

GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP

LÊ THỊ TUÔI*
BÙI THỊ NGOAN**

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm thay đổi cơ chế thực thi quyền lực ở địa phương, đặt ra yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, Hội đồng nhân dân thực hiện chức năng giám sát nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và trách nhiệm trong thực thi quyền lực. Việc gia tăng thẩm quyền của chính quyền địa phương trong mô hình hai cấp đòi hỏi đổi mới hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân. Bài viết phân tích hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp và làm rõ yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương hiện nay.

Từ khóa: Hội đồng nhân dân; giám sát quyền lực; kiểm soát quyền lực nhà nước; chính quyền địa phương hai cấp.

The two-tier local government model has transformed the mechanism for exercising power at the local level, creating the need to improve mechanisms for controlling state power. As the local state power authority, the People's Council performs its oversight function to ensure constitutionality, legality, and accountability in the exercise of public power. The expansion of local government authority under the two-tier model requires renewing the People's Council's oversight activities. The article analyzes the oversight function of People's Councils within the two-tier local government model and clarifies the need to strengthen mechanisms for controlling state power at the local level in the current context.

Keywords: People's Council; power oversight; control of state power; two-tier local government.

NGÀY NHẬN: 29/5/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 29/6/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 17/7/2026

Email: tuoilt@apag.edu.vn; buithingoantctbg@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.366.2026.1561>

1. Đặt vấn đề

Trong tiến trình đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, việc điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp xã và tổ chức mô hình chính quyền địa phương hai cấp nhằm khắc phục tình trạng phân tán, chồng chéo về thẩm quyền, nâng cao năng lực quản trị

ở địa phương đặt ra yêu cầu tất yếu là phải kiểm soát chặt chẽ quyền lực, phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực (Đảng Cộng

* TS, Học viện Hành chính và Quản trị công

* ThS, Trường Chính trị Nguyễn Văn Cừ, tỉnh Bắc Ninh

sản Việt Nam, 2026, tr. 7-8). Việc tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp làm thay đổi phương thức phân công, phân cấp và thực thi quyền lực ở địa phương; đồng thời, đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước phù hợp với yêu cầu quản trị mới. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và là thiết chế đại diện của Nhân dân, Hội đồng nhân dân (HĐND) thực hiện chức năng giám sát như một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước ngày càng được xác lập rõ hơn về mặt pháp lý. *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025* (Luật số 121/2025/QH15) khẳng định giám sát là phương thức kiểm soát quyền lực, làm rõ thẩm quyền, nội dung và trách nhiệm của các chủ thể giám sát (Điều 2, Điều 4, Điều 10, Điều 30).

Trong bối cảnh vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực đặt ra ngày càng rõ nét. Chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền theo tinh thần “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm” đòi hỏi tăng cường vai trò giám sát của HĐND nhằm bảo đảm quyền lực được giao đi đôi với cơ chế kiểm soát phù hợp.

2. Sự thay đổi phương thức phân công, phân cấp và thực thi quyền lực ở địa phương

Giám sát của HĐND được xác định trong *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025* là hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá việc tuân theo *Hiến pháp*, pháp luật và việc thực hiện nghị quyết của HĐND đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát (Văn phòng Quốc hội, 2025). Quy định này xác lập giám sát như một phương thức kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước, gắn với yêu cầu bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng thẩm quyền và trong khuôn khổ pháp luật.

Trong tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương, HĐND là thiết chế đại diện do Nhân dân bầu ra, thực hiện quyền lực nhà nước thông qua chức năng quyết định và giám sát. Hoạt động giám sát của HĐND thể hiện vai trò kiểm soát việc thực thi quyền lực, đặt hoạt động của cơ quan hành chính dưới sự theo dõi và đánh giá thường xuyên, qua đó, bảo đảm quyền lực nhà nước gắn với lợi ích của Nhân dân.

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm thay đổi phương thức tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương, tăng cường vai trò và trách nhiệm của cấp trực tiếp thực hiện thẩm quyền. Sự thay đổi này tác động trực tiếp đến cách thức vận hành quyền lực nhà nước. Quy trình quản lý được rút ngắn, tính chủ động trong điều hành được nâng cao, làm gia tăng mức độ tác động của quyết định hành chính đối với đời sống xã hội. Vì vậy, cần tăng cường giám sát nhằm hạn chế những sai sót trong quá trình thực thi quyền lực, đặc biệt trong các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến lợi ích của người dân.

3. Yêu cầu đặt ra

(1) Tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện đúng quy định của pháp luật, nâng cao trách nhiệm của các chủ thể thực thi, góp phần duy trì kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động công vụ.

(2) Trong điều kiện đổi mới tổ chức chính quyền địa phương, giám sát của HĐND cần hướng vào quá trình thực thi quyền lực trong các lĩnh vực có tác động lớn đến đời sống xã hội. Giám sát cần được tổ chức theo hướng tăng cường khả năng phát hiện sai lệch trong quá trình thực thi, thay vì chỉ đánh giá kết quả tổng hợp.

(3) Giám sát phụ thuộc vào chất lượng thông tin, đòi hỏi giảm sự phụ thuộc vào báo cáo hành chính, tăng cường đối chiếu,

xác minh thông tin từ nhiều nguồn khác nhau nhằm bảo đảm tính khách quan và độ tin cậy của hoạt động giám sát. Điều này đặt ra yêu cầu mở rộng nguồn thông tin phục vụ giám sát, kết hợp giữa thông tin từ cơ quan hành chính và thông tin từ xã hội.

(4) Giám sát của HĐND vận hành trong tổng thể cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, gắn với các thiết chế, như: thanh tra, kiểm toán, kiểm tra của Đảng và giám sát xã hội. Sự phối hợp này tạo thành cơ chế kiểm soát quyền lực thống nhất, góp phần bảo đảm quyền lực nhà nước được kiểm soát chặt chẽ và thực hiện đúng quy định của pháp luật.

Như vậy, trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, sự gia tăng thẩm quyền của cấp trực tiếp thực hiện làm cho giám sát của HĐND trở thành phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước ngày càng quan trọng, bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng thẩm quyền, đúng pháp luật và gắn với trách nhiệm giải trình. Trọng tâm giám sát chuyển từ theo dõi hoạt động sang tác động trực tiếp đến quá trình thực thi quyền lực, góp phần nâng cao trách nhiệm của các chủ thể thực thi và bảo đảm quyền lực nhà nước được vận hành trong khuôn khổ pháp luật.

4. Giám sát của Hội đồng nhân dân trong thực tiễn vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Một là, giám sát đối với hoạt động thực thi quyền lực nhà nước trong điều kiện đổi mới tổ chức chính quyền địa phương. Việc tăng cường vai trò và trách nhiệm của cấp trực tiếp thực hiện thẩm quyền làm gia tăng vai trò của Ủy ban nhân dân (UBND) trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước. Các quyết định hành chính có phạm vi tác động rộng hơn, ảnh hưởng trực tiếp hơn đến đời sống xã hội. Vì vậy, yêu cầu tăng cường giám sát của HĐND đối với hoạt động của UBND và các cơ quan hành chính.

Hoạt động giám sát của HĐND được thực hiện thông qua nhiều hình thức, như: xem xét báo cáo, chất vấn tại kỳ họp, giám sát chuyên đề và theo dõi việc thực hiện nghị quyết. Giai đoạn 2024 - 2025, nhiều địa phương tăng cường giám sát chuyên đề, tập trung vào các lĩnh vực trọng điểm, như: đất đai, đầu tư công, môi trường và cải cách hành chính; chú trọng giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri. Tỷ lệ kiến nghị được giải quyết tại nhiều địa phương đạt khoảng từ 65% đến trên 70% (Văn phòng Quốc hội, 2025). Số liệu này phản ánh mức độ tác động của giám sát đối với hoạt động quản lý nhà nước, giám sát đã bước đầu góp phần nâng cao trách nhiệm của cơ quan hành chính trong quá trình thực hiện nhiệm vụ.

Việc giám sát các lĩnh vực đã góp phần đặt hoạt động của cơ quan hành chính trong khuôn khổ pháp luật và dưới sự ràng buộc trách nhiệm. Tuy nhiên, cơ chế thực thi kiến nghị giám sát còn hạn chế về hiệu lực. Tỷ lệ khoảng gần 27% kiến nghị chưa được thực hiện đầy đủ (Văn phòng Quốc hội, 2025) phản ánh khoảng cách giữa hoạt động giám sát và kết quả thực thi trên thực tế. Điều này cho thấy, kết quả giám sát của HĐND chưa tạo được tính ràng buộc trong quá trình tổ chức thực hiện, kết luận giám sát chưa thực sự gắn chặt với trách nhiệm thực hiện của các chủ thể chịu giám sát. Hoạt động đôn đốc, tái giám sát chưa thực sự trở thành một quy trình bắt buộc, dẫn đến tình trạng “giám sát xong là kết thúc”, làm giảm tính liên tục và hiệu quả của kiểm soát quyền lực.

Hai là, giám sát trong điều kiện mở rộng phạm vi quản lý và phạm vi đại diện của HĐND đã phản ánh quy mô lớn hơn và tính chất quản lý ngày càng đa dạng, phức tạp.

Hoạt động tiếp xúc cử tri, tiếp công dân và xử lý đơn thư tiếp tục là nguồn thông tin quan trọng phục vụ giám sát. Giai đoạn 2024 - 2025, số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của người dân được tiếp nhận và xử lý ở mức cao, phản ánh vai trò tích cực của đại biểu trong việc đưa yêu cầu xã hội vào quá trình kiểm soát quyền lực (Văn phòng Quốc hội, 2025).

Chất lượng đại biểu HĐND từng bước được nâng cao ở trình độ chuyên môn, kinh nghiệm thực tiễn và khả năng tham gia hoạt động giám sát. Kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XVI và HĐND các cấp nhiệm kỳ 2026 - 2031, tổng số đại biểu HĐND cấp xã được bầu là 72.437 đại biểu, với cơ cấu được định hướng chặt chẽ về giới tính, độ tuổi và trình độ (Hội đồng bầu cử quốc gia, 2026, tr.18-19). Hoạt động chất vấn tại kỳ họp HĐND được đổi mới theo hướng đi thẳng vào vấn đề, tăng cường đối thoại và xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu, qua đó, tạo áp lực trách nhiệm đối với cơ quan hành chính. Những kết quả trên cho thấy, giám sát của HĐND đã từng bước chuyển biến về mặt chất lượng cán bộ chuyên trách, nâng cao tính chuyên nghiệp và trách nhiệm trong quản lý nhà nước ở địa phương.

Ba là, giám sát thông qua hoạt động chất vấn và giải trình. Việc chất vấn người đứng đầu cơ quan hành chính tạo ra áp lực trách nhiệm rõ ràng, góp phần nâng cao trách nhiệm và hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan hành chính. Hiệu quả của hoạt động chất vấn phụ thuộc lớn vào cơ chế theo dõi việc thực hiện cam kết sau chất vấn. Tuy nhiên, việc theo dõi, đôn đốc thực hiện các cam kết sau chất vấn chưa được tiến hành thường xuyên và liên tục. Cơ chế ràng buộc đối với nội dung giải trình chưa thực sự rõ ràng, làm hạn chế hiệu quả thực hiện các kiến nghị giám sát trong thực tiễn.

Bốn là, giám sát trong mối quan hệ với các thiết chế kiểm soát quyền lực. Trong thực tiễn vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, giám sát của HĐND gắn với các cơ chế kiểm soát quyền lực khác, như: thanh tra, kiểm toán, kiểm tra của Đảng và giám sát xã hội. Sự phối hợp giữa các cơ chế này góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực trong việc phát hiện và xử lý các sai phạm trong quản lý nhà nước. Sự liên thông giữa các cơ chế kiểm soát quyền lực chưa thật sự chặt chẽ. Kết quả thanh tra, kiểm toán trong một số trường hợp chưa được tích hợp đầy đủ vào hoạt động giám sát của HĐND, làm giảm khả năng sử dụng thông tin để nâng cao chất lượng giám sát. Trong điều kiện đổi mới tổ chức chính quyền địa phương, việc thiết lập cơ chế phối hợp liên thông trở thành yêu cầu quan trọng nhằm bảo đảm giám sát của HĐND đặt trong tổng thể hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước.

Năm là, hiệu lực giám sát của HĐND trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Vấn đề cốt lõi giám sát của HĐND trong vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp nằm ở khoảng cách giữa thẩm quyền pháp lý và hiệu lực tác động của hoạt động giám sát trong thực tiễn. Trong một số trường hợp, kết luận giám sát chưa thực sự gắn chặt với trách nhiệm thực hiện của các chủ thể chịu sự giám sát. Vì vậy, yêu cầu nâng cao khả năng tác động của giám sát đối với quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước ngày càng trở nên rõ nét, góp phần bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện đúng quy định pháp luật và gắn với trách nhiệm của các chủ thể thực thi.

Sáu là, nhận diện đặc điểm vận hành giám sát trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Từ thực tiễn vận hành, có thể nhận diện một số đặc điểm cơ bản sau:

(1) Giám sát chuyển trọng tâm vào quá trình thực thi quyền lực, gắn trực tiếp với hoạt động của cơ quan hành chính.

(2) Giám sát chịu tác động từ những thay đổi trong phương thức tổ chức và thực thi quyền lực ở địa phương, đòi hỏi phải tăng cường hiệu quả kiểm soát theo chiều sâu.

(3) Giám sát phụ thuộc vào chất lượng thông tin, trong đó yêu cầu giảm phụ thuộc vào báo cáo hành chính và tăng cường đối chiếu, xác minh thông tin từ nhiều nguồn khác nhau.

(4) Hiệu lực giám sát gắn với khả năng nâng cao trách nhiệm của các chủ thể thực thi quyền lực. Những đặc điểm này cho thấy, giám sát của HĐND trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp đang chuyển từ vai trò theo dõi hoạt động sang kiểm soát trực tiếp quá trình thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương.

5. Tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân đáp ứng yêu cầu vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Thứ nhất, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm tăng cường tính ràng buộc của giám sát.

Trong điều kiện đổi mới tổ chức chính quyền địa phương, việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cần hướng tới tăng cường khả năng ràng buộc giám sát của HĐND đối với quá trình thực thi quyền lực. Hoàn thiện pháp luật tập trung vào xác định rõ trách nhiệm thực hiện kiến nghị giám sát, gắn kết luận giám sát với nghĩa vụ pháp lý cụ thể của cơ quan chịu giám sát, là căn cứ để xem xét trách nhiệm trong trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kết luận giám sát.

Cơ chế theo dõi, đôn đốc và đánh giá kết quả thực hiện kiến nghị giám sát cần được chuẩn hóa theo hướng xác định rõ thời hạn, nội dung và trách nhiệm. Việc quy định rõ

trách nhiệm và biện pháp xử lý đối với trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kiến nghị giám sát tạo điều kiện để giám sát nâng cao trách nhiệm thực hiện các kết luận và kiến nghị giám sát. Làm rõ mối quan hệ giữa giám sát của HĐND với các cơ chế kiểm soát quyền lực khác trong hệ thống chính trị, bảo đảm sự thống nhất trong xử lý thông tin và trách nhiệm.

Thứ hai, đổi mới phương thức giám sát theo hướng kiểm soát quá trình thực thi quyền lực.

Trong điều kiện đổi mới tổ chức chính quyền địa phương, phương thức giám sát cần được điều chỉnh theo hướng kiểm soát trực tiếp quá trình thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước. Giám sát của HĐND hướng trực tiếp vào quá trình thực thi quyền lực, tập trung vào quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể chịu sự giám sát, thay vì chỉ đánh giá kết quả cuối cùng. Hoạt động giám sát được thực hiện trên cơ sở kết hợp khảo sát thực tế, thu thập thông tin từ nhiều nguồn và kiểm tra, đối chiếu thông tin để nâng cao độ tin cậy của kết quả giám sát. Giám sát hướng vào kết quả thực chất, phản ánh đúng hiệu lực kiểm soát quyền lực trong thực tiễn.

Thứ ba, gắn giám sát với cơ chế trách nhiệm trong thực thi quyền lực.

Giám sát của HĐND gắn với cơ chế trách nhiệm nhằm nâng cao hiệu lực kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong điều kiện tăng cường phân quyền, phân cấp và nâng cao trách nhiệm của cấp trực tiếp thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính được xác định rõ hơn, đòi hỏi giám sát phải nâng cao khả năng tác động đến quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể có thẩm quyền. Hoạt động chất vấn, giải trình

và lấy phiếu tín nhiệm tổ chức theo hướng tăng cường tính thực chất, gắn với kết quả thực thi nhiệm vụ. Việc gắn giám sát với cơ chế trách nhiệm góp phần nâng cao trách nhiệm của các chủ thể thực thi quyền lực, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Thứ tư, thiết lập cơ chế phối hợp liên thông trong kiểm soát quyền lực.

Giám sát của HĐND đặt trong mối quan hệ với các thiết chế kiểm soát quyền lực khác nhằm tăng cường sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ chế kiểm tra, giám sát trong hệ thống chính trị. Việc thiết lập cơ chế phối hợp giữa HĐND với cơ quan thanh tra, kiểm toán, kiểm tra của Đảng và các thiết chế giám sát xã hội tạo điều kiện chia sẻ thông tin, nâng cao chất lượng giám sát và tăng cường khả năng phát hiện sai phạm. Sự phối hợp này cần được triển khai xuyên suốt từ xây dựng chương trình giám sát, tổ chức giám sát đến theo dõi việc thực hiện kết luận giám sát, bảo đảm giám sát của HĐND vận hành trong tổng thể hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thứ năm, đổi mới công cụ giám sát và mở rộng nền tảng giám sát xã hội.

Chuyển đổi số tạo ra điều kiện để đổi mới công cụ giám sát theo hướng dựa trên dữ liệu. Trong bối cảnh đó, giám sát của HĐND tổ chức trên nền tảng hệ thống thông tin liên thông, cho phép theo dõi và đánh giá việc thực thi quyền lực theo thời gian thực. Ứng dụng công nghệ số trong giám sát góp phần bảo đảm quá trình thu thập, xử lý và khai thác thông tin được thực hiện liên tục, có hệ thống, nâng cao tính khách quan và độ tin cậy của hoạt động giám sát.

Giám sát của HĐND gắn với sự tham gia của xã hội nhằm nâng cao trách nhiệm của

các chủ thể thực thi quyền lực. Việc công khai nội dung giám sát, kết luận giám sát và kết quả thực hiện kiến nghị giám sát nhằm nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Sự kết hợp giữa giám sát của HĐND với giám sát xã hội góp phần hình thành cơ chế phối hợp đồng bộ trong kiểm soát quyền lực nhà nước, qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị ở địa phương.

6. Kết luận

Mô hình chính quyền địa phương hai cấp làm thay đổi phương thức tổ chức và thực thi quyền lực ở địa phương, đòi hỏi hoạt động giám sát của HĐND được đổi mới theo hướng tăng cường kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước. Trọng tâm hoạt động giám sát của HĐND chuyển từ theo dõi hoạt động sang giám sát trực tiếp quá trình thực thi quyền lực; đồng thời, nâng cao trách nhiệm giải trình của các chủ thể chịu sự giám sát và tăng cường sự phối hợp với các thiết chế kiểm soát quyền lực trong hệ thống chính trị. □

Tài liệu tham khảo:

- Đảng Cộng sản Việt Nam. (2026). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV* (Tập I). Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.
- Hội đồng bầu cử quốc gia. (2026). *Báo cáo kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XVI và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2026 - 2031*, tr. 18-19.
- Quốc hội. (2013, 2025). *Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025*.
- Quốc hội. (2025). *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025*.
- Quốc hội. (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025*.
- Văn phòng Quốc hội. (2025). *Báo cáo tổng hợp kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2024*. <https://quochoi.vn/tintuc/pages/cacbaocaogiamsat.aspx>.