bổ sung các quy định về lập dự toán, phân bổ và quyết toán ngân sách theo hướng xác định kinh phí kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh là khoản chi cần được bảo đảm độc lập, ổn định, tương ứng với yêu cầu nhiệm vụ. Trong dự toán ngân sách hằng năm của các cơ quan thanh tra, kiểm toán, HĐND, TAND, VKSND, MTTQ Việt Nam và các cơ quan giám sát xã hội cần có mục chi riêng cho hoạt động kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh, bao gồm chi khảo sát, xác minh, thu thập tài liệu, tổ chức phiên giải trình, giám sát chuyên đề, phản biện xã hội, theo dõi sau thanh tra, kiểm toán và xử lý kiến nghị sau kiểm soát.

Thứ hai, *cần xây dựng định mức chi đặc thù cho các hoạt động kiểm soát quyền lực có tính chuyên sâu. Hoạt động kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh có hàm lượng chuyên môn cao cần được bảo đảm bằng định mức tài chính tương xứng.* Cần nghiên cứu ban hành định mức chi riêng cho báo cáo đánh giá rủi ro quyền lực, báo cáo giám sát chuyên đề, báo cáo phản biện xã hội, báo cáo theo dõi thực hiện kết luận thanh tra, kiến nghị kiểm toán và báo cáo đánh giá trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh. cần gắn bảo đảm tài chính với hiệu quả kiểm soát và trách nhiệm giải trình sau kiểm soát. Cần bố trí kinh phí riêng cho hoạt động hậu kiểm, theo dõi thực hiện kết luận thanh tra, kiến nghị kiểm toán, kiến nghị giám sát và công khai kết quả thực hiện.

Thứ ba, *cần bảo đảm kinh phí công tác, khảo sát, xác minh thực địa và làm việc tại địa phương khi tiến hành kiểm soát quyền lực*. Cần bổ sung cơ chế cho phép lập dự toán bổ sung đối với các đoàn kiểm soát làm việc dài ngày, địa bàn phức tạp, hồ sơ nhiều, có yêu cầu xác minh độc lập hoặc cần thuê chuyên gia hỗ trợ. Việc bảo đảm kinh phí công tác không chỉ nhằm chi trả chi phí đi lại, lưu trú mà còn nhằm bảo đảm tính độc lập, khách quan và chất lượng chuyên môn của hoạt động kiểm soát.

Thứ tư,cần tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, hạ tầng số và cơ sở dữ liệu dùng chung phục vụ kiểm soát quyền lực. Trong điều kiện mô hình CQĐP hai cấp và chuyển đổi số, hoạt động kiểm soát không thể chỉ dựa vào hồ sơ giấy và báo cáo hành chính. Cần ưu tiên đầu tư hệ thống cơ sở dữ liệu liên thông giữa thanh tra, kiểm toán, HĐND, UBND, Tòa án, Viện kiểm sát, MTTQ Việt Nam, cơ quan tiếp công dân, cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo và cơ quan báo chí. Cơ sở dữ liệu này cần phục vụ các hoạt động như theo dõi kết luận thanh tra, kiến nghị kiểm toán, giám sát chuyên đề, tiến độ giải quyết khiếu nại, tố cáo, công khai ngân sách, đất đai, đầu tư công, tài sản công và trách nhiệm giải trình của CQĐP cấp tỉnh. Đầu tư hạ tầng số sẽ giúp chuyển từ kiểm soát thủ công, rời rạc sang kiểm soát dựa trên dữ liệu, có khả năng truy vết và cảnh báo sớm rủi ro lạm quyền.

Thứ năm,cần bảo đảm kinh phí cho đào tạo, bồi dưỡng và thuê chuyên gia độc lập phục vụ hoạt động kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Kiểm soát quyền lực đối với CQĐP cấp tỉnh ngày càng liên quan đến những lĩnh vực phức tạp như ngân sách, đầu tư công, đất đai, tài sản công, chuyển đổi số, dữ liệu công, đấu thầu, đấu giá, xung đột lợi ích và trách nhiệm giải trình. Vì vậy, cần bổ sung định mức chi cho đào tạo chuyên sâu về

kiểm soát quyền lực, phân tích dữ liệu, kiểm toán hoạt động, thanh tra rủi ro, giám sát ngân sách và phản biện chính sách.

Thứ sáu, cần hoàn thiện cơ chế phân bổ ngân sách theo kết quả và yêu cầu nhiệm vụ kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Việc phân bổ kinh phí cho cơ quan kiểm soát không nên chỉ dựa trên biên chế và chi thường xuyên, mà cần tính đến số lượng cuộc thanh tra, kiểm toán, giám sát; số lượng kiến nghị phải theo dõi; quy mô địa bàn; mức độ phức tạp của lĩnh vực kiểm soát; yêu cầu ứng dụng công nghệ; và kết quả phát hiện, xử lý sai phạm.

4.2.2.6. Giải pháp bảo đảm sự tham gia của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và báo chí truyền thông trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm quyền tham gia giám sát của Nhân dân đối với hoạt động thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh

Hoàn thiện các quy định của pháp luật theo hướng bảo đảm Nhân dân được tham gia giám sát trong toàn bộ quá trình thực thi quyền lực của chính quyền địa phương cấp tỉnh; quy định rõ trách nhiệm tiếp nhận, xử lý, phản hồi và công khai kết quả giải quyết các kiến nghị của Nhân dân, cần chuyển từ mô hình "quyền được tham gia" sang mô hình "quyền tham gia có bảo đảm thực hiện". Đồng thời, bổ sung cơ chế để kết quả giám sát của Nhân dân trở thành nguồn thông tin phục vụ hoạt động giám sát của HĐND, thanh tra, kiểm toán và cơ quan tư pháp.

Cần bổ sung vào Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định về trách nhiệm công khai kết quả xử lý kiến nghị của Nhân dân trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh và quy định chế tài đối với trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện hình thức việc tiếp thu, giải trình. Giải pháp này phù hợp với xu hướng quản trị công hiện đại và đáp ứng yêu cầu nâng cao chỉ số PAPI về "Trách nhiệm giải trình với người dân" và "Công khai, minh bạch".

Thứ hai, nâng cao hiệu lực pháp lý của hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Pháp luật cần nâng cao giá trị pháp lý của hoạt động giám sát và phản biện xã hội do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện, bảo đảm các kiến nghị sau giám sát không chỉ mang tính khuyến nghị mà trở thành căn cứ buộc cơ quan, tổ chức chịu giám sát phải xem xét và

giải trình. Cần sửa đổi Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 (sửa đổi) theo hướng quy định rõ: trách nhiệm bắt buộc của UBND cấp tỉnh và Chủ tịch UBND cấp tỉnh trong việc giải trình đối với kiến nghị giám sát, phản biện xã hội; thời hạn trả lời bằng văn bản (30 ngày - 40 ngày); trách nhiệm công khai kết quả tiếp thu; chế tài đối với trường hợp không giải trình hoặc giải trình không đầy đủ.

Đồng thời, cần hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc với HĐND, cơ quan thanh tra, kiểm toán, cơ quan điều tra và các cơ quan báo chí nhằm chuyển hóa kịp thời kết quả giám sát xã hội thành các hoạt động kiểm soát nhà nước, góp phần nâng cao hiệu quả phát hiện và xử lý vi phạm trong thực thi quyền lực của CQĐP cấp tỉnh.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin và công khai dữ liệu công

Kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh chỉ thực sự hiệu quả khi Nhân dân và các chủ thể giám sát có đầy đủ thông tin. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện Luật Tiếp cận thông tin năm 2026, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, các quy định về chuyển đổi số và dữ liệu mở theo hướng mở rộng phạm vi thông tin bắt buộc phải công khai. Đối với CQĐP cấp tỉnh, cần quy định thống nhất việc công khai trên môi trường số đối với dự thảo chính sách, văn bản quy phạm pháp luật; ngân sách địa phương; đầu tư công; quy hoạch; đất đai; tài sản công; kết quả thanh tra, kiểm toán, giám sát; kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo; việc thực hiện kết luận giám sát, thanh tra, kiểm toán và bản án hành chính.

Đồng thời, cần quy định trách nhiệm pháp lý đối với hành vi chậm công khai, công khai không đầy đủ hoặc cố tình hạn chế quyền tiếp cận thông tin của công dân; từng bước hình thành cơ sở dữ liệu mở phục vụ giám sát xã hội và kiểm soát quyền lực trên phạm vi toàn quốc.

Thứ tư, tăng cường vai trò của báo chí và truyền thông trong phát hiện, phản ánh và giám sát quyền lực

Cần tiếp tục hoàn thiện Luật Báo chí năm 2025 và các quy định liên quan nhằm tạo điều kiện để cơ quan báo chí thực hiện tốt chức năng giám sát xã hội đối với hoạt động của CQĐP cấp tỉnh. Pháp luật cần quy định rõ trách nhiệm của UBND cấp tỉnh và người đứng đầu trong việc cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời, chính xác cho báo chí; quy định nghĩa vụ phản hồi đối với các thông tin báo chí phản ánh về dấu hiệu vi phạm trong thực thi

quyền lực; xác lập cơ chế phối hợp giữa báo chí với cơ quan thanh tra, kiểm toán, điều tra và Mặt trận Tổ quốc trong việc xác minh, xử lý thông tin.

Bên cạnh đó, cần có cơ chế bảo vệ nhà báo, phóng viên và người cung cấp thông tin hợp pháp khi phát hiện các hành vi lạm quyền, tham nhũng, tiêu cực; đồng thời xử lý nghiêm việc lợi dụng hoạt động báo chí hoặc mạng xã hội để đưa tin sai sự thật, gây ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nhà nước và quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Thứ năm, xây dựng cơ chế giám sát xã hội trên nền tảng số

Trong bối cảnh xây dựng chính quyền số và quản trị số, cần hoàn thiện pháp luật để thiết lập cơ chế giám sát xã hội điện tử đối với hoạt động của CQĐP cấp tỉnh. Theo đó, cần quy định việc xây dựng hệ thống tiếp nhận phản ánh, kiến nghị trực tuyến thống nhất từ Trung ương đến địa phương; tích hợp với cơ sở dữ liệu quốc gia, cổng dịch vụ công, hệ thống giải quyết thủ tục hành chính và các nền tảng phản ánh hiện trường. Mọi phản ánh của người dân cần được tự động cập nhật, theo dõi tiến độ xử lý và công khai kết quả giải quyết trên môi trường mạng.

Cần bổ sung các quy định về khai thác dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo và phân tích dữ liệu phục vụ phát hiện sớm nguy cơ lạm quyền, xung đột lợi ích, tham nhũng và vi phạm trong hoạt động quản lý của CQĐP cấp tỉnh; hoàn thiện các quy định về bảo vệ dữ liệu cá nhân, an toàn thông tin và an ninh mạng nhằm bảo đảm quyền riêng tư của công dân trong quá trình tham gia giám sát.

4.2.2.7. Giải pháp bảo đảm điều kiện chuyển đổi số và phát triển chính quyền số trong kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Thứ nhất, hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với CQĐP cấp tỉnh trong môi trường số

Hoàn thiện các quy định pháp luật về kiểm soát quyền lực trong quá trình xây dựng chính quyền số, bảo đảm kiểm soát toàn diện hoạt động thực thi quyền lực của chính quyền địa phương cấp tỉnh trên môi trường điện tử; quy định rõ trách nhiệm, thẩm quyền và phương thức kiểm soát đối với các quyết định, quy trình và dịch vụ công số.

Nghiên cứu sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 theo hướng bổ sung một chương hoặc một mục riêng về chính quyền số, trong đó quy định rõ trách nhiệm của HĐND, UBND và người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương trong việc công khai dữ liệu, lưu trữ dữ liệu điện tử, bảo đảm khả năng truy vết trách nhiệm và kiểm soát

quyền lực thông qua hệ thống số. Đồng thời, cần bổ sung nguyên tắc "mọi quyết định quản lý nhà nước được thực hiện trên môi trường số phải có khả năng truy xuất nguồn gốc, xác định chủ thể chịu trách nhiệm và kiểm tra tính hợp pháp của quá trình ra quyết định".

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu ban hành Luật Dữ liệu hoặc Luật Chính quyền số nhằm tạo nền tảng pháp lý thống nhất cho việc quản trị dữ liệu công, chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan nhà nước, trong đó có CQĐP cấp tỉnh và kiểm soát quyền lực dựa trên dữ liệu số.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về dữ liệu mở và công khai thông tin phục vụ kiểm soát quyền lựcđối với CQĐP cấp tỉnh

Hoàn thiện các quy định về dữ liệu mở theo hướng mở rộng phạm vi thông tin bắt buộc công khai, chuẩn hóa, liên thông và chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan nhà nước; bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân và tạo cơ sở dữ liệu phục vụ hoạt động giám sát, kiểm tra và kiểm toán.

Kết quả chỉ số PAPI nhiều năm liên tiếp đều cho thấy chỉ số "Công khai, minh bạch" có mối liên hệ chặt chẽ với mức độ hài lòng của người dân và hiệu quả quản trị địa phương. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về dữ liệu mở chính là giải pháp trực tiếp nâng cao hiệu quả kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Thứ ba, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số trong thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và giám sát hoạt động của CQĐP cấp tỉnh

Đẩy mạnh ứng dụng trí tuệ nhân tạo, dữ liệu lớn và các nền tảng số trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và giám sát nhằm nâng cao khả năng phát hiện sớm vi phạm, cảnh báo rủi ro và tăng cường tính kịp thời, khách quan trong kiểm soát quyền lực. Cần sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra năm 2025 và Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015 (sửa đổi) theo hướng luật hóa các phương thức thanh tra số, kiểm toán số và giám sát dựa trên nguồn dữ liệu được tổng hợp.

Thứ tư, xây dựng cơ chế giải trình số và trách nhiệm giải trình điện tử

Hoàn thiện pháp luật về giải trình trên môi trường số, quy định thống nhất việc tiếp nhận, xử lý, công khai và theo dõi kết quả giải trình thông qua các nền tảng điện tử; bảo đảm mọi hoạt động giải trình được lưu trữ, truy xuất và giám sát công khai. Theo đó, CQĐP cấp tỉnh phải có trách nhiệm công khai kết quả giải trình, kết quả xử lý kiến nghị, phản ánh của người dân và kết quả thực hiện các kết luận thanh tra, kiểm toán trên cổng thông tin

điện tử của địa phương. Đồng thời, cần thiết lập cơ chế theo dõi trực tuyến việc thực hiện cam kết của cơ quan nhà nước để người dân có thể giám sát thường xuyên.

Thứ năm, hoàn thiện cơ chế giám sát xã hội trên nền tảng số

Xây dựng cơ chế để người dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, báo chí và các tổ chức xã hội tham gia giám sát thông qua các nền tảng số; tích hợp hệ thống tiếp nhận phản ánh, kiến nghị và công khai kết quả xử lý nhằm nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Cần bổ sung vào Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 quy định bắt buộc các địa phương phải xây dựng hệ thống tiếp nhận phản ánh trực tuyến, công khai tiến độ xử lý và công khai kết quả xử lý trên nền tảng số.

Thứ sáu, tăng cường khả năng truy vết và xác định trách nhiệm pháp lý trong môi trường số

Hoàn thiện quy định về lưu trữ, quản lý nhật ký điện tử, xác thực dữ liệu và truy vết quá trình thực thi công vụ nhằm xác định chính xác trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và cá nhân khi xảy ra vi phạm trong môi trường số. Cần bổ sung quy định trong Luật Cán bộ, công chức năm 2025 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 về trách nhiệm của người đứng đầu trong quản trị dữ liệu, bảo đảm an toàn dữ liệu và bảo đảm tính toàn vẹn của hồ sơ điện tử. Dữ liệu điện tử phải được công nhận là căn cứ pháp lý quan trọng để xác định trách nhiệm cá nhân khi xảy ra vi phạm.

Thứ bảy, phát triển nguồn nhân lực số phục vụ hoạt động kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh

Hoàn thiện chính sách đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác kiểm soát quyền lực theo hướng nâng cao năng lực số, kỹ năng khai thác dữ liệu và ứng dụng công nghệ trong thanh tra, kiểm tra, giám sát, đáp ứng yêu cầu xây dựng chính quyền số và quản trị hiện đại. Cần xây dựng các chương trình đào tạo chuyên sâu về kiểm toán số, thanh tra số, quản trị dữ liệu công và điều tra số cho đội ngũ thực hiện chức năng kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh.

Tiểu kết Chương 4

***

Trên cơ sở những vấn đề lý luận và kết quả đánh giá thực trạng, Chương 4 đã đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam. Yêu cầu xuyên suốt là bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng thẩm quyền, có trách nhiệm giải trình và chịu sự kiểm soát tương xứng, đồng thời tạo không gian pháp lý để địa phương chủ động, sáng tạo trong thực hiện nhiệm vụ. Các giải pháp hướng đến khắc phục những hạn chế đã được nhận diện trong Chương 3, đáp ứng yêu cầu tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số.

Việc hoàn thiện pháp luật phải dựa trên những quan điểm thống nhất: bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng và các nguyên tắc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; gắn phân cấp, phân quyền với kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình; nâng cao tính chủ động, khách quan và hiệu quả hoạt động của các chủ thể kiểm soát; phát huy vai trò của Nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các chủ thể xã hội; kết hợp hoàn thiện cơ chế pháp lý với hiện đại hóa phương thức kiểm soát.

Trên cơ sở đó, chương đề xuất hoàn thiện đồng bộ năm nhóm quy định cơ bản. Đó là tập trung hoàn thiện pháp luật về chủ thể, nội dung, hình thức, phương thức và trình tự, thủ tục kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; làm rõ cơ chế phối hợp giữa các chủ thể trong và ngoài nhà nước. Bên cạnh đó, pháp luật cần tiếp tục hoàn thiện các quy định về trách nhiệm giải trình và xử lý trách nhiệm pháp lý của cả chủ thể bị kiểm soát và chủ thể thực hiện kiểm soát; bảo đảm quyền lực được giao đến đâu thì trách nhiệm đến đó, quyền lực càng lớn thì cơ chế kiểm soát càng phải chặt chẽ.

Việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh cần được tiến hành đồng bộ, toàn diện và có trọng tâm, cùng hướng đến sự thống nhất giữa trao quyền, kiểm soát và chịu trách nhiệm, phù hợp với tinh thần "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm". Việc thực hiện đồng bộ các giải pháp sẽ góp phần khắc phục tính phân tán của pháp luật, nâng cao hiệu quả kiểm soát thực chất và bảo đảm chính quyền địa phương cấp tỉnh hoạt động đúng pháp luật, minh bạch, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả, phục vụ Nhân dân.

KẾT LUẬN

***

Kiểm soát QLNN là yêu cầu khách quan của mọi nhà nước hiện đại nhằm bảo đảm QLNN được thực hiện đúng Hiến pháp và pháp luật, vì lợi ích của Nhân dân, đồng thời phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý kịp thời các biểu hiện lạm quyền, vượt quyền, tha hóa quyền lực. Trong bối cảnh tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, đổi mới mô hình CQĐP hai cấp và phát triển chính quyền số, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trở thành yêu cầu có ý nghĩa lý luận và thực tiễn quan trọng.

Trên cơ sở tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước, luận án đã làm rõ những kết quả nghiên cứu của các công trình này, đồng thời chỉ ra khoảng trống khoa học cần tiếp tục nghiên cứu, nhất là việc chưa có công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện, có hệ thống vấn đề hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, đổi mới mô hình tổ chức CQĐP và chuyển đổi số ở Việt Nam hiện nay.

Từ việc kế thừa có chọn lọc các công trình nghiên cứu, luận án đã xây dựng và hoàn thiện cơ sở lý luận pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh; làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, các nhóm quy định pháp luật, tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật ở lĩnh vực này. Trên cơ sở phân tích hệ thống các quy định pháp luật hiện hành, luận án khẳng định pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh đã từng bước được hoàn thiện, tạo lập khuôn khổ pháp lý ngày càng đầy đủ hơn cho việc kiểm soát QLNN của CQĐP cấp tỉnh. Tuy nhiên, trước yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia và quản trị địa phương, pháp luật hiện hành vẫn còn những hạn chế về tính đồng bộ, thống nhất, tính minh bạch, khả năng phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát, trách nhiệm giải trình, xử lý trách nhiệm pháp lý, kiểm soát quyền lực trong môi trường số và hiệu quả thực thi trên thực tế. Những hạn chế này xuất phát từ cả nguyên nhân khách quan và chủ quan, đòi hỏi phải có giải pháp khắc phục.

Xuất phát từ những yêu cầu đó, luận án đã xác định các quan điểm chỉ đạo và đề xuất hệ thống giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh. Các giải pháp được xây dựng theo hướng hoàn thiện đồng bộ các nhóm quy định về chủ thể, đối tượng, nội dung, phương thức kiểm soát; trách nhiệm giải trình; xử lý trách nhiệm pháp

lý đồng thời bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, phát huy vai trò của Quốc hội, Chính phủ, cơ quan tư pháp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Nhân dân, báo chí và truyền thông; gắn hoàn thiện pháp luật với đổi mới mô hình CQĐP, phân cấp, phân quyền, chuyển đổi số, phát triển chính quyền số và tăng cường các điều kiện bảo đảm về tổ chức, nguồn nhân lực, tài chính, công nghệ và cơ sở dữ liệu.

Có thể khẳng định rằng, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát QLNN đối với CQĐP cấp tỉnh không chỉ là yêu cầu hoàn thiện kỹ thuật lập pháp trong lĩnh vực này cũng như đối với cả hệ thống pháp luật Việt Nam, mà còn là yêu cầu đổi mới phương thức tổ chức và thực thi QLNN trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, vận hành mô hình CQĐP hai cấp. Quá trình này cần được triển khai trên cơ sở bảo đảm sự thống nhất giữa kiểm soát và phân quyền, giữa phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương với tăng cường trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý; giữa kiểm soát bên trong với kiểm soát bên ngoài; giữa kiểm soát truyền thống với kiểm soát trên nền tảng số; giữa phòng ngừa, phát hiện và xử lý vi phạm. Kiểm soát cần đủ chặt chẽ để ngăn ngừa sự tùy tiện, lạm quyền, đồng thời bảo vệ tính chủ động, sáng tạo và việc thực hiện đúng thẩm quyền của địa phương. Sự kết hợp giữa phòng ngừa, phát hiện, xử lý vi phạm; giữa kiểm soát trong bộ máy nhà nước với kiểm soát xã hội; giữa phương thức trực tiếp với phương thức dựa trên dữ liệu số là yêu cầu xuyên suốt. Một khuôn khổ pháp luật đồng bộ, minh bạch, khả thi, đi đôi với tổ chức thực hiện nghiêm minh, sẽ góp phần bảo đảm CQĐP cấp tỉnh hoạt động liêm chính, hiệu lực, hiệu quả trên nguyên tắc *"địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm"*, vì Nhân dân phục vụ và đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững của đất nước trong giai đoạn mới./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1. Cao Thị Hà (2022), "Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong phòng, chống tham nhũng, tiêu cực ở Việt Nam*", Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số tháng 7/2022, tr.68.

2. Cao Thị Hà (2022), "Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển đất nước theo quan điểm Đại hội XIII của Đảng", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (316), tr.34.

3. Cao Thị Hà (2023), "Hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền đối với cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh", Tạp chí Quản lý nhà nước, (331), tr.42.

4. Cao Thị Hà (2024), "Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực của một số quốc gia – ý nghĩa đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (342), tr.116.

5. Cao Thị Hà (2024), "Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (344), tr.56.

6. Cao Thị Hà (2024), *Tăng cường kiểm soát việc thực hiện chính sách, pháp luật về việc làm đối với người khuyết tật hiện nay (Strengthening the cotrol of the implementation of employment policies and laws for persons with disabilities today)*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế tổ chức tại trường Đại học Bình Dương tháng 8/2024, tr.590.

7. Cao Thị Hà (2025), "Kiểm soát quyền lực của chính quyền đia phương 2 cấp", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (359), tr.24.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng việt

1. Nguyễn Thị Hoài An (2019), *Cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
2. Nguyễn Quang Anh (2015), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý ND kiểm soát QLNN*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
3. Nguyễn Thu An (2023), *Hoàn thiện PL về tổ chức CQĐP qua thực tiễn triển khai Nghị quyết số/2019/QH14 của Quốc hội*, Tạp chí Tổ chức NN, tháng 7/2023, tr.27-30.
4. Phạm Minh Anh, Đỗ Văn Quân (2021), *Thiết chế chính trị - PL về kiểm soát QLNN trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền ở Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản. Số 971, tr.61-69.
5. Nguyễn Tuấn Anh (2020), *Các tổ chức chính trị - xã hội trong việc kiểm soát QLNN ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
6. Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ CônLg Giao, Nguyễn Hoàng Anh (Đồng chủ biên) (2019), *Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị NN và phòng, chống tham nhũng*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.
7. Nguyên Anh (2024), "*Lắng nghe cảm xúc người dân trên mạng xã hội",* Báo ND điện tử, truy cập ngày 02/03/2025, https://nhandan.vn/lang-nghe-cam-xuc-nguoi-dan-tren-mang-xa-hoi-post798622.html.
8. Nguyễn Thị Báo *(2019), "Một số giải pháp bảo đảm kiểm soát QLNN ở cấp xã trong giai đoạn mới",*Tạp chí Lý luận chính trị, tháng 12/2019.
9. Ban Bí thư (2022), *Chỉ thị số 18-CT/TW, ngày 26/10/2022 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 chính trị - xã hội"*, Hà Nội.
10. Ban Chấp hành Trung ương (Ban Chỉ đạo tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết 48-NQ/TW), *Báocáo Tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng, hoàn thiện hệ thống PL Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.

11. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (2022), *Nghịquyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục* xây dựng, hoàn thiện *NN pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới*, Hà Nội.
12. Bộ Chính trị (2021), *Kếtluận số 19-KL/TW, ngày 14/01/2021 về Chương trình xây dựng PL nhiệm kỳ Quốc hội khoá XV*, Hà Nội.
13. Bộ Chính trị (2021), *Kếtluận số 14-KL/TW ngày 22/9/2021 về chủ trương khuyến khích và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo vì lợi ích chung*, Hà Nội.
14. Bộ Chính trị (2024), *Nghịquyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia*, Hà Nội.
15. Bộ Chính trị (2025), *Kếtluận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị*, Hà Nội.
16. Bộ Chính trị (2025), *Nghịquyết 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*, Hà Nội.
17. Bộ Chính trị (2025), *Quy định số 192-QĐ/TW ngày 03/6/2026 thành lập Ban chỉ đạo Trung ương về hoàn thiện thể chếvà thực thi pháp luật*, Hà Nội.
18. Bộ Chính trị (2025), *Quy định số 193-QĐ/TW ngày 03/6/2026 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, chế độ làm việc, quan hệ công tác của Ban chỉ đạo Trung ương về hoàn thiện thể chế và thực thi pháp luật*, Hà Nội.
19. Bộ Chính trị (2026*), Kết luận số 09-KL/TW ngày 10/3/2026 của Bộ Chính trị về hoàn thiện cấu trúc hệ thống pháp luật Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*, Hà Nội.
20. Bộ Nội vụ (2024), *Báo cáo số 8465/BC-BNV về Tình hình công tác cải cách HC năm 2024*, Hà Nội.
21. Bộ Nội vụ (2025), *Báo cáo tóm tắt Chỉ số cải cách hành chính của UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (Par Index) 2024*, Hà Nội, http://caicachhanhchinh.gov.vn/
22. Bộ Thông tin và Truyền thông, *Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021-2025, định hướng đến 2030*, Hà Nội.

23. Bộ Tư pháp (2015), *Báo cáo đánh giá thực trạng pháp luật về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân*, Hà Nội.
24. Bộ Tư pháp (2019), *Báo* cáo số *08/BC-BTP ngày 11/01/2019 Đánh giá 3 năm thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015*, Hà Nội.
25. Bộ Tư pháp (2020), *Báo cáo chuyên đề Những kết quả nổi bật của công tác xây dựng và thực thi pháp luật giai đoạn 2016-2021 (Theo Công văn số 2904/BTP-KHPL ngày 10/8/2020)*, Hà Nội.
26. Bộ Tư pháp (2020), *Tổng quan về công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và thi hành pháp luật giai đoạn 2016 - 2020* (Hội nghị của Chính phủ ngày 24/11/2020), Hà Nội.
27. Bộ Tư pháp (2020), *Nghị định số 200/VBHN-BTP ngày 22/01/2021 Nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL*, Hà Nội.
28. Bộ Tư pháp (2024), *Báo cáo số 270/BC-BTP ngày 03/7/2024 Tổng kết Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2020*, Hà Nội.
29. Bộ Tư pháp (2024), *Báo cáo tổng hợp công tác xây dựng PL giai đoạn 2021-2024*, Hà Nội.
30. Lê Văn Cảm, Hoàng Tám Phi (2023), "*Lý luận về cơ chế kiểm soát QLNN*", Tạp chí Kiểm sát.
31. Nguyễn Mạnh Cường (2022), "*Hoàn thiện cơ chế kiểm soát QLNN để phòng, chống "lợi ích nhóm" trong hoạt động xây dựng chính sách, PL*, Tạp chí Cộng sản, (992), tr.27-32.
32. Lê Văn Cường (2023), *Quốc hội Việt Nam tăng cường phòng, chống đấu tranh tham nhũng, tiêu cực, những kết quả đáng ghi nhận*, https://quochoi.vn, ngày 21/11/2023.
33. Trần Kim Cúc (Chủ nhiệm) (2011), *PL về kiểm soát QLNN ở Việt Nam mới*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Mã số: B.11-16.
34. Lê Văn Cảm - Hoàng Tám Phi (2023), *"Lý luận về cơ chế kiểm soát QLNN*", *Tạp chí Kiểm sát*, tháng 7/2023.

35. Đỗ Văn Chiến (2022), *Nâng cao chất lượng phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong điều kiện mới,* Tạp chí Cộng sản, (997), tr.14-19.

36. Chính phủ (2015), *Nghị định số 78/2025/NĐ-CP ngày 01/4/2025 quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL*, Hà Nội.

37. Chính phủ (2025), *Nghị quyết số 140/NQ-CP ngày 17/5/2025 của Chính phủ: Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*, Hà Nội.

38. Chính phủ (2021), *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 ban hành Chương trình tổng thể cải cách HC NN giai đoạn 2021-2030*, Hà Nội.

39. Chính phủ (2025), *Công bố Chỉ số Hiệu quả Quản trị và HC công cấp tỉnh (PAPI) 2024*, Hà Nội.

40. Chính phủ (2024), *Báo cáo số 653/BC-CP ngày 17/10/ 2024 của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2024*

41. Chính phủ (2025), *Kết quả cung cấp dịch vụ công trực tuyến, phát triển Chính phủ số, xã hội số*, Hà Nội.

42. Vũ Hoàng Công (2024), *Phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội*, truy cập ngày 25/7/2024, https://mttqhanoi.org.vn/phan-bien-xa-hoi-cua-mat-tran-to-quoc-va-cac-to-chuc-chinh-tri-xa-hoi.htm.

43. Nguyễn Đăng Dung (2017), *Kiểm soát QLNN*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

44. Nguyễn Văn Dũng (2018), "Giám sát, phản biện xã hội của báo chí - truyền thông ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Dân chủ và PL*, (11), tr.320.

45. 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, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2016.

46. Nguyễn Thị Thanh Dung (2019), "Kinh nghiệm phòng, chống tham nhũng ở Hàn Quốc"*,Tạp chí Lý luận chính trị*, ngày 28/5/2019.

47. Đoàn Văn Dũng (2024)*, Quản trị quốc gia ở Việt Nam - bối cảnh và một số định hướng xây dựng, hoàn thiện,* Tạp chí Quản lý nhà nước, số 340 (5/2024), tr.56-61

48. Nguyễn Hữu Dũng (2024), *Tổ chức chính quyền địa phương hai cấp: Cơ hội và thách thức*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 345 (10/2024).

49. Đảng Cộng sản Việt Nam (1999), *Nghịquyết Trung ương 6 lần 2 khóa VIII, Nxb Chính trị quốc gia*, Hà Nội.

50. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

51. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

52. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Báocáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 20 năm đổi mới (1986-2006)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

53. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (Bổ sung, phát triển năm 2011)*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

54. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

55. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

56. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khoá XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

57. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

58. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng,* Hà Nội.

59. Nguyễn Minh Đoan (chủ biên) (2020), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

60. Nguyễn Minh Đoan (2018), *Cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN trong điều kiện xây dựng NN pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

61. Nguyễn Minh Đoan (2019), "*Tiếp tục đổi mới tư duy pháp lý về kiểm soát QLNN chính trị, QLNN ở nước ta",*Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12 (388), tháng 6/2019, Tr.3-11

62. Bùi Xuân Đức (2018), *Thựchiện quy định của Hiến pháp năm 2013 về Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức Chính trị xã hội và các tổ chức xã hội*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học, Khoa Luật - ĐHQG Hà Nội.

63. Trần Ngọc Đường (2012), *Một số vấn đề về phân công phối hợp và kiểm soát QLNN trong xây dựng NN pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.88.

64. Hồ Chí Minh (1995), *Toàn tập*, tập 9, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.590-591.

65. Nguyễn Văn Hậu - Nguyễn Quỳnh Nga (2022), "Đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương ở tỉnh theo hướng hiện đại, hiệu quả", Tạp chí Quản lý nhà nước, số 322, tháng 11/2022, tr.23-28

66. Trương Thị Hồng Hà (2007), "*Xây dựng cơ chế pháp lý đảm bảo cho ND tham gia hoạt động giám sát phản biện xã hội*", Tạp chí Cộng sản, (8), tr.56-61.

67. Nguyễn Long Hải (2016), *Thể chế pháp lý về kiểm soát QLNN ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

68. Trương Hồ Hải, Đặng Viết Đạt (2021), *"Hoàn thiện cơ chế pháp lý phân công, phối hợp và kiểm soát QLNN Việt Nam hiện nay*", Tạp chí Lý luận chính trị, số 2/2021.

69. Nguyễn Quang Hiển (2010), *"Tính tất yếu của phản biện xã hội trong nhà nước dân chủ",* Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 20 (181), tr.9-16.

70. Nguyễn Hoàng (2025), "*Bộ Chính trị yêu cầu nghiên cứu bỏ cấp huyện, sáp nhập một số đơn vị hành chính cấp tỉnh*", Báo Điện tử Chính phủ, truy cập ngày 04/3/2025.

71. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2025), *Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học.

72. Hoàng Minh Hội (2015), *Hoànthiện PL về giám sát của ND đối với các cơ quan HC NN ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

73. Hoàng Minh Hội (2018), "Thể chế pháp lý giám sát của ND đối với cơ quan HC NN mới - thực trạng và giải pháp", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (10).

74. Hoàng Minh Hội (2023), "*Giám sát của HĐND trong cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN ở Việt Nam hiện nay - Lý luận và thực tiễn*", Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, số 7, tr.1-14.

75. Hoàng Minh Hội (2024), *"Tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát QLNN đối với chính quyền đô thị không tổ chức HĐND ở quận, phường"*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 9 (488), tháng 5/2024, tr.57-64.

76. Hoàng Minh Hội (2021), *Pháp luật về quyền giám sát trực tiếp của ND đối với các cơ quan HC NN ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội

77. Phạm Thu Hương (2022), *Hoànthiện pháp luật về giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ, Hà Nội.

78. Vũ Công Giao (2024), *"Nguyên tắc minh bạch trong quản trị NN và thúc đẩy nguyên tắc này trong tổ chức và hoạt động của CQĐP ở Việt Nam hiện nay*", Kỷ yếu Hội thảo, tr.19.

79. Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn (Đồng chủ biên) (2017), *Quản trị tốt - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

80. Kiểm toán Nhà nước (2026), Báo cáo số 47/BC-KTNN ngày 06/04/2026 về Tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2025, Hà Nội.

81. Tô Lâm (2024), "*Một số nội dung cơ bản về kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc; những định hướng chiến lược đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc*", Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 01/11/2024.

82. Tô Lâm (2024), *"Tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả*", Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 05/11/2024.

83. Tô Lâm (2024), "*Toàn văn: Phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Phiên khai mạc Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XV*", Báo Điện tử Chính phủ, ngày 21/10/2024.

84. Hồng Kiều (2025), *"Địa phương quyết-làm-chịu trách nhiệm": Tư duy mới trong quản trị Nhà nước,* tại trang https://www.vietnamplus.vn/dia-phuong-quyet-lam-chiu-trach-nhiem-tu-duy-moi-trong-quan-tri-nha-nuoc-post1047312.vnp, [truy cập ngày 19/3/2026].

85. Vũ Trọng Lâm (2023), *Nhận thức lý luận về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam qua các tác phẩm của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

86. Nhị Lê (2022), "*Nắm chắc PL, kiểm soát QLNN để cầm quyền - Khâu mấu chốt trong đổi mới phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng*", *Tạp chí Cộng sản*, (998), tháng 9, Tr.43-48.

87. C. Mác - Ph. Ăngghen (2002), *Toàn tập*, tập 4, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

88. Nguyễn Tuyết Mai, *Kiểm soát QLNN trong hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật*, H-2021, tr.16.

89. Nguyễn Văn Minh (2014), *Chức năng phản biện xã hội của báo chí ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ KHCT, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

90. Nguyễn Văn Oanh (2023), *Kiểm soát QLNN của người đứng đầu cấp ủy, chính quyền trong công tác cán bộ thông qua phương thức kiểm tra, giám sát của Đảng - Nhìn từ thực tiễn các tỉnh ủy, thành ủy tại khu vực miền Trung - Tây Nguyên*, Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 11/11/2023.

91. Vũ Kiều Oanh (2023), "S*ự chuyển đổi chức năng của CQĐP ở Trung Quốc",Tạp chí Thông tin khoa học xã hội*, tháng 1/2023, tr.37-46.

92. Trần Thị Diệu Oanh (2025), "*Quản trị địa phương theo mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam"*, Tạp chí Quản lý nhà nước điện tử, ngày 15/7/2025.

93. Nguyễn Văn Pha (2013), "*Một số vấn đề về hoạt động góp ý, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong công tác xây dựng pháp luật*", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

94. Nguyễn Minh Phong (2022), "*Trách nhiệm giải trình và cải cách thể chế*", Tạp chí Cộng sản.

95. Nguyễn Như Phát, Trần Thị Thu Hà, (2021), "*Lý thuyết quản lý NN . Thẩm quyền của CQĐP trong mô hình tự quản địa phương ở châu Âu và gợi mở cho Việt Nam"*, *Tạp chí Dân chủ và PL*, số tháng 1/2021, tr.10-15.

96. Vũ Thị Hoài Phương (2022), "*Cơ chế kiểm soát QLNN của CQĐP ở Việt Nam*", Tạp chí Dân chủ và pháp luật, tháng 12/2022.

97. Kim Phượng (2019), *Ban hành văn bản QPPL - thực trạng và giải pháp*, https://www.baobaclieu.vn, ngày 21/8/2019.

98. Vũ Đặng Phúc (2020), "*Kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với việc thực hiện QLNN của CQĐP ở nước ta hiện nay*", Tạp chí Công thương, (22), tháng 9/2020.

99. Phạm Hồng Phong (2021), *Cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Chuyên ngành Lý luận và lịch sử NN và PL. Mã số: 9 38 01 06, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

100. Lâm Phong (2024), *"Hệ thống kiểm soát QLNN trong bộ máy chính trị Nhật Bản",Tạp chí Cộng sản, hồ sơ sự kiện ngày 20-10-2024*.

101. Quốc hội (1946), *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa*.

102. Quốc hội (1959), *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa*.

103. Quốc hội (1980), *Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*.

104. Quốc hội (1992), *Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*.

105. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*.

106. Quốc hội (2025), Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam

107. Quốc hội (2025), Luật *sửa đổi. bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015* .

108. Quốc hội (2025), *Luật Tổ chức Chính phủ*

109. Quốc hội (2025), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Toà án nhân dân năm 2024*

110. Quốc hội (2025), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014*

111. Quốc hội (2025), *Luật Tổ chức Chính quyền địa phương số 72/2025/QH15*.

112. Quốc hội (2015), *Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năn 2015*

113. Quốc hội (2025), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Công đoàn, Luật Thanh niên và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở.*

114. Quốc hội (2025), *Luật Báo chí*.

115. Quốc hội (2025), *Luật Ngân sách nhà nước*

116. Quốc hội (2025), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của BLDS, Luật Tố tụng hành chính, Luật tư pháp NCTN, Luật Phá sản, Luật hoà giải, đối thoại tại Toà án*

117. Quốc hội (2025), *Luật Hoạt động giám sát của QH và HĐND*.

118. Quốc hội (2025), *Luật Thanh tra*.

119. Quốc hội (2022), *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở.*

120. Quốc hội (2025), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo*

121. Quốc hội (2025), *Luật Ban hành văn bản QPPL số 64/2025/QH15, được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15.*

122. Quốc hội (2026), *Luật Tiếp cận thông tin*

123. Quốc hội (2019), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015*

124. Quốc hội (2025), *Luật số 132/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018*

125. Quốc hội (2011), *Luật Khiếu nại*

126. Quốc hội (2018), *Luật Tố cáo*

127. Quốc hội (2013), *Luật Tiếp công dân*

128. Quốc hội (2025), *Luật Cán bộ, công chức*

129. Quốc hội (2025), *Luật Chuyển đổi số*

130. Quốc hội (2025), *Luật Khoa học công nghệ và đổi mới, sáng tạo*

131. Quốc hội (2023), *Luật Giao dịch điện tử*

132. Quốc hội (2023), *Nghị quyết 90/2023/QH15 về Chương trình giám sát của Quốc hội năm 2024*.

133. Quốc hội (2025), *Nghị quyết số 197/2025/QH15 ngày 17/5/2025 về một số cơ chế, chính sách đặc biệt tạo đột phá trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật*.

134. Quốc hội (2025), *Nghịquyết 206/2025/QH15 ngày 24/6/2025 về cơ chế đặc biệt xử lý khó khăn, vướng mắc do quy định của pháp luật*.

135. Quốc hội, *Báo cáo số /BC-QH14 ngày 3/2021 về công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XIV*

136. Quốc hội, *Báo cáo tổng kết Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2020*.

137. Quốc Hội (2009), *Tuyển tập Hiến pháp của một số nước trên thế giới*, Nxb Thống Kê, Hà Nội,.

138. Lưu Văn Quảng (2020), *"Bàn về cơ chế kiểm soát QLNN ở Việt Nam hiện nay",* Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 23/8/2020.

139. Lưu Văn Sùng (2016), *Các loại hình thể chế chính trị đương đại và những giá trị tham khảo cho Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

140. Nguyễn Quốc Sửu (2025), Cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương, Tạp chí Quản lý nhà nước (điện tử, ISSN e - 2815-5831

141. Phạm Thanh Sơn (2024), Kiểm soát quyền lực nhà nước ở chính quyền địa phương trong xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, Tạp chí điện tử Kiểm sát, e-ISSN3030-420

142. Nguyễn Sơn, *Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước*. Nguồnhttp://tapchicongsan.vn, ngày 11/11/2020

143. Nguyễn Phú Trọng (2024), *Quốc hội trong tiến trình đổi mới đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

144. Nguyễn Phú Trọng (2023), *Kiên quyết, kiên trì đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, góp phần xây dựng Đảng và nhà nước ta ngày càng trong sạch, vững mạnh*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.39.

145. Nguyễn Phú Trọng (2022),*Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 96.

146. Đặng Minh Tuấn (chủ biên) (2020), *Cơ chế pháp lý kiểm soát QLNN trên thế giới và Việt Nam,* Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

147. Thái Vĩnh Thắng (2011), *Tổ chức và kiểm soát QLNN*, Sách chuyên khảo. Nxb Tư pháp.

148. Dương Thị Tươi (2023), *Bảo đảm quyền công dân trong Tố tụng HC ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

149. Lại Sơn Tùng (2023), "*Nâng cao hiệu quả cơ chế kiểm soát QLNN theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW*", Tạp chí Dân chủ và PL, Kỳ 2 (Số 389), tháng 9/2023.

150. Trần Thành (2017), "*Tha hóa QLNN và kiểm soát QLNN ở nước ta hiện nay*", Tạp chí Lý luận chính trị điện tử, ngày 10/7/2017.

151. Phí Thị Thanh Tuyền (2018), *"Pháp luật với việc kiểm soát QLNN NN ở Việt Nam hiện nay",* Tạp chí Dân chủ và PL điện tử, số 316, tr.3-8

152. Lê Minh Thông (2019), *"Hoàn thiện PL về quan hệ kiểm soát QLNN giữa Quốc hội và Chính phủ"*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19, tr.3-12

153. Mai Thị Minh Tâm (2022), *Cơ chế pháp lý về sự tham gia của nhân dân trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội

154. Nguyễn Thanh Tùng (2023), *"Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của CQĐP ở Việt Nam hiện nay",*Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số, tháng 5/2023, tr.57-64.

155. Hoàng Thị Thảo (2024), "*Nâng cao chất lượng, hiệu quả thực hiện chính sách phân cấp, phân quyền đối với CQĐP ở nước ta hiện nay"*, Tạp chí Cộng sản điện tử, ngày 10/3/2024.

156. Trần Quyết Thắng (2023), *Kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay,* Sách chuyên khảo, NXB Đà Nẵng

157. Trịnh Xuân Thắng (2012), "*Cơ chế kiểm soát QLNN thông qua việc công khai, minh bạch hoạt động của bộ máy nhà nước",* Tạp chí Mặt trận, (107), tr.33-37.

158. Thái Vĩnh Thắng (2011), *Tổchức và kiểm soát QLNN*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

159. Nguyễn Tri Thức (2024), *Báo chí giám sát và phản biện - Phương thức kiểm soát từ bên ngoài đối với QLNN nước trong NN pháp quyền XHCN Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản.

160. Thủ tướng Chính phủ (2022), *Quyếtđịnh số 06/QĐ-TTg ngày 06/01/2022 phê duyệt Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030.*

161. Thủ tướng Chính phủ (2022), *Quyếtđịnh 569/QĐ-TTg ngày 11/5/2022 ban hành Chiến lược phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo đến năm 2030.*

162. Trung tâm Nghiên cứu quyền con người và quyền công dân, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Tuyển tập Hiến pháp một số quốc gia*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.

163. Trung tâm Từ điển học (2007), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.

164. Tạp chí Thanh tra, *Ban Tiếp công dân Trung ương phân loại, xử lý hơn 1.300 đơn thư trong tháng cao điểm*, Tạp chí điện tử của Thanh tra Chính phủ (thanhtra.com.vn).

165. Tạp chí Thanh tra, *Thực trạng năng lực đội ngũ công chức thanh tra nhìn từ thực tế các địa phương*, Tạp chí điện tử của Thanh tra Chính phủ (thanhtra.com.vn).

166. Trường Đại học Luật Hà Nội (2016), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật*, Nxb Công an ND, Hà Nội.

167. Trần Thị Cẩm Tú (2024), *"Pháp luật về phản biện xã hội ở Trung Quốc và giá trị tham khảo cho Việt Nam",* Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam.

168. Trần Thị Cẩm Tú (2024), "*Phản biện xã hội của ND thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội tại Việt Nam hiện nay - Quy định pháp luật, kết quả đạt được, vướng mắc và kiến nghị hoàn thiện",* Tạp chí Toà án nhân dân.

169. Trần Thị Cẩm Tú (2025), *"Hoàn thiện PL thực hiện chức năng phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội*", Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, 03(142).

170. Trần Thị Cẩm Tú (2025), *"Nâng cao chất lượng phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*", Tạp chí Chủ nghĩa xã hội - Lý luận và thực tiễn, 36(4-2025).

171. Phạm Minh Tuấn (2024), "*Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng mục tiêu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc",* Tạp chí Cộng sản điện tử.

172. Lại Sơn Tùng (2023), *"Nâng cao hiệu quả cơ chế kiểm soát QLNN theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW",* Tạp chí Dân chủ và PL, Kỳ 2 (Số 389).

173. Uỷ ban thường vụ Quốc hội, *Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 ngày 14/4/2025 của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025*

174. Đào Trí Úc (2024), "*Các cơ chế và hình thức kiểm soát QLNN từ bên ngoài",* Tạp chí Cộng sản.

175. Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2021), *Chuyên đề Hoàn thiện PL và nâng cao hiệu quả thi hành PL về giám sát, phản biện xã hội theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng*, Hà Nội.

176. Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam (2025), *Báo cáo số 43/BC-MTTW-BTT ngày 21/01/2025: Kết quả thực hiện công tác giám sát và phản biện xã hội năm 2024, phương hướng, nhiệm vụ giám sát và phản biện xã hội năm 2025 của MTTQ Việt Nam*, Hà Nội.

177. Trịnh Quốc Việt (2024), "*Tư tưởng Hồ Chí Minh về kiểm soát QLNN và vận dụng trong tình hình hiện nay",* Tạp chí Cộng sản điện tử điện tử, ngày 06/09/2024.

178. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2018), *Tác động của dư luận xã hội đối với việc xây dựng PL tại Việt Nam mới*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở, Hà Nội.

179. Viện Ngôn ngữ học (2002), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, tr.450.

180. Trịnh Thị Xuyến (2008), *Kiểmsoát QLNN - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

181. Hải Yến (2023), *Quyết liệt đưa các luật, nghị quyết của Quốc hội vào thực tiễn cuộc sống,*Cổng Thông tin điện tử Quốc hội, ngày 6/9/2023. https://quochoi.vn

Tài liệu nước ngoài

182. Brinkerhoff, Derick W. (2008), *LocalGovernance and Accountability in Fragile States*.

183. Cadenas, Hugo & Arnold, Marcelo (2015), "The Autopoiesis of Social Systems and its Criticisms", *Sociological concepts in the theory of autopoiesis*.

184. Cigler, Allan J. (2003), *Interest Group Politics*, Burdett A. Loomis, Washington DC.

185. Claridge, Tristan (2018), *Criticismsof social capital theory: and lessons for improving practice*, Social Capital Research & Training, Dunedin, New Zealand.

186. Dahl, Robert A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale University Press.

187. Faguet, Jean-Paul (1970), *HoldingLocal Government to Account: Political Accountability in Decentralized Systems*, New York University Press Paperback, New York

188. Goodfellow, Tom & Booth, David (2000), *The Politics of Accountability in African Local Governments*

189. Gurris, Angle (OECD Secretary General), "Openness and Transparency Pillars for Democracy, Trust and Progress", https://www.oecd.org

190. Habermas (1984), *The Theory of Communicative Action*, Vol.1; (1996) *Between Facts and Norms*

191. Hare, William (2013), "Bertrand Russell on critical thinking", *Tạp chí Triết học*, tháng 4/2013).
192. Held, D. (2006), *Models of Democracy(3rd ed),* Stanford University Press.
193. Kuhlmann, Sabine & Bouckaert, Geert (1990), *LocalGovernment Accountability in Europe: An Institutional Approach*, Cambridge University Press
194. Lasswell, H.D., & Lerner, D. (1951), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press
195. Locke, John (2013), *Second Treatise of Government* (Bản dịch tiếng Việt: *Khảo luận thứ hai về chính quyền*), Nxb Tri thức.
196. Luhmann, N. (1990), *Political Theory in the Welfare State*, Walter de Gruyter.
197. Montesquieu (1996), *The Spirit of the Laws* (Bản dịch tiếng Việt: *Tinh thần PL*), Nxb Giáo dục.
198. Sandel, Michael J. (1984), *Liberalism and Its Critics*, New York University Press Paperback, New York.
199. Spearman, Kay (1997), *Accountability and Transparency in Local Government: A Comparative Study*, Cambridge University Press.
200. Truman, D.B. (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Alfred A. Knopf, Inc.
201. UNDP (1989), *Improving Local Government Accountability and Performance in Developing Countries*.
202. Vyshinsky, Andrei (1948), *The law of the Soviet state* (translated by Hug Babb), Macmillan Company.
203. Walzer, Michael (1985), *Interpretation and Social Criticism*, Harvard University
204. Faguet J.-P. (2005), "Governance from Below: A Theory of Local Government with Two Empirical Tests", LSE-STICERD Political Economy and Public Policy Series PEPP/12, London School of Economics and Political Science, London.
205. Faguet J.-P. (2014), "Decentralization and Governance", World Development Vol. 53, pp. 2-13.
206. Kuhlmann S., Wayenberg E. (2016), "Institutional Impact Assessment in Multi-Level Systems: Conceptualizing Decentralization Effects from a Comparative Perspective", International Review of Administrative Sciences Vol. 82 (2), pp. 233-254.

207. Shah Anwar. (1999), “Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization”, Policy Research Working Paper No. 2021, World Bank, Washington D.C.

208. Shah Anwar. (ed.) (2006), Local Governance in Developing Countries, World Bank, Washington D.C.

209. Wampler B. (2004), “Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”, Latin American Politics and Society Vol. 46 (2), pp. 73-99.

210. World Bank, Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, 1997;

211. Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, 1999.

212. Mark Bovens, Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, 2007.

213. OECD, Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, 2019;

214. World Bank, Governance and Development, 1992.

215. UNDP (1997), Governance for Sustainable Human Development, 1997.