

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN

LỜI CẢM ƠN

MỤC LỤC

DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC CHỮ VIẾT TẮT DANH

MỤC CÁC BẢNG

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài	5
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu	6
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	7
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu	8
5. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết khoa học	8
6. Những điểm mới của Luận án	10
7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận án	10
8. Cấu trúc của Luận án	10

Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Những công trình nghiên cứu trong nước đã công bố liên quan đến luận án	12
1.2. Những công trình nghiên cứu của nước ngoài đã công bố liên quan đến luận án	21
1.3. Đánh giá những thành công, hạn chế của các công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài liên quan đến Luận án đã được công bố, giải quyết	23
1.4. Những nội dung Luận án tiếp tục giải quyết	26
Kết luận chương 1	27

Chương 2. LÝ LUẬN VỀ THẨM QUYỀN THANH TRA TRONG HOẠT ĐỘNG

QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

2.1. Khái quát chung về thẩm quyền thanh tra	28
2.2. Nội dung, mối quan hệ giữa thẩm quyền thanh tra với hoạt động quản lý hành chính nhà nước	37
2.3. Các yếu tố tác động đến thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước	49
Kết luận Chương 2	62

Chương 3. THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH VÀ THỰC HIỆN THẨM QUYỀN THANH TRA TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng những quy định về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành	64
---	----

chính nhà nước ở Việt nam	65
3.2. Thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ khi có Luật Thanh tra năm 2010 đến nay	84
3.3 Đánh giá chung về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý nhà nước	92
Kết luận Chương 3	113
Chương 4. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI THẨM QUYỀN THANH TRA TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	116
4.1. Quan điểm đổi mới thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay	116
4.2. Giải pháp đổi mới thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay	122
Kết luận chương 4	144
KẾT LUẬN	146
KIẾN NGHỊ VÀ ĐỀ XUẤT CHO NHỮNG NGHIÊN CỨU TIẾP THEO	148
PHỤ LỤC: Các bảng biểu	
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ	1
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	1

DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Viết đầy đủ
BMNN	Bộ máy nhà nước
CB,CC	Cán bộ, công chức
CCHC	Cải cách hành chính
CQTTNN	Cơ quan thanh tra nhà nước
KNTC	Khiếu nại, tố cáo
KT-XH	Kinh tế - Xã hội
NCS PCTN	Nghiên cứu sinh Phòng chống tham nhũng
QLNN	Quản lý nhà nước
QLHCNN XHCN	Quản lý hành chính
Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020	nhà nước Xã hội chủ nghĩa Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12/5/2009 của Chính phủ ban hành Chiến lược quốc gia về Phòng, chống tham nhũng đến năm 2020
Nghị định số 86/2011/NĐ-CP	Nghị định số 86/2011/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra
Nghị định số 83/2012/NĐ-CP	Nghị định số 83/2012/NĐ-CP của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ
Nghị định 75/2012/NĐ-CP	Nghị định 75/2012/NĐ-CP ngày 3/10/2012 quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại
Nghị định 76/2012/NĐ-CP	Nghị định 76/2012/NĐ-CP ngày 3/10/2012 quy định chi tiết một số điều của Luật Tố cáo

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 3.1. Khái quát kết quả thực hiện thực hiện thẩm quyền thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn giai đoạn 2010 – 2016

Bảng 3.2. Xử lý trách nhiệm tham nhũng qua thực hiện thẩm quyền thanh tra trong giai đoạn 2010 - 2016

Bảng 3.3. Phát hiện sai phạm và kiến nghị xử lý trong phạm vi thẩm quyền thanh tra giai đoạn 2010 - 2016

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức là một trong những nội dung luôn được đặt lên hàng đầu khi bàn về bộ máy QLNN. Theo đó, các cơ quan, tổ chức được trao thẩm quyền thực thi trách nhiệm của mình nhằm đạt mục tiêu Nhà nước đã định. Thanh tra là một cơ quan trong thiết chế BMNN, việc xác định thẩm quyền, trao cho thẩm quyền có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, góp phần tạo nên hiệu lực, hiệu quả hoạt động theo ý chí, mong muốn của Nhà nước. Hiểu sâu sắc về vai trò, vị trí của Thanh tra, sau hơn một tháng thành lập nước, ngày 23/11/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt, đánh dấu sự ra đời của ngành Thanh tra Việt Nam. Trải qua hơn 70 năm hình thành và phát triển, ngành Thanh tra đã đạt được nhiều thành tựu lớn, khẳng định được vị trí, vai trò quan trọng của mình trong xây dựng BMNN trong sạch vững mạnh, góp phần xứng đáng vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN. Đồng hành với những khó khăn, thăng trầm của đất nước, xuất phát từ yêu cầu của sự nghiệp cách mạng và đặc điểm tình hình chính trị, KT-XH trong từng giai đoạn, tổ chức, hoạt động cũng như thẩm quyền của thanh tra cũng luôn thay đổi nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, đáp ứng mong mỏi của nhân dân.

Thứ nhất: Xuất phát từ vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng của Thanh tra trong thiết chế BMNN: “Thanh tra là tai mắt của trên, là bạn của dưới” như lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh, thì việc duy trì, phát huy mạnh mẽ hơn nữa hoạt động của Thanh tra là hết sức quan trọng trong vận hành của BMNN, trong hoạt động QLHCNN và hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước. Ở nước ta hiện nay hoạt động của Thanh tra còn bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế trước đòi hỏi của thực tiễn. Do vậy, cần phải nghiên cứu để tìm ra nguyên nhân, giải pháp tháo gỡ nhằm phát huy vị trí, vai trò đặc biệt của tổ chức này. Đây chính là lý do đầu tiên NCS đã chọn nội dung này để nghiên cứu.

Thứ hai: Từ thực tiễn phát triển, hội nhập nhanh chóng, mạnh mẽ, toàn diện trên các lĩnh vực đổi mới của đất nước, đòi hỏi tất yếu phải thay đổi phương thức hoạt động quản lý công – QLHCNN cho phù hợp. Đảng và nhà nước ta đã thay đổi mạnh mẽ chủ trương, đường lối: “Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN”; “Xây dựng Chính phủ kiến tạo”; thực hiện CCHC, cải cách pháp luật, cải cách tư pháp... Hiến pháp năm 2013 với nhiều nội dung mới liên quan trực tiếp đến hoạt động QLHCNN. Từ đó, đặt ra yêu cầu cấp thiết phải nghiên cứu toàn diện về tổ chức, hoạt động của cả hệ thống các cơ quan nhà nước, trong đó có Thanh tra nhà nước. Trong tổ chức, hoạt động của thanh tra nhà nước có nhiều nội dung cần nghiên cứu, trong đó có một nội dung nổi cộm đang tồn tại, vướng mắc, đó là thẩm quyền thanh tra. Thẩm quyền thanh tra có ý nghĩa là yếu tố trung tâm chi phối đến vị trí, vai trò, tổ chức bộ máy, đến chức năng, nhiệm vụ, hiệu quả

và hiệu lực của hoạt động thanh tra nói riêng và hiệu lực QLHCNN nói chung. Do đó, NCS thấy cần thiết phải nghiên cứu vấn đề này.

Thứ ba: Trong các lĩnh vực KT- XH, giải quyết KNTC và PCTN... Thanh tra nhà nước đều được xác định vai trò, vị trí rất quan trọng, trách nhiệm rất lớn lao. Thực tiễn trong nhiều năm qua, với những quy định của luật pháp trong từng lĩnh vực, Thanh tra đã giải quyết được một khối lượng công việc khổng lồ, làm được rất nhiều việc quan trọng, nhưng chưa giải quyết được tình hình. Thanh tra có hiệu quả, nhưng chưa thực sự có hiệu lực. Công cụ Pháp luật về KT – XH, về KNTC, PCTN đã được sửa đổi, bổ sung nhằm điều chỉnh tình hình. Nhưng tình trạng khiếu kiện đông người, phức tạp, tồn đọng, kéo dài. Tình trạng tham nhũng, vi phạm trong công vụ vẫn đã và đang diễn ra, là nỗi bức xúc xã hội. Thực tế trên, đòi hỏi cần phải nghiên cứu để tháo gỡ. Có nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân từ nội hàm từng khâu, từng lĩnh vực công tác của Thanh tra với thẩm quyền được trao đã bộc lộ những khiếm khuyết. Khi tiến hành thực hiện nhiệm vụ, Thanh tra chưa có thẩm quyền quyết định giải quyết các vụ việc. Do vậy, NCS đã chọn nội dung này nghiên cứu với mong muốn góp phần cùng ngành Thanh tra tháo gỡ những rào cản trong từng lĩnh vực, từ đó phát huy sức mạnh, hoạt động thực sự có hiệu lực, hiệu quả.

Thứ tư: Nhìn tổng quan các hoạt động nghiên cứu khoa học về thanh tra từ nhiều năm qua, cho thấy đã có nhiều đề tài nghiên cứu khoa học trên hầu hết các lĩnh vực, nhưng chủ đề “Thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước” còn khá mới mẻ. Liên quan đến chủ đề này, còn nhiều vấn đề chưa được đề cập hoặc nhiều câu hỏi nghiên cứu chưa được giải mã thấu đáo, cần phải cấp thiết nghiên cứu. Do vậy, NCS đã chọn đề nghiên cứu chủ đề này.

Từ những lý do đã nêu trên, nội dung “Thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước” đã được NCS lựa chọn nghiên cứu với cấp độ Luận án Tiến sĩ chuyên ngành Quản lý hành chính công. Hy vọng rằng, kết quả nghiên cứu sẽ có chút ít đóng góp nhất định vào việc hoàn thiện thể chế, điều chỉnh hoạt động thanh tra, tái cấu trúc khu vực công trong tiến trình đổi mới, góp phần vào sự nghiệp phát triển của đất nước.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của Luận án là làm rõ các vấn đề lý luận, thực tiễn; phân tích đánh giá khách quan “Bức tranh toàn cảnh” về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN hiện nay. Từ đó, đưa ra quan điểm, giải pháp, đổi mới thẩm quyền thanh tra nhằm giúp hệ thống thanh tra nhà nước nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động trong giải quyết tình trạng đã, đang nổi cộm trong hoạt động QLHCNN hiện nay, đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn Việt Nam trong thời kỳ hội nhập, phát triển toàn diện, đáp ứng mong mỏi của nhân dân.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt mục đích trên, nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án là:

- Nghiên cứu các công trình khoa học trong nước và nước ngoài nhằm luận giải, làm rõ những vấn đề lý luận về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN như khái niệm, đặc điểm của thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN; mối quan hệ giữa việc thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN; vai trò, ý nghĩa và cơ sở xác định thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN; các yếu tố tác động đến việc xác định và thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN;
- Nghiên cứu thực trạng các quy định của pháp luật - hành lang pháp lý về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN với các nội dung: Thẩm quyền thanh tra trong hoạt động thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn, giải quyết KNTC, PCTN; thẩm quyền thanh tra lại và xem xét lại việc giải quyết khiếu nại các vi phạm pháp luật;
- Nghiên cứu thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong QLHCNN, xác định những kết quả đạt được, những hạn chế, nguyên nhân của những hạn chế, đưa ra những luận giải từ thực tiễn đến lý luận, hướng tới mục đích đề xuất đổi mới thẩm quyền thanh tra tại Việt Nam hiện nay;
- Đề xuất các giải pháp, khuyến nghị khoa học nhằm hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền thanh tra; giải pháp đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN ở nước ta hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN cả trên phương diện lý luận và thực tiễn.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi về nội dung: Trên cơ sở quá trình hình thành, phát triển của Thanh tra Việt Nam, đặc biệt là từ năm 2010 đến nay, Luận án tập trung nghiên cứu cả về lý luận, thực tiễn các quy định và thực hiện thẩm quyền thanh tra trong các lĩnh vực: Quản lý nhà nước về công tác thanh tra; thanh tra KT- XH, thanh tra giải quyết KNTC và PCTN, không nghiên cứu tách bạch nghĩa vụ, trách nhiệm của các CQTTNN và cá nhân. Bởi lẽ, trên thực chất thẩm quyền luôn gắn liền với nghĩa vụ, trách nhiệm.

- Phạm vi về đối tượng: Luận án chỉ tập trung nghiên cứu thẩm quyền thanh tra của hệ thống Thanh tra nhà nước trong các lĩnh vực: Quản lý nhà nước về thanh tra, Thanh tra KT-XH, Thanh tra giải quyết KNTC và PCTN, (không nghiên cứu lĩnh vực Thanh tra tiếp công dân), Thanh tra nhân dân; Thanh tra, kiểm tra của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.



- Phạm vi về không gian: Luận án tập trung nghiên cứu thẩm quyền thanh tra trong lĩnh vực QLHCNN tại Việt Nam, chủ yếu ở khu vực Thanh tra Chính phủ, có tham khảo một số quốc gia trên thế giới.

- Phạm vi về thời gian: Luận án nghiên cứu thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN từ 1945 đến nay; tham khảo một số nội dung thẩm quyền của các định chế tương tự Thanh tra trong các triều đại Phong kiến Việt Nam trước đó. Các số liệu sử dụng để nghiên cứu thực trạng các quy định và thực hiện thẩm quyền chủ yếu trong thời gian từ năm 2010 đến hết năm 2016.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Phương pháp luận trong việc nghiên cứu Luận án là hệ thống phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và nhà nước ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, cải cách bộ máy HCNN, xây dựng nền hành chính công mới đáp ứng yêu cầu phát triển và phục vụ Nhân dân; phương pháp chọn lọc, kế thừa và phát triển.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Các phương pháp cụ thể được áp dụng như sau:

- Phương pháp tổng kê - tổng hợp, hệ thống hóa các tài liệu, công trình khoa học, bài viết sử dụng chủ yếu cho chương 1 của Luận án;
- Phương pháp phân tích, chứng minh, so sánh, đánh giá khách quan từ những dữ liệu hiện có về nội dung nghiên cứu sử dụng chính trong chương 2 và chương 3;
- Phương pháp nghiên cứu tư liệu sử dụng cho chương 1,2,3;
- Phương pháp duy vật lịch sử, phân tích quy nạp sử dụng chủ yếu cho chương 4;
- Phương pháp thu thập và xử lý thông tin sử dụng cho chương 1,2,3;
- Phương pháp chọn lọc, kế thừa phát triển sử dụng trong chương 2,2,4;
- Phương pháp sơ đồ bảng biểu sử dụng trong chương 3;
- Một số phương pháp khác sử dụng trong toàn bộ Luận án.

5. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết khoa học

5.1. Câu hỏi nghiên cứu

- *Thứ nhất:* Những vấn đề về phương diện lý luận xoay quanh thẩm quyền thanh tra nói chung, thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN ở nước ta và trên thế giới diễn ra như thế nào? Việc vận dụng lý luận về thẩm quyền thanh tra ở nước ta trước thực tiễn hiện nay đã thực sự khoa học chưa, có phù hợp với quy luật khách quan của phát triển?

- *Thứ hai:* Từ thực trạng tổng thể các quy định của pháp luật – hành lang pháp lý về thẩm quyền Thanh tra và thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN ở nước ta từ trước đến nay đã bộc lộ những ưu điểm, những hạn chế gì và cho ta những nhận định gì?



- *Thứ ba:* Những quan điểm, giải pháp gì nhằm đổi mới, hoàn thiện thẩm quyền thanh tra, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các CQTTNN trước đòi hỏi của thực tiễn phát triển nhanh chóng về KT – XH và hội nhập của đất nước?

5.2. Giả thuyết khoa học

Từ mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể của Luận án, việc đổi mới, nâng cao thẩm quyền thanh tra là cần thiết và cấp bách trong tình hình hiện nay. Với tinh thần đó, Luận án đưa ra một số giả thuyết khoa học vừa mang tính đề xuất, giả định, vừa mang tính như là những phương án xử lý mục tiêu, nhiệm vụ nâng cao thẩm quyền thanh tra nêu trên.

Giả thuyết một

Thay đổi vị trí pháp lý của thanh tra hiện nay dẫn tới thay đổi thẩm quyền. Đó là, đưa cơ quan Thanh tra về cơ quan Quốc hội. Giả thuyết này xuất phát từ ba căn cứ:

- Quốc hội là cơ quan quyền lực của nhân dân và thanh tra sẽ là công cụ, phương tiện để Quốc hội thực hiện ba chức năng cơ bản, trong đó đặc biệt là chức năng giám sát;

- Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, cho nên khi đưa cơ quan Thanh tra về Quốc hội thì đối tượng thanh tra sẽ được mở rộng. Nói cách khác: tất cả các lĩnh vực đời sống KT-XH, tất cả các tổ chức nhà nước, tổ chức quyền lực chính trị khác đều trở thành đối tượng thanh tra.

- Thực tiễn cho thấy, cơ chế kiểm soát quyền lực của nước ta còn có những hạn chế. Cụ thể hiện nay không thể chỗ nào, đơn vị nào thanh tra cũng tác động được. Đây chính là khoảng trống, kẽ hở, tạo hành vi lợi ích nhóm, tạo sự lộng quyền, tham nhũng và các hành vi vi phạm pháp luật khác.

Giả thuyết hai

Giải tán cơ quan thanh tra Chính phủ, giữ nguyên thanh tra các bộ, ngành và thanh tra UBND các cấp. Lý do, thanh tra Chính phủ chỉ được phép thanh tra khi Chính phủ đồng ý, mất tính độc lập, chủ động dẫn đến tình trạng một số lĩnh vực Thanh tra không thanh tra được. Chỉ cần thanh tra Quốc hội, thanh tra bộ, ngành, địa phương là đủ. Như vậy thẩm quyền thanh tra có phát huy, nâng cao để góp phần tích cực vào hiệu quả quản lý hay không.

Hai giả thuyết khoa học trên đây cũng xuất phát từ thực tế hạn chế, bất cập trong hoạt động của Thanh tra nhà nước hiện nay và cũng xuất phát từ nhu cầu phát triển KT- XH, hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, mạnh mẽ đòi hỏi phải có những cơ chế tương thích với hệ thống pháp luật các quốc gia trên thế giới mà Việt Nam có quan hệ hợp tác. Tuy nhiên, mỗi giả thuyết khoa học luôn luôn phải xuất phát phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước trong từng giai đoạn, từng thời kỳ và đặc biệt phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng với mục tiêu cao cả là bảo vệ quốc gia, bảo vệ chế độ chính trị và lợi ích của nhân dân.

6. Những điểm mới của Luận án

- Luận án có kế thừa nhiều công trình, tiếp tục hệ thống, làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận về thẩm quyền thanh tra, làm rõ mối quan hệ giữa thẩm quyền thanh tra với hoạt động QLHCNN, đưa ra được quan niệm riêng về thẩm quyền thanh tra, xác định được hệ thống các yếu tố tác động đến việc xác định, thực thi thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

- Từ thực trạng “bức tranh toàn cảnh” về các quy định của pháp luật và thực tiễn thực hiện thẩm quyền thanh tra từ khi thành lập ngành Thanh tra đến nay, Luận án phân ánh, phân tích, đánh giá được những ưu điểm cũng như những hạn chế, bất cập, khó khăn vướng mắc, nguyên nhân hạn chế từ thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN ở Việt Nam, từ đó nhận diện, tìm ra những yếu tố khách quan cần đổi mới hoạt động toàn ngành Thanh tra.

- Luận án làm sáng tỏ, trực diện về thẩm quyền thanh tra mà trước đây chưa có một nghiên cứu nào đề cập đến một cách và toàn diện.

- Luận án nêu lên được quan điểm, các giải pháp, khuyến nghị khoa học nhằm đổi mới vị trí tổ chức, bộ máy hệ thống cơ quan Thanh tra với thẩm quyền tương ứng, cùng các giải pháp cụ thể, sát thực, đồng bộ nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra, đáp ứng đòi hỏi khách quan của thực tiễn phát triển đất nước.

- Luận án có quan điểm riêng biệt, mạnh dạn về khoa học trong hệ thống lý luận QLHCNN truyền thống, lý luận khoa học về Thanh tra, tác động tới các hoạt động nghiên cứu tiếp theo, tác động sâu sắc tới các chủ thể ứng dụng trong thời kỳ hoàn thiện BMNN.

7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận án

Thứ nhất: Luận án sẽ góp phần làm sâu sắc thêm lý luận về thẩm quyền thanh tra trong QLHCNN; về kiểm soát quyền lực nhà nước trong lĩnh vực quản lý hành chính công.

Thứ hai: Về thực tiễn, các khuyến nghị của Luận án là nguồn thông tin để ngành Thanh tra Việt Nam tham khảo, nghiên cứu, ứng dụng vào quá trình đổi mới tổ chức, bộ máy, hoạt động, thẩm quyền... của CQTTNN; nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tổ chức này trong bộ máy nhà nước.

Thứ ba: Luận án cũng là tài liệu tham khảo trong nghiên cứu, giảng dạy về hành chính học, luật học, chính trị học và các nghiên cứu liên quan đến lĩnh vực thanh tra, kiểm tra.

8. Cấu trúc của Luận án

Cấu trúc của Luận án gồm 4 chương, ngoài phần mở đầu, kết luận, và phần phụ lục, các tài liệu tham khảo. Cụ thể các chương là:

Chương 1. *Tổng quan tình hình nghiên cứu.*

Chương 2. *Lý luận về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính*



nhà nước.

Chương 3. *Thực trạng quy định và thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay.*

Chương 4. *Quan điểm, giải pháp đổi mới thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay.*

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Những công trình nghiên cứu trong nước đã công bố liên quan đến Luận án

Trước khi Pháp lệnh Thanh tra 1990 được ban hành, có rất ít công trình nghiên cứu về thanh tra nói chung và thẩm quyền thanh tra nói riêng. Kể từ sau khi có Pháp lệnh, cùng với sự phát triển mạnh mẽ về tổ chức và hoạt động thanh tra cũng như những khó khăn, vướng mắc nảy sinh, các công trình nghiên cứu về thanh tra ngày càng nhiều, đặc biệt là từ khi thành lập Trung tâm nghiên cứu khoa học và thông tin Thanh tra được thành lập năm 1992 và sau đó là Viện Khoa học Thanh tra năm 2003. Theo số liệu thống kê của Thanh tra Chính phủ, từ năm 1993 đến nay, ngành Thanh tra Việt Nam đã nghiên cứu được 155 đề tài, trong đó có 4 đề tài độc lập cấp nhà nước, 80 đề tài cấp Bộ, 71 đề tài cấp cơ sở. Các Bộ, ngành có 4 đề tài khoa học nghiên cứu về thanh tra của Bộ Khoa học Công nghệ (cũ), Bộ Công an, Tổng cục Du lịch. Những đề tài của các Bộ, ngành chủ yếu mang tính ứng dụng, tập trung nghiên cứu vào các nghiệp vụ cụ thể theo từng lĩnh vực chuyên ngành.

- Các đề tài khoa học từ năm 1993 đến nay, do hầu hết những CB,CC công tác tại Thanh tra Chính phủ với sự tham gia của một số nhà khoa học về quản lý, pháp luật thực hiện, cho thấy có theo ba nhóm nội dung chủ yếu:

- Nhóm một, nghiên cứu về lý luận, thể chế, tổ chức bộ máy ngành Thanh tra;
- Nhóm hai, nghiên cứu những vấn đề đổi mới, giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra trong các lĩnh vực: Thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN; tiếp công dân...;
- Nhóm ba, nghiên cứu những nội dung nghiệp vụ ứng dụng cụ thể phục vụ cho hoạt động quản lý trong nội bộ ngành Thanh tra.

Có một số công trình tiêu biểu của nhóm một và nhóm hai như sau:

Đề tài cấp Bộ: *“Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra trong điều kiện nền kinh tế nhiều thành phần ở Việt Nam”* [28], do Vụ trưởng vụ Kinh tế 2, Phạm Văn Khanh làm Chủ nhiệm. Đề tài đi sâu đề cập trong lĩnh vực tổ chức của ngành Thanh tra và những hoạt động chuyên môn cụ thể trước những diễn biến của nền kinh tế mới nhiều thành phần. Đề tài này không bàn đến vấn đề xác định, thực hiện, đổi mới thẩm quyền thanh tra, hoặc có những nội dung nghiên cứu về thẩm quyền thanh tra.

Luận án Tiến sĩ Luật học của tác giả Phạm Tuấn Khải: *“Cơ sở lý luận và thực tiễn của vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động Thanh tra ở Việt Nam”* [25]. Đây có thể là Luận án tiến sĩ đầu tiên về lĩnh vực Thanh tra và đề cập khá toàn diện về tổ chức và hoạt động của Thanh tra kể từ khi thành lập. Luận án tập trung làm rõ vị trí, vai trò của

công tác thanh tra trong QLHCNN. Luận án cũng chỉ ra những hạn chế vướng mắc trong tổ chức và hoạt động thanh tra đồng thời nêu ra một số giải pháp khắc phục. Tuy nhiên vấn đề thẩm quyền thanh tra mặc dù có đề cập đến, nhưng không đi sâu nghiên cứu trực tiếp.

Đề tài độc lập cấp Nhà nước: *“Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu lực QLNN”* [46], do Tiến sĩ Trần Đức Lượng làm Chủ nhiệm. Đề tài nghiên cứu một cách toàn diện các cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát ở Việt Nam và tập trung phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như phương thức hoạt động của các cơ quan này. Những nội dung nghiên cứu về Thanh tra khá sâu sắc về vị trí, vai trò của Thanh tra trong QLHCNN; chức năng nhiệm vụ quyền hạn của Thanh tra..., trong đó cũng chỉ ra một số hạn chế, vướng mắc về quyền hạn của Thanh tra. Tuy nhiên, đề tài cũng chưa nghiên cứu toàn diện về thẩm quyền thanh tra để thấy được cơ sở lý luận xác định, thực hiện thẩm quyền thanh tra một cách khoa học nhất, bảo đảm hiệu lực của hoạt động thanh tra.

Đề tài cấp Bộ trọng điểm: *“Lịch sử và truyền thống ngành Thanh tra Việt Nam”* [103], do Tiến sĩ Vũ Phạm Quyết Thắng làm Chủ nhiệm. Đề tài đề cập đến một số nội dung sau: Một số vấn đề lý luận chung về lịch sử và truyền thống ngành Thanh tra Việt Nam; Những định hướng và quá trình phát triển mang tính truyền thống của ngành Thanh tra Việt Nam; Một số kết luận về lịch sử và truyền thống ngành Thanh tra và kiến nghị về đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra, về quyền hạn cho các tổ chức thanh tra, nghiên cứu sửa đổi bổ sung Luật Thanh tra. Mặc dù có nhắc đến một số khía cạnh về quyền hạn và nhiệm vụ thanh tra nhưng đề tài không trực tiếp nghiên cứu về thẩm quyền thanh tra trong lịch sử.

Đề tài cấp Bộ trọng điểm: *“Tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác thanh tra”* [102], do nguyên Tổng Thanh tra Chính phủ - Quách Lê Thanh làm Chủ nhiệm. Đề tài nghiên cứu nguồn gốc tư tưởng Hồ Chí Minh và nội dung tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác thanh tra và việc học tập, vận dụng tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác thanh tra, giải quyết KNTC, chống tham ô, lãng phí và yêu cầu đối với CB Thanh tra viên giai đoạn hiện nay. Mặc dù không đề cập đến thẩm quyền thanh tra nhưng những quan điểm tư tưởng của Hồ Chí Minh về công tác thanh tra là những nền tảng hết sức quan trọng khi nghiên cứu các vấn đề về công tác thanh tra trong đó có thẩm quyền thanh tra.

Đề tài cấp Bộ: *“Việc thực hiện thẩm quyền giải quyết của Thủ trưởng các cơ quan nhà nước và trách nhiệm của các tổ chức Thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính”* [45], do Thạc sĩ Phạm Văn Long làm Chủ nhiệm. Đề tài tập trung nghiên cứu mối quan hệ và sự phân công trách nhiệm giữa những người đứng đầu cơ quan QLHCNN, người có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết khiếu nại hành chính. Cơ quan Thanh tra nhà nước, theo quy định của pháp luật có trách nhiệm tham mưu giúp thủ trưởng cơ quan QLHCNN trong quá trình giải quyết các khiếu nại này. Đây là mối quan hệ truyền thống và phù hợp với vị trí vai trò của cơ quan Thanh

tra trong QLHCNN, nhưng cũng đặt ra nhiều khó khăn, vướng mắc. Đặc biệt là cơ quan thanh tra chịu trách nhiệm chính trong cả quá trình thẩm tra, xác minh KNTC, nhưng lại hầu như không có thẩm quyền quyết định giải quyết. Mặc dù vậy thì tác giả cũng chưa nghiên cứu thấu đáo với cơ sở lý luận đầy đủ về vấn đề thẩm quyền nói chung và thẩm quyền của cơ quan thanh tra. Từ đó, tác giả cũng chỉ đưa ra được các giải pháp mang tính chất tạm thời để xử lý khó khăn vướng mắc trong mối quan hệ giữa thủ trưởng cơ quan QLHCNN với cơ quan thanh tra trong giải quyết khiếu nại hành chính.

Đề tài cấp Bộ: *“Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác chống tham nhũng của các cơ quan thanh tra nhà nước theo Luật Phòng chống tham nhũng”* [44], do Tiến sĩ Trần Ngọc Liêm làm Chủ nhiệm. Đề tài nghiên cứu cơ sở khoa học về vị trí, vai trò và trách nhiệm của các cơ quan thanh tra nhà nước trong PCTN. Thực trạng và hiệu quả công tác PCTN của các cơ quan thanh tra trong thời gian vừa qua và đề ra phương hướng và một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác PCTN của các cơ quan thanh tra nhà nước. Mặc dù không trực tiếp nghiên cứu về thẩm quyền thanh tra nhưng những nội dung nghiên cứu về cơ sở khoa học về vị trí, vai trò và trách nhiệm của cơ quan thanh tra là những nội dung đáng quan tâm, liên quan nhiều đến thẩm quyền thanh tra sẽ được Luận án tiếp tục nghiên cứu làm rõ.

Đề tài độc lập cấp Nhà nước: *“Luận cứ khoa học cho việc xây dựng chiến lược phòng ngừa và nâng cao hiệu quả đấu tranh phòng chống tham nhũng ở Việt Nam cho đến năm 2020”* [2], do Tiến sĩ Mai Quốc Bình làm Chủ nhiệm. Mặc dù đề tài nghiên cứu về lĩnh vực PCTN, nhưng những vấn đề liên quan đến cơ quan thanh tra vốn được coi là một trong những cơ quan có chức năng PCTN cũng được quan tâm nghiên cứu nhiều hơn. Đề tài cũng chỉ ra những hạn chế về quyền hạn của thanh tra trong công tác này và kiến nghị một số giải pháp khắc phục. Tuy nhiên nội dung về thẩm quyền thanh tra chỉ nêu và kiến nghị mà chưa được lý giải cặn kẽ về phương diện khoa học, chứng minh trên thực tiễn về sự cần thiết phải tăng thẩm quyền cho thanh tra.

Đề tài cấp Bộ: *“Đổi mới tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra trong cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa - luận cứ khoa học cho việc sửa đổi Luật Thanh tra và hoàn thiện pháp luật về Thanh tra”* [106], do nguyên Tổng Thanh tra Trần Văn Truyền làm Chủ nhiệm. Đề tài gồm những nội dung sau: Khái quát về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của ngành Thanh tra qua hơn 60 năm xây dựng và trưởng thành, đánh giá tổ chức và hoạt động thanh tra qua từng thời kỳ phát triển để hoàn thiện lý luận về công tác thanh tra; làm rõ yêu cầu đối với tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra, xác định vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của ngành Thanh tra trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN; đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra trên các lĩnh vực hoạt động; Đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao vị trí, vai trò của ngành Thanh tra; nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt

động thanh tra; xác định mô hình tổ chức ngành Thanh tra phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đề tài này đi đến kết luận là phải sửa đổi Luật Thanh tra theo hướng phân cấp, phân quyền; khẳng định phải có hai loại hình thanh tra trong hệ thống thanh tra Việt Nam là thanh tra nhà nước và thanh tra chuyên ngành, lĩnh vực. Đề tài này không có nội dung chuyên sâu về thẩm quyền thanh tra.

Đề tài độc lập cấp Nhà nước: *“Khiếu nại, Tố cáo hành chính - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp”* [11], do Tiến sĩ Lê Tiến Hào làm Chủ nhiệm. Đề tài làm rõ cơ sở lý luận về KNTC hành chính và giải quyết KNTC hành chính; đánh giá tình hình KNTC hành chính và thực trạng việc giải quyết KNTC hành chính; làm rõ nguyên nhân phát sinh KNTC và những tồn tại, hạn chế trong công tác giải quyết KNTC hành chính giai đoạn hiện nay; đề xuất định hướng, nguyên tắc và hệ thống các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về KNTC và nâng cao hiệu quả giải quyết KNTC. Đề tài có đề cập đến trách nhiệm của thanh tra trong giải quyết KNTC hành chính, nhưng không coi thẩm quyền thanh tra là một nội dung nghiên cứu chính.

Đề tài cấp Bộ trọng điểm: *“Kết quả hoạt động thanh tra – những vấn đề lý luận và thực tiễn”* [16], do Tiến sĩ Nguyễn Quốc Hiệp làm Chủ nhiệm. Đề tài gồm những nội dung sau: Một số vấn đề lý luận về kết quả hoạt động thanh tra đã làm rõ quan niệm về hoạt động thanh tra và kết quả hoạt động thanh tra, những yếu tố ảnh hưởng đến kết quả hoạt động thanh tra và việc đánh giá kết quả hoạt động thanh tra, thực trạng kết quả hoạt động thanh tra: phân tích thực trạng kết quả từng giai đoạn trong hoạt động thanh tra, từ việc xây dựng định hướng chương trình thanh tra, tiến hành thanh tra, kết thúc thanh tra; phân tích việc xem xét, đánh giá kết quả; định hướng và giải pháp nâng cao kết quả thanh tra. Trong nội dung nghiên cứu của đề tài có những nội dung phân tích về những hạn chế kết quả thanh tra là do nguyên nhân từ những hạn chế về quyền hạn của cơ quan thanh tra. Đây là nội dung đáng chú ý và có liên quan khi nghiên cứu về thẩm quyền thanh tra.

Luận án Tiến sĩ luật học của tác giả Nguyễn Văn Kim: *“Vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam”* [34]. Luận án nghiên cứu cơ sở lý luận để xác định vai trò của cơ quan thanh tra trong giải quyết khiếu nại hành chính; mô tả thực trạng và đánh giá về việc thực hiện vai trò của thanh tra trong giải quyết khiếu nại hành chính, chỉ ra những hạn chế, khó khăn vướng mắc trong việc thực hiện vai trò của thanh tra trong giải quyết khiếu nại hành chính. Trên cơ sở đó, Luận án đề xuất một hệ thống các giải pháp để nâng cao vai trò của các cơ quan thanh tra trong giải quyết khiếu nại hành chính từ việc hoàn thiện pháp luật đến việc tăng cường cơ sở vật chất, đội ngũ CB đến việc phối hợp giữa các CQNN và sự giám sát của nhân dân. Tuy nhiên, Luận án không đề cập đến những vấn đề liên quan trực tiếp đến thẩm quyền của thanh tra trong giải quyết khiếu nại hành chính.

Luận án Tiến sĩ Quản lý hành chính công tại Học viện hành chính Quốc gia: *“Hoàn thiện thanh tra diện rộng của Thanh tra Chính phủ trong thực hiện chính sách*

xã hội” [14] của tác giả Nguyễn Thanh Hải đã nghiên cứu hệ thống hóa lý luận về thanh tra và thanh tra diện rộng của Thanh tra Chính phủ trong thực hiện chính sách xã hội, đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện thanh tra diện rộng trong thực hiện chính sách xã hội, trên cơ sở đó xây dựng quy trình thanh tra diện rộng của Thanh tra Chính phủ trong thực hiện chính sách xã hội. Luận án không đề cập hoặc nghiên cứu thẩm quyền thanh tra.

Đề tài cấp cơ sở của Thạc sĩ Phạm Thị Huệ: *“Trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan QLNN trong tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện kết luận thanh tra”* [22]. Đề tài có đi sâu nghiên cứu phân tích khái niệm trách nhiệm, vai trò của việc thực thi trách nhiệm và cơ sở xác định trách nhiệm đối với thủ trưởng cơ quan quản lý trong tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện kết luận thanh tra.

Luận án Tiến sĩ luật: *“Khiếu nại hành chính ở tại Việt Nam, lịch sử phát triển và những vấn đề hiện nay”* [52], của tác giả Đinh Văn Minh (công bố tại Pháp) có phân tích vai trò, quyền và trách nhiệm của cơ quan thanh tra trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính. Thẩm quyền khác của Thanh tra trong hoạt động hành chính không được đề cập trong Luận án của tác giả.

Đề tài cấp Bộ: *“Thanh tra công vụ ở Việt Nam hiện nay”* [29], do Tiến sĩ Nguyễn Tuấn Khanh làm chủ nhiệm. Nội dung đề tài nghiên cứu về quan điểm, mục đích, nguyên tắc, thẩm quyền, nội dung hoạt động, giải pháp, kiến nghị nâng cao hiệu quả một lĩnh vực của hoạt động thanh tra công vụ. Thẩm quyền trong đề tài này chỉ được đề cập đến ở mức độ liệt kê tổng hợp các quyền cụ thể để giải quyết phần thanh tra công vụ, chứ không nghiên cứu riêng biệt về thẩm quyền thanh tra.

Đề tài cấp Bộ: *“Vai trò của xã hội trong giải quyết khiếu nại hành chính”* [67] do Tiến sĩ Ngô Đại Tuấn làm chủ nhiệm. Nội dung đề tài đã nghiên cứu và xác định việc giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu quả, đòi hỏi không chỉ nâng cao trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền giải quyết, mà phải nâng cao trách nhiệm của toàn bộ hệ thống chính trị, trong đó có sự tham gia của toàn xã hội trong giải quyết khiếu nại hành chính. Đề tài này không nghiên cứu đến thẩm quyền thanh tra trong giải quyết KNTC.

Luận án Tiến sĩ Luật học tại Viện hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam: *“Đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra ở Việt Nam hiện nay”* [17], của Nguyễn Huy Hoàng đã tập trung nghiên cứu những luận cứ khoa học về tổ chức, hoạt động thanh tra, xây dựng khái niệm tổ chức và hoạt động thanh tra, làm sáng tỏ vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, nguyên tắc và nội dung đổi mới hoạt động thanh tra, những yếu tố tác động đến đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra. Luận án đi sâu phân tích những thành tựu hạn chế trong quá trình đổi mới tổ chức, hoạt động của thanh tra, xây dựng các mô hình tổ chức, hoạt động thanh tra để lựa chọn. Luận án đã nêu ra một số quan điểm, phương hướng, giải pháp đổi mới, mô hình tổ chức thanh tra, phương thức hoạt động thanh tra trong điều kiện đổi mới toàn diện đất nước. Luận án có đề cập đến việc tăng thẩm

quyền thanh tra trong mô hình tổ chức bộ máy thanh tra, một số giải pháp đổi mới tổ chức hoạt động thanh tra, nhưng không có nội dung nghiên cứu chuyên biệt về thẩm quyền thanh tra.

Luận án Tiến sĩ Quản lý công tại Học viện Hành chính Quốc gia: “*Quản lý nhà nước đối với công chức ngành Thanh tra*” [62], của NCS Phạm Văn Phong tập trung mục tiêu nghiên cứu nội hàm về quản lý CB,CC ngành Thanh tra, cùng những giải pháp về quản lý. Luận án có nhắc đến thẩm quyền quản lý CB,CC, không đề cập đến thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

Một số đề tài khoa học đã được Viện khoa học Thanh tra thuộc Thanh tra Chính phủ nghiệm thu năm 2016: “*Một số vấn đề về kiểm tra tính chính xác, hợp pháp của kết luận thanh tra, xử lý sau thanh tra*” của Thạc sĩ Lê Đức Trung; “*Giám sát hoạt động Đoàn thanh tra*” của Thạc sĩ Trần Văn Dương... chủ yếu tập trung nội dung, theo mục tiêu của đề tài. Kể cả một số đề tài đã nghiệm thu năm 2015, 2014, không có đề tài nào nghiên cứu đề cập riêng biệt về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

Những bài viết, chuyên đề khoa học được công bố trong nước về lĩnh vực thanh tra ở nước ta có khá nhiều, được đăng trên Tạp chí Thanh tra và Kỷ yếu khoa học Thanh tra và một số báo chí khác. Cũng như các đề tài nghiên cứu, những bài viết đã công bố chủ yếu xung quanh vấn đề chuyên môn, nghiệp vụ thanh tra KT-XH, giải quyết KNTC, PCTN, tiếp công dân, đổi mới bộ máy, nâng cao năng lực, phẩm chất CB,CC thanh tra...Tuy nhiên cũng có một số bài viết đáng chú ý ít nhiều liên quan đến nội dung thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN, đó là :

Tiến sĩ Nguyễn Huy Hoàng có bài viết: “*Một số giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về quyền trong hoạt động thanh tra*” đăng trên trang web của Thanh tra Chính phủ [202], trong đó tác giả trình bày các quyền hạn cụ thể của Thanh tra trong Luật Thanh tra năm 2010 là: Quyền ban hành quyết định thanh tra, quyền cung cấp thông tin tài liệu, quyền trưng cầu giám định, quyền tạm đình chỉ hoặc kiến nghị người có thẩm quyền đình chỉ việc làm khi thấy việc làm đó gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích hợp pháp của nhà nước, cơ quan, tổ chức, cá nhân, quyền kết luận... Tác giả nêu lên những vướng mắc cùng các đề xuất cần nghiên cứu, điều chỉnh sửa đổi các quy định về quyền hạn cụ thể trong thực thi Luật Thanh tra hiện hành. Tác giả không đề cập đến thẩm quyền thanh tra trên phạm vi ngoại biên rộng lớn hơn nội hàm quyền hạn.

Thạc sĩ Lê Văn Đức với bài: “*Thẩm quyền của Thanh tra Chính Phủ, những vấn đề đặt ra từ thực tiễn công tác thanh tra*” [202] Bài viết trình bày những quy định về thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ trong Luật Thanh tra 2010. Tác giả phản ánh những vướng mắc, tồn tại: Khó xác định phạm vi thẩm quyền; thẩm quyền thanh tra các doanh nghiệp nhà nước do Thủ tướng quyết định không phù hợp với Luật doanh nghiệp; tỷ lệ các vụ việc do Thủ trưởng cơ quan QLHCNN giao cho Thanh tra là khá lớn, ảnh hưởng đến kế hoạch thanh tra hàng năm; có sự chồng chéo, trùng lặp về đối

tượng và nội dung thanh tra. Bài viết đưa ra một số kiến nghị, trong đó có kiến nghị đáng chú ý là chuyển đổi phương thức hoạt động của Thanh tra sang thực hiện chức năng giám sát hành chính. Bài viết không nghiên cứu nội hàm khoa học về thẩm quyền thanh tra và cũng chỉ khoanh lại trong phạm vi thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ trong hệ thống cơ quan của Chính phủ.

Tác giả Đinh Văn Minh có bài: *“Phân định thanh tra hành chính - thanh tra chuyên ngành, những vướng mắc đặt ra cho việc sửa đổi Luật Thanh tra”*, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 9, tháng 5/2009. Tác giả đã đề cập đến quá trình hình thành và phân định giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, trong đó có bàn đến thẩm quyền của hai loại hình thanh tra này cùng những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn hoạt động. Một bài viết khác của tác giả: *“Thực trạng công tác thanh tra và những vấn đề đang đặt ra”* đăng tại Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19 (156), tháng 10/2009, đã đánh giá khái quát về hoạt động thanh tra trong thời gian qua và chỉ ra những hạn chế, yếu kém trong công tác thanh tra, trong đó có chỉ ra một trong những nguyên nhân là thẩm quyền thanh tra chưa được phân định rõ nét và chưa tương xứng với trách nhiệm của các cơ quan này. Nhưng trong các bài viết trên, tác giả không có phân tích riêng biệt về thẩm quyền thanh tra.

Tiến sĩ Nguyễn Quốc Hiệp có bài viết: *“Hoàn thiện khuôn khổ thể chế, chính sách về tổ chức và hoạt động của cơ quan Thanh tra”* [202]. Ông đề xuất theo hướng tăng cường tính hệ thống và nâng cao trách nhiệm của các cơ quan thanh tra trong phòng ngừa phát hiện hành vi vi phạm...; nghiên cứu, trình cấp có thẩm quyền cho phép CQTTNN khởi tố và điều tra ban đầu vụ việc vi phạm được phát hiện qua công tác thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN. Tuy có đề cập đến nội dung thẩm quyền thanh tra, nhưng tác giả không đi sâu vào nghiên cứu thẩm quyền để đi đến kiến nghị này. Tác giả chỉ nêu lên những vấn đề đang tác động, là rào cản hoạt động thanh tra và nêu lên những kiến nghị cần đổi mới hoàn thiện khuôn khổ thể chế.

Tổng Thanh tra Chính phủ Phan Văn Sáu có bài viết: *“Nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong tình hình mới”*, đăng trong Tạp Chí Cộng sản số 11, năm 2016, đã nêu ra thực trạng tình hình vi phạm pháp luật, tiêu cực, tham nhũng chưa được phát hiện. Đồng thời ông cũng nêu lên sáu giải pháp để giải quyết tình hình như: Tăng cường chỉ đạo, tăng cường kiểm tra, đổi mới phương pháp, tăng cường sự phối hợp... Tác giả không bàn đến thẩm quyền thanh tra.

Một số tác giả: Tiến sĩ Nguyễn Văn Mạnh, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, với chuyên đề *“Vị trí vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát”*, hoặc Tiến sĩ Lê Mạnh Luân, Ban Nội chính Trung ương với chuyên đề: *“Thanh tra, kiểm tra, giám sát sự phân công thực hiện quyền lực nhà nước”*; Giáo sư, Tiến sĩ Phạm Hồng Thái với chuyên đề: *“Phạm vi thẩm quyền và sự phối hợp giữa thanh tra nhà nước với kiểm tra Đảng trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, chống tham nhũng”* [76] Bộ Tư pháp có một nhóm tác giả đã nghiên cứu

về Luật Thanh tra nhưng chưa thấy có chuyên đề, bài viết nào viết về thẩm quyền thanh tra của nhóm. Nhiều tác giả khác cũng chỉ nêu những quan điểm, quan niệm, vị trí, vai trò, phạm vi, đề xuất mô hình thanh tra... Những chuyên đề này ít nhiều nhắc đến cụm từ “thẩm quyền thanh tra”, nhưng không nghiên cứu chuyên biệt về nội dung này.

Một nguồn tài liệu đáng kể nhất để khai thác khi nghiên cứu về thẩm quyền thanh tra là báo cáo của các đoàn nghiên cứu khảo sát của Thanh tra Chính phủ tại nước ngoài [73]. Nhiều năm qua, Thanh tra Chính phủ có hàng chục đoàn đi nghiên cứu khảo sát, trao đổi kinh nghiệm tại nước ngoài. Mục đích nghiên cứu thường là kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động thanh tra ở các nước. Các đối tác nghiên cứu là các tổ chức thanh tra hoặc cơ quan có chức năng nhiệm vụ tương tự. Trong các báo cáo được lưu giữ tại Thanh tra Chính phủ thì thường có nội dung giới thiệu về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra ở các nước. Thực ra đó cũng là hình thức gián tiếp giới thiệu về thẩm quyền. Tuy nhiên, với tính chất là văn bản hành chính, các báo cáo này chỉ mang tính trần thuật chứ không đề cập trực diện, phân tích, luận giải cặn kẽ về thẩm quyền của thanh tra ở các nước.

Theo các tài liệu của các đoàn nghiên cứu khảo sát của Thanh tra Chính phủ cho thấy: Trong phạm vi khu vực ở thời điểm hiện tại, một số nước châu Á như: Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc và hẹp hơn là các nước Đông Nam Á như Lào, Campuchia, Philippine đều có hoạt động thanh tra. Mỗi nước có những định chế về thẩm quyền khác nhau. Ở Trung Quốc, thẩm quyền này được giao cho Bộ giám sát hành chính. Ở Lào, thẩm quyền thanh tra được vận hành trong Ủy Ban kiểm tra Đảng. Ở Philippine, thẩm quyền thanh tra được vận hành trong cơ quan Kiểm toán. Ở Campuchia, thẩm quyền thanh tra được vận hành trong một ủy ban của Hạ Viện. Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu riêng biệt về nội dung này. Thanh tra Chính phủ đã đăng cai hai Hội nghị Thanh tra châu Á, trong đó có nhiều tham luận về vị trí, vai trò thanh tra, nhưng chưa có tham luận về nội dung thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

Các chuyên đề, tham luận tại Hội nghị Thanh tra châu Á lần thứ 10, năm 2007 tại Hà Nội [35], với sự tham dự của hơn 100 đại biểu trong nước và quốc tế, có: Vai trò của cơ quan thanh tra trong đấu tranh PCTN; Thanh tra với nhiệm vụ bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; vai trò của cơ quan thanh tra trong quản trị công và bảo đảm liêm chính; qui trình và thủ tục giải quyết khiếu nại của công dân; thực thi kết luận, kiến nghị của cơ quan thanh tra. Các tham luận tại Hội nghị này được tập hợp trong Kỷ yếu của Hội nghị, đã nói lên tính đa dạng về tổ chức cũng như chức năng nhiệm vụ của thanh tra các nước; trong đó cũng có một số thông tin giới thiệu về thẩm quyền của thanh tra một số nước. Nhưng không có nội dung đi sâu phân tích về thẩm quyền thanh tra.

Trong cuốn sách “*Một số kinh nghiệm quốc tế về công tác phòng chống tham nhũng*” do Thanh tra Chính phủ chủ trì [92], với tám chuyên đề (từ “*Mô hình tổ chức hoạt động... đến “Khuôn khổ pháp lý quốc tế về thu hồi tài sản tham nhũng và một số thực tiễn tốt)* chủ yếu nêu lên các hệ thống, biện pháp phòng ngừa tham nhũng, quản lý kê khai tài sản của công chức trong nền công vụ, hình sự hóa các hành vi chống hối lộ và bảo vệ người tố giác; hình sự hóa trách nhiệm pháp nhân; nâng cao nhận thức về kiểm soát và quản trị nội bộ, xây dựng và phổ biến tri thức về các hành vi tốt và một nền văn hóa tuân thủ... Chủ thể thực hiện các nội dung trên là các cơ quan Thanh tra, Kiểm toán và Nhà nước thực hiện. Những kinh nghiệm này chủ yếu trong lĩnh vực phòng ngừa tham nhũng. Các hoạt động phát hiện, xử lý tham nhũng chủ yếu thuộc nhiệm vụ của cơ quan Tư pháp. Trong cuốn sách cũng phản ánh một số cơ chế quản lý chống tham nhũng của một số quốc gia. Đáng lưu ý là, chuyên đề số một đã giới thiệu tổng quan các mô hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan Thanh tra, phòng chống tham nhũng, thiết chế phòng, chống tham nhũng của một số quốc gia: Thụy Điển, Canada, Đan Mạch, Ai Cập, Hàn Quốc, Trung Quốc, Thái Lan, Singapore... Có một số quốc gia, Thanh tra là cơ quan của Quốc hội hoạt động trên nguyên tắc: “Quyền lực công phải được thực thi theo luật”. Thanh tra có những quyền lực đặc biệt của tư pháp như : Khởi tố, điều tra, thanh tra tại trụ sở cơ quan nhà nước trong bất kỳ thời điểm nào... Tuy nhiên, cuốn sách không đề cập cụ thể về lý luận, thực tiễn thực hiện thẩm quyền các cơ quan Thanh tra, Kiểm toán của các quốc gia.

Các bài viết về Thanh tra ở một số quốc gia trên thế giới được đăng tải trên Tạp chí Thanh tra hoặc là các chuyên đề nghiên cứu khoa học của Thanh tra Chính phủ như: Vũ Văn Chiến: “*Tổ chức và hoạt động của thanh tra Thụy Điển*”; Văn Tiến Mai: “*Sự hình thành và hoạt động của thanh tra Quốc hội Đan Mạch*”; Đinh Quang Tuyên: “*Thanh tra Quốc hội Canada*”; Nguyễn Văn Kim: “*Tổ chức và hoạt động của các cơ quan giám sát hành chính và kiểm tra, giám sát tài chính Cộng hòa nhân dân Trung Hoa*”; Nguyễn Văn Kim: “*Tổ chức và hoạt động thanh tra ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào*”; Vũ Văn Chiến: “*Ban thanh tra kiểm toán Hàn Quốc*”; Phạm Thị Thu Hiền: “*Các cơ quan Tổng thanh tra Cộng hòa Pháp*”... Những bài viết trên chủ yếu giới thiệu về tổ chức, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thanh tra, cơ quan mang tính chất thanh tra của các nước, có đề cập đến thẩm quyền của các cơ quan này, nhưng không đi sâu phân tích cụ thể dưới góc độ khoa học về thẩm quyền thanh tra.

Như vậy, sau khi nghiên cứu các công trình khoa học trong nước, các bài viết đã công bố trong nước, các tài liệu nghiên cứu khảo sát lưu tại Thanh tra Chính phủ, NCS nhận thấy: Một số công trình theo từng góc độ tiếp cận khác nhau, các tác giả đã đề cập đến cụm từ thẩm quyền thanh tra trong phạm vi nội dung công trình, bài viết của mình. Nhưng thẩm quyền thanh tra không phải mục tiêu của các công trình, bài viết đó mà tác giả hướng tới. Hoặc có công trình chỉ khoanh phạm vi thẩm quyền

thanh tra để phân biệt với thẩm quyền kiểm tra Đảng trong một lĩnh vực giải quyết KNTC, PCTN mà thôi. Một số công trình, bài viết chuyên sâu về quyền hạn cụ thể... Có thể khẳng định: Ở trong nước tại thời điểm hiện nay, không có công trình độc lập, chuyên biệt nào nghiên cứu trực diện, đầy đủ, cặn kẽ về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

1.2. Những công trình nghiên cứu của nước ngoài đã công bố liên quan đến Luận án

Khảo cứu các công trình nghiên cứu về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN, ở nước ngoài cho thấy:

V.I. Lê Nin trong cuốn “*Bàn về kiểm kê, kiểm soát*” [201], khẳng định vai trò, vị trí, tầm quan trọng của hoạt động giám sát của Nhà nước, vai trò của kiểm kê, kiểm soát, kiểm tra, thanh tra. Ông cho rằng: QLNN mà không có những hoạt động trên thì coi như không có quản lý. Ông chỉ ra: Vì sao, nội dung, đối tượng, tổ chức và phương pháp kiểm kê, kiểm soát, kiểm tra, thanh tra... Nhưng V.I. Lê Nin không đề cập đến nội dung cụ thể thẩm quyền thanh tra dù chỉ trong một chừng mực nhất định nào đó. Trong bức thư gửi Staline năm 1922, Ông đề cập đến việc thành lập một cơ quan có thẩm quyền giám sát, kiểm tra để phòng chống sự manh mún, cát cứ, lạm quyền... bảo đảm tính thống nhất của pháp luật trong toàn bộ Liên bang Xô - Viết. Cơ quan đó chính là Viện kiểm sát Liên xô sau đó. Nhưng V.I. Lê Nin không nói gì thêm về thẩm quyền giám sát, hay kiểm tra, thanh tra [200]. Có thể nói, trong hệ thống Nhà nước XHCN trước đây và hiện nay chưa tìm thấy một nghiên cứu độc lập, hoặc có những bài viết mang tính nghiên cứu chuyên biệt về thẩm quyền thanh tra.

Một số nghiên cứu về quản lý công có liên quan đến Thanh tra và thẩm quyền thanh tra của một số quốc gia khác, có:

Max Weber, nhà khoa học Đức trong tác phẩm: “*Quản lý công đương đại*” [117], có nêu ra vấn đề thẩm quyền trong mô hình hành chính thư lại. Có ba loại hình thẩm quyền: Thẩm quyền truyền thống; thẩm quyền uy tín và thẩm quyền pháp lý. Hệ thống lý thuyết của ông đều quan tâm đến trật tự thứ bậc, phạm vi thẩm quyền đều xuất phát từ lãnh đạo cấp cao xuống tới công nhân cấp thấp. Những nội dung này không liên quan trực diện đến nội dung của Luận án. Tuy nhiên, nó có liên quan ít nhiều đến hệ thống quan điểm mà phần cơ sở lý luận và giải pháp mà Luận án triển khai.

Frederick Winslow Taylo với tác phẩm: “*Các nguyên lý quản lý theo khoa học*”, [115], thường gọi là Học thuyết Kỹ trị. Thành công của học thuyết này là: Phát hiện khoa học về cách thức thực hiện nhanh nhất đối với bất kỳ một việc cụ thể nào. Trong nguyên tắc đồng nhất, Taylo xác định các hoạt động giống nhau trong một đơn vị: Triển khai theo kế hoạch, có một người giám sát, đánh giá thực hiện công việc. Nguyên tắc này đã xác định rõ “hình bóng” của Thanh tra thông qua “người giám sát, đánh giá thực hiện công việc”, nhưng không đề cập đến thẩm quyền người giám sát -

Thanh tra. Đặc biệt học thuyết của Taylo là tập trung vào tính cơ học của hành chính, tính mục tiêu và hiệu quả. Những luận thuyết của ông, tuy không đề cập trực tiếp đến thẩm quyền thanh tra, nhưng có ý nghĩa quan trọng đối với Luận án khi nói đến thẩm quyền cùng tính nguyên tắc và hiệu quả khi áp dụng thẩm quyền thanh tra mà Luận án này hướng tới.

Henri Fayol trong tác phẩm: “*Quản lý công nghiệp và tổng quát*” [116], đã nêu lên định nghĩa về quản lý hành chính là: Dự đoán, lập kế hoạch, tổ chức điều khiển, phối hợp và kiểm tra. Mô hình nguyên tắc của ông là nhất quán về mệnh lệnh, tổ chức theo kim tự tháp, giới hạn phạm vi kiểm soát, tập trung hóa - tổ chức điều hành từ trên xuống, tính trách nhiệm - thẩm quyền gắn với trách nhiệm, quyền lực là áp đặt và các biện pháp xử phạt. Theo Henri Fayol thì kiểm tra (thanh tra) là một nội dung không thể thiếu trong quản lý. Ông thiết lập một hệ thống kiểm soát các hoạt động quản lý để xác minh liệu các nhiệm vụ triển khai có dựa trên kế hoạch đề ra hay không. Hệ thống này có nhiệm vụ thu thập thông tin một cách thường xuyên, nhanh chóng để đồng thời cung cấp thông tin cho các cấp quản lý cao nhất. Học thuyết Henri Fayol không đề cập đến nội hàm thẩm quyền kiểm tra, thanh tra. Nhìn từ góc độ mà Luận án cần đề cập tới thì học thuyết này có ý nghĩa trong việc chỉ ra mục đích hành động, thiết kế hệ thống thẩm quyền thanh tra gắn với bộ máy và tính trách nhiệm của thanh tra gắn với thẩm quyền thanh tra.

Chester Barnard, trong tác phẩm: “*Thuyết quản lý tổ chức*” [113], có nêu vấn đề thẩm quyền hành chính. Ông cho rằng con người là nguồn quyền lực của tổ chức. Thẩm quyền không phải do ấn định từ trên, mà do nhân viên trao tặng cho cấp trên. Thẩm quyền được thực thi thông qua sự phối kết hợp giữa các thành viên trong tổ chức và phụ thuộc vào hệ thống thông tin liên lạc hiệu quả. Nhưng ông chỉ dừng lại trong lĩnh vực thẩm quyền hành chính. Lý thuyết này, khi nghiên cứu sẽ có ý nghĩa tham khảo đối với Luận án ở hai khía cạnh: tính quyền lực của thẩm quyền thanh tra và tạo thể chế phối hợp khả thi cùng hệ thống thông tin liên lạc hiệu quả trong thực thi thẩm quyền thanh tra [108].

Đê-vít Ăng-xbô và Ghê-lô trong “*Học thuyết Tái Tạo*” [114], khi đề cập đến vị trí, vai trò của nhà nước có xác định: “Nhà nước là người cầm lái, chứ không phải người chèo thuyền...”. Nhà nước ban hành thể chế, chính sách sao cho phù hợp với thực tiễn, từ đó các chủ thể trong xã hội tự thực hiện. Sau đó nhà nước “hậu kiểm”. Học thuyết này mang tính mô hình và chú trọng chính vào vai trò chủ thể nhà nước, ở đó thanh tra đóng vai trò quan trọng. Học thuyết cũng chỉ đề cập đến vị trí Inspector (Thanh tra) trong chu trình quản lý, chứ không đề cập một cách cụ thể đến nội hàm thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

Pierre Milloz trong cuốn sách: “*Les inspections générales ministerielles dans l'administration française*” [118], đã giới thiệu khá đầy đủ về quá trình hình thành các cơ quan Tổng thanh tra của Cộng hòa Pháp. Điều 15 của đạo luật ngày 13 tháng 7 năm

1911 của Pháp đã xác định rằng các cơ quan Tổng thanh tra Pháp chịu trách nhiệm “theo dõi việc thực hiện các đạo luật, các sắc lệnh, các quyết định của bộ liên quan đến hoạt động của các cơ quan tổ chức: Phát hiện những việc lạm quyền, những sai phạm và lỗi lầm, nghiên cứu việc thực hành tiết kiệm và kiến nghị các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan HCNN”; “kiểm tra tính hợp thức và hợp lý trong việc sử dụng các khoản chi ngân sách”. Điều luật này cho ta biết rõ về quan niệm của nhà nước Pháp: Thanh tra là “con mắt, lỗ tai của người quản lý”. Quan điểm này trùng hợp với quan điểm, tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác thanh tra. Người nói: “Thanh tra là tai mắt của trên, là người bạn của dưới”. Tác giả cuốn sách trên chủ yếu nói về tổ chức, vai trò, trách nhiệm của thanh tra, nhưng cũng chính từ đây cho thấy rõ quyền hạn trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan Tổng thanh tra Cộng hòa Pháp. Rất tiếc là, tác giả không đưa ra những phân tích sâu sắc nào về thẩm quyền thanh tra.

Như vậy, tình hình nghiên cứu khoa học trên thế giới về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN chưa được làm sáng tỏ với tư cách là một công trình, đề tài khoa học. Với khả năng và điều kiện có hạn của mình, sau nhiều năm sưu tầm, tìm đọc, cho đến nay NCS chưa tìm thấy một công trình khoa học độc lập nào có tên gọi, có nội dung tập trung nghiên cứu về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

1.3. Đánh giá những thành công, hạn chế của các công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài liên quan đến Luận án đã được công bố, giải quyết

1.3.1. Đánh giá những thành công, hạn chế của các công trình nghiên cứu trong nước có liên quan đến luận án đã được công bố giải quyết

Thành công của các công trình nghiên cứu trong nước, ngoài những vấn đề cơ bản về tổ chức, bộ máy, chức năng, nhiệm vụ và hoạt động của thanh tra Việt Nam, các tác giả “nhóm một” đã quan tâm đến nhiều vấn đề cụ thể, đặc biệt là nghiên cứu các chế định, hay quy định và thực tiễn vận hành các khâu công tác của ngành Thanh tra qua từng thời kỳ. Cũng chính từ kết quả nghiên cứu ít nhiều đã gián tiếp chỉ ra tầm quan trọng của thẩm quyền thanh tra. Phần lớn các nghiên cứu của “nhóm hai” đều chỉ ra những điểm bất hợp lý trong quy định của pháp luật và những khó khăn vướng mắc nảy sinh từ thực tiễn hoạt động thanh tra. Trên cơ sở đó, các tác giả thường đưa ra các giải pháp riêng biệt nhằm đổi mới hoặc nâng cao hiệu quả, hiệu lực của công tác thanh tra. Các công trình của các tác giả “nhóm hai” khi nghiên cứu về vấn đề đổi mới, giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra, hầu như cũng luôn đụng chạm đến vấn đề chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, nên có xu hướng chung là đề nghị tăng cường thẩm quyền cho CQTTNN, nhưng chưa trực diện lý giải chuyên sâu, cặn kẽ, thuyết phục. Các công trình thuộc “nhóm ba” nghiên cứu nội dung nghiệp vụ ứng dụng cụ thể, những hoạt động tác nghiệp, tin học... trong thanh tra nên không có công trình nào đề cập đến vấn đề thẩm quyền thanh tra.

Thông qua việc khảo cứu nhiều công trình có liên quan đến thẩm quyền thanh tra và trên một trăm công trình khoa học khác về thanh tra của ngành Thanh tra đã công bố trong nước, đã cho NCS có được cái nhìn khá bao quát về tổ chức và hoạt động thanh tra ở Việt Nam; những chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền chủ yếu của các CQTTNN hiện nay. Mặc dù có những nét đặc thù, riêng biệt, nhưng cũng có những điểm chung trong mục đích hoạt động hướng tới một nền quản lý công hiện đại và hiệu quả; góp phần loại trừ tiêu cực, trì trệ, tham nhũng, vi phạm pháp luật trong hoạt động của BMNN, nhất là trong hoạt động QLHCNN trước những đổi thay, phát triển của KT-XH; góp phần bảo vệ quyền con người, quyền công dân thông qua hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN. Đây chính là những thành công của các công trình nghiên cứu trong nước về thanh tra.

Hạn chế của những công trình nói trên là: Các công trình khoa học về Thanh tra thường đề cập đến việc cần thiết phải tăng thẩm quyền thanh tra, nhưng chưa đưa ra những luận giải trực diện, căn kẽ thuyết phục để tác động đến cơ quan quản lý, làm cho cơ quan quản lý thấy rõ đó là vấn đề cấp thiết cần thay đổi kịp thời, điều chỉnh hành lang pháp lý kịp thời, đổi mới, thiết kế lại mô hình, vị trí, tổ chức bộ máy, chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền kịp thời, nhằm đến việc thực hiện thẩm quyền thanh tra có hiệu lực, hiệu quả hơn. Các công trình khoa học về lĩnh vực thanh tra, khi đụng chạm đến vấn đề thẩm quyền dường như không muốn trực diện, nên chưa tìm ra các giải pháp đột biến, mới mẻ để chuyển giao, ứng dụng.

1.3.2. Đánh giá những thành công, hạn chế của các công trình nghiên cứu ở nước ngoài liên quan đến Luận án đã được công bố giải quyết

Trên thế giới, tồn tại nhiều kiểu nhà nước với các thể chế chính trị như thể chế Quân chủ, Quân chủ Nhị nguyên, Quân chủ Đại nghị, thể chế Cộng hòa, Cộng hòa Tổng thống, Cộng hòa Đại nghị, Cộng hòa XHCN..., nên thiết chế về Thanh tra và cụ thể là thẩm quyền thanh tra trong từng quốc gia có khác nhau. Tính tất yếu, khách quan của hoạt động thanh tra (Inspector) và các thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLNN dường như được mặc định theo thể chế chính trị của mỗi nước. Tuy nhiên, ở mỗi quốc gia khác nhau đều có những vận dụng thẩm quyền thanh tra khác nhau.

Thành công của các công trình nghiên cứu trên thế giới từ nhiều thập kỷ qua thường tập trung làm rõ vai trò của Thanh tra trong bộ máy QLNN. V.I. Lê Nin khẳng định: Quản lý nhà nước không thể không có thanh tra, kiểm kê, kiểm soát. Thanh tra gắn liền với quản lý, là cánh tay phải của quản lý, cũng có nghĩa xác định thanh tra có thẩm quyền trong quản lý. Các nhà khoa học cũng thành công trong việc làm rõ các chức năng nhà nước, thẩm quyền nhà nước, thẩm quyền xét xử của Tòa án Hành chính, các kỹ năng quản lý, quản trị hành chính. Một số công trình nghiên cứu về quản lý công cũng có đề cập đến thẩm quyền, kiểm soát trong hoạt động quản lý. Từ việc khảo cứu các công trình ở nước ngoài đã được công bố liên

quan đến Luận án, có thể thấy rõ vai trò, vị trí của Thanh tra trong BMNN nói chung và trong hoạt động QLHCNN nói riêng đã được định dạng khá cụ thể, nhất là khu vực châu Á. Thanh tra được coi là công cụ quan trọng, không thể thiếu để bảo đảm trật tự, kỷ cương quản lý, hoàn thiện cơ chế quản lý, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan quản lý hướng tới một nền quản lý, quản trị đạt kết quả mong muốn.

Hạn chế của các công trình khoa học nghiên cứu về Thanh tra, có liên quan đến thẩm quyền thanh tra, là: Chỉ nghiên cứu về tổ chức, hoạt động, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra nói chung ở những góc độ khác nhau, chỉ nêu khái niệm thanh tra – Inspector là “nhìn vào bên trong sự vật, hiện tượng”, tuyệt nhiên không có một chương, mục nào, một bài viết, một tham luận nào bàn trực diện về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN. Thẩm quyền thanh tra dường như đã được mặc định mang sắc thái của một thông lệ trong luật pháp của từng quốc gia.

Tóm lại, thành công của các công trình nghiên cứu ở nước ngoài rất lớn theo các nội dung, mục tiêu riêng biệt mà các nhà khoa học theo đuổi. Hạn chế của các công trình này là chưa nghiên cứu, đề cập đến nội hàm thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN một cách trực diện. Không rõ vì lý do gì, hoặc có thể NCS chưa tìm thấy.

1.3.3. Những vấn đề liên quan đến Luận án mà các công trình nghiên cứu đã công bố, nhưng chưa giải quyết

Mặc dù có khá nhiều công trình nghiên cứu trong nước cũng như trên thế giới về Thanh tra, nhưng như đã đề cập ở phần trên, nhiều nghiên cứu trong nước nhất là những nghiên cứu của ngành Thanh tra thường tập trung giải quyết các vấn đề liên quan đến tổ chức bộ máy, vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức cùng chuyên môn, nghiệp vụ thanh tra. Một số công trình đi sâu vào tính ứng dụng. Một số công trình nghiên cứu chủ yếu dựa trên cơ sở luật thực định, phụ thuộc vào các quan niệm sẵn có, đưa ra các kiến nghị, đề xuất tăng cường đổi mới tổ chức, hoạt động hay tăng thẩm quyền cho các cơ quan Thanh tra. Có bài viết bàn về “Thẩm quyền Thanh tra Chính phủ”, nhưng chỉ liệt kê quyền hạn được quy định trong luật, nêu những vướng mắc trong quá trình thực hiện, chưa giải quyết những vấn đề thuộc nội hàm, căn cốt của thẩm quyền thanh tra, dẫn đến những quan điểm, những đề xuất mới chưa vượt ra khỏi “Vòng kinh cô” của thiết chế QLHCNN truyền thống. Có đề tài chỉ bàn đến quyền hạn cụ thể của Thanh tra, chủ yếu là quyền của Trưởng đoàn thanh tra, đoàn viên Đoàn thanh tra, hay quyền kết luận, kiến nghị...

Luận án này tiếp tục giải quyết những vấn đề mà các công trình nghiên cứu chưa đề cập đến, hoặc đã đề cập đến nhưng chưa nghiên cứu thấu đáo.

Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài thường nhìn nhận và mặc định Thanh tra như một bộ phận, công cụ không thể thiếu của một nền quản trị hiện đại và hiệu quả. Nhiệm vụ, quyền hạn, vị trí, tổ chức bộ máy của các cơ quan thanh tra cũng được đề cập và liệt kê khá nhiều, nhưng thẩm quyền thanh tra với nội hàm cơ bản với những

khía cạnh chi phối, quyết định hiệu quả, hiệu lực của tổ chức thanh tra thì không thấy đề cập đến. Tuy không đề cập đến, nhưng chỉ nhìn nhận ở khía cạnh, phạm vi nhất định. Nội dung các công trình cũng thể hiện sự liên quan, mối quan hệ biện chứng với thẩm quyền trong hệ thống thứ bậc hành chính nói chung và thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN nói riêng.

Trong khuôn khổ mặt bằng khoa học về thanh tra đã, đang hiện diện, các công trình khoa học đã công bố, có nhiều nội dung liên quan chưa được giải quyết thấu đáo, còn một khoảng trống khoa học chưa được giải quyết, đó là thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

1.4. Những nội dung Luận án tiếp tục giải quyết

Trên cơ sở của các kết quả nghiên cứu chưa đề cập đến trước đây, để giải quyết cặn kẽ về khoa học trong lĩnh vực này, Luận án “Thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước” sẽ tập trung nghiên cứu để làm rõ một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất: Về lý luận

Luận án sẽ tập trung nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về thẩm quyền thanh tra, gồm: Khái niệm, đặc điểm, nội dung, tính chất, mối quan hệ, căn cứ, các yếu tố tác động, vai trò, ý nghĩa, phân loại và cơ sở của việc xác định thẩm quyền thanh tra, nhằm chỉ ra bản chất nội hàm, tính khoa học của thẩm quyền thanh tra trong hoạt động thanh tra và trong hoạt động QLHCNN. Luận án cũng nghiên cứu các vấn đề về lý luận QLHCNN gồm: Khái niệm QLHCNN, khái niệm QLNN và phân biệt rõ hai khái niệm này. Từ đây làm rõ mối quan hệ giữa thẩm quyền thanh tra với QLHCNN trong phạm vi của QLNN hiện hành.

Thứ hai: Về thực tiễn

Luận án sẽ nghiên cứu thực trạng, diễn giải, đánh giá thực trạng những quy định (hành lang pháp lý) về thẩm quyền thanh tra, thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra nước ta qua các giai đoạn lịch sử từ năm 1945 đến nay (2016). Phần thực trạng này sẽ cơ bản trình bày “bức tranh toàn cảnh” với những kết quả trân trọng, những ưu điểm, hạn chế, những thuận lợi, khó khăn, lý giải các nguyên nhân, mâu thuẫn trong quá trình thực hiện thẩm quyền thanh tra. Từ đó, Luận án có những nhận định, đánh giá để đưa ra những quan điểm, các giải pháp đổi mới thẩm quyền thanh tra, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động thanh tra phù hợp với đòi hỏi khách quan của nền KT-XH và hội nhập quốc tế ở nước ta.

Thứ ba: Nội dung Luận án phải tiếp tục giải quyết

Nhiệm vụ tổng quát của Luận án là: Qua kết quả nghiên cứu phải chỉ ra được những giải pháp đổi mới, hướng đi tối ưu của các tổ chức thanh tra nhà nước sao tới đích hoạt động có hiệu lực, hiệu quả xuất phát từ đổi mới thẩm quyền thanh tra. Điều mà các nghiên cứu trước đây chưa làm đầy đủ, đã trao cho sứ mệnh tiếp theo.



Kết luận Chương 1

Chương 1 đã khái quát những nội dung công trình khoa học, những bài viết nghiên cứu về thanh tra, về quản lý nhà nước liên quan đến thanh tra của các tác giả trong nước và nước ngoài. Những công trình nghiên cứu trong nước chủ yếu là từ sau năm 1990 - từ khi có Pháp lệnh Thanh tra. Có trên một trăm công trình khoa học về thanh tra đã nghiên cứu, được công bố. Có ba nhóm chính: Nhóm một nghiên cứu lý luận cơ bản, thể chế, tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra; nhóm hai nghiên cứu những vấn đề về đổi mới, giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN, tiếp công dân; nhóm ba nghiên cứu những nội dung nghiệp vụ ứng dụng cụ thể để phục vụ cho hoạt động quản lý, tác nghiệp trong nội bộ ngành Thanh tra. Những công trình nghiên cứu trong nước về thanh tra khá đa dạng, có những thành công, hạn chế nhất định. Riêng các công trình nghiên cứu về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN còn bỏ ngỏ.

Những công trình nghiên cứu, bài viết ngoài nước từ những giai đoạn khác nhau của nhân loại như: V.I Lê Nin, Max Weber, Henri Fayol, F.W Taylo... dù chỉ xoay quanh các lĩnh vực quản lý, quản trị, nhưng đâu đó cũng tự thân xác định được vai trò quan trọng của thanh tra, của thẩm quyền thanh tra, kiểm tra trong hệ thống quản lý. Thanh tra châu Á cũng chưa thấy công trình nào đề cập đến thẩm quyền thanh tra với góc độ nghiên cứu toàn diện.

Từ kết quả nghiên cứu của chương 1, cho thấy: Cho đến thời điểm hiện nay đã có nhiều công trình khoa học nghiên cứu về lĩnh vực thanh tra, một số công trình tiếp cận từ các góc độ khác nhau có đề cập đến thẩm quyền thanh tra hoặc vị trí, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức hoạt động... của thanh tra, nhưng nghiên cứu chuyên biệt, trực tiếp về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN là nội dung độc lập trong khoa học QLHCNN nói chung và trong khoa học về thanh tra nói riêng ở nước ta, cũng như trong phạm vi quốc tế thì Luận án không trùng lặp với bất cứ công trình nào.

Chương 2

LÝ LUẬN VỀ THẨM QUYỀN THANH TRA

TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

2.1. Khái quát chung về thẩm quyền thanh tra

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm thẩm quyền thanh tra

2.1.1.1. Khái niệm thẩm quyền thanh tra

Thanh tra xuất phát từ nguồn gốc Latinh (Inspectore) có nghĩa là "nhìn vào bên trong", chỉ một sự xem xét từ bên ngoài đối với hoạt động của một số đối tượng nhất định. Theo Từ điển Pháp luật Anh-Việt, động từ "inspect" có nghĩa là "thanh tra" và được giải thích là hoạt động kiểm tra, kiểm soát, kiểm kê đối với đối tượng bị thanh tra [68, tr.203]. Theo Từ điển tiếng Việt thì "*thanh tra là điều tra, xem xét để làm rõ sự việc*" [69, tr.1529]. Thuật ngữ "thanh tra" được giải thích trước hết mang tính chất là động từ, chỉ các hoạt động cụ thể, tác động lên các đối tượng cụ thể mà không giới hạn chủ thể thực hiện hành vi đó là cơ quan, tổ chức, cá nhân nào.

Ngoài ý nghĩa là một hoạt động thì "thanh tra" cũng thường được sử dụng với ý nghĩa chỉ chủ thể nhất định kèm theo một danh từ như "cơ quan thanh tra", "đoàn thanh tra", "thanh tra viên". Theo Từ điển tiếng Việt, thanh tra (người thuộc cơ quan có thẩm quyền) là kiểm tra, xem xét tại chỗ việc làm của địa phương, cơ quan, xí nghiệp [67, tr.914]. Tức là, thanh tra là việc cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, đánh giá, xử lý vi phạm đối với việc làm của cơ quan, tổ chức, cá nhân mà mình giao nhiệm vụ, chịu sự giám sát của mình.

Có quan niệm cho rằng thanh tra là việc xem xét, đánh giá, xử lý của cơ quan QLHCNN đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý theo thẩm quyền theo trình tự, thủ tục được pháp luật quy định. Khái niệm này cho thấy nội hàm của hoạt động thanh tra là việc xem xét, đánh giá, xử lý. Đồng thời cũng chỉ ra chủ thể là cơ quan QLHCNN. Nội dung thanh tra là việc thực hiện chính sách pháp luật, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn. Đối tượng của hoạt động thanh tra là cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự quản lý theo thẩm quyền. Đây là khái niệm tương đối đầy đủ, nhưng chưa nhấn mạnh đến chủ thể của hoạt động thanh tra mang tính chuyên trách là các cơ quan thanh tra, mà thể hiện thanh tra như là một chức năng thiết yếu của cơ quan QLHCNN và hoạt động thanh tra được tiến hành bởi chính cơ quan QLHCNN.

Trên cơ sở những tiếp cận trên, quan niệm về thanh tra cần được xem xét toàn diện hơn, không những chỉ ra được bản chất, nội dung, đối tượng, phương thức mà còn cả mục đích và ý nghĩa của hoạt động này. Theo đó, thanh tra là một chức năng thiết yếu của cơ quan QLHCNN, là hoạt động kiểm soát, kiểm tra, xem xét việc làm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thường được thực hiện bởi một cơ quan chuyên trách

theo một trình tự, thủ tục do pháp luật quy định, nhằm kết luận đúng, sai, đánh giá ưu khuyết điểm, phát huy nhân tố tích cực, phòng ngừa, xử lý các vi phạm, góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý, bảo vệ lợi ích của nhà nước, các quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Với quan niệm này, chủ thể của hoạt động thanh tra được xác định có tính chất “mở” hơn khi không những chỉ rõ là các cơ quan QLHCNN mà còn nhấn mạnh đến vai trò của hoạt động thanh tra khi tập trung vào một cơ quan chuyên trách là các CQTTNN. Nhưng nhìn từ góc độ ngữ nghĩa “ Thanh tra là tai mắt của trên...”, thì vị trí của chủ thể - cơ quan Thanh tra là đứng ở trên, đứng ở đầu não bộ máy nhà nước, chứ không phải ở bộ máy hành pháp trong “cơ thể” Nhà nước. Thuật ngữ Inspectore (thanh tra) là nhìn vào bên trong, có nghĩa là vị trí của cơ quan Thanh tra nằm ở ngoài các hoạt động thực thi.

Theo Từ điển tiếng Việt thì: *“Thẩm quyền là quyền xem xét, quyết định”* [69, tr.1540]. Theo *Từ điển Luật học*, *“Thẩm quyền là quyền xem xét để kết luận và định đoạt, quyết định một vấn đề”* [69, tr.701].

Có quan điểm cho rằng, thẩm quyền chỉ bao gồm các quyền, không bao hàm nghĩa vụ hoặc đồng nhất “thẩm quyền” với “quyền”. Hai quan điểm này không chính xác xuất phát từ nhận thức quá sơ sài và đơn giản về thuật ngữ “thẩm quyền”, coi nó chỉ bao hàm “quyền” và “quyền hạn”. Cũng có quan điểm cho rằng thẩm quyền được hiểu là địa vị pháp lý của cơ quan. Tuy nhiên, địa vị pháp lý là khái niệm rộng hơn thẩm quyền, rộng hơn cả tổng thể các quyền và nghĩa vụ của cơ quan, nó bao hàm mọi quy định của pháp luật liên quan đến cơ quan, vì các quy định đó đều ảnh hưởng đến “địa vị” của cơ quan.

Thẩm quyền cần được hiểu đồng nhất với các quyền hạn và trách nhiệm mà pháp luật quy định cho CQNN, người nắm giữ những chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan đó để thực hiện chức năng và nhiệm vụ của họ. Thẩm quyền là hệ thống các quyền hạn mang tính nhà nước – pháp luật, nghĩa là có tính đơn phương và hiệu lực bắt buộc thi hành, nếu không sẽ bị cưỡng chế thi hành và phải chịu trách nhiệm pháp lý. Người có thẩm quyền phải là người đại diện theo pháp luật cho cơ quan, được thay mặt cơ quan thực hiện thẩm quyền của nó, chứ không phải là bất kỳ CB,CC nào [104, tr.103].

Theo đó, thẩm quyền là các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện các chức năng nhất định mà CQNN được trao giải quyết những vấn đề, quản lý đối với những đối tượng - khách thể nhất định trong những lĩnh vực nhất định của đời sống nhằm đạt những mục tiêu nhất định. Các quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung là quyền thực hiện các hình thức, nội dung hoạt động cụ thể. Các quyền hạn cụ thể là công cụ thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung. Nhờ các quyền hạn cụ thể mà các quyền và nghĩa vụ chung mới có tính hiện thực. Ví dụ, các quyền hạn cụ thể như quyền ra quyết định xử phạt hành chính, quyết định kỷ luật hay quyết định bồi thường

thiệt hại vật chất thường được quy định kèm theo quyền thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra, giám sát.

Dưới những góc độ khác nhau thì khái niệm “thẩm quyền” được giải thích ở phạm vi khác nhau; tuy nhiên, có thể nói: *Thẩm quyền là thuật ngữ dùng để chỉ phạm vi, giới hạn nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của cá nhân hoặc cơ quan nhà nước trong việc thực thi quyền lực nhà nước được pháp luật quy định.*

Nhiệm vụ được hiểu là: “*Công việc phải làm, phải gánh vác*” [69, tr.1251]. Nhiệm vụ của thanh tra là những công việc mà cơ quan thanh tra hoặc cá nhân có trách nhiệm trong cơ quan thanh tra phải thực hiện. Nếu như thanh tra được coi là một bộ phận, là công cụ của quản lý thì nhiệm vụ thanh tra chính là những công việc phải thực hiện để đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi từ thực tiễn của công tác QLHCNN.

Quyền hạn được hiểu là: “*Quyền theo cương vị, chức vụ cho phép*” [69, tr.1384]. Hiểu một cách đơn giản thì quyền hạn là những công việc mà một tổ chức, cá nhân nào đó được làm, được pháp luật cho phép làm. Quyền của CQNN là có giới hạn. CQNN hoặc công chức nhà nước chỉ được làm những điều pháp luật cho phép. Nếu như với công dân, thì luôn được xác định “quyền và nghĩa vụ”, quyền đi đôi với nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ học tập, lao động... Cũng có trường hợp đơn giản như quyền kết hôn hoặc chỉ là nghĩa vụ như nghĩa vụ nộp thuế. Tương ứng với quyền và nghĩa vụ của công dân là quyền và nghĩa vụ của CQNN. Tuy nhiên, có một điểm khác là hầu như mọi quyền hạn của CQNN đều là nghĩa vụ của chính CQNN. Khi CQNN được trao quyền hạn gì thì cũng đồng thời có nghĩa vụ và trách nhiệm phải làm việc đó.

Từ những phân tích nêu trên, có thể khái niệm: *Thẩm quyền thanh tra là tổng thể các nhiệm vụ, quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm, của cơ quan thanh tra nhà nước và cá nhân có thẩm quyền trong việc xem xét, đánh giá, quyết định xử lý đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân theo những trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Thẩm quyền thanh tra là quyền lực hành chính của cơ quan quản lý nhà nước.*

2.1.1.2. Đặc điểm thẩm quyền thanh tra

Đặc điểm của thẩm quyền thanh tra là tính quyền lực nhà nước, tính khách quan, chủ quan và tuân theo nguyên tắc cơ bản.

Thứ nhất: Thẩm quyền thanh tra mang tính quyền lực nhà nước

Khi bàn đến tính quyền lực của thẩm quyền thanh tra là muốn đề cập đến phương diện pháp lý. Toàn bộ tổ chức, hoạt động thanh tra nói chung và những quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm của tổ chức thanh tra, của cơ quan QLNN, hay các cá nhân có trách nhiệm trong tổ chức thanh tra được quy định trong các văn bản pháp luật của cơ quan quyền lực nhà nước.

Mọi hoạt động của cơ quan thanh tra, đặc biệt là khi tiến hành các cuộc thanh tra đều dựa trên các căn cứ pháp luật và những nguyên tắc định ra bởi pháp luật. Pháp luật



có đặc trưng lớn nhất là được bảo đảm thực hiện bằng quyền lực, bằng sự cưỡng chế của nhà nước. Chính vì vậy mà thẩm quyền mà pháp luật trao cho chủ thể thanh tra cũng mang tính quyền lực như: Thực hiện quyền yêu cầu, quyền quyết định, quyền kết luận, kiến nghị và quyền kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị...

Không một tổ chức, cá nhân nào có quyền từ chối thực hiện các nghĩa vụ của mình khi được xác định là đối tượng thanh tra, được thể hiện trong quyết định thanh tra. Các kết luận, kiến nghị về thanh tra phải được các tổ chức, cá nhân có liên quan thực hiện. Các quyết định về thanh tra phải được tổ chức, cá nhân liên quan chấp hành nghiêm chỉnh. Đây là những nội dung mang tính nguyên tắc cơ bản, thể hiện nội hàm quyền lực của thẩm quyền thanh tra.

Thứ hai: Thẩm quyền thanh tra ràng buộc bởi nguyên tắc cơ bản

Trên cơ sở nguyên tắc chung của hoạt động quản lý khi thực hiện thẩm quyền, thanh tra luôn hoạt động trong khuôn khổ của nguyên tắc cơ bản sau:

- Thực hiện đúng thẩm quyền: Người sử dụng các quyền thanh tra không chỉ thực hiện đúng quyền hạn mà còn phải làm hết trách nhiệm, nghĩa vụ của mình. Nguyên tắc này đảm bảo cho hoạt động thanh tra đúng pháp luật và đạt hiệu quả. Sử dụng đúng thẩm quyền là chỉ được sử dụng những quyền mà pháp luật cho phép, tránh sự tùy tiện, lạm dụng quyền hạn. Đồng thời nguyên tắc này cũng bắt buộc người có thẩm quyền trong những trường hợp cần thiết phải sử dụng các quyền mà pháp luật yêu cầu, để tránh sự đùn đẩy, né tránh, kéo dài giữa các cấp, các ngành làm ảnh hưởng tới lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân.

- Bảo đảm chính xác, khách quan và trung thực: Nguyên tắc này nhằm bảo đảm cho việc sử dụng các quyền trong quá trình thanh tra được đúng, chính xác, tránh sự tùy tiện, chủ quan khi thực hiện quyền dẫn đến sự vi phạm pháp luật, gây tâm lý không tốt đến đối tượng thanh tra và ảnh hưởng đến kết quả cuộc thanh tra.

- Bảo đảm công khai, dân chủ và kịp thời: Đây là nguyên tắc nhằm tăng cường khả năng giám sát của tổ chức, cá nhân đối với hoạt động thực hiện thẩm quyền của các CQNN, trong đó có cơ quan thanh tra và các cá nhân có trách nhiệm trong thực hiện thẩm quyền thanh tra. Dân chủ trong hoạt động thanh tra đòi hỏi người có thẩm quyền phải luôn lắng nghe, có bản lĩnh để tiếp nhận thông tin trái chiều từ những ý kiến phản biện và không bảo thủ. Dân chủ phải trên nền tảng tập trung, càng mở rộng, càng tập trung. Nguyên tắc này vừa bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động thanh tra, vừa là phương thức thực hiện quyền dân chủ của nhân dân trong hoạt động kiểm tra, giám sát. Đồng thời, nó có tác dụng giáo dục, thuyết phục đối tượng thanh tra hiểu rõ mục đích, yêu cầu, nội dung của cuộc thanh tra để từ đó tự nguyện, tự giác hợp tác với thanh tra, chấp hành tốt các yêu cầu, kiến nghị của thanh tra.

- Không làm cản trở đến hoạt động bình thường của đối tượng thanh tra: Trước khi sử dụng quyền, các chủ thể có thẩm quyền thanh tra phải có sự chuẩn bị chu đáo,



có kế hoạch thanh tra, nếu cần thiết phải thông báo trước cho đối tượng biết về thời gian, địa điểm, nội dung làm việc...

Thứ ba: Tính khách quan và chủ quan của thẩm quyền thanh tra

Nói đến tính khách quan là nói đến sự tồn tại bên ngoài, không phụ thuộc vào ý chí của con người [69, tr.884]. Quản lý là sự tác động một cách có ý thức và có mục đích vào các quá trình vận động của sự vật, hiện tượng. Muốn quản lý đạt hiệu quả mong muốn thì phải dựa trên những quy luật khách quan và thanh tra - một bộ phận quản lý, một hoạt động có ý thức và chủ đích của con người cũng phải dựa trên những yếu tố khách quan mang tính quy luật. Thẩm quyền thanh tra cũng từ đó mang tính khách quan vì nó không thể được xác định theo ý muốn chủ quan mà phải căn cứ vào các yếu tố khách quan: điều kiện, hoàn cảnh, đặc điểm của đối tượng thanh tra, khả năng về nguồn lực... thì mới bảo đảm cho hoạt động thanh tra có kết quả, từ đó tác động đến hiệu quả quản lý.

Nhìn từ khía cạnh ngược lại, thanh tra nói chung và thẩm quyền thanh tra nói riêng cũng mang tính chủ quan. Bởi vì, tổ chức và hoạt động thanh tra cũng như việc xác định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan thanh tra và người tiến hành thanh tra đều phải dựa trên các quy định của pháp luật từ Hiến pháp đến các đạo luật và văn bản dưới luật. Pháp luật là bộ phận của kiến trúc thượng tầng do ý chí của con người xây dựng lên. Vì vậy, nó không thể không mang tính chủ quan của con người. Pháp luật là sự tác động, điều chỉnh hành vi của con người nên sự tác động đó theo hướng nào phụ thuộc vào nhận thức, ý thức và mong muốn chủ quan của những người làm ra nó. Trên thực tiễn, việc xác định thẩm quyền thanh tra trong những giai đoạn khác nhau đã mang đến những sự biến đổi khác nhau. Biến đổi theo hướng tích cực khi nhận thức, ý thức và mục đích (tính chủ quan) phù hợp với tình hình đặc điểm cụ thể của các yếu tố khách quan. Ngược lại, nếu việc xác định thẩm quyền thanh tra không dựa trên những yếu tố khách quan, mang nặng tính chủ quan, duy ý chí thì sẽ dẫn đến việc hệ thống cơ quan này không thể hiện được vai trò của mình, tạo ra biến đổi không tích cực. Trong những trường hợp, điều kiện cụ thể, ý chí chủ quan của người trao thẩm quyền thanh tra mang ý nghĩa của một sứ mệnh cơ bản trong điều chỉnh quan hệ xã hội.

2.1.2. Đối tượng và nội dung thẩm quyền thanh tra

2.1.2.1. Đối tượng của thẩm quyền thanh tra

Đối tượng là một khái niệm được sử dụng rộng rãi trong khoa học cũng như trong cuộc sống thường ngày. Theo một cách chung nhất thì có thể hiểu đối tượng là người, sự vật, hiện tượng được con người nghiên cứu và hành động [69, tr.658]. QLNN là sự tác động của cơ quan, tổ chức của nhà nước lên đối tượng con người hoặc các mối quan hệ xã hội để đạt mục tiêu đã hướng tới. Trong khoa học quản lý thì đối tượng có



thể được nhìn nhận dưới hai phương diện: Đối tượng quản lý là các tổ chức hay cá nhân chịu sự tác động của quản lý (các chủ thể chịu sự tác động). Đối tượng cũng có thể hiểu là các mối quan hệ xã hội chịu sự tác động.

Trên thực tế thì đối tượng của thẩm quyền thanh tra cũng chính là những đối tượng của quản lý. Đó là những cơ quan, tổ chức, cá nhân được pháp luật quy định những quyền và nghĩa vụ nhất định. Việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó phải dựa trên cơ sở các quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn, nghĩa vụ và tuân theo những trình tự, thủ tục nhất định.

Các mối quan hệ xã hội được hình thành trong quá trình thực hiện quyền quản lý của CQNN đối với các lĩnh vực đời sống KT-XH. Nếu như đối tượng của quản lý là các tổ chức, cá nhân thì đối tượng của thẩm quyền thanh tra chính là mối quan hệ giữa một bên là CQNN thực hiện thẩm quyền quản lý và bên kia là tổ chức, cá nhân thực hiện các quyền, nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Quan niệm trên sẽ loại trừ phần lớn các mối quan hệ có tính chất dân sự là bình đẳng giữa các bên. Tuy nhiên trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, việc xác định bản chất mối quan hệ đôi khi cũng không dễ dàng và từ đó việc xác định đối tượng của thẩm quyền thanh tra cũng gặp khó khăn nhất định. Đối tượng của thẩm quyền thanh tra là các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong mối quan hệ QLNN mà theo quy định của pháp luật phải chịu sự tác động của các chủ thể có thẩm quyền thanh tra khi họ thực hiện nhiệm vụ thanh tra.

2.1.2.2. Nội dung thẩm quyền thanh tra

Nội dung của thẩm quyền thanh tra được thể hiện bằng những nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm thanh tra của tổ chức, cá nhân được pháp luật quy định. Cả về phương diện lý luận cũng như trong thực tiễn, nội dung thẩm quyền thanh tra đồng nhất với nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân được pháp luật quy định. Nội dung này được xác định trong các văn bản của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Ngoài văn bản pháp luật về thanh tra, nội dung thẩm quyền thanh tra còn được quy định trong các văn bản pháp luật chuyên ngành. Các văn bản pháp luật của bộ, ngành hoặc chính quyền địa phương cũng có thể là nguồn để xác định thẩm quyền thanh tra trong phạm vi quản lý của Bộ, ngành, địa phương. Nội dung thẩm quyền thanh tra được giới hạn đối với mỗi tổ chức hoặc cá nhân theo loại công việc và trên những địa bàn nhất định.

Nội dung thẩm quyền thanh tra bao gồm: Thẩm quyền QLNN về công tác thanh tra, thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn, giải quyết KNTC và PCTN. Nội dung này vừa là quyền vừa là nghĩa vụ, trách nhiệm, nhiệm vụ của các CQTTNN và cá nhân được trao quyền. Đây là những nội dung chính, ngoài ra còn các nội dung thẩm quyền khác ngoài phạm vi nghiên cứu của Luận án này.

Thứ nhất: QLNN về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN

Trước hết, đây là việc làm đương nhiên của mỗi cơ quan, tổ chức trong bộ máy



nhà nước, nhằm đạt được mục tiêu đã đề ra, đồng thời giúp CQNN có thẩm quyền thấy được hiệu lực, hiệu quả công tác QLNN đang diễn ra ở địa phương, bộ, ngành; thấy được các ưu điểm, khuyết điểm và bất cập của cơ chế, chính sách, pháp luật và các quyết định do chính các cơ quan đó ban hành. Từ đó, chủ thể quản lý có sự điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, hủy bỏ cơ chế, chính sách, pháp luật, quyết định quản lý không còn phù hợp với thực tiễn; có biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý kịp thời, nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật.

Thứ hai: Tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật và nhiệm vụ, quyền hạn, thanh tra giải quyết KNTC và PCTN

Nội dung thẩm quyền thanh tra trong các lĩnh vực này được xem xét từ việc xây dựng, phê duyệt định hướng chương trình, kế hoạch thanh tra cho đến hoạt động cụ thể của Đoàn thanh tra. Theo đó, thẩm quyền thanh tra của các chủ thể ở mỗi giai đoạn là khác nhau, có sự phân cấp thẩm quyền khác nhau trong hoạt động thanh tra.

Ở giai đoạn xây dựng, phê duyệt định hướng chương trình, kế hoạch thanh tra: Cơ quan thanh tra có trách nhiệm trình thủ trưởng cơ quan QLNN định hướng chương trình thanh tra để xem xét, phê duyệt. Thủ trưởng cơ quan QLNN sẽ căn cứ trên cơ sở yêu cầu công tác QLNN; việc thực hiện nhiệm vụ KT-XH hàng năm của các Bộ, Ngành, địa phương; các vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật được đăng tải trên báo chí hoặc dư luận xã hội quan tâm và các căn cứ khác theo quy định của pháp luật... có thẩm quyền phê duyệt nội dung kế hoạch thanh tra với mục đích, yêu cầu thanh tra; phạm vi, đối tượng, nội dung, thời gian thanh tra; đơn vị chủ trì, đơn vị phối hợp thanh tra và các nội dung khác.

Ở giai đoạn tiến hành một cuộc thanh tra: Hoạt động của các cơ quan thanh tra được thể hiện chủ yếu qua công tác thanh tra, nhất là kết quả các cuộc thanh tra. Nội dung thẩm quyền thanh tra được thể hiện qua các quyền hạn, nhiệm vụ cụ thể được giao cho Trưởng đoàn Thanh tra và thành viên khác của đoàn Thanh tra trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ, bao gồm: Quyền ra quyết định thanh tra, quyền yêu cầu đối tượng cung cấp thông tin, tài liệu, quyền thực hiện quyền niêm phong tài liệu, quyền kiểm kê tài sản hay quyền sử dụng con dấu của cơ quan thanh tra trong quá trình thanh tra v.v,...

Căn cứ các quy định trong pháp luật về thanh tra, nội dung thẩm quyền thanh tra có thể phân thành các loại quyền hạn như:

- Quyền yêu cầu: Trong quá trình thanh tra, khi xét thấy cần thiết, thủ trưởng cơ quan thanh tra, trưởng đoàn thanh tra, các thành viên được quyền sử dụng quyền yêu cầu đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp hồ sơ, tài liệu, báo cáo, giải trình về những vấn đề có liên quan để phục vụ cho cuộc thanh tra.

- Quyền quyết định: Trong quá trình thanh tra, để đảm bảo cho cuộc thanh tra được thực hiện một cách thuận lợi và đạt kết quả, trong trường hợp cụ thể và cần thiết, người ra quyết định thanh tra, trưởng đoàn thanh tra có quyền quyết định trong



những trường hợp cụ thể như: quyết định niêm phong tài liệu; quyết định kiểm kê tài sản, tiền vốn; quyết định tạm đình chỉ hành vi vi phạm; quyết định tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật; quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái pháp luật hoặc bị thất thoát do hành vi trái pháp luật gây ra; quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Việc thực hiện các quyền quyết định trong quá trình thanh tra có tính cưỡng chế cao và có hiệu quả thiết thực,... Tuy nhiên, việc sử dụng các quyền này cũng dễ tác động đến tâm lý của đối tượng, thậm chí có thể ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của đơn vị hoặc của cá nhân đối tượng thanh tra. Vì vậy, khi sử dụng các quyền này cần cân nhắc kỹ và thực hiện đúng quy định của pháp luật.

- Quyền kết luận, kiến nghị: Kết luận, kiến nghị là một trong những quyền quan trọng của hoạt động thanh tra. Thông qua quyền này, các CQNN, Đoàn thanh tra hoặc các thanh tra viên đưa ra các đánh giá, nhận xét, kết luận về nội dung thanh tra, đồng thời kiến nghị các giải pháp xử lý làm cơ sở cho các CQNN có thẩm quyền ra các quyết định xử lý hoặc ban hành các quyết định quản lý phù hợp. Quyền kết luận, kiến nghị thường được thể hiện trên các loại văn bản chủ yếu như báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra. Tùy theo tính chất công việc, điều kiện cụ thể và thẩm quyền của chủ thể mà sử dụng các quyền này cho đúng quy định của pháp luật.

- Quyền kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị: Thông qua quyền này, các CQNN có thẩm quyền kiểm tra, đôn đốc, đánh giá việc thực hiện kết luận, kiến nghị thanh tra để thực hiện tốt quyền kết luận, kiến nghị.

- Quyền xử lý, xử phạt vi phạm hành chính. Đây là quyền dành cho thanh tra theo ngành, lĩnh vực. Quyền này gồm xử phạt tiền đối tượng vi phạm, áp dụng các hình phạt bổ sung và các biện pháp hành chính khác. Các chủ thể thực hiện quyền này được trao cho Chánh thanh tra và Thanh tra viên.

2.1.3. Phân loại thẩm quyền thanh tra

Có ba loại thẩm quyền là: Thẩm quyền thanh tra hành chính và thẩm quyền thanh tra theo ngành, lĩnh vực (gọi tắt là thanh tra chuyên ngành), thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng, thẩm quyền theo cấp hành chính và thẩm quyền theo lãnh thổ.

2.1.3.1. Thẩm quyền thanh tra hành chính và thẩm quyền thanh tra chuyên ngành

Thẩm quyền thanh tra hành chính bao gồm các quyền cụ thể được quy định trong Luật Thanh tra và các văn bản dưới luật. Đó là thẩm quyền thanh tra, kết luận, kiến nghị... Đối tượng của thẩm quyền thanh tra hành chính là các cơ quan, tổ chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của cơ quan QLHCNN, CB,CC, công vụ. Chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra hành chính là Thủ trưởng các cơ quan QLHCNN, Thủ trưởng, thanh tra viên, công chức trong CQTTNN từ Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, ngành, Thanh tra tỉnh, thành đến các quận huyện. Nhiệm vụ của thanh tra hành chính bao quát, rộng lớn, cùng với hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN là nhiệm vụ

QLHCNN về công tác thanh tra. Phạm vi thẩm quyền hoạt động của thanh tra hành chính là tất cả các cơ quan, tổ chức trên lãnh thổ thuộc quyền quản lý trực tiếp của cơ quan QLHCNN. Mục đích của hoạt động thanh tra hành chính phục vụ nhiệm vụ QLHCNN.

Thẩm quyền của thanh tra chuyên ngành cũng được quy định tại Luật Thanh tra, Luật về xử lý vi phạm hành chính và các văn bản quản lý của ngành, lĩnh vực. Đó là các quyền thanh tra, kết luận, lập biên bản và xử lý vi phạm hành chính. Chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra chuyên ngành là thủ trưởng cơ quan QLNN, thủ trưởng cơ quan thanh tra theo ngành, lĩnh vực, thanh tra viên, người được giao nhiệm vụ thanh tra theo ngành, lĩnh vực. Đối tượng của thanh tra chuyên ngành là tổ chức, cá nhân hoạt động trong lĩnh vực QLNN của ngành. Phạm vi hoạt động của thanh tra chuyên ngành là lĩnh vực thuộc quyền quản lý nhà nước của ngành. Nhiệm vụ của thanh tra chuyên ngành chính yếu là kiểm tra, xử lý và xử phạt vi phạm hành chính. Phạm vi hoạt động của thanh tra chuyên ngành là hoạt động quản lý nhà nước của ngành, lĩnh vực. Mục đích hoạt động của thanh tra chuyên ngành cũng là phục vụ nhiệm vụ QLNN. Điều này có thể giải thích bởi sự thay đổi cơ chế quản lý mà thanh tra thường được coi là “cái bóng” của quản lý. Ngược lại cũng có nghĩa, khi yêu cầu của quản lý thay đổi thì tổ chức hoạt động, thẩm quyền của thanh tra cũng phải thay đổi theo.

2.1.3.2. Thẩm quyền thanh tra theo cấp hành chính và thẩm quyền theo lãnh thổ

Thẩm quyền thanh tra theo cấp hành chính là thẩm quyền của cơ quan, chủ thể tiến hành thanh tra theo các thang bậc hành chính được luật pháp quy định. Là thẩm quyền của thanh tra cấp trên với thẩm quyền của thanh tra cấp dưới trong quan hệ điều hành, quản lý, phối hợp. Thẩm quyền này được thể hiện qua tên gọi của các CQTTNN, ví dụ: Thanh tra Chính phủ, thanh tra Bộ A, Bộ B, thanh tra tỉnh A, tỉnh B...Thẩm quyền thanh tra theo cấp hành chính được giới hạn trong phạm vi QLHCNN của mỗi cơ quan, tổ chức do pháp luật quy định.

Thẩm quyền của thanh tra theo lãnh thổ là thẩm quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân có chức năng thanh tra khi thực thi nhiệm vụ quyền hạn chỉ trong phạm vi địa giới lãnh thổ đang phụ trách. Ngoài phạm vi lãnh thổ được giao phụ trách, thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có chức năng thanh tra đó không có thẩm quyền thực thi nhiệm vụ của mình.

2.1.3.3. Thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng

Thẩm quyền chung về thanh tra là thẩm quyền QLHCNN về công tác thanh tra, thẩm quyền tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật và nhiệm vụ, quyền hạn, giải quyết KNTC và PCTN... được quy pháp luật quy định cho các cơ quan, tổ chức từ: Quốc hội, Chính phủ, bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và thẩm quyền của các CQTTNN từ thanh tra Chính phủ xuống thanh tra cấp huyện, cơ quan thanh tra bộ, ngành, sở và tương đương.



Thẩm quyền riêng là thẩm quyền của các chủ thể với các chức danh khác nhau như: Thủ trưởng cơ quan QLHCNN, Thủ trưởng CQTTNN, Trưởng đoàn thanh tra, đoàn viên và cộng tác viên thanh tra. Các chủ thể này được luật pháp trao các quyền hạn: lập, ký phê duyệt, ban hành kế hoạch thanh tra, ký các văn bản trong phạm vi quyền hạn khi tiến hành các cuộc thanh tra, ký kết luận thanh tra...

Đáng lưu ý về vấn đề thẩm quyền riêng là: Thanh tra viên các cấp không có địa vị pháp lý, tức là không có quyền theo chức danh khi thực hiện nhiệm vụ thanh tra, trừ thanh tra viên chuyên ngành có quyền xử phạt vi phạm hành chính. Đây là vấn đề tồn tại chưa hợp lý về thẩm quyền riêng trong lý luận cũng như trong thực tiễn.

2.2. Nội dung, mối quan hệ giữa thẩm quyền thanh tra với hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Để làm rõ nội dung, mối quan hệ giữa thẩm quyền thanh tra với hoạt động QLHCNN, trước hết cần xem xét những vấn đề cơ bản về lĩnh vực này.

2.2.1. Khái niệm và đặc điểm hoạt động quản lý hành chính nhà nước

2.2.1.1. Khái niệm hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Hoạt động quản lý được xem là quá trình " tổ chức và điều khiển các hoạt động của một đơn vị, một cơ quan" [69, tr.1363]. Dưới góc độ chính trị, quản lý được hiểu là hành chính, là cai trị. Dưới góc độ xã hội, quản lý là điều hành, điều khiển, chỉ huy. Xét ở mọi góc độ, quản lý vẫn phải dựa trên những cơ sở, nguyên tắc đã được định sẵn và nhằm hướng đến đạt được hiệu quả của việc quản lý, tức là mục đích của quản lý. Xã hội càng phát triển thì vai trò của quản lý càng lớn và nội dung càng phức tạp. Quản lý là sự tác động có mục đích đã được đề ra theo đúng ý chí của chủ thể quản lý đối với các đối tượng chịu sự quản lý. Đúng ý chí của người quản lý cũng đồng nghĩa với việc trả lời câu hỏi tại sao phải quản lý và quản lý để làm gì.

Quản lý muốn được thực hiện phải dựa trên cơ sở tổ chức và quyền uy. Quyền uy là thể thống nhất của quyền lực và uy tín. Quyền lực là công cụ để quản lý bao gồm hệ thống pháp luật và hệ thống QLNN được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ và phân cấp quản lý rành mạch. Quyền uy là phương tiện quan trọng để chủ thể quản lý điều khiển, chỉ đạo cũng như bắt buộc đối với đối tượng quản lý trong việc thực hiện các mệnh lệnh, yêu cầu mà chủ thể quản lý đề ra.

Có nhiều cách hiểu khác nhau về quản lý, tuy nhiên trên bình diện chung nhất có thể hiểu: Quản lý là hoạt động nhằm tác động một cách có tổ chức, có định hướng của chủ thể quản lý vào một đối tượng nhất định để điều chỉnh các quá trình xã hội và hành vi của con người, nhằm duy trì tính ổn định và phát triển của đối tượng theo những mục tiêu đã đề ra. Với cách hiểu như vậy, quản lý gồm: Chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, khách thể quản lý, môi trường quản lý và mục tiêu quản lý. Trong đó, chủ thể quản lý là tác nhân tạo ra các tác động quản lý. Chủ thể quản lý tác động lên đối tượng



quản lý bằng các công cụ với những phương pháp thích hợp theo những nguyên tắc nhất định nhằm hướng cái đích cần phải đạt tới tại một thời điểm nhất định do chủ thể quản lý định trước.

Hoạt động QLHCNN là một dạng quản lý xã hội đặc biệt thông qua việc sử dụng văn bản quy phạm pháp luật hành chính, mệnh lệnh hành chính làm công cụ để điều chỉnh hành vi của con người, của các tổ chức trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, được các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước thực hiện, nhằm thỏa mãn nhu cầu hợp pháp của con người, duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội. QLHCNN là QLNN trong lĩnh vực hành pháp, được thực hiện bởi ít nhất một bên có thẩm quyền QLHCNN trong quan hệ chấp hành, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội. Từ đây, ta có khái niệm như sau:

Hoạt động QLHCNN là hoạt động thực thi quyền hành pháp của nhà nước, là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực pháp luật nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người để duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật nhằm thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của nhà nước, do các cơ quan trong hệ thống QLHCNN từ Chính phủ ở Trung ương xuống UBND các cấp ở địa phương tiến hành nhằm đạt mục tiêu đề ra.

QLHCNN khác với QLNN ở chủ thể tiến hành. Chủ thể QLNN rộng lớn hơn, từ các cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước, các cơ quan quyền lực nhà nước địa phương, các cơ quan hành pháp, tư pháp đến các tổ chức trong hệ thống chính trị. Chủ thể QLHCNN chỉ gói gọn trong phạm vi các cơ quan hành pháp. Đối tượng quản lý của hai chủ thể này cũng khác nhau, một bên là toàn bộ tổ chức, cá nhân trên lãnh thổ, một bên là tổ chức, cá nhân trong hệ thống là đối tượng của cơ quan hành pháp. Căn cứ để thực thi quyền QLNN là luật pháp bao trùm toàn bộ các lĩnh vực trên toàn xã hội. Căn cứ để thực thi QLHCNN chủ yếu là luật pháp về lĩnh vực hành chính...Thẩm quyền của QLNN là rộng lớn, tuyệt đối. Thẩm quyền của QLHCNN có giới hạn.

2.2.1.2. Đặc điểm hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Hoạt động QLHCNN là hoạt động thực thi quyền hành pháp. Chủ thể của QLHCNN là các cơ quan công quyền từ Chính phủ tới các cơ quan thành viên của chính phủ, UBND các cấp. Với tư cách là cơ quan hành pháp cao nhất - cơ quan chấp hành của Quốc hội, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp cao nhất đối với toàn dân, toàn xã hội. Chính phủ thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình thông qua hệ thống thể chế hành chính là các bộ, ngành của Chính phủ, UBND các cấp và thông qua bộ máy cơ quan hành chính cùng đội ngũ CB,CC.

Hoạt động QLHCNN là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh. Trong QLHCNN, chức năng tổ chức là quan trọng nhất, vì không có tổ chức thì không thể quản lý được. Nhà nước phải tổ chức chu toàn để mọi người đều có vị trí tích cực đối với xã hội, góp

phân tạo ra lợi ích cho xã hội. Điều chỉnh là quy định về mặt pháp lý thể hiện bằng các quyết định quản lý về quy tắc, tiêu chuẩn, biện pháp... nhằm tạo ra sự phù hợp giữa chủ thể và khách thể quản lý, tạo sự cân bằng, cân đối giữa các mặt hoạt động của quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người.

Hoạt động QLHCNN là sự tác động bằng quyền lực nhà nước, là sự tác động bằng pháp luật theo nguyên tắc pháp chế. Quyền lực hành chính nhà nước mang tính mệnh lệnh đơn phương và tính tổ chức rất cao. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật để dẫn tới mục tiêu đề ra.

Tính mệnh lệnh đơn phương trong QLHCNN khác với các lĩnh vực Hình sự, Dân sự. Trong lĩnh vực Hình sự, Dân sự, các đối tượng được quyền tranh luận, quyền bào chữa, quyền kháng cáo.... Trong lĩnh vực Hành chính, một khi cơ quan, hoặc thủ trưởng cơ quan QLHCNN đã ban hành các văn bản, quyết định, mệnh lệnh hành chính chung, cũng như từng lĩnh vực hoặc các văn bản cá biệt, thì buộc các đối tượng thuộc quyền phải chấp hành vô điều kiện. Những khiếu nại, phản hồi bất đồng vẫn được xem xét, nhưng việc xem xét đó không cản trở tới hoạt động chấp hành vô điều kiện. Ví dụ, quyết định “đóng cửa rừng”, hoặc “toàn quốc đội mũ bảo hiểm”... của Chính phủ khi được ban hành có hiệu lực, thì toàn thể các tổ chức, cá nhân phải tuân theo ngay tức thì. Tính mệnh lệnh đơn phương là một trong những đặc điểm hết sức quan trọng của QLHCNN.

2.2.2. Khái niệm và đặc điểm thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

2.2.2.1 Khái niệm thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước

Bất cứ một cơ quan, tổ chức nào của nhà nước, khi nhắc đến thì dấu hiệu cần được làm rõ chính là chức năng được xác định là gì, nói cách khác là các cơ quan sử dụng quyền lực nhà nước được giao thẩm quyền nào để hoạt động, thực hiện chức năng của mình. Thẩm quyền hiểu theo nghĩa thông thường là không chỉ là nói đến quyền của cơ quan, tổ chức, mà còn bao hàm cả nghĩa vụ, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức. Như vậy, thẩm quyền của cơ quan thanh tra trong hệ thống các cơ quan QLHCNN có nghĩa là nói đến quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ được trao. Thẩm quyền của thanh tra chính là một phần trong thẩm quyền QLHCNN.

Trên cơ sở khái niệm về thẩm quyền thanh tra, khái niệm về hoạt động QLHCNN, có thể quan niệm: *Thẩm quyền của Thanh tra trong hoạt động QLHCNN là tổng thể các nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các CQTTNN và những cá nhân có trách nhiệm trong việc xem xét, đánh giá, quyết định, xử lý đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động QLHCNN; bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ*



chức, cá nhân.

Cũng cần nói thêm: Thẩm quyền của thanh tra, trong mối quan hệ với chủ thể quản lý trực tiếp của mình không chỉ bao gồm việc xem xét, đánh giá, xử lý đối với đối tượng quản lý. Các CQTTNN còn có những nhiệm vụ, quyền hạn khác như: xây dựng pháp luật, xây dựng chương trình, kế hoạch, công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật... Thẩm quyền của thanh tra tập trung nhất, biểu hiện rõ nhất ở hoạt động thanh tra cụ thể của các Đoàn thanh tra khi thực hiện quyền hạn trong hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN.

2.2.2.2. Đặc điểm thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính Nhà nước

Đặc điểm thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước là đặc điểm thẩm quyền thanh tra đã trình bày ở phần trên. Khi gắn cụ thể trong mối quan hệ với hoạt động QLHCNN, thì đặc điểm này có những nội dung cụ thể hơn. Có ba đặc điểm chính, là: Đặc điểm về chủ thể, đặc điểm về tính độc lập và đặc điểm về tính mệnh lệnh hành chính.

Thứ nhất: Đặc điểm về chủ thể

Chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN là cơ quan, tổ chức, cá nhân được Nhà nước trao quyền và nghĩa vụ pháp lý, hoạt động trên cơ sở những quy phạm pháp luật về hành chính nói chung và pháp luật về thanh tra nói riêng. Trong xã hội, có nhiều cơ quan, tổ chức khác có các tổ chức thanh tra, nhưng không được nhà nước trao quyền, nên không được xếp vào hệ thống thanh tra nhà nước. Chủ thể đó gồm: Các CQTTNN, các cơ quan QLHCNN, các cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành. Nhóm chủ thể là cá nhân gồm: Người ra quyết định thanh tra là thủ trưởng cơ quan QLHCNN, thủ trưởng CQTTNN, thủ trưởng cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành, trưởng Đoàn thanh tra, thanh tra viên, thành viên Đoàn thanh tra, CB,CC trong bộ máy các CQTTNN và CB,CC khác được điều động tham gia Đoàn thanh tra. Chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra cũng là cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra khi có sự kiện pháp lý liên quan đến hoạt động thanh tra. Hoạt động của các chủ thể nêu trên có giá trị quyết định hiệu quả, hiệu lực thực thi thẩm quyền thanh tra.

Chủ thể là các cơ quan, tổ chức thanh tra được thành lập theo cấp hành chính, từ Trung ương đến địa phương, bao gồm: Thanh tra Chính phủ; thanh tra Bộ, cơ quan ngang Bộ (gọi chung là thanh tra Bộ), thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là thanh tra tỉnh), thanh tra sở; thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là thanh tra huyện). Các CQTTNN chủ yếu thực hiện hoạt động thanh tra hành chính. Thanh tra hành chính hoạt động theo cấp hành chính đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp. Theo quan niệm này, thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra



trong nội bộ trong BMNN; là thanh tra của cơ quan cấp trên đối với cơ quan, đơn vị, cá nhân cấp dưới thuộc quyền quản lý trực tiếp; là thanh tra của chủ thể quản lý này với chủ thể quản lý khác. Thanh tra hành chính là hướng vào xem xét, đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, người có thẩm quyền nằm trong hệ thống bộ máy quản lý trực tiếp.

Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành là cơ quan có chức năng QLHCNN, được phân cấp theo ngành, lĩnh vực bao gồm Tổng cục, Cục thuộc Bộ, Chi cục thuộc Sở được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Thanh tra chuyên ngành hướng ra ngoài xã hội, nhằm xem xét, đánh giá, xử lý vi phạm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân là những đối tượng quản lý trong việc tuân thủ các quy định của pháp luật, tiêu chuẩn kỹ thuật, chuyên môn về quản lý theo chuyên ngành. Hoạt động thanh tra chuyên ngành là hoạt động của cơ quan QLHCNN theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật, những quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý của ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý. Mỗi lĩnh vực khác nhau đòi hỏi phải có tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành phù hợp nhằm bảo đảm được tính linh hoạt, kịp thời trong phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành các quy định về QLHCNN theo ngành, lĩnh vực.

Cơ quan, tổ chức nhà nước làm nhiệm vụ QLHCNN, có thẩm quyền thanh tra. Đó là Chính phủ, UBND cấp tỉnh, huyện, các bộ, ngành. Các chủ thể này là có vị trí, vai trò lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý hoạt động thanh tra trong phạm vi lãnh thổ và QLNN của các bộ, ngành. Theo Luật Tổ chức Chính phủ (khoản 5, điều 8), Chính phủ có nhiệm vụ tổ chức và lãnh đạo công tác thanh tra nhà nước, tổ chức và chỉ đạo giải quyết các KNTC của công dân. Các bộ, ngành là cơ quan của Chính phủ cũng có nhiệm vụ này trong phạm vi QLHCNN của mình. UBND cấp tỉnh, huyện cũng đều là chủ thể QLNN về công tác thanh tra. Do vậy, đặc điểm của nhóm chủ thể này là trên quyền các CQTTNN cùng cấp, cũng có nghĩa là quyết định mọi hoạt động thanh tra theo phạm vi thẩm quyền của mình.

Cá nhân được pháp luật trao quyền khi tiến hành thanh tra là Thủ trưởng cơ quan QLHCNN, Thủ trưởng cơ Thanh tra Nhà nước, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, là người ban hành quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra, đoàn viên, cộng tác viên thanh tra, thành viên khác của Đoàn thanh tra. Đây là lực lượng trực tiếp thực hiện thẩm quyền, quyết định mọi thành bại của hoạt động thanh tra. Thẩm quyền của nhóm này thực chất chỉ là quyền hạn từ khi phát sinh cho đến khi kết thúc một vụ việc thanh tra.

Đối tượng thanh tra là chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra gồm: Các cơ quan, tổ chức, cá nhân khi có phát sinh hoạt động thanh tra (trừ Chính phủ) thuộc quyền quản lý trực tiếp, quyền QLNN của các cơ quan QLHCNN các cấp. Đối tượng



thanh tra trong việc thực hiện thẩm quyền thanh tra là nhân tố quan trọng tham gia thực hiện thẩm quyền với tư cách “người” có quyền và nghĩa vụ chấp hành, tuân thủ. Trong mối quan hệ giữa thanh tra và đối tượng thanh tra có hai đặc điểm: Đầu nằm trong khuôn khổ, phạm vi của cơ quan QLHCNN (trong trường hợp thanh tra hành chính); một bên mang tính quyền lực, một bên mang tính bị áp chế bởi quyền lực. Đặc điểm thứ nhất là một vấn đề nan giải, khó khăn trong thực hiện thẩm quyền thanh tra. Đặc điểm thứ hai tuy là đối lập, nhưng cả hai đều có mục đích chung là tuân thủ pháp luật, hướng tới sự phát triển chung của đất nước. Đặc điểm này chỉ ra một phương châm, phương pháp thực hiện thẩm quyền thanh tra là làm sao cho đúng là “bạn của dưới”.

Thứ hai: Đặc điểm về tính độc lập của thẩm quyền thanh tra

Khi xác định tính độc lập là một thuộc tính bản chất của hoạt động thanh tra, cần phải hiểu đây là quan niệm mang tính tương đối, không thể cho rằng tính độc lập của thanh tra là hoàn toàn biệt lập, tách rời QLHCNN. Về bản chất của quản lý, cơ quan thực hiện chức năng hành pháp vẫn phải có cơ quan kiểm tra, thanh tra riêng của mình để thực hiện việc kiểm tra quá trình quản lý. Hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành pháp trước hết thể hiện ở hành vi tự giám sát khi đưa ra, thực hiện một quyết định quản lý. Tính độc lập giữa thanh tra với cơ quan quản lý được đặt ra khi Thanh tra đang phụ thuộc nhiều vào thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp cả về tổ chức, biên chế, kinh phí hoạt động, chương trình, kế hoạch thanh tra... Sự phụ thuộc đó có tác động chi phối gần như tuyệt đối đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động thanh tra khi thực hiện thẩm quyền. Tính độc lập của thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN được thể hiện trên phương diện sau:

Một là, chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra tương đối độc lập với chủ thể QLHCNN trong việc xem xét, đánh giá, kết luận, kiến nghị xử lý. Theo đó, thủ trưởng cơ quan thanh tra, trưởng Đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra phải độc lập trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật Thanh tra. Trưởng Đoàn thanh tra phải được quyền kết luận thanh tra. Trưởng Đoàn thanh tra, thủ trưởng cơ quan thanh tra nếu lệ thuộc quá lớn vào thủ trưởng cơ quan QLHCNN sẽ làm cho hoạt động thanh tra khó có thể bảo đảm tính chính xác, khách quan, dân chủ và kịp thời; làm cho hoạt động thanh tra mất đi mục tiêu đích thực của nó và rất dễ trở thành công cụ “bảo vệ” cho cơ quan QLHCNN.

Hai là, chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra tương đối độc lập với chủ thể cơ quan nhà nước khác như cơ quan điều tra, truy tố, xét xử. Trong hoạt động thanh tra, khi phát hiện có dấu hiệu tội phạm, cơ quan thanh tra có trách nhiệm phối hợp với cơ quan Công an, Viện kiểm sát trong việc điều tra, khởi tố hành vi vi phạm pháp luật hoặc phối hợp với cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc phòng ngừa, phát hiện vi phạm pháp luật, các hành vi tham nhũng. Trong mối quan hệ này, cơ quan thanh tra độc lập trong kiến nghị của mình và bảo đảm các cơ quan nhà nước khác không được can thiệp

trái pháp luật vào hoạt động thanh tra.

Ba là, chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra độc lập với chủ thể là đối tượng thanh tra. Đối tượng thanh tra hành chính là cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý trực tiếp của cơ quan QLHCNN cùng cấp. Trong trường hợp này, cơ quan thanh tra và đối tượng thanh tra đều là cơ quan không phụ thuộc với nhau về mặt tổ chức, nhưng theo quy định của pháp luật, bên này có những quyền hạn nhất định đối với bên kia trong phạm vi liên quan đến quản lý. Vì vậy, giữa cơ quan thanh tra và đối tượng thanh tra có thể phát sinh các mối quan hệ trong lĩnh vực QLHCNN. Trong thực tế, cơ quan thanh tra có thể gặp những trường hợp “khó xử” khi xem xét, đánh giá và kiến nghị xử lý đối với đối tượng thanh tra. Chẳng hạn, Thanh tra Tỉnh thanh tra Sở Tài chính tỉnh trong việc chấp hành pháp luật về tài chính (thanh tra hành chính), trong khi đó Thanh tra Tỉnh cũng là đối tượng thanh tra của Thanh tra Sở Tài chính (thanh tra chuyên ngành). Mối quan hệ trên có thể làm cho hoạt động thanh tra không bảo đảm tính chính xác, khách quan. Chính vì vậy, khi thanh tra, cơ quan thanh tra căn cứ vào các văn bản pháp luật về Thanh tra để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình mà không bị chi phối bởi mối quan hệ công tác khác.

Tính độc lập trong hoạt động thanh tra còn thể hiện ở chính sự độc lập của CQTTNN trong thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình; tự chịu trách nhiệm khi ra các quyết định trong hoạt động thanh tra; tự mình tổ chức các cuộc thanh tra theo thẩm quyền hoặc theo chương trình, kế hoạch đã được phê duyệt...

Như vậy, tính độc lập của thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN hiện hành chỉ mang tính chất tương đối, tuân theo nguyên tắc “song trùng trực thuộc”. Nó hoàn toàn khác với tính độc lập trong hoạt động tổ tụng của các cơ quan tư pháp như: Tòa án, Viện kiểm sát... Nói đến tính độc lập của thanh tra là nhằm làm sáng tỏ hơn về phương thức hoạt động khác biệt với các chủ thể QLHCNN khác trong một chỉnh thể thống nhất của BMNN. Sự thừa nhận này không xuất phát từ quan điểm coi tính độc lập của thanh tra đồng nghĩa với sự cô lập, tự tách mình ra, mà nó hoà quyện trong trật tự pháp chế thống nhất với các thuộc tính quyền lực nhà nước và gắn liền với QLHCNN.

Giả thiết về tính độc lập của thanh tra thể hiện ở hai khía cạnh là độc lập về tổ chức và độc lập về hoạt động thì: Về tổ chức, tuy vẫn nằm trong bộ máy hành chính, nhưng cơ quan thanh tra phải được tổ chức độc lập theo ngành dọc từ Trung ương tới địa phương, Thủ trưởng cơ quan thanh tra cấp trên trực tiếp bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thủ trưởng cơ quan thanh tra cấp dưới trực tiếp. Về hoạt động, cơ quan thanh tra độc lập trong việc ra quyết định thanh tra; kết luận thanh tra và chịu sự chỉ đạo trực tiếp của thủ trưởng cơ quan thanh tra. Với giả thiết này, hoạt động thanh tra đã tách hoàn toàn với chủ thể QLHCNN. Tuy bảo đảm được tính độc lập của hoạt động thanh tra, nhưng chưa phản ánh đúng bản chất của Thanh tra là tham mưu cho Thủ trưởng cơ quan QLHCNN trong việc kiểm soát việc chấp hành pháp luật của các đối tượng quản

lý. Thực tiễn thì cho thấy, sự lệ thuộc quá lớn vào thủ trưởng cơ quan QLHCNN sẽ làm mất đi tính khách quan, độc lập tương đối của hoạt động thanh tra mất đi mục tiêu đích thực của QLHCNN.

Về phương diện lý luận liên quan đến tính độc lập cho thấy: Quyền lực được kiểm soát bằng các phương pháp khác nhau như kiểm soát bên trong, hay kiểm soát bên ngoài. Kiểm soát bên trong là việc tự kiểm tra, tự kiểm soát. Đây là phương pháp kiểm soát về mặt lý thuyết đã mang lại hiệu quả nhất định. Nhưng trong thực tế, đây lại là phương pháp rất khó có thể thực hiện bởi con người luôn có xu hướng tự biện minh, ngụy biện và thỏa hiệp đối với những sai lầm của chính bản thân mình [43, tr.86-91]. Như vậy, muốn kiểm soát được quyền lực nhà nước một cách triệt để và hiệu quả thì ngoài việc tự kiểm tra, kiểm soát bên trong, cần phải thực hiện tốt cơ chế kiểm soát bên ngoài. Tức là dùng quyền lực để kiểm soát quyền lực. Nếu muốn đạt được điều này thì quyền lực kiểm soát phải cân bằng, tách bạch với quyền lực bị kiểm soát và phải ở bên ngoài quyền lực bị kiểm soát. Thanh tra đang thực hiện thẩm quyền của mình kiểm soát quyền lực nhà nước ở bên trong, do vậy đặc điểm về tính độc lập của Thanh tra đang đặt ra đặt ra vấn đề cần giải quyết giữa lý luận và thực tiễn ở nước ta hiện nay.

Thứ ba: Đặc điểm về tính mệnh lệnh hành chính

Tính mệnh lệnh hành chính trong thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN là tính chấp hành vô điều kiện, thể hiện ở nhóm quyền quyết định được quy định trong Luật Thanh tra [37]. Quyền quyết định gồm: Quyết định thanh tra, quyết định kiểm kê tài sản của đối tượng, quyết định niêm phong tài liệu, quyết định đình chỉ việc làm khi xét thấy việc làm đó gây hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát bởi hành vi trái pháp luật gây ra, quyết định chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra và quyết định xử phạt vi phạm hành chính của thanh tra chuyên ngành. Trong nhóm quyền quyết định này thì quyền quyết định thu hồi, quyền xử phạt là quan trọng nhất. Đặc điểm về tính mệnh lệnh hành chính này không nằm ngoài phạm vi thẩm quyền của cơ quan hành chính, nhưng nó mang tính cưỡng chế mạnh mẽ, tức thì, buộc các đối tượng thanh tra phải tuân thủ tức thì. Đặc điểm này là là phương tiện hữu hiệu khi thực hiện thẩm quyền Thanh tra.

Đặc điểm này trên phương diện lý thuyết, cũng như trên thực tiễn còn nhiều vấn đề phải bàn. Trong phạm vi một cuộc thanh tra hành chính khó có thể xảy ra trường hợp cơ quan hành chính cấp trên thu hồi tài sản của cơ quan hành chính cấp dưới. Hoặc CQTTNN cùng cấp quyết định thu hồi tài sản của cơ quan hành chính cùng cấp. Thẩm quyền quyết định chỉ có thể thực hiện trong lĩnh vực thanh tra chuyên ngành với đối tượng không phải cơ quan nhà nước mà thôi. Từ nghiên cứu đặc điểm này, đặt ra vấn đề cần nghiên cứu về thể chế, thiết chế bộ máy nhằm giải quyết những vấn đề về lý luận và thực tiễn đang tồn tại.

2.2.3. *Mối quan hệ trong hoạt động thực hiện thẩm quyền giữa thanh tra với quản lý hành chính nhà nước*

2.2.3.1. *Hoạt động thực hiện thẩm quyền của thanh tra đồng nhất với hoạt động Quản lý hành chính nhà nước*

Mục đích của QLHCNN là bảo đảm cho mọi hoạt động trong xã hội tuân thủ theo các quy định của pháp luật, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân, tạo điều kiện phát huy mọi năng lực sản xuất của xã hội. Để đạt được mục tiêu đó, ngoài việc ban hành chính sách, pháp luật, quy định thể chế, nhiệm vụ của nhà nước là phải sử dụng các phương tiện quản lý, điều hành nhằm không ngừng nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý trên mọi lĩnh vực của đời sống KT-XH. Mặt khác, bản thân các cơ quan QLHCNN cũng phải thường xuyên hoàn thiện, kịp thời phát hiện và xử lý, khắc phục những hạn chế, yếu kém phát sinh trong quá trình thực thi quyền lực Nhà nước và ngăn chặn, xử lý các những hành vi vi phạm pháp luật xâm phạm đến trật tự quản lý. Mỗi cơ quan QLHCNN có thẩm quyền khác nhau. Đó có thể là cơ quan có thẩm quyền chung, thực hiện chức năng QLHCNN trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội hoặc cũng có thể là các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn có chức năng QLHCNN về ngành hoặc lĩnh vực chuyên môn trong phạm vi cả nước. Thẩm quyền của cơ quan QLHCNN có giới hạn về không gian, lãnh thổ, về thời gian và về đối tượng nhất định. Trong khuôn khổ thẩm quyền của mình, cơ quan QLHCNN hành động một cách độc lập, chủ động, sáng tạo và chỉ chịu sự ràng buộc của pháp luật, chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Thanh tra được xác định là một trong những chức năng của QLHCNN và là phương thức đảm bảo cho hoạt động QLHCNN đạt kết quả cao. Các cơ quan thanh tra phải chịu sự lãnh đạo trực tiếp của thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp nên mối quan hệ giữa Thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp với thanh tra cùng cấp là quan hệ giữa cấp trên với cấp dưới, quan hệ giữa người điều hành với người chấp hành mệnh lệnh hành chính. Do đó, thẩm quyền thanh tra là một trong những nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng được xác định trong các văn bản pháp luật quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của thủ trưởng cơ quan QLHCNN với tư cách là người đứng đầu các cơ quan QLHCNN ở trung ương và địa phương.

V.I. Lênin đã khẳng định: “Quản lý đồng thời phải có thanh tra, quản lý và thanh tra là một chứ không phải là hai” [200, tr.25, 352]. Mối quan hệ giữa thanh tra và QLHCNN không chỉ cho thấy vị trí, vai trò của thanh tra trong QLHCNN mà điều quan trọng hơn là xác định được mối quan hệ biện chứng giữa tổ chức, hoạt động thanh tra với các nội dung, yếu tố của QLHCNN như chủ thể, khách thể..., trong đó, mối quan hệ tác động trực tiếp là cơ chế quản lý kinh tế, cơ chế điều chỉnh pháp luật và xu hướng vận hành của nhà nước. Khi đề cập đến thẩm quyền thanh tra thì không thể không đặt trong mối quan hệ với quản lý nói chung và QLHCNN nói riêng. Mối quan hệ giữa việc thực hiện thẩm quyền thanh tra với hoạt động QLHCNN là mối quan hệ

đồng nhất có tác động hai chiều.

2.2.3.2. Hoạt động quản lý hành chính nhà nước giữ vai trò chủ đạo, chi phối hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra

Ở Việt Nam, từ khi ra đời đến nay, thanh tra luôn là hoạt động hướng vào việc phục vụ công tác QLHCNN. Tổ chức cơ quan Thanh tra nằm trong hệ thống các cơ quan QLHCNN với tính chất là cơ quan tham mưu trong các lĩnh vực thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN thuộc phạm vi trách nhiệm của cơ quan QLHCNN. Vì vậy, thẩm quyền thanh tra cũng sẽ không nằm ngoài thẩm quyền hành chính hay nói cách khác thẩm quyền của CQTTNN cũng không nằm ngoài thẩm quyền của cơ quan QLHCNN.

Một là, vai trò của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN được thể hiện trong việc chỉ đạo các CQTTNN thông qua công tác QLHCNN, nắm tình hình thường xuyên chủ động xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra có trọng tâm, trọng điểm, phối hợp với các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra để tránh chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động.

Thủ trưởng cơ quan QLHCNN chỉ đạo việc xây dựng và phê duyệt chương trình, kế hoạch thanh tra của cơ quan thanh tra thuộc quyền quản lý trực tiếp. Trong hoạt động thanh tra, việc xây dựng chương trình công tác thanh tra cho từng năm, quý, tháng là yêu cầu cần thiết, không thể thiếu đối với các cơ quan thanh tra. Theo quy định của pháp luật, chương trình công tác thanh tra sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt sẽ là nhiệm vụ có tính pháp lý giao cho cơ quan thanh tra. Những công việc mà chương trình công tác thanh tra đề ra là căn cứ pháp lý quan trọng để các cơ quan thanh tra tiến hành các hoạt động thanh tra. Trên thực tế, để xây dựng chương trình công tác thanh tra, ngoài việc căn cứ vào phương hướng nhiệm vụ công tác do cơ quan thanh tra cấp trên hướng dẫn thì còn phải căn cứ vào nhiệm vụ phát triển KT-XH của Chính phủ, bộ, ngành hoặc địa phương.

Hai là, Thủ trưởng cơ quan QLHCNN thường xuyên lãnh đạo, chỉ đạo hoạt động thanh tra để đảm bảo sự tuân thủ chỉ đạo điều hành của cơ quan cấp trên với cơ quan cấp dưới trong việc tổ chức thực hiện pháp luật và QLHCNN.

Thủ trưởng cơ quan QLHCNN lãnh đạo, chỉ đạo hoạt động thanh tra, chịu trách nhiệm trước cơ quan cấp trên về công tác thanh tra trong phạm vi quản lý của mình. Để đáp ứng yêu cầu công tác quản lý, quá trình thực hiện nhiệm vụ thanh tra, các cơ quan thanh tra thường được giao thực hiện các cuộc thanh tra đột xuất và theo chương trình, kế hoạch. Trong quá trình tổ chức thực hiện các cuộc thanh tra, các cơ quan thanh tra phải theo sự chỉ đạo của thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp cũng như sự hướng dẫn, phối hợp của các cơ quan thanh tra cấp trên. Ngoài ra, đối với những cuộc thanh tra đột xuất mà đối tượng thanh tra liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành hoặc địa phương, thủ trưởng các cơ quan QLHCNN phải chỉ đạo các cơ quan, ban ngành phối hợp thực hiện, huy động nhiều CB,CC thanh tra ở các CQTTNN tham gia các Đoàn

thanh tra; thường xuyên kiểm tra, đôn đốc, xử lý kịp thời những vấn đề phát sinh, những khó khăn, vướng mắc trong quá trình tiến hành thanh tra. Nội dung chỉ đạo, phối hợp thể hiện ở việc thống nhất nội dung, chương trình, kế hoạch thanh tra; thời gian, thời điểm thanh tra, việc kết luận thanh tra và xử lý kết quả thanh tra.

2.2.3.3. Hoạt động thanh tra tác động lại hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Thanh tra là một hoạt động trong chu trình quản lý, là “một cánh tay của quản lý” không thể thiếu, không thể tách rời QLHCNN. Cụ thể hơn, thanh tra là một công đoạn trong hai công đoạn của chu trình quản lý, có tác động tích cực đối với quản lý và góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của QLHCNN.

Một là, các chủ thể có thẩm quyền thanh tra giúp cơ quan QLHCNN thực hiện quyền thanh tra và QLNN về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN trong phạm vi quản lý của cơ quan QLHCNN cùng cấp. Với tư cách là một chức năng, là một công đoạn của chu trình QLHCNN, thanh tra gắn liền với QLHCNN. QLHCNN và thanh tra, có cái chung là nhân danh quyền lực nhà nước thực hiện sự tác động lên các đối tượng bị quản lý. Song, xét theo chức năng của quản lý thì thanh tra chỉ là những công cụ, phương tiện để QLHCNN. Là một khâu trong chu trình QLHCNN, thanh tra bị ràng buộc, chế ước bởi quản lý nhưng đồng thời tác động trở lại, góp phần điều chỉnh các cách thức, phương pháp, quản lý của chủ thể QLHCNN. Trong chu trình đó, thanh tra phản ánh và bảo vệ mục đích của quản lý. Một thể chế hành chính và cơ chế QLHCNN sẽ không đầy đủ nếu thiếu thanh tra. Trong tổ chức và hoạt động của BMNN, việc thực hiện thẩm quyền thanh tra hiệu quả sẽ ngăn chặn được nguy cơ biến dạng, tùy tiện, thiếu kỷ cương trong hoạt động QLHCNN.

Thực hiện chức năng quản lý, Nhà nước ban hành nhiều quy định để điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi của con người, duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật để thực hiện có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Hiệu quả của việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước chỉ có ý nghĩa khi có các thiết chế nhằm phát hiện và loại bỏ các lệch lạc của đối tượng quản lý; tiếp nhận thông tin phản hồi để chấn chỉnh lại cơ chế chính sách, pháp luật, quyết định đã ban hành trước đây cho phù hợp thực tế và yêu cầu từ phía Nhà nước. Trong các thiết chế đó, thanh tra là thiết chế không thể thiếu.

Trong mối quan hệ giữa QLHCNN và thanh tra thì QLHCNN giữ vai trò chủ đạo, chi phối hoạt động của Thanh tra. Tuy nhiên, thanh tra lại có tác động tích cực đối với quản lý và góp phần nâng cao hiệu lực hiệu quả của QLHCNN. Vai trò của thanh tra không chỉ là hoạt động kiểm tra, giám sát việc tuân theo pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch của nhà nước, kịp thời phát hiện, kiến nghị xử lý nghiêm khắc đối với những hành vi vi phạm và đề ra các biện pháp giúp các đối tượng thanh tra khắc phục, sửa chữa sai lầm, khuyết điểm, phát huy ưu điểm... mà còn là phương tiện để chủ thể quản lý phát hiện những biểu hiện trì trệ, không phù hợp với thực tế khách quan của cơ chế



và phương pháp quản lý đã và đang cản trở các hoạt động quản lý, từ đó đề xuất các biện pháp cải cách, hoàn thiện các hoạt động QLHCNN.

Trong quá trình QLHCNN, các chủ thể quản lý quy định thẩm quyền, hình thức, thủ tục hoạt động của các cơ quan thanh tra; sử dụng các thông tin, kết luận của cơ quan thanh tra để xử lý, giải quyết những vấn đề phát sinh trong lĩnh vực QLHCNN. Do đó, thanh tra bị chi phối bởi bản chất của QLHCNN. Thanh tra hướng vào hoạt động của bộ máy QLHCNN, chịu sự tác động của các yếu tố của QLHCNN như: chủ thể, khách thể, nội dung. Các yếu tố này giúp cho cơ quan thanh tra xác định đối tượng, nội dung, mục đích của hoạt động thanh tra.

Thông qua hoạt động thanh tra, những sai sót, vi phạm trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật được phát hiện và khắc phục kịp thời; những lỗ hổng, sự bất hợp lý trong các chủ trương, chính sách, pháp luật được điều chỉnh hợp lý. Bên cạnh đó, thông qua hoạt động thanh tra, các chủ thể quản lý có được những thông tin góp phần phát hiện những thay đổi và dự báo những vấn đề sẽ phát sinh để có những biện pháp phòng ngừa. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong giai đoạn hiện nay, khi chúng ta đang thực hiện hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới.

Hai là, hoạt động QLHCNN cần phải có thiết chế thanh tra để thực hiện chức năng và thông qua hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN để hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật. Khoa học quản lý phân tích một chu trình quản lý thành các khâu cơ bản và xem xét chúng trong mối liên hệ qua lại với nhau, đó là các khâu: Ban hành quyết định quản lý; tổ chức thực hiện quyết định quản lý; kiểm tra, đánh giá chuyển tiếp sang chu trình mới. Theo đó, thanh tra là một khâu tạo nên tính hoàn chỉnh của chu trình quản lý và là khâu bảo đảm cho mỗi chu trình đạt được yêu cầu đặt ra và thực hiện mục đích, yêu cầu của quá trình quản lý. Kết quả của QLHCNN chỉ có ý nghĩa thực sự khi phản ánh tác động bằng các hình thức khác nhau của thanh tra trong quá trình quản lý, xem xét các hoạt động quản lý nhằm phát hiện và loại bỏ các lệch lạc của đối tượng quản lý; chấn chỉnh các quyết định đã ban hành cho phù hợp với thực tế và yêu cầu của quản lý.

CQTTNN gắn với hệ thống cơ quan QLHCNN - hệ thống cơ quan trực tiếp tổ chức thực hiện đường lối, chính sách, pháp luật từ trung ương đến địa phương và trên mọi lĩnh vực đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại. Vì vậy, việc thực hiện thẩm quyền thanh tra của các chủ thể có điều kiện phát hiện vi phạm, phát hiện sai sót trong thực hiện đường lối, chính sách, pháp luật sớm hơn và dễ dàng hơn so với hoạt động kiểm tra, giám sát khác. Mặt khác, do hoạt động thanh tra là hoạt động tự kiểm tra ngay trong quá trình diễn biến của các hoạt động quản lý, lại bao quát toàn bộ các lĩnh vực của đời sống xã hội nên hoạt động thanh tra nhìn chung, so với kiểm tra và giám sát sẽ trực tiếp hơn, toàn diện hơn và có tính hệ thống hơn. Theo đó, việc sửa chữa, bổ sung hoàn thiện chính sách, pháp luật sẽ nhanh chóng, kịp thời hơn.



Ba là, hoạt động QLHCNN cần có thiết chế thanh tra để đảm bảo việc thực thi chính sách, pháp luật một cách thống nhất, nhất quán trên thực tiễn. Nếu bản chất của QLHCNN thể hiện ở hoạt động chấp hành và điều hành thì thanh tra là phương tiện cơ bản nhằm phục vụ nhiệm vụ QLHCNN. Chẳng hạn, đặc trưng của hoạt động điều hành là ra các văn bản dưới luật mang tính pháp lý quyền lực, thì thanh tra là công cụ đảm bảo hiệu quả tác động của văn bản đó (từ khâu ra quyết định đến việc thực hiện quyết định). Mặt khác, hoạt động chấp hành của QLHCNN thường bao hàm cả sự điều hành, nên trong quá trình chấp hành thực hiện các luật và văn bản mang tính luật của nhà nước đòi hỏi phải có sự thanh tra nghiêm ngặt của các cơ quan có thẩm quyền. Cũng tương tự, trong tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước, tính hiệu quả, sự cần thiết của thanh tra sẽ nhanh chóng biến thành mặt trái ngược và có nguy cơ bị biến dạng nếu thanh tra không dựa trên cơ sở, mục tiêu của QLHCNN.

Thông tin từ hoạt động QLHCNN về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN giúp các cơ quan QLHCNN nắm được tình hình thực thi chính sách hoặc quyết định quản lý trong phạm vi cả nước, địa phương hoặc ngành, lĩnh vực, từ đó có được sự chỉ đạo kịp thời đối với những yêu cầu, đòi hỏi phát sinh trong thực tế.

Sự gắn liền thanh tra với QLHCNN và ngược lại đã hàm chứa trong nội tại của chính thể này một sự tác động chuyển hóa lẫn nhau vừa là điều kiện, vừa là tiền đề của nhau. Điều này hoàn toàn có cơ sở khoa học, không phải là ý muốn chủ quan, duy ý chí vì thông qua kết quả thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN, các nhà quản lý sẽ có cơ sở để chấn chỉnh quá trình quản lý và đảm bảo các mục tiêu của quản lý được hoàn thành tốt, có hiệu quả. Theo đó, thực hiện thẩm quyền thanh tra chính là một trong những điều kiện để hoạt động quản lý có thể thực hiện được chức năng tự điều chỉnh khi cần thiết, đảm bảo việc thực thi chính sách, pháp luật một cách thống nhất, nhất quán trên thực tiễn.

Bốn là, kết quả của việc thực hiện thẩm quyền thanh tra qua công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN tác động trực tiếp, phục vụ cho yêu cầu QLHCNN và xã hội. Việc thực hiện thẩm quyền thanh tra có tác động tích cực đối với quản lý. Việc thực hiện thẩm quyền thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN góp phần phòng ngừa, phát hiện, xử lý nghiêm minh các hành vi tiêu cực, tham nhũng trong hoạt động của BMNN; đồng thời giúp các cơ quan, tổ chức, cá nhân hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật, bảo đảm cho nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Bởi lẽ, thông qua hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN, thanh tra giúp cho thủ trưởng cơ quan quản lý kịp thời phát hiện những quyết định hành chính, hành vi hành chính có vi phạm pháp luật, để chỉnh sửa, thay thế, bổ sung, bảo vệ được lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức; phát hiện, chấn chỉnh những thiếu sót, khuyết điểm trong công tác PCTN của các ngành, địa phương; đồng thời, thanh tra cũng phát hiện ra những hành vi tiêu cực, tham nhũng

để xử lý nghiêm minh theo thẩm quyền, qua đó phát huy vai trò phòng ngừa tham nhũng và ngăn chặn vi phạm pháp luật trong yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước, kiến nghị sửa đổi bổ sung chính sách, pháp luật nhằm đáp ứng với yêu cầu phát triển KT-XH của đất nước.

Hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN là giải quyết những tranh chấp phát sinh giữa cơ quan QLHCNN với công dân, cơ quan, tổ chức và giải quyết những vấn đề khác phát sinh trong hoạt động chấp hành và điều hành. Do đó, thẩm quyền thanh tra của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có vai trò hỗ trợ, thúc đẩy, nâng cao hiệu quả hoạt động chấp hành và điều hành. Ngược lại, hoạt động chấp hành và điều hành có tác động trở lại đến tình hình và hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra.

Thẩm quyền thanh tra gắn bó chặt chẽ với thẩm quyền hành chính, là thẩm quyền hành chính, xuất phát từ hoạt động QLHCNN. Mọi nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan thanh tra, cá nhân có thẩm quyền cũng đều xuất phát từ những nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan QLHCNN. Thanh tra là phục vụ cho quản lý nên hoạt động thanh tra cũng không có mục đích nào hơn là phục vụ cho việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý. Do đó, về mặt tổ chức, chức năng, nhiệm vụ hay phương thức hoạt động thanh tra và nhất là thẩm quyền thanh tra đều được xác định trên cơ sở các yêu cầu của công tác quản lý trong từng lĩnh vực, từng thời kỳ và với những đặc điểm, yêu cầu quản lý từng nơi, từng giai đoạn. Mối quan hệ giữa việc thực hiện thẩm quyền thanh tra với hoạt động QLHCNN thể hiện rõ nét ở đối tượng, phạm vi tác động và xa hơn nữa là hiệu quả hoạt động quản lý. Những tác động của quản lý đến sự phát triển KT-XH sẽ là tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý cũng như hoạt động của cơ quan thanh tra thông qua việc thực hiện thẩm quyền của mình.

2.2.4. Phạm vi thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Phạm vi thẩm quyền thanh tra là phạm vi QLHCNN theo lãnh thổ, phạm vi QLHCNN theo bộ, ngành, lĩnh vực, chủ thể và đối tượng. Trong các trường hợp cụ thể thì phạm vi thẩm quyền thanh tra là thời gian.

Phạm vi QLHCNN theo lãnh thổ tùy thuộc vào vị trí, địa vị pháp lý mà cơ quan QLHCNN và CQTTNN được phân định, trao quyền. Ví dụ thẩm quyền thanh tra của Chính phủ là toàn bộ các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự điều chỉnh trong quan hệ hành chính nhà nước trên lãnh thổ Việt Nam. Thanh tra Chính phủ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ trong lĩnh vực QLHCNN, nên cũng có phạm vi thẩm quyền trên toàn lãnh thổ Việt Nam (Có một số trường hợp các cơ quan, tổ chức Việt Nam hoạt động tại nước ngoài vẫn thuộc thẩm quyền, nhưng phải tuân theo sự điều chỉnh của Luật pháp quốc tế). Tương tự, thanh tra thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện đều có phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ của tỉnh, huyện.

Phạm vi thẩm quyền thanh tra theo bộ, ngành, lĩnh vực được phân định theo



quyền và nghĩa vụ QLHCNN của bộ, ngành, lĩnh vực được luật pháp trao cho. Ví dụ Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch có quyền và nghĩa vụ QLHCNN trên ba lĩnh vực: Văn hóa, Thể thao và Du lịch trong phạm vi toàn quốc, thì phạm vi thẩm quyền thanh tra được khoanh lại trong ba lĩnh vực QLHCNN nêu trên, đồng thời cũng có phạm vi lãnh thổ trên toàn quốc. Tương tự, thẩm quyền thanh tra các sở, ngành cũng phân định theo lĩnh vực mà sở, ngành quản lý trong phạm vi lãnh thổ QLHCNN của địa phương mình. Phạm vi về lĩnh vực cũng được phân định trong các khâu công tác chuyên môn của Thanh tra. Ví dụ, phạm vi thẩm quyền giải quyết KNTC, phạm vi thẩm quyền trong PCTN...

Phạm vi thẩm quyền thanh tra cũng được xác định theo chủ thể được trao quyền thanh tra. Đó là phạm vi thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan QLHCNN các cấp, thủ trưởng CQTTNN các cấp, người ra quyết định thanh tra, trưởng đoàn và các đoàn viên, cộng tác viên thanh tra. Phạm vi thẩm quyền thanh tra cũng được phân định theo đối tượng thanh tra. Đối tượng thanh tra hành chính là cơ quan, tổ chức thuộc quyền quản lý trực tiếp của cơ quan QLNN cùng cấp, hoặc cấp trên thuộc thẩm quyền của thanh tra hành chính. Đối tượng thanh tra chuyên ngành là cơ quan, tổ chức chịu sự QLNN theo ngành lĩnh vực thuộc thẩm quyền của thanh tra chuyên ngành. Trong thực tiễn, việc phân định phạm vi thẩm quyền theo đối tượng cũng chỉ là tương đối.

Phạm vi thẩm quyền thanh tra về thời gian được giới hạn trong các trường hợp cụ thể cho một Đoàn thanh tra khi tiến hành thanh tra, cho một chương trình, kế hoạch thanh tra, hoặc cho các trường hợp giải quyết những đơn thư KNTC, PCTN.

Một vấn đề đặt ra về phạm vi là: Hoạt động của các tổ chức chính trị, chính trị xã hội, tổ chức nghề nghiệp... nằm ngoài sự điều chỉnh của quan hệ hành chính nhà nước thì có thuộc phạm vi thẩm quyền của thanh tra hay không? Mặc dù đã có một số văn bản hướng dẫn phân công cho thanh tra, nhưng việc phân công đó không phù hợp về mặt lý luận. Đây là câu hỏi đặt ra về “khoảng trống quyền lực” đang còn bỏ ngỏ. Từ năm 2000, khi mà chức năng kiểm sát việc tuân theo Pháp luật (kiểm sát chung) của Viện kiểm sát nhân dân không còn, thì khu vực này dường như nằm ngoài phạm vi kiểm soát quyền lực. Đây cũng là một vấn đề đặt ra khi nghiên cứu phạm vi của thẩm quyền thanh tra trên phương diện lý thuyết.

2.2.5. Căn cứ và ý nghĩa của việc xác định thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

2.2.5.1. Căn cứ xác định thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Thứ nhất: Xác định thẩm quyền thanh tra từ vị trí, vai trò của cơ quan thanh tra trong bộ máy hành chính nhà nước.

Thẩm quyền thanh tra gắn liền với vị trí, vai trò của thanh tra trong bộ máy HCNN. Với tính chất là một bộ phận của nền hành chính, hoạt động thanh tra đảm



nhận một mảng công tác, một khâu trong chuỗi các hoạt động QLHCNN, nên nó không thể độc lập hay tách rời hoạt động hành chính mà phải nằm trong tổng thể các yếu tố của nền hành chính. Theo đó, thẩm quyền của thanh tra cần phải được xác định trong mối quan hệ với thẩm quyền của các loại cơ quan khác trong hệ thống cơ quan HCNN trên nguyên tắc phải bảo đảm cho hoạt động của các CQNN khác nhau trong hệ thống hành chính có sự tác động cộng hưởng, cùng chiều theo những mục tiêu của quản lý. Việc xác định thẩm quyền thanh tra về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN cũng phải bảo đảm loại trừ những chồng chéo, lẫn lộn với các cơ quan khác trong hệ thống hành chính, tránh làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của nhau và ảnh hưởng đến các đối tượng quản lý. Điều này phụ thuộc vào việc xác định rõ ràng vị trí, vai trò của Thanh tra cũng như của các cơ quan khác trong hệ thống QLHCNN và việc xác định đúng các thành tố của thẩm quyền của thanh tra trong các quy định của pháp luật do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện.

Thứ hai: Xác định thẩm quyền thanh tra căn cứ vào mục tiêu quản lý hành chính nhà nước trong từng giai đoạn cụ thể

QLHCNN với tính chất là một hoạt động có chủ đích của con người luôn đặt ra những mục tiêu cụ thể trong những giai đoạn nhất định. Để đạt được những mục tiêu đó, bản thân hoạt động quản lý phải được dựa trên những phân tích khoa học về điều kiện hoàn cảnh và các yếu tố có thể tác động đến trong quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ theo phương hướng đã định. Tức là, bản thân hoạt động quản lý, dù là hoạt động có chủ đích của con người cũng vẫn phải mang tính khách quan, tuân theo những quy luật khách quan nếu muốn những mục tiêu của mình có thể trở thành hiện thực. Vì lẽ đó, QLHCNN một mặt được thực hiện trên cơ sở những định hướng, kế hoạch được xây dựng từ trước nhưng cũng thường xuyên có sự điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu mới, tình hình mới khi những yếu tố và điều kiện khách quan thay đổi.

QLHCNN đòi hỏi sự kiên định về mục tiêu nhưng ngược lại cũng đòi hỏi sự mềm dẻo, linh hoạt, thích ứng nhanh chóng với tình hình thực tiễn. Tất cả những điều đó dẫn đến việc các thiết chế trong nền quản trị phải có sự thay đổi kịp thời theo nhu cầu của quản lý. Sự thay đổi có thể bao gồm từ cơ cấu tổ chức đến phương thức hoạt động, các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của các cơ quan trong hệ thống QLHCNN. Thậm chí những thay đổi có thể liên quan đến vấn đề về nhận thức, vị trí vai trò của từng thiết chế trong nền hành chính. Đó là cơ sở lý giải cho những thay đổi thẩm quyền của thanh tra, vốn có sự liên hệ chặt chẽ với thẩm quyền của hành chính và hoạt động QLHCNN, cùng với mục đích chung là góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực QLHCNN, hiện thực hóa các mục tiêu phát triển KT-XH. Có thể thấy rõ điều này qua sự thay đổi của thẩm quyền thanh tra thể hiện trong Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, còn mang nặng dấu ấn của thời kỳ quản lý tập trung mệnh lệnh và thẩm quyền thanh tra được quy định trong Luật Thanh tra năm 2004 khi mà nền kinh tế đã chuyển sang

cơ chế kinh tế thị trường định hướng XHCN với sự phát triển nhanh chóng của kinh tế nhiều thành phần và quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN theo tinh thần của Hiến pháp 1992, được sửa đổi năm 2001 và đặc biệt là Hiến pháp 2013 vừa được ban hành.

2.2.5.2. Ý nghĩa của việc xác định thẩm quyền của thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Ý nghĩa của việc xác định thẩm quyền đối với một tổ chức hoặc cá nhân công quyền rất quan trọng. Thẩm quyền chính là căn cứ để xác định những việc mà tổ chức hay cá nhân đó phải làm những gì, được làm những gì, phạm vi giới hạn được làm, thực hiện những việc phải làm đó như thế nào, trên những nguyên tắc nào và nhằm mục đích gì? Thẩm quyền là một trong những tiêu chí quan trọng để xác định phạm vi tác động và đối tượng tác động của chủ thể mang thẩm quyền đó. Việc xác định thẩm quyền thanh tra có vai trò, ý nghĩa nhìn từ nhiều góc độ sau đây:

Một là, thẩm quyền thanh tra là căn cứ để các chủ thể thanh tra xác định những nhiệm vụ của mình trong thời gian dài hạn, trung hạn cũng như các kế hoạch tiến hành cụ thể; thực hiện quyền hạn đúng thẩm quyền trong quá trình tiến hành cuộc thanh tra hoặc thực hiện các nhiệm vụ khác của thanh tra.

Hai là, thẩm quyền thanh tra là căn cứ để các tổ chức và cá nhân là đối tượng thanh tra (đối tượng tác động thẩm quyền của thanh tra) giám sát, bảo đảm cho hoạt động thanh tra được thực hiện đúng nguyên tắc và tuân thủ các quy định của pháp luật. Thẩm quyền thanh tra cũng là căn cứ để xác định nghĩa vụ mà các tổ chức, cá nhân phải thực hiện khi tổ chức, cá nhân này được xác định là đối tượng của thẩm quyền thanh tra (được ghi trong quyết định thanh tra).

Ba là, thẩm quyền thanh tra là căn cứ để các CQNN và toàn xã hội thực hiện quyền giám sát của mình đối với hoạt động thanh tra. Trên nguyên tắc mọi quyền lực nhà nước đều được giám sát để bảo đảm tính đúng đắn, hợp pháp của việc thực thi quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền. Sự giám sát chủ yếu đến từ phía các cơ quan quyền lực (Quốc hội, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân) hoặc theo hệ thống thứ bậc hành chính, bởi vì thẩm quyền thanh tra là một bộ phận của thẩm quyền hành chính. Đặc điểm của hành chính là mang tính thứ bậc. Theo đó, việc kiểm tra, giám sát của cấp trên đối với cấp dưới nhằm bảo đảm việc thực hiện thẩm quyền đúng đắn, hợp pháp và có hiệu quả là mặc định. Sự giám sát đối với hoạt động thanh tra có thể đến từ phía xã hội (các tổ chức xã hội, cơ quan báo chí và người dân). Các chủ thể này trên cơ sở các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra mà thực hiện việc giám sát thông qua chất vấn, phản biện, yêu cầu cung cấp thông tin, yêu cầu giải trình. Sự giám sát này hiện nay được coi trọng và có nhiều công cụ pháp lý để bảo đảm thực hiện như quy định về báo chí, về tiếp cận thông tin, về công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình...

Bốn là, Thẩm quyền thanh tra có ý nghĩa đến việc định vị lại vị trí bộ máy nhà



nước trong quá trình CCHC, xây dựng một Chính phủ kiến tạo phục vụ nhân dân, trong đó tính đặc thù của CCHC là hiệu quả, “đầu vào-đầu ra” và tính đặc thù của Chính phủ kiến tạo là năng động, xây dựng thực hiện các quy định mới đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước.

Năm là, xác định thẩm quyền thanh tra là cơ sở cho việc định dạng đúng khái niệm: Thanh tra là phương tiện thiết yếu của QLNN, hay phương tiện thiết yếu của QLHCNN?

Như đã phân tích ở phần trên, hai khái niệm QLHCNN và QLNN có nội hàm và ngoại diên khác nhau. QLNN có phạm vi, đối tượng, nội dung, chủ thể, thẩm quyền rộng lớn, bao quát trên mọi lĩnh vực. QLHCNN chỉ có phạm vi, đối tượng, nội dung, thẩm quyền của Chính phủ cùng hệ thống các cơ quan thuộc quyền các cấp. Hoạt động thanh tra trong hệ thống cơ quan QLHCNN là một hoạt động tự kiểm soát quyền lực trong nội bộ hệ thống, do các cơ quan chuyên trách - CQTTNN thực hiện đối với cơ quan QLHCNN các cấp. Cho nên nếu xác định đúng bản chất, thì thanh tra Việt Nam hiện thời chỉ là phương tiện QLHCNN. Hoạt động của QLNN là sự tác động bên ngoài vào hoạt động QLHCNN cùng các lĩnh vực khác bằng những công cụ, cơ chế khác nhau. Trong một chừng mực tách bạch nhất định, thì QLHCNN là đối tượng của QLNN. Do vậy, nếu xác định thanh tra là phương tiện QLNN thì cần thiết lập hệ thống thanh tra bên ngoài QLHCNN, bên cạnh các cơ chế kiểm tra, giám sát khác của QLNN.

2.3. Các yếu tố tác động đến thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Yếu tố tác động là những sự vật, hiện tượng mang tính khách quan, chủ quan, có vị trí, vai trò và ảnh hưởng đối với một sự vật, hiện tượng khác. Mỗi yếu tố có những vai trò, vị trí nhất định và ảnh hưởng đến tính chất, quá trình vận động, phát triển hay biến đổi của sự vật, hiện tượng. Theo đó, việc xác định những yếu tố tác động đến thẩm quyền thanh tra có ý nghĩa quan trọng, cho phép chúng ta có công cụ để xem xét, đánh giá những nguyên nhân của những thuận lợi hay khó khăn trong việc thực hiện thẩm quyền thanh tra trên thực tế.

Các yếu tố tác động đến thẩm quyền thanh tra cần được nhìn nhận trên hai khía cạnh: Sự tác động đến việc xác định hay xác lập thẩm quyền thanh tra; và sự tác động đến việc thực hiện thẩm quyền thanh tra trên thực tế. Mặc dù có những điểm khác nhau trên từng khía cạnh, nhưng về cơ bản thì thẩm quyền thanh tra có thể bị tác động bởi một số yếu tố chủ yếu sau đây:

2.3.1. Sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam đối với việc xác định và thực hiện thẩm quyền thanh tra

Theo thể chế chính trị của nhà nước ta, Đảng cộng sản giữ vai trò lãnh đạo toàn diện trên tất cả các lĩnh vực. Việc xác định, trao thẩm quyền, lãnh đạo thực hiện thẩm

quyền thanh tra luôn là sản phẩm từ sự lãnh đạo của Đảng. Trên nền tảng thể chế nhà nước, vị trí, vai trò, cơ chế tổ chức... của thanh tra được xác định thể nào đều có sự lãnh đạo của Đảng. Từ cấp trung ương tới các tỉnh thành, quận, huyện nơi nào có các cơ quan thanh tra trong bộ máy QLHCNN và có cơ quan thanh tra thì nơi đó có các tổ chức Đảng lãnh đạo. Đảng không chỉ thông qua nhà nước trao thẩm quyền cho Thanh tra mà còn xác định chủ trương, đường lối, chiến lược phát triển trên bình diện chung của đất nước, trong đó Thanh tra có nghĩa vụ chấp hành. Đảng lãnh đạo về sắp xếp bộ máy, bố trí công tác cán bộ, ra nghị quyết về các nội dung công tác thanh tra trong từng giai đoạn và điều chỉnh, khen thưởng, kỷ luật... các chủ thể, thành viên trong quá trình thực hiện thẩm quyền thanh tra. Lịch sử ngành Thanh tra đã khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng là tiên quyết dẫn tới thành công của Thanh tra Việt Nam trong hơn bảy mươi năm qua. Do vậy, có thể khẳng định: Ở nước ta, yếu tố tác động đầu tiên và có tính quyết định là sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam đối với Thanh tra.

2.3.2. Vai trò và vị trí của thanh tra

Với tư cách là một hoạt động không thể thiếu trong QLHCNN theo nghĩa rộng thì việc xác định vị trí, vai trò của thanh tra là yếu tố mang tính quyết định đến việc xác định thẩm quyền thanh tra cũng như thực hiện thẩm quyền thanh tra. Thanh tra là gì? Hoạt động thanh tra có mục đích gì? Tổ chức thanh tra thuộc hệ thống quyền lực nào?... Trả lời những câu hỏi đó chính là đã xác định được vị trí, vai trò của thanh tra. Thẩm quyền thanh tra xét cho cùng cũng chỉ là để thực hiện được vai trò của Thanh tra. Ngược lại chính vai trò của Thanh tra sẽ là nhân tố xác định vị trí của Thanh tra trong BMNN cùng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền. Điều này giải thích cho sự khác nhau về thẩm quyền thanh tra ở các nhà nước khác nhau. Sẽ khó có thể mong tìm kiếm những điểm “giống hệt nhau” về thẩm quyền thanh tra giữa các nước, không chỉ bởi sự khác nhau về thiết chế chính trị hay truyền thống pháp lý mà trước hết do quan điểm, quan niệm về vai trò, vị trí khác nhau của thanh tra trong BMNN. Khảo sát về tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra của một số nước cho ta thấy rõ điều này: Thanh tra kiểm toán Hàn Quốc, Bộ Giám sát hành chính Trung Quốc, các cơ quan Tổng thanh tra Cộng hòa Pháp, Cơ quan giám sát hành chính Ai Cập, Ombusman (Thanh tra) ở các nước Bắc Âu...có vị trí vai trò rất khác nhau trong hệ thống quyền lực.

Vị trí, vai trò của Thanh tra Việt Nam đã được xác định thông quan hệ thống quan điểm tư tưởng của Đảng và Hồ Chủ tịch, mang tính nhất quán trong suốt chiều dài hơn 70 lịch của của ngành Thanh tra. Tại Hội nghị cán bộ Thanh tra toàn miền Bắc lần thứ nhất ngày 19/4/1957, Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: *"Nếu Trung ương Đảng, Chính phủ có Nghị quyết, Chỉ thị đưa về các ngành, các địa phương, kết quả thế nào không có thanh tra khó mà biết được địa phương nào làm tốt, làm vừa, làm xấu; có làm hay không làm trên không biết; địa phương nhiều khi tự mình cũng không biết;*

trên không thấu dưới; dưới không thấu trên... Thanh tra không phải chỉ đi xem địa phương thực hiện Nghị quyết, Chỉ thị thế nào. Nếu họ làm sai hay gặp khó khăn còn giúp đỡ họ làm cho đúng... Cán bộ thanh tra giúp mình xem xét lại chủ trương chính sách đúng hay không...”[71, tr.141]. Tại Hội nghị cán bộ Thanh tra toàn quốc (05/3/1960) Chủ tịch Hồ Chí Minh lại nhấn mạnh rõ thêm: *“Có thể nói, cán bộ thanh tra là tai, mắt của Đảng và Chính phủ, tai có sáng suốt thì người mới sáng suốt”* [71, tr.142]. Hồ Chủ tịch đã nhiều lần khẳng định vị trí của Thanh tra là: *“Tai mắt của trên...”*.

2.3.3. Cơ sở pháp luật về thẩm quyền thanh tra

Quy định pháp luật về thẩm quyền thanh tra là cơ sở để các chủ thể biết, hiểu và chủ động thực hiện trách nhiệm của mình trên thực tế. Ở khía cạnh này, việc các chủ thể có thẩm quyền thanh tra thực hiện trách nhiệm của mình trong hoạt động QLHCNN về thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN và tiến hành thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN chính là việc chủ động áp dụng pháp luật vào thực tế thực thi chức trách, nhiệm vụ được giao. Mặt khác, quy định pháp luật cũng là cơ sở để xác định trách nhiệm pháp lý đối với các chủ thể khi họ không thực hiện hoặc thực hiện không đúng với chức trách, nhiệm vụ được giao. Ở khía cạnh này, việc áp dụng pháp luật không do Thủ trưởng cơ quan QLHCNN chủ động thực hiện mà do chủ thể khác có thẩm quyền do pháp luật trao và áp dụng các trình tự, thủ tục nhất định để xác định hậu quả pháp lý mà chủ thể có thẩm quyền thanh tra phải nhận khi đã không làm tròn chức trách, nhiệm vụ của mình.

Quy định pháp luật về tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể thanh tra là những cơ sở pháp lý đầu tiên của thẩm quyền thanh tra. Chỉ khi chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các chủ thể thực hiện quyền thanh tra được xác định, được quy định một cách khoa học, phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ QLHCNN trong từng giai đoạn thì mới tạo ra căn cứ cho hiệu lực thanh tra trong thực tế.

Chế định pháp luật về thẩm quyền của người ra quyết định thanh tra, trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra được ghi nhận và hoàn thiện từ Pháp lệnh Thanh tra 1990 và Luật Thanh tra 2004 và 2010 là một bước tiến lớn trong việc thể chế hóa các quyền trong hoạt động thanh tra, góp phần rất quan trọng cụ thể hóa quyền hạn và trách nhiệm của những người thực hiện hoạt động thanh tra, ngăn chặn và giảm bớt có hiệu quả những hiện tượng tùy tiện, vi phạm pháp luật cố ý hoặc vô ý trong việc thực hiện các hoạt động thanh tra.

Xét về mặt lý luận, từ quy định pháp luật, sự phát sinh các quyền trong hoạt động thanh tra là một tất yếu, là một yêu cầu không thể thiếu của các cơ quan Thanh tra. Các quyền trong hoạt động thanh tra có mối quan hệ mật thiết và biện chứng với chất lượng và kết quả của hoạt động thanh tra, đồng thời các quyền này cũng là một trong những điều kiện cơ bản góp phần đảm bảo hiệu quả, hiệu lực của của hoạt động quản lý.



Vì vậy, một hệ thống pháp luật vừa đầy đủ về nội dung, vừa cụ thể, rõ ràng trong từng điều khoản, vừa đảm bảo tính thống nhất với hệ thống pháp luật có liên quan và đảm bảo tính phù hợp với bối cảnh xã hội sẽ mang đến hiệu quả thực thi trên thực tế rất cao để có căn cứ pháp lý và tạo điều kiện, khả năng cho các chủ thể thanh tra thực hiện tốt các quyền trong hoạt động thanh tra, hoàn thành tốt các nhiệm vụ được giao. Một hệ thống văn bản pháp luật về công tác thanh tra một cách đầy đủ, thống nhất, đồng bộ,... là cơ sở pháp lý cần thiết để thực hiện thẩm quyền của thanh tra. Cụ thể, khi đã ban hành luật, thì cần phải khẩn trương ban hành các văn bản dưới luật, đó là các nghị định, thông tư... để quy định, hướng dẫn cụ thể việc thi hành luật, thẩm quyền sử dụng quyền, điều kiện, hoàn cảnh áp dụng quyền và trình tự, thủ tục thực hiện quyền... Một trong những mục đích của hoạt động thanh tra là đánh giá việc tuân thủ chính sách, pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Vấn đề thực tại là những khoảng trống pháp luật đã và đang tồn tại, nên trong hoạt động thanh tra nói chung và chỉ đạo điều hành nói riêng cần đặt ra và giải quyết. Mặt khác, lĩnh vực hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN liên quan đến hầu hết các lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội nên phải nghiên cứu và dẫn chiếu nhiều quy định pháp luật khác nhau. Hệ thống Pháp luật của Việt Nam hiện nay còn thiếu đồng bộ nên có ảnh hưởng không nhỏ đến việc thực hiện thẩm quyền thanh tra của các chủ thể.

2.3.4. Sự chuyển biến của tình hình kinh tế - xã hội có tác động trực tiếp đến việc điều chỉnh thẩm quyền thanh tra

Thực tế đã chứng minh điều này. Khi KT-XH của đất nước ta trong thời sơ khai, khi BMNN còn non trẻ, chưa hoàn chỉnh, Ban Thanh tra đặc biệt được trao cả thẩm quyền tư pháp. Hoặc khi đất nước phát triển kinh tế nhiều thành phần, nền kinh tế thị trường vận hành thì thanh tra chuyên ngành có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Hoặc do yêu cầu của CCHC nhà nước, nhà nước từ vị thế cai trị chuyển sang nhà nước phục vụ, tính hiệu quả, căn cứ kết quả là “đầu vào - đầu ra”, tất yếu các CQNN phải có những thay đổi. Thanh tra cũng nằm trong quỹ đạo chịu sự tác động đó. Yếu tố tác động này biểu hiện tính chủ quan và khách quan của thẩm quyền thanh tra, cho thấy thẩm quyền thanh tra không thể là bất biến và nó có vai trò quan trọng, đôi khi trở thành “Bảo bối” trong từng thời điểm chuyển biến của tình hình KT-XH và trên hành trình QLHCNN.

2.3.5. Năng lực, nhận thức của các chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra

Năng lực nhận thức của các chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra thể hiện ở hai nhóm chủ thể. Nhóm một là người ra quyết định thanh tra, trưởng Đoàn thanh tra, thanh tra viên, cán bộ, chuyên viên trong Đoàn thanh tra khi thực hiện nhiệm vụ của mình, họ đứng trong vị thế đại diện của Chính phủ. Nhóm hai là đối tượng thanh tra là các cơ quan, tổ chức và cá nhân. Năng lực, nhận thức về chuyên môn, nhân cách, phẩm

chất chính trị, kinh nghiệm từ thực tiễn và nhận thức của các chủ thể nhóm một giữ vai trò quyết định trong hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra. Thanh tra là một hoạt động có tính nghiệp vụ đặc thù tổng hợp. Đó là nghiệp vụ tiến hành xem xét, đánh giá các loại hoạt động chuyên sâu theo qui định của pháp luật: yêu cầu báo cáo; chất vấn và yêu cầu trả lời chất vấn; tiến hành các nghiệp vụ về xác minh thu thập chứng cứ; tiến hành các nghiệp vụ về niêm phong tài liệu, tạm giữ tài sản, tiền bạc; tiến hành trưng cầu giám định về kinh tế - kỹ thuật để đánh giá, kết luận; kiến nghị xử lý sai phạm, kiến nghị sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách phát hiện qua thanh tra; xử lý kết quả sau thanh tra... Tất cả những hoạt động tác nghiệp mà Thanh tra phải thực hiện đều phải có những nguyên tắc, những yêu cầu, những phương pháp nghiệp vụ phù hợp. Chỉ hành động trên cơ sở các quy tắc, quy định về nghiệp vụ, sát với thực tiễn và đảm bảo thực thi trên thực tế thì hiệu lực thực thi thẩm quyền thanh tra mới có điều kiện để phát huy. Ngoài vị trí, vai trò của thanh tra và căn cứ pháp lý, việc xác định và thực hiện thẩm quyền thanh tra còn phụ thuộc vào bản thân năng lực, nhận thức thực hiện của các cá nhân và cơ quan được giao thực hiện thẩm quyền. Năng lực là khả năng của một chủ thể có thể đảm nhiệm và thực hiện tốt một công việc nào đó [69, tr.1172]. Vì vậy, mỗi khi xác định thẩm quyền của thanh tra thì điều không thể bỏ qua là cần có sự đánh giá về năng lực nhận thức của các cá nhân và cơ quan được giao chức năng thanh tra xem có thể đảm nhiệm tốt thẩm quyền đó hay không. Năng lực cao hay thấp được quyết định bởi các thành tố: hệ thống tổ chức, số lượng đội ngũ CB,CC thanh tra, trình độ chuyên môn của đội ngũ CB,CC thanh tra. Nói một cách đơn giản là khi trao cho một chủ thể nào đó nhiệm vụ, công cụ (các quyền hạn) thì phải biết năng lực, nhận thức, khả năng về chuyên môn, nghiệp vụ của chủ thể đó, họ có thể sử dụng tốt các công cụ được giao phục vụ cho việc hoàn thành nhiệm vụ đó hay không. Việc quy định thẩm quyền thấp hơn, hay vượt quá khả năng của các chủ thể tiến hành thanh tra đều có khả năng dẫn đến việc làm giảm hiệu quả, hiệu lực của công tác thanh tra cũng như việc thực hiện thẩm quyền thanh tra trên thực tế.

Với chủ thể là cá nhân có thẩm quyền thanh tra: Yếu tố quyết định đến việc thực hiện thẩm quyền thanh tra cả về mặt lý luận và thực tiễn là năng lực, nhận thức của CB,CC thanh tra. Vừa là chủ thể quản lý (được nhà nước trao quyền) đồng thời cũng là lực lượng trực tiếp thực thi công vụ. Những chủ thể có thẩm quyền thanh tra có thể ra quyết định quản lý nhằm hướng tới các đối tượng quản lý. Do vậy, năng lực, nhận thức của chủ thể có thẩm quyền thanh tra luôn đòi hỏi thường xuyên được trau dồi, rèn luyện để có lập trường chính trị vững vàng, luôn có ý thức hoàn thành trách nhiệm công vụ. Bên cạnh đó, nhận thức về hoạt động thanh tra trong công tác QLHCNN; về tình hình KT-XH mà mục đích của hoạt động thanh tra cần hướng tới; về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra và các cá nhân có thẩm quyền... có ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra trong quá trình

thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Tư duy nhận thức của các chủ thể có thẩm quyền thanh tra phải biến thành hành động thực tiễn. Và từ thực tiễn hành động muốn đạt được hiệu quả đòi hỏi phải có sự nhận thức đúng đắn, nhiệt huyết, làm việc phải quyết liệt, khách quan và thể hiện bản lĩnh của người CB. Cùng với yếu tố khác, năng lực, nhận thức là điều kiện rất quan trọng để chủ thể có thẩm quyền thanh tra hoàn thành nhiệm vụ, chức trách được giao. Xuất phát từ yêu cầu, tính chất của nghề nghiệp mà đòi hỏi nội hàm năng lực của các chủ thể này phải vừa có kiến thức, khả năng xem xét về nhiều nghiệp vụ chuyên ngành khác nhau, vừa có kiến thức, khả năng khái quát, xem xét tổng hợp vấn đề ở tầm vĩ mô - tầm cơ chế chính sách.

Với chủ thể là cơ quan thực hiện chức năng thanh tra, ngoài yếu tố năng lực là con người thì việc trang bị cơ sở vật chất, kỹ thuật, thực hiện các chính sách đãi ngộ, tiền lương cũng có tác động không nhỏ tới hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra. Đây cũng là một yếu tố hết sức quan trọng trong việc duy trì và thúc đẩy hiệu quả hoạt động của cơ quan có thẩm quyền thanh tra. Các điều kiện về vật chất, kỹ thuật được hiện đại hóa sẽ tạo điều kiện làm việc tốt cho các CB,CC để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN trong điều kiện phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin. Trong đó, các trang thiết bị tin học hiện đại kèm theo việc trao đổi nghiệp vụ, kỹ năng sử dụng sẽ giúp cho hoạt động của các chủ thể có thẩm quyền thanh tra được hỗ trợ hiệu quả hơn.

Nhóm chủ thể là đối tượng thanh tra, vấn đề năng lực, nhận thức là một yếu tố rất quan trọng ảnh hưởng, tác động trực tiếp đến việc thực hiện thẩm quyền thanh tra. Nhóm này là những cơ quan, tổ chức, cá nhân khi có sự kiện pháp lý có quyền, nghĩa vụ giải trình trước các Đoàn thanh tra. Tâm lý bị áp chế dẫn đến việc né tránh, che chắn, thậm chí là chống đối, mua chuộc luôn thường trực trong nhóm chủ thể này. Trong bối cảnh “chủ nghĩa duy tình” hiện hữu đang chi phối mọi hoạt động của đất nước, trong bối cảnh có những vi phạm thường liên quan đến trách nhiệm của nhiều nhiều cơ quan, nhiều người như hiện nay, thì nhóm chủ thể đối tượng này đã gây cản trở không nhỏ đến việc thực hiện thẩm quyền thanh tra. Thực tế đã cho thấy, những kết quả hoạt động thành, bại của Thanh tra đều có chi phối của nhóm đối tượng này. Việc thay đổi nhận thức, năng lực của họ không phải chuyện dễ dàng.

2.3.6. Phẩm chất, đạo đức, phương pháp của đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện thẩm quyền thanh tra

Phẩm chất, đạo đức của chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra là phẩm chất đạo đức của người chỉ đạo, ra quyết định, ký kết luận, thực hiện các cuộc thanh tra thuộc cơ quan QLHCNN, cơ quan, tổ chức khác khi tham gia công tác thanh tra. Phẩm chất, đạo đức các chủ thể thực hiện quyền thanh tra đóng vai trò quyết định đến các hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhiều lần khẳng định: Công việc thành công hay thất bại đều do cán bộ tốt hay kém. Cán bộ



là cái gốc của mọi công việc. Cán bộ phải có đức và tài, nhưng đức là gốc... Trong mỗi giai đoạn phát triển của đất nước, khi thiết kế bộ máy với các thẩm quyền được trao, Nhà nước ta luôn phải căn cứ vào nhân cách, phẩm chất, năng lực chuyên môn, phương pháp, đạo đức đội ngũ thực thi nhiệm vụ để trao quyền. Khi có một đội ngũ vững mạnh, thì khả năng thực hiện, hoàn thành nhiệm vụ cao, hoặc ngược lại. Lịch sử Thanh tra nước nhà đã cho thấy: Thanh tra đã được trao thẩm tư pháp, cá nhân Đặc phái viên thanh tra đã được trao các thẩm quyền hành chính đặc biệt. Có thể khẳng định: Phẩm chất, nhân cách, phương pháp, đạo đức của đội ngũ chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra là một trong những yếu tố quan trọng tác động đến việc xác định, xác lập thẩm quyền thanh tra.

2.3.7. Sự phối hợp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan khi thực hiện thẩm quyền thanh tra

Để nâng cao hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN, pháp luật hiện hành đã xác định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan tới hoạt động này, trong đó có nhiều quy định về việc phối hợp trong hoạt động thanh tra giữa các chủ thể đó, nhất là thực hiện thẩm quyền trong giai đoạn xử lý kết luận thanh tra hoặc xử lý các vụ vi phạm pháp luật phát hiện qua thanh tra – quy định như vậy xuất phát từ đặc thù của công tác thanh tra.

Mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan Thanh tra với cơ quan khác được thể hiện trên các mặt công tác như: Quan hệ phát sinh từ hoạt động thanh tra; quan hệ phát sinh trong công tác PCTN; quan hệ phát sinh từ công tác giải quyết KNTC. Sự phối hợp này được thực hiện trên nhiều biện pháp như phối hợp trong chỉ đạo theo chương trình, kế hoạch để tránh chồng chéo, trùng lặp; phối hợp tham gia các cuộc thanh tra; phối hợp trong cung cấp thông tin, điều tra, xác minh từng nội dung cụ thể; phối hợp trong việc xây dựng các văn bản pháp luật; phối hợp trong xử lý vi phạm pháp luật... nhằm có đầy đủ cơ sở để nhận xét, đánh giá, kết luận vụ việc một cách chính xác, khách quan và toàn diện. Ngoài ra, việc phối hợp cũng được thể hiện trong nhiều giai đoạn của hoạt động thanh tra, từ khi chuẩn bị thanh tra cho tới khi kết thúc và xử lý kết quả thanh tra.

Thực tế cho thấy, nơi nào cơ quan Thanh tra phối hợp chặt chẽ với các cơ quan hữu quan và được Thủ trưởng CQNN cùng cấp quan tâm thì kết quả hoạt động thanh tra nói chung và kết quả thực hiện các quyền thanh tra nói riêng sẽ đạt kết quả tốt. Sự phối hợp giữa các cơ quan thanh tra và các cơ quan hữu quan ở đây mang tính chất hai chiều, thể hiện sự phối hợp chặt chẽ giữa các CQNN trong việc phòng ngừa, phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật, giữ vững kỷ cương pháp luật; tạo điều kiện cho các chủ thể có thẩm quyền phát huy được vai trò, quyền hạn của mình trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Ngược lại, nếu sự phối hợp giữa cơ quan thanh tra và các cơ quan hữu quan không chặt chẽ, thiếu tinh thần trách nhiệm thì việc thực hiện nhiệm vụ



vụ thanh tra nói chung và việc sử dụng các quyền trong quá trình thanh tra nói riêng cũng sẽ gặp những khó khăn, trở ngại nhất định.

2.3.8. Sự tác động của nhân dân, của dư luận xã hội và phương tiện thông tin đại chúng đối với hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra

Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân, mọi hoạt động của cơ quan nhà nước đều phục vụ nhân dân. Nhân dân luôn quan tâm, góp ý, phản ứng trước những hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Đơn thư KNTC của nhân dân luôn là nguồn thông tin phong phú, toàn diện về đời sống KT - XH. Các ý kiến, dư luận xã hội cả hai chiều về hoạt động thanh tra, về các vấn đề nổi cộm trong xã hội đã giúp cho các cơ quan thanh tra nhà nước có được cơ bản những thông tin tình hình vi phạm pháp luật trên các lĩnh vực. Thanh tra là cơ quan nằm trong hệ thống cơ quan nhà nước, luôn được nhân dân tin tưởng, do vậy sự tác động, phản hồi thông tin, dư luận xã hội đều có tác động đến việc tiếp thu, sửa chữa, điều chỉnh các hoạt động khi thực hiện thẩm quyền của mình. Cũng từ đây, Thanh tra có căn cứ để xây dựng chương trình kế hoạch công tác, bố trí sắp xếp lực lượng, triển khai thực hiện thẩm quyền của mình. Với lợi thế là CQNN có điều kiện tiếp xúc với dân nổi trội thông qua hoạt động tiếp công dân, việc xây dựng một cơ chế tiếp nhận xử lý thông tin từ nhân dân và dư luận xã hội, từ đó phân tích xử lý thông tin, xây dựng điều chỉnh hoạt động thanh tra đáp ứng mong mỏi của nhân dân là một nguyên lý tất yếu với bất cứ cơ quan nào có thẩm quyền thanh tra.

Báo chí, phương tiện thông tin đại chúng là phương tiện chuyển tải, phản hồi thông tin tình hình vi phạm tới các cơ quan Thanh tra. Báo chí nắm giữ một vị thế quan trọng tác động đến dư luận xã hội: lên án, chỉ ra những tiêu cực, vi phạm khá cụ thể từ các địa chỉ, vùng miền. Đồng thời báo chí cũng nêu lên ý kiến, nguyện vọng của nhân dân về những vấn đề đang tồn tại, phát triển của đời sống KT - XH. Từ đây các cơ quan Thanh tra tiếp cận, xử lý, thực hiện nhiệm vụ, thẩm quyền của mình có hiệu quả.

2.3.9. Kiểm tra, giám sát việc thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Việc xây dựng một cơ chế kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện thẩm quyền thanh tra là một trong những yếu tố quan trọng bảo đảm cho hoạt động thanh tra nói chung và việc thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN nói riêng được thực hiện nghiêm túc và tuân theo pháp luật. Việc kiểm tra, giám sát việc thực hiện thẩm quyền trong hoạt động thanh tra nhằm đảm bảo các chủ thể thanh tra khi thực hiện các quyền không lạm quyền, né tránh trách nhiệm và phải thực hiện hết quyền hạn mà pháp luật trao cho mình. Việc kiểm tra, giám sát thực hiện thẩm quyền thanh tra được tiến hành bằng nhiều phương thức khác nhau như kiểm tra của cấp trên với cấp dưới, giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, giám sát xã hội, tự kiểm tra, tự kiểm soát... Trong cơ chế tự kiểm tra, tự kiểm soát của các cơ quan thanh

tra có những hình thức khác nhau như thành lập Đoàn giám sát hoạt động Đoàn thanh tra góp phần kiểm soát hoạt động thanh tra một cách chặt chẽ trong tất cả các khâu, các thành viên Đoàn thanh tra để có các kiến nghị, biện pháp xử lý kịp thời, hiệu quả và minh bạch; thanh tra lại khi vụ, việc thanh tra có dấu hiệu vi phạm pháp luật làm sai lệch bản chất vụ việc nhằm giúp cơ quan HCNN đánh giá được chất lượng hoạt động thanh tra của cơ quan QLHCNN và cơ quan Thanh tra cấp dưới; hoặc xem xét lại quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật...

Việc xây dựng cơ chế giám sát thực hiện quyền này trước hết cần được xác định cho người ra quyết định thanh tra, với vai trò là người lãnh đạo, chỉ đạo Đoàn thanh tra thực hiện nhiệm vụ ghi trong quyết định thanh tra, phải thường xuyên theo dõi, giám sát và chỉ đạo kịp thời những vấn đề phát sinh trong quá trình thanh tra, nhất là việc thực hiện nhiệm vụ của Đoàn thanh tra mà ở đây là việc thực hiện các quyền trong hoạt động thanh tra. Sau đó, theo quy chế giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra thì cơ quan Thanh tra còn cử thành viên giám sát hoạt động thường xuyên của Đoàn thanh tra, trong đó có việc thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra của trưởng Đoàn thanh tra để từ đó có thông tin, báo cáo người có thẩm quyền kịp thời xử lý những vấn đề phát sinh trong quá trình thanh tra nói chung và thực hiện quyền hạn thanh tra nói riêng.

Bên cạnh đó, cơ chế giám sát việc thực hiện thẩm quyền còn có ý nghĩa nhằm bảo đảm việc thực hiện quyền thanh tra được thực hiện từ phía cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến nội dung thanh tra phải tuân theo các yêu cầu, quyết định, kết luận, kiến nghị từ phía Người ra quyết định thanh tra, Đoàn thanh tra. Nếu có việc chây ỳ, né tránh hoặc chống đối hoạt động thanh tra thì áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý nhằm bảo đảm thực hiện các quyền hạn trong hoạt động thanh tra.

Một câu hỏi đặt ra là: “Ai thanh tra các tổ chức, hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra?”. Về mặt lý thuyết thì đó là thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch UBND các cấp, Bộ trưởng, thủ trưởng ngành có tổ chức thanh tra và hoạt động tự thanh tra trong ngành Thanh tra. Trên thực tế thì vấn đề này rất nan giải liên quan đến thiết kế bộ máy nhà nước theo Hiến Pháp. Tuy nhiên trong Luận án này NCS sẽ đề cập đến trong phần các giải pháp.

Kết luận Chương 2

Việc nghiên cứu cơ sở lý luận về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN rất quan trọng, ảnh hưởng đến hướng nghiên cứu của Luận án. Để có căn cứ đánh giá thực trạng, xác định quan điểm, giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra, Chương 2 của Luận án đã hệ thống hóa, phân tích, khái quát làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận cơ bản về thẩm quyền thanh tra, thẩm quyền thanh



tra trong hoạt động QLHCNN, các yếu tố tác động đến thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN. Về nội hàm lý luận, Chương 2 đã đưa ra quan niệm, khái niệm, đặc điểm, nội dung, phạm vi, các yếu tố về chủ thể, đối tượng, tính quyền lực, tính khách quan, chủ quan, căn cứ xác định thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

Chương 2 cũng nêu rõ khái niệm, đặc điểm của hoạt động QLHCNN, phân biệt rõ khái niệm QLHCNN với QLNN, xác định mối quan hệ tác động hai chiều giữa việc thực hiện thẩm quyền thanh tra với hoạt động QLHCNN. Đó là, QLHCNN giữ vai trò chủ đạo, chi phối hoạt động thanh tra. Và ngược lại, thanh tra là công cụ, là hoạt động không thể thiếu của QLHCNN, là một công đoạn trong chu trình quản lý, có tác động qua lại tích cực đối với quản lý và góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của QLHCNN.

Một nội dung quan trọng được giải quyết trong Chương 2 là: xác định rõ những yếu tố tác động đến thẩm quyền thanh tra. Đó là sự lãnh đạo của Đảng, cơ sở pháp lý về thẩm quyền thanh tra; nhận thức của các chủ thể có thẩm quyền khi thực hiện thẩm quyền thanh tra; sự phối hợp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan khi thực hiện thẩm quyền thanh tra; năng lực của các chủ thể có thẩm quyền thanh tra, giám sát việc thực hiện thẩm quyền thanh tra và sự chuyển biến của tình hình KT-XH, sự tác động từ nhân dân, dư luận xã hội, phương tiện thông tin đại chúng... đã tác động trực tiếp đến hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra.

Nhìn từ nhiều góc độ, việc xác định thẩm quyền thanh tra có ý nghĩa là căn cứ để các chủ thể thanh tra xác định những nhiệm vụ của mình; để xác định nghĩa vụ mà các tổ chức, cá nhân phải thực hiện khi tổ chức, cá nhân này được xác định là đối tượng của thẩm quyền thanh tra; để các cơ quan nhà nước và xã hội thực hiện quyền giám sát của mình đối với hoạt động thanh tra... Cũng từ đó, việc xác định thẩm quyền thanh tra được căn cứ vào vị trí, vai trò của cơ quan thanh tra trong bộ máy QLHCNN; vào mục tiêu QLHCNN trong từng giai đoạn cụ thể.

Thông điệp đáng lưu ý từ nghiên cứu Chương 2 là sự khác nhau giữa QLHCNN với QLNN và vấn đề cơ chế kiểm soát quyền lực và tính độc lập của thanh tra trong “vòng kim cô” của QLHCNN. Vấn đề này có tác động trực tiếp đến tính hiệu quả, hiệu lực thực hiện thẩm quyền thanh tra. Kết quả nghiên cứu Chương 2 là tiền đề, là căn cứ khoa học, là công cụ để xem xét, đánh giá những thuận lợi, khó khăn những nguyên nhân, thực trạng những quy định và thực hiện thẩm quyền thanh tra trên thực tế tại Chương 3.

Chương 3

THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH VÀ THỰC HIỆN THẨM QUYỀN THANH TRA TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Trong lịch sử các triều đại Phong kiến Việt Nam, các cơ quan thanh tra xuất hiện tương đối muộn. Thời nhà Lý, triều đình chỉ phong chức tả, hữu gián nghị đại phu có thẩm quyền can gián nhà vua khi làm những việc không thuận. Đến thời nhà Trần, triều đình đặt ra Ngự sử đài. Đây là một tổ chức “thanh tra chuyên trách”. Trong Ngự sử đài có các chức: Thị ngự sử, Ngự sử trung tán, Ngự sử trung thừa, Ngự sử đại phu, Chủ thư thị ngự sử. Thẩm quyền các quan ngự sử là: Đàn hặc các quan, bàn về chính sự hiện thời. Phàm các quan làm trái phép, chính sự có thiếu sót sẽ được xét hặc trình bày, xét bàn về thành tích các nha môn, đề lĩnh, phủ doãn thừa ty và xét hỏi các vụ kiện về người quyền quý ở kinh ức hiếp, người cai quản hà phạm. Từ thế kỷ thứ XV, thời Lê Thánh Tông, kết cấu của bộ máy triều chính đã có những bước tiến đáng kể, Ngự sử đài đã được đề cao về nhận thức cũng như trong thực tiễn. Ngự sử đài là cơ quan có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra toàn bộ hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước, hặc tấu tất cả mọi việc có ý nghĩa can gián những việc được xem là không đúng và chưa tốt của Vua và các quan lại; xem xét việc xét xử các vụ án, kiểm tra giám sát việc tuyển chọn đội ngũ quan lại; kiểm tra giám sát các kỳ thi hương, thi Hội, thi Đình. Ngự sử đài không nằm trong bộ máy quyền lực Nhà nước, mà nó đứng bên ngoài để thanh tra, kiểm tra. Ngự sử đài có tính độc lập cao, vì vậy việc thanh tra kiểm tra bảo đảm tính khách quan. Sau đó, để thanh tra công việc của lục bộ, Lê Thánh Tông còn cho lập thêm Lục khoa. Lục khoa có thẩm quyền thanh tra công việc của: Lại khoa, Lễ khoa, Hộ khoa, Binh khoa, Hình khoa và Công khoa [31, 32]. Đến triều Nguyễn, vua Minh Mệnh (1820 – 1840), Ngự sử đài được đổi thành Đô sát viện, nhưng vị trí, thẩm quyền, chức năng thi không đổi. Đô sát viện được vua Minh Mệnh hướng công việc vào thanh tra, kiểm tra hoạt động của bộ máy Nhà nước trong phạm vi toàn quốc. Ngoài Đô sát viện, triều đình còn có 16 quan Ngự sử làm nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra các địa phương. Dưới triều Lê, cũng như triều Nguyễn cũng quy định cho người dân có quyền dâng sớ mật tấu lên Vua bằng cách phong bao dán kín, đánh trống đẳng oan, các Pháp ty phải xem xét, điều tra và trả lời những tờ sớ mật tấu của dân...

Có thể nói, Ngự sử đài - Thanh tra, kiểm tra, giám sát khởi nguyên từ triều Trần. Đến triều Lê, từ thời Lê Thánh Tông thì chế định này phát triển khá đầy đủ và chặt chẽ. Đây chính là mô hình “cơ quan Thanh tra”, có thẩm quyền thanh tra, giám sát hoạt động của BMNN. Nổi lên ở thời kỳ này có những nội dung cần lưu ý sau: Đó là tính độc lập của cơ quan này, vị trí bộ máy của cơ quan này nằm ngoài hệ thống hành chính của triều đình, thẩm quyền rộng lớn, phẩm chất của đội ngũ thực thi quyền lực được đề cao và dựa vào



dân để thực hiện kiểm tra giám sát.

3.1. Thực trạng những quy định về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam

3.1.1. Thực trạng những quy định về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước giai đoạn từ năm 1945, đến năm 2010

Sự phát triển của thẩm quyền thanh tra từ năm 1945 đến năm 2010 là một chặng đường dài gắn với quá trình phát triển của bộ máy QLHCNN và thay đổi của đất nước. Mỗi giai đoạn lịch sử thẩm quyền thanh tra đều để lại những dấu ấn trong hoạt động QLHCNN.

3.1.1.1. Những quy định về thẩm quyền thanh tra từ năm 1945 đến giai đoạn có Pháp lệnh Thanh tra năm 1990

Ngay sau khi giành được độc lập, thiết lập nhà nước mới, tại các phiên họp ngày 4/10/1945, ngày 13/11/1945, ngày 14/11/1945, Chính phủ đã thảo luận và quyết định cần phải thành lập Ban Thanh tra đặc biệt. Ngày 23/11/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh 64/SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt. Theo Điều 2 Sắc lệnh 64/SL, Ban Thanh tra đặc biệt được giao thẩm quyền: “nhận các đơn khiếu nại của công dân; điều tra, hỏi chứng, xem xét tài liệu giấy tờ của các UBND hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho công việc giám sát; đình chức, bắt giam bất cứ nhân viên nào trong UBND hay của Chính phủ đã phạm lỗi trước khi mang ra Hội đồng Chính phủ hay Tòa án đặc biệt xét xử”. Sắc lệnh này là văn kiện pháp lý đầu tiên về thẩm quyền thanh tra. Ngay từ thời điểm này, nhiệm vụ, thẩm quyền của cơ quan thanh tra đã được xác định là: Nhận các đơn khiếu nại của nhân dân; điều tra, hỏi chứng, xem xét các tài liệu, giấy tờ của các UBND hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho công việc giám sát; đình chức, bắt giam bất cứ nhân viên nào trong UBND hay của Chính phủ đã phạm lỗi trước khi mang ra Hội đồng Chính phủ hay Tòa án đặc biệt xét xử; tịch biên hoặc niêm phong những tang vật và dùng mọi cách điều tra để lập một hồ sơ mang một phạm nhân ra Tòa án đặc biệt; Ban Thanh tra đặc biệt có thể truy tố cả các việc xảy ra trước ngày ban bố Sắc lệnh này; Ban Thanh tra đặc biệt có quyền đề nghị lên Chính phủ những điều cần sửa đổi trong các cơ quan.

Bên cạnh Ban Thanh tra đặc biệt, Đảng và Chính phủ thành lập các đặc ủy đoàn và các đặc phái viên hoạt động như một cơ quan thanh tra của Chính phủ. Hai định chế này có chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền: Kiểm tra các công việc của UBND và các CQHCCNN địa phương; chinh đốn các địa phương cho thống nhất; giải quyết với UBND địa phương các vấn đề thường xảy ra, trừ những việc có tính cách quan trọng phải báo cáo Chính phủ; liên lạc giữa Chính phủ Trung ương với các UBND địa phương; thu nạp các đơn từ khiếu nại hoặc nguyện vọng của quần chúng nhân dân; kiểm tra tình hình quân sự; động viên kháng chiến và tăng gia sản xuất; thu lượm ý kiến và nguyện vọng của cán bộ và nhân dân; xem xét các mặt hoạt động của các



CQHCCN, kiểm tra các cơ quan này trong việc lãnh đạo kháng chiến và sản xuất. “Nhiệm vụ của các đặc phái viên và các đặc ủy đoàn Chính phủ rất to lớn và nặng nề. Trên thực tế đặc ủy đoàn còn được Chính phủ ủy nhiệm những quyền hạn rất lớn: ngoài việc nắm tình hình về mọi mặt, có thể thay mặt Chính phủ giải quyết những vấn đề cần thiết tại chỗ, có thể cách chức từ chủ tịch tỉnh trở xuống...” [71, tr.26]. Xin nêu một ví dụ: “Đầu tháng 2-1946, Ban Thanh tra đặc biệt tiến hành thanh tra vụ tham ô của Chủ tịch UBND tỉnh X... Bằng phương thức trực tiếp đi điều tra vụ việc, Ban Thanh tra đặc biệt đã thu thập được những chứng cứ về hành vi tham ô của Chủ tịch tỉnh X, từ đó đã ra quyết định cách chức Chủ tịch tỉnh X...”. [72, tr.19].

Như vậy, trong thời gian này, thẩm quyền thanh tra có hai nội dung đặc biệt là: Thẩm quyền bắt giam, truy tố, đưa ra tòa để xét xử là thẩm quyền tư pháp và thẩm quyền quản lý hành chính của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN.

Ngày 18-12-1949. Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh 138-SL thành lập Ban Thanh tra Chính phủ thay thế cho Ban Thanh tra đặc biệt. Điều 5, Sắc lệnh này quy định: Ban Thanh tra Chính phủ có quyền hạn như sau:

- Phạm vi thanh tra: Các cơ quan của Chính phủ;
- Chất vấn các ủy viên Ủy ban kháng chiến hành chính và viên chức, đòi hỏi tài liệu và sổ sách cần thiết cho công việc thanh tra;
- Trong trường hợp đặc biệt và khẩn cấp, tạm huyền chức ủy viên và viên chức phạm lỗi;
- Đối với ủy viên kháng chiến hành chính thì từ cấp tỉnh trở xuống, Thanh tra sẽ báo cáo ngay cho cơ quan chỉ định hoặc công nhận để định đoạt về việc thay thế;
- Đối với những viên chức thì từ cấp Liên khu trở xuống, khi đó Thanh tra sẽ báo cáo ngay cho Ủy ban kháng chiến hành chính trực tiếp điều khiển để chỉ định người tạm thay trong khi chờ đợi sự quyết định của cơ quan có quyền bổ dụng [67, tr.39].

Cùng với các hoạt động thanh tra nhằm chấn chỉnh bộ máy, đôn đốc việc thi hành các chủ trương của Chính phủ kháng chiến, cơ quan thanh tra đã có thẩm quyền nhận và giải quyết nhiều vụ KNTC của nhân dân, cán bộ và chiến sĩ. Mặc dù chỉ có thẩm quyền đề nghị, nhưng những kiến nghị của thanh tra được lãnh đạo Đảng nhà nước quan tâm, lắng nghe nên hiệu quả của các kết luận, kiến nghị thanh tra là hết sức to lớn. Cùng với việc xử lý các vụ việc cụ thể là những đề nghị xác đáng trong việc sửa đổi nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý trong từng thời kỳ phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh và yêu cầu của công cuộc kháng chiến kiến quốc.

Như vậy, trong giai đoạn này, thẩm quyền đặc biệt trong lĩnh vực Tư pháp là đình chức, bắt giam, truy tố, cách chức... của Ban thanh tra đặc biệt, đặc ủy đoàn, đặc phái viên đã được bãi bỏ. Thẩm quyền của Ban Thanh tra Chính phủ được thể hiện đúng tính chất là tai mắt của Chính phủ - Cơ quan QLHCNN cao nhất.

Từ tháng 12, năm 1949, đến trước khi có Pháp lệnh Thanh tra 1990, cùng với việc ban hành các các định chế pháp luật, Đảng ta đã ban hành nhiều chỉ thị, nghị



quyết về công tác thanh tra. Các văn kiện đó đã thể hiện rõ nét về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của Thanh tra. Trong Chỉ thị số 50/CT-TW ngày 4/4/1962 của Ban Bí thư đã chỉ rõ: “Tổ chức Thanh tra chuyên nghiệp là tai mắt của cơ quan lãnh đạo các cấp, nó có nhiệm vụ giữ gìn dân chủ, kỷ luật Nhà nước, bảo đảm chấp hành nghiêm chỉnh các chủ trương, chính sách của Đảng và Chính phủ... Thanh tra có nhiệm vụ theo dõi, xem xét sự chấp hành đúng đắn đường lối, chính sách, nghị quyết, chỉ thị của Đảng và Chính phủ.... Trong Thông tri số 210-TT/TW ngày 22/12/1967 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về việc tăng cường tổ chức Ủy ban Kiểm tra của Đảng và đẩy mạnh công tác thanh tra của các CQNN, Ban Bí thư đã chỉ rõ: “Các cấp ủy và các Đảng đoàn phải hết sức chú trọng lãnh đạo, chỉ đạo công tác kiểm tra của Đảng, công tác thanh tra và xét xử khiếu tố của nhân dân: Không những chỉ lãnh đạo về nội dung mà phải chấn chỉnh và bổ sung về mặt tổ chức làm cho bộ máy tương xứng với nhiệm vụ”. Chỉ thị số 176/CT-TW ngày 18/4/1970 của Ban Bí thư Trung ương Đảng xác định: “Trong điều kiện Đảng lãnh đạo chính quyền càng phải tăng cường công tác kiểm tra của Đảng, công tác kiểm sát, thanh tra của Nhà nước để kịp thời phát hiện những ưu điểm, khuyết điểm của cán bộ, đảng viên... bảo đảm cho đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh”.

Về thẩm quyền thanh tra được Đảng và Nhà nước ta khẳng định qua vai trò, vị trí là cơ quan nhân danh quyền hành pháp, xem xét việc thực thi chính sách, pháp luật chủ yếu về kinh tế. Nghị định 01/CP ngày 3/01/1977 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về tổ chức và hoạt động của Ủy ban Thanh tra Chính phủ, quy định: “Ủy ban Thanh tra của Chính phủ là cơ quan của Hội đồng Chính phủ, có trách nhiệm thay mặt Hội đồng Chính phủ thanh tra một cách thường xuyên, kịp thời, chính xác việc thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và Chính phủ, kế hoạch và pháp luật của Nhà nước, chủ yếu về mặt kinh tế”.

Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng đã nhiều lần khẳng định vị trí, vai trò, thẩm quyền và tầm quan trọng của Thanh tra và đặc biệt nhấn mạnh công tác thanh tra, coi đó là một biện pháp quan trọng trong việc đánh giá việc thực hiện pháp luật, phát hiện và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật. Người cho rằng: “Muốn chống bệnh quan liêu, bệnh bàn giấy; muốn biết các nghị quyết có được thi hành không, thi hành có đúng không; muốn biết ai ra sức làm, ai làm cho qua chuyện, chỉ có một cách là khéo kiểm soát” [71, tr.287]. Hơn nữa, thanh tra còn đóng vai trò như một biện pháp phòng ngừa hữu hiệu các vi phạm pháp luật, Người nói: “Nếu Trung ương Đảng, Chính phủ có nghị quyết, chỉ thị đưa về các ngành, các địa phương, kết quả thế nào không có thanh tra khó mà biết được địa phương nào làm tốt, làm vừa, làm xấu; có làm hay không làm trên không biết, địa phương nhiều khi tự mình cũng không biết; trên không thấu dưới, dưới không thấu trên. Thanh tra để theo dõi xem các kế hoạch, chỉ thị, chính sách đó, các địa phương đã chấp hành thế nào”...



Có thể khẳng định, từ năm 1945, tới trước khi có Pháp lệnh Thanh tra 1990, trong bối cảnh đất nước vừa đấu tranh giải phóng dân tộc vừa xây dựng CNXH, thẩm quyền thanh tra chuyển biến theo hai thời kỳ: Thời kỳ đầu (1945-1949), BMNN ta còn non trẻ, xuất phát từ tính cấp thiết của tình hình chính trị, KT-XH, nên Thanh tra tập trung vào đối tượng tổ chức cá nhân trong thực hiện công vụ nhiệm vụ, không chỉ có thẩm quyền trong phạm vi hành pháp, quyền xử lý trực tiếp của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN mà có cả thẩm quyền của cơ quan tư pháp. Thời kỳ tiếp theo (1949-1990), Đảng và Nhà nước đã điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của thanh tra phù hợp với yêu cầu, nguyên lý QLHCNN và sự phát triển KT-XH. Thẩm quyền thanh tra được mở rộng, từ kiểm tra, kiểm soát công việc của công chức, viên chức trong BMNN, xem xét các KNTC của công dân đến thanh tra các hoạt động KT-XH. Đồng thời Nhà nước đã định hình tương đối rõ về thẩm quyền của Thanh tra trong phạm vi thẩm quyền QLHCNN.

3.1.1.2. Những quy định về thẩm quyền thanh tra từ giai đoạn có Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, đến khi có Luật Thanh tra năm 2010

Thứ nhất: Thẩm quyền thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch Nhà nước

Theo Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, thẩm quyền chung của các CQTTNN bao gồm: Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch Nhà nước của các cơ quan, tổ chức và cá nhân, kiến nghị cấp có thẩm quyền giải quyết hoặc giải quyết theo thẩm quyền các KNTC; chỉ đạo về tổ chức và hoạt động thanh tra đối với cơ quan, tổ chức hữu quan trong phạm vi chức năng của mình; tuyên truyền, hướng dẫn việc thực hiện pháp luật về thanh tra; kiến nghị với CQNN có thẩm quyền những vấn đề về QLHCNN cần sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các quy định phù hợp với yêu cầu của QLHCNN [61, Điều 8]. Điểm quan trọng nổi bật của Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 là đã quy định về thẩm quyền của các CQTTNN, tại điều 9 như sau:

“Yêu cầu cơ quan, đơn vị, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin cần thiết phục vụ cho việc thanh tra; yêu cầu cơ quan, đơn vị hữu quan cử người tham gia hoạt động thanh tra; trưng cầu giám định; yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp tài liệu, báo cáo bằng văn bản, trả lời những chất vấn của tổ chức Thanh tra hoặc thanh tra viên; khi cần thiết tiến hành kiểm kê tài sản; quyết định niêm phong tài liệu, kê biên tài sản khi có căn cứ để nhận định có vi phạm pháp luật; ra quyết định yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý; đình chỉ việc làm xét thấy đang hoặc sẽ gây tác hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và công dân; tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, chuyển công tác người đang cộng tác với tổ chức thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra, nếu xét thấy việc thi hành quyết định gây trở ngại cho việc thanh tra; cảnh cáo, tạm đình chỉ công tác nhân viên hà nước cố ý



cản trở việc thanh tra hoặc không thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định của tổ chức thanh tra hoặc thanh tra viên; kết luận, kiến nghị hoặc quyết định xử lý theo quy định của pháp luật; chuyển hồ sơ về việc vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra hình sự có thẩm quyền giải quyết, nếu xét thấy có dấu hiệu cấu thành tội phạm”. Đồng thời, Pháp lệnh cũng quy định thẩm quyền đối với người đã ra quyết định phải ra quyết định huỷ việc áp dụng các biện pháp quy định tại các Khoản 4, 5, 6 và biện pháp tạm đình chỉ công tác nhân viên nhà nước quy định tại Khoản 7 của Điều này khi xét thấy không còn cần thiết áp dụng. Có thể nói, Pháp lệnh Thanh tra 1990 đã thể hiện rõ nét “Thanh tra là công cụ của quản lý” và thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHC cũng được khẳng định rõ trong một văn bản pháp luật có tính pháp lý cao.

Luật Thanh tra năm 2004 đã xác định hoạt động thanh tra có mục đích, cũng chính là thẩm quyền: Phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật; phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động QLHCNN; bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân [36]. Như vậy, mặc dù hình thức thể hiện có khác nhau và có những sự điều chỉnh nhất định, nhưng thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức thanh tra nhà nước luôn được xác định là: thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, thực hiện nhiệm vụ trong phạm vi thẩm quyền của các cơ quan QLHCNN.

Luật Thanh tra năm 2004 cũng điều chỉnh toàn diện về tổ chức, hoạt động, thẩm quyền thanh tra. Điều 2 quy định: “Cơ quan thanh tra nhà nước tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý của cơ quan QLNN cùng cấp...”. Với quy định này, thẩm quyền, nội dung và đối tượng thanh tra rất rộng lớn. Phạm vi điều chỉnh không chỉ là xem xét việc chấp hành chính sách, pháp luật mà còn đánh giá cả việc thực hiện nhiệm vụ của các tổ chức, cá nhân. Luật Thanh tra năm 2004 cũng quy định phạm vi, giới hạn hoạt động thanh tra là “...cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý của cơ quan QLNN cùng cấp”. Điều này thể hiện mối quan hệ ràng buộc hữu cơ giữa thanh tra và quản lý. Nói cách khác, phạm vi thẩm quyền của cơ quan QLHCNN đến đâu thì Thanh tra có quyền hạn và trách nhiệm đến đó (cả về không gian, thời gian, đối tượng, nội dung...). Quyền hạn của tổ chức thanh tra khi tiến hành thanh tra về cơ bản cũng là những quyền hạn được quy định cho các cơ quan QLHCNN. Lần đầu tiên Luật đưa ra sự phân biệt giữa hai loại hình thanh tra với các thẩm quyền rõ ràng. Thẩm quyền nổi bật của thanh tra chuyên ngành là xử phạt hành chính theo quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính.

Quyền hạn của Thanh tra theo luật Thanh tra 2004 cũng có sự thay đổi căn bản. Nếu như Pháp lệnh Thanh tra 1990 quy định quyền hạn chung cho các CQTTNN trong quá trình tiến hành thanh tra, thì Luật Thanh tra 2004, quyền hạn này đã được “cá thể



hóa” cho các cá nhân trong hoạt động thanh tra (người ra quyết định thanh tra, trưởng Đoàn thanh tra, đoàn viên Đoàn thanh tra). Đoàn thanh tra có quyền báo cáo kết quả thanh tra, còn quyền ban hành kết luận thanh tra thuộc về người ra quyết định thanh tra. Trước đó, tại Pháp lệnh Thanh tra 1990 quy định Trưởng đoàn có quyền ra kết luận thanh tra.

Thứ hai: Thẩm quyền thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo

Năm 1991, Nhà nước ban hành Pháp lệnh KNTC của công dân thay thế cho Pháp lệnh giải quyết KNTC năm 1981. Điểm đặc biệt về thẩm quyền của thanh tra tại Pháp lệnh này là, ngoài nhiệm vụ tham mưu cho thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp giải quyết các đơn thư KNTC, cơ quan thanh tra các cấp còn có quyền trực tiếp ban hành quyết định giải quyết khiếu nại ở cấp giải quyết thứ hai. Pháp lệnh cũng qui định: Thanh tra tỉnh, Thanh tra nhà nước có thẩm quyền kháng nghị đối với quyết định giải quyết của tổ chức Thanh tra cấp dưới. Những quy định này thể hiện mong muốn tăng thêm thẩm quyền của cơ quan thanh tra nhằm đạt mục đích kiểm soát, tránh sai sót trong quá trình giải quyết. Tuy nhiên thực tiễn cho thấy, thẩm quyền này của thanh tra hầu như không được thực hiện do CQTTNN bị chi phối, lệ thuộc hoàn toàn vào thủ trưởng cơ quan QLHCNN. Hạn chế này đã được Luật KNTC năm 1998, khắc phục, điều chỉnh thêm cơ chế “ủy quyền”. Cụ thể là: Tổng Thanh tra Chính phủ giải quyết khiếu nại khi được Thủ tướng Chính phủ ủy quyền; Chánh Thanh tra cấp tỉnh giải quyết khiếu nại khi được chủ tịch UBND cấp tỉnh ủy quyền; Chánh Thanh tra cấp huyện giải quyết khiếu nại khi được chủ tịch UBND cấp huyện ủy quyền. Trên thực tế trong quá trình thực hiện, tính khả thi của định chế thẩm quyền này không cao. Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo sau này đã điều chỉnh lại, quy định cho các CQTTNN dừng lại trong phạm vi thẩm quyền tham mưu cho thủ trưởng cơ quan QLHCNN.

Thứ ba: Thẩm quyền thanh tra phòng chống tham nhũng

Ngày 26/6/1990, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Quyết định số 240/HĐBT về đấu tranh chống tham nhũng. Theo đó, Thanh tra có nhiệm vụ, thẩm quyền chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ (nay là Bộ Công an) và các ngành liên quan giúp Hội đồng Bộ trưởng hướng dẫn, theo dõi, đôn đốc việc thực hiện quyết định. Những quy định này đã đi vào thực tiễn thông qua các hoạt động của ngành Thanh tra. Thanh tra nhà nước đã kiểm tra một số bộ, ngành và địa phương, tổ chức nhiều cuộc họp kiểm điểm việc thực hiện Quyết định số 240/HĐBT. Thanh tra nhà nước đã có những báo cáo về tình hình tham nhũng, kịp thời phản ánh những mặt tích cực, các ngành và địa phương đã thực hiện tốt quyết định chống tham nhũng, đồng thời phát hiện hiện tượng “đánh trống bỏ dùi” ở một số cơ quan, tổ chức và kiến nghị các biện pháp giải quyết lên Quốc hội, Hội đồng Nhà nước và Hội đồng Bộ trưởng. Với thẩm quyền của mình, Thanh tra đã phát hiện nhiều hành vi tham nhũng làm thất thoát tiền và tài sản trị giá hàng trăm tỷ đồng, kiến nghị với Chính phủ và UBND các cấp xử lý kỷ luật hành chính nhiều cá nhân [80, tr.5].



Nhưng, theo quy định của Pháp lệnh Thanh tra 1990, các tổ chức thanh tra nhà nước chỉ có thẩm quyền kiến nghị xử lý những sai phạm được phát hiện qua thanh tra, còn việc có xử lý những sai phạm đó hay không, xử lý ở mức độ nào lại phụ thuộc vào quyết định của người có thẩm quyền xử lý. Mặt khác cũng chưa có những quy định cụ thể mang tính cưỡng chế, bắt buộc đối tượng thanh tra phải thực hiện các kết luận, kiến nghị của tổ chức thanh tra. Do vậy, không ít các vụ, việc có dấu hiệu tham nhũng đã được các tổ chức thanh tra làm rõ, kết luận, kiến nghị xử lý về kinh tế, hành chính đối với tập thể cá nhân, nhưng chậm được thực hiện, thực hiện không triệt để, không dứt điểm, thậm chí không thực hiện. Thực trạng này đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả của hoạt động thanh tra nói riêng và hoạt động QLHCNN nói chung, tạo ra sự “đề kháng” cho tiêu cực, tham nhũng, vi phạm pháp luật. Cũng theo quy định của Pháp lệnh Thanh tra 1990, các cơ quan thanh tra có thẩm quyền chuyển hồ sơ vụ việc sang cơ quan điều tra hình sự có thẩm quyền giải quyết nếu xét thấy có dấu hiệu cấu thành tội phạm. Tuy nhiên, quá trình thực hiện cho thấy, nhiều hồ sơ vi phạm pháp luật do cơ quan thanh tra chuyển sang chỉ được coi như tin báo tội phạm, kết quả điều tra, xử lý ít khi được thông tin lại.

Thứ tư: Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của thanh tra chuyên ngành

Sự ra đời của Hiến pháp năm 1992, cùng với chính sách đổi mới cơ chế quản lý và chủ trương phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, có sự điều tiết của Nhà nước đã thúc đẩy phát triển nhanh chóng nhiều lĩnh vực hoạt động được xã hội hóa, đặc biệt là hoạt động sản xuất, kinh doanh cũng như nhiều hoạt động văn hóa, xã hội khác. Cũng từ đây xuất hiện những yêu cầu quản lý, nên nhiều tổ chức thanh tra chuyên ngành thuộc các bộ, ngành đã hình thành. Loại hình này ra đời, được tổ chức và hoạt động trên căn cứ của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính 1990 và Nghị định về từng lĩnh vực. Pháp lệnh Thanh tra 1990 không đề cập rõ khái niệm thanh tra chuyên ngành. Tên gọi của các tổ chức thanh tra chuyên ngành cũng khác nhau, nơi là Thanh tra chuyên ngành, nơi là Thanh tra nhà nước chuyên ngành, có nơi gọi là Quản lý thị trường. Ở một số bộ, ngành ngoài tổ chức Thanh tra bộ, Thanh tra sở còn có Thanh tra chuyên ngành. Bộ Công thương có Thanh tra chuyên ngành về khoáng sản. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có Thanh tra chuyên ngành về kiểm dịch thực vật, về thú y và bảo vệ thực vật. Bộ Thủy sản có Thanh tra chuyên ngành về bảo vệ nguồn lợi thủy sản. Bộ Giao thông vận tải có Thanh tra chuyên ngành an toàn đường sắt, đường sông, đường bộ... Một số ngành, hoạt động thanh tra chuyên ngành hòa trong tổ chức thanh tra nhà nước, như: Thanh tra Tổng cục Du Lịch, Thanh tra Tổng cục Hải quan... Loại hình tổ chức này hoạt động với thẩm quyền của thanh tra nhà nước và thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Bản chất của thanh tra chuyên ngành là thanh tra nhà nước thuộc các cơ quan QLHCNN. Căn cứ để thanh tra chuyên ngành áp dụng cũng là các văn bản quản lý của nhà nước hoặc trên lĩnh vực chung, hoặc trên lĩnh vực chuyên ngành, kỹ thuật. Hoạt động của thanh tra chuyên ngành nhằm mục đích phục vụ



QLHCNN. Thanh tra chuyên ngành ngày càng phát triển và với tính chất khác biệt dẫn đến sự khác biệt về thẩm quyền so với thanh tra “truyền thống”. Sự hình thành và phát triển của thanh tra chuyên ngành với thẩm quyền vượt trội cũng là tất yếu khách quan xuất phát từ yêu cầu của QLHCNN.

Tóm lại: Trong giai đoạn này, những quy định trong Pháp lệnh Thanh tra 1990 là bước tiến pháp lý rất quan trọng về thẩm quyền, tạo thuận lợi cho cơ quan thanh tra thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên, về cơ bản cũng như Luật Thanh tra năm 2004, những nội dung của thẩm quyền vẫn chủ yếu là quyền hạn cụ thể trong quá trình tiến hành thanh tra, nhằm giúp cơ quan thanh tra có điều kiện làm rõ vụ việc, cùng một số quyền có tính chất tạm thời nhằm ngăn chặn kịp thời hành vi vi phạm. Còn thẩm quyền quyết định xử lý là thuộc về những người đứng đầu cơ quan QLHCNN. Tính độc lập tương đối của thanh tra cùng với thẩm quyền của thanh tra trong giai đoạn từ năm 2004 đến 2010 không còn như thời kỳ Pháp lệnh Thanh tra 1990.

3.1.2. Thực trạng quy định về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ khi có Luật Thanh tra năm 2010 đến nay

Thực trạng những quy định về Thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN hiện nay được thể hiện trong Luật Thanh tra 2010, như sau: “Cơ quan thanh tra nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện và giúp CQNN có thẩm quyền thực hiện QLNN về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN; tiến hành thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN theo quy định của pháp luật” [37, Điều 5]. Đây là cơ sở pháp lý để quy định các quyền hạn, thiết kế về tổ chức cũng như các quy định khác về thẩm quyền, trách nhiệm của từng cấp Thanh tra cùng các cá nhân trong hoạt động thanh tra. Đạo luật trên không phân định tổ chức CQTTNN thành lập theo cấp hành chính và tổ chức CQTTNN thành lập theo ngành, lĩnh vực mà chỉ quy định chung đối với các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra [37, Điều 4], bao gồm:

- Cơ quan Thanh tra nhà nước (Thanh tra Chính phủ; Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ; Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Thanh tra sở; Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh).
- Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành (một số tổng cục, cục thuộc bộ, chi cục thuộc sở).

Trên cơ sở quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra, pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN đã quy định CQTTNN cũng như những cá nhân có thẩm quyền trong các cơ quan này “trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện và giúp cơ quan QLNN có thẩm quyền thực hiện QLNN về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN; tiến hành thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN theo quy định của pháp luật”.

3.1.2.1. Những quy định về thẩm quyền quản lý nhà nước của Thanh tra

Điều 14 Luật Thanh tra 2010, quy định: “Thanh tra Chính phủ là cơ quan của Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện QLNN về công tác thanh tra,



giải quyết KNTC và PCTN trong phạm vi cả nước”, thẩm quyền này được thể hiện như sau:

Thứ nhất: Thẩm quyền xây dựng các văn bản pháp luật, ban hành các văn bản quy phạm về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN

Thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn “xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về thanh tra, về KNTC, chống tham nhũng trình cấp có thẩm quyền hoặc ban hành theo thẩm quyền” [37, Điều 15]. Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ xây dựng pháp luật về Thanh tra như sau: Xây dựng các dự án luật, pháp lệnh về Thanh tra để Chính phủ trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành và xây dựng nghị định hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh hoặc các văn bản pháp luật khác về Thanh tra trình Chính phủ ban hành theo thẩm quyền của Chính phủ; trong phạm vi thẩm quyền quản lý của Thanh tra Chính phủ, Tổng Thanh tra có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức thông tư, chỉ thị, quyết định để hướng dẫn việc thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN và thực hiện quyền thanh tra theo quy định của pháp luật.

Thứ hai: Thẩm quyền ban hành văn bản và chỉ đạo, hướng dẫn về nghiệp vụ thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN

Chủ thể QLNN về công tác thanh tra có thẩm quyền ban hành các văn bản về công tác, tổ chức và nghiệp vụ thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN được quy định tại Luật ban hành văn bản. Điều 15 Luật Thanh tra và Nghị định số 86/2011/NĐ-CP quy định: Thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn “Chỉ đạo về công tác, hướng dẫn về nghiệp vụ thanh tra; bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra đối với đội ngũ CB,CC làm công tác thanh tra”. Như vậy, Thanh tra Chính phủ có thẩm quyền ban hành các văn bản để thực hiện các nhiệm vụ trên, bao gồm:

- Ban hành các văn bản về công tác theo thẩm quyền thường sử dụng cho các hoạt động chỉ đạo, xây dựng và thực hiện chương trình công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN của các tổ chức thanh tra nhà nước ở địa phương và bộ, ngành.

- Ban hành các văn bản về tổ chức hướng dẫn, chỉ đạo trong lĩnh vực tổ chức của cơ quan Thanh tra, xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ đối với các CB,CC thanh tra bổ nhiệm, miễn nhiệm, đề bạt, điều động CB,CC, thanh tra viên, theo quy định.

- Ban hành các văn bản hướng dẫn về nghiệp vụ thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN chiếm vị trí quan trọng trong hệ thống văn bản pháp luật về Thanh tra. Đây là thẩm quyền quan trọng của nội dung QLNN về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Điều 15, điều 18, điều 21, điều 27 Luật Thanh tra quy định các chủ thể có thẩm quyền thanh tra có thẩm quyền ban hành những văn bản quản lý như: xây dựng chương trình công tác thanh tra hàng năm; đôn đốc, kiểm tra tổng kết, đánh giá về hiệu quả việc thực hiện chương trình công tác thanh tra; lập báo cáo, kiểm điểm công tác chỉ đạo, điều hành thực hiện công tác thanh tra, chỉ đạo, hướng dẫn công tác thanh tra đối



với tất cả các tổ chức thanh tra trong quá trình hoạt động (Khoản 5 Điều 2, Nghị định số 83/2012/NĐ-CP)

Thứ ba: Thẩm quyền hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN.

Luật Thanh tra xác định Thanh tra Chính phủ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra[37]. Thẩm quyền này cũng được quy định cho các CQTTNN các cấp, các ngành trong Khoản 1 Điều 17, Điều 21, Điều 27. Thẩm quyền tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật và kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật đó có những nét đặc thù, thể hiện qua hai khía cạnh:

- Hướng dẫn việc thực hiện các quy định pháp luật về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN đối với các cấp, các ngành. Theo quy định của pháp luật về thanh tra thì các cơ quan QLHCNN chịu sự điều chỉnh của hệ thống pháp luật này có trách nhiệm tổ chức, thực hiện các quy định pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Luật pháp dù có tiến bộ, nhưng không có việc hướng dẫn thống nhất sẽ dẫn đến việc hiểu và thực hiện không thống nhất. Hướng dẫn việc thực hiện các quy định pháp luật đối với các cơ quan, tổ chức là nghĩa vụ, là thẩm quyền thuộc chức năng QLNN về công tác thanh tra.

- Đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các quy định pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN đối với các tổ chức thanh tra thuộc hệ thống thanh tra nhà nước. Nói cách khác là đôn đốc, kiểm tra việc thi hành pháp luật về thanh tra đối với các cơ quan trực tiếp có trách nhiệm áp dụng các văn bản pháp luật này trong quá trình hoạt động.

Thứ tư: Thẩm quyền tuyên truyền, hướng dẫn và phổ biến pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN

Tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN có vị trí quan trọng trong việc thực thi pháp luật, là khâu đầu tiên của hoạt động thực thi pháp luật, luôn được quan tâm trong quá trình QLHCNN. Đối tượng chịu sự điều chỉnh của pháp luật Thanh tra rất rộng, bao hàm các cơ quan, tổ chức và cá nhân. Các cơ quan QLHCNN về công tác thanh tra là chủ thể quản lý, có trách nhiệm nghiên cứu, xây dựng, ban hành và hướng dẫn các văn bản pháp luật, phổ biến, tuyên truyền các quy định của pháp luật về thanh tra, KNTC và PCTN, giúp các đối tượng tuân thủ. Điều 7, Điều 10, Điều 13, Điều 16 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP đã quy định trách nhiệm tuyên truyền, hướng dẫn và phổ biến pháp luật phải thuộc về các cơ quan Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện, Thanh tra sở.

Những quy định về thẩm quyền QLNN về thanh tra, trong thực tế trước khi có Luật Thanh tra năm 2010, các CQTTNN cũng đã thực hiện, nhưng chưa được quy định cụ thể trong Luật Thanh tra và các văn bản quy phạm.

3.1.2.2. *Những quy định về thẩm quyền thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng*

Thẩm quyền thanh tra của cơ quan thanh tra, những người tiến hành thanh tra là



quyền hạn cụ thể, trực tiếp trong quá trình thực hiện một cuộc thanh tra.

Thứ nhất: Thẩm quyền thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn

Một là, thẩm quyền xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra. Điều 37 Luật Thanh tra quy định: “Hoạt động thanh tra được thực hiện dưới hình thức thanh tra theo chương trình, kế hoạch và thanh tra đột xuất; Thanh tra theo kế hoạch được tiến hành theo kế hoạch đã được phê duyệt”. Luật cũng đã quy định cụ thể cho người đứng đầu các tổ chức thanh tra phải trình chương trình, kế hoạch thanh tra năm sau lên thủ trưởng cơ quan quản lý trực tiếp. Những quy định về xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra này là tiền đề cho các cơ quan thanh tra tiến hành CCHC trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, hạn chế chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động của các cơ quan thanh tra đối với doanh nghiệp và cơ quan, đơn vị; đồng thời để đối tượng thanh tra có kế hoạch, sắp xếp công việc, bố trí thời gian, chuẩn bị tài liệu phục vụ Đoàn thanh tra. Luật Thanh tra cũng quy định, ngoài những cuộc thanh tra đột xuất thì việc tiến hành thanh tra phải trên cơ sở của chương trình, kế hoạch được cấp thẩm quyền phê duyệt. Chương trình, kế hoạch thanh tra theo quy định phải xây dựng hàng năm, và cho từng cuộc thanh tra. Đây là quy định bắt buộc nhằm thực hiện nhiệm vụ có hiệu quả, thực hiện CCHC, tạo sự chủ động trong công việc của các cơ quan thanh tra và đối tượng thanh tra.

Hai là, thẩm quyền ban hành quyết định thanh tra. Theo Khoản 2 Điều 43 Luật Thanh tra, thẩm quyền ra quyết định thanh tra do thủ trưởng cơ quan thanh tra ban hành. Trường hợp vụ việc phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp hoặc ảnh hưởng lớn đến tình hình CT-XH ở địa phương, bộ, ngành hoặc vì lý do cần thiết khác thì thủ trưởng cơ quan QLHCNN ra quyết định thanh tra. Thủ trưởng cơ quan QLHCNN có thẩm quyền ra quyết định thanh tra hoặc trên cơ sở từ đề nghị của cơ quan thanh tra. Luật cũng quy định thẩm quyền cụ thể như sau:

- Đối với việc ban hành quyết định thanh tra hành chính theo kế hoạch: Căn cứ kế hoạch thanh tra, Tổng Thanh tra Chính phủ, Chánh thanh tra các cấp, các ngành ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện nhiệm vụ thanh tra. Đối với vụ việc phức tạp, liên quan đến trách nhiệm quản lý của nhiều cơ quan, đơn vị; căn cứ kế hoạch thanh tra, bộ trưởng, chủ tịch UBND cấp tỉnh, giám đốc sở, chủ tịch UBND cấp huyện có thẩm quyền ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện nhiệm vụ thanh tra. Đối với vụ việc đặc biệt phức tạp, liên quan đến trách nhiệm quản lý của nhiều cấp, nhiều ngành, căn cứ kế hoạch thanh tra, bộ trưởng, chủ tịch UBND cấp tỉnh, giám đốc sở, chủ tịch UBND cấp huyện có thẩm quyền ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra liên ngành.

- Đối với việc ban hành quyết định thanh tra hành chính đột xuất: Tổng Thanh tra Chính phủ, Chánh Thanh tra các cấp, các ngành có thẩm quyền ra quyết định thanh tra đột xuất, thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện nhiệm vụ thanh tra và gửi quyết định thanh tra đột xuất đến thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp để báo cáo.



- Đối với vụ việc phức tạp, liên quan đến trách nhiệm quản lý của nhiều cơ quan, đơn vị thì thủ trưởng cơ quan QLHCNN có thẩm quyền ra quyết định thanh tra đột xuất, thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện nhiệm vụ thanh tra.

- Đối với vụ việc đặc biệt phức tạp, liên quan đến trách nhiệm quản lý của nhiều cấp, nhiều ngành thì thủ trưởng cơ quan QLHCNN có thẩm quyền ra quyết định thanh tra đột xuất và thành lập Đoàn thanh tra liên ngành để thực hiện nhiệm vụ thanh tra.

Ba là, thẩm quyền khi tiến hành thanh tra được thông qua các quyền hạn của những người tham gia các cuộc thanh tra. Luật Thanh tra 2010 không có nhiều thay đổi so với quy định tại Luật Thanh tra 2004, cụ thể là:

- Trưởng Đoàn thanh tra có quyền hạn: Tổ chức, chỉ đạo các thành viên trong Đoàn thanh tra thực hiện đúng nội dung, đối tượng, thời hạn đã ghi trong quyết định thanh tra; kiến nghị với người ra quyết định thanh tra áp dụng các biện pháp thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra theo quy định của Luật Thanh tra để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ được giao; yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo bằng văn bản, giải trình về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; khi thấy cần thiết có thể kiểm kê tài sản liên quan đến nội dung thanh tra của đối tượng thanh tra; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra cung cấp, thông tin tài liệu đó; yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý; quyết định niêm phong tài liệu của đối tượng thanh tra khi có căn cứ cho rằng có vi phạm pháp luật; tạm đình chỉ hoặc kiến nghị người có thẩm quyền đình chỉ việc làm khi xét thấy việc làm đó gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và cá nhân; kiến nghị người có thẩm quyền tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, chuyển công tác, cho nghỉ hưu đối với người đang cộng tác với cơ quan thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra nếu xét thấy việc thi hành quyết định đó gây trở ngại cho việc thanh tra [93, Điều 46].

- Thành viên Đoàn thanh tra có quyền hạn: Thực hiện các nhiệm vụ theo sự phân công của trưởng Đoàn thanh tra; yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo bằng văn bản, giải trình về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu đó; kiến nghị với trưởng Đoàn thanh tra áp dụng các biện pháp thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của trưởng Đoàn thanh tra theo qui định của Luật Thanh tra để đảm bảo thực hiện nhiệm vụ được giao; kiến nghị xử lý các vấn đề khác liên quan tới nội dung thanh tra; báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao với trưởng Đoàn thanh tra và chịu trách nhiệm trước trưởng Đoàn và trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, khách quan của nội dung đã báo cáo [93, Điều 47].

- Người ra quyết định thanh tra có quyền hạn: Chỉ đạo, kiểm tra, giám sát Đoàn thanh tra thực hiện đúng nội dung quyết định thanh tra; yêu cầu đối tượng thanh tra



cung cấp thông tin, tài liệu, báo cáo bằng văn bản, giải trình về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu đó; trưng cầu giám định về những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra; yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép được cấp hoặc sử dụng trái pháp luật khi xét thấy cần ngăn chặn ngay việc vi phạm pháp luật hoặc để xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận hoặc xác minh tình tiết làm chứng cứ cho việc kết luận, xử lý; tạm đình chỉ hoặc kiến nghị người có thẩm quyền đình chỉ việc làm khi xét thấy việc làm đó gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và cá nhân; yêu cầu tổ chức tín dụng tổ chức tín dụng nơi đối tượng thanh tra có tài khoản phong tỏa tài khoản đó để phục vụ việc thanh tra khi có căn cứ cho rằng đối tượng thanh tra tẩu tán tài sản, thực hiện quyết định thu hồi tiền, tài sản của thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước hoặc thủ trưởng cơ quan QLHCNN ký; kiến nghị người có thẩm quyền tạm đình chỉ việc thi hành quyết định kỷ luật, chuyển công tác, cho nghỉ hưu đối với người đang cộng tác với cơ quan thanh tra hoặc đang là đối tượng thanh tra nếu xét thấy việc thi hành quyết định đó gây trở ngại cho việc thanh tra; kiến nghị người có thẩm quyền tạm đình chỉ công tác và xử lý đối với CB, CC cố ý cản trở việc thanh tra hoặc không thực hiện yêu cầu, kiến nghị, quyết định thanh tra; quyết định xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị người có thẩm quyền xử lý kết quả thanh tra; kiểm tra đôn đốc thực hiện quyết định xử lý về thanh tra; quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép bị thất thoát do hành vi vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra gây ra; giải quyết KNTC liên quan đến trách nhiệm của trưởng Đoàn thanh tra, các thành viên khác của Đoàn thanh tra; đình chỉ, thay đổi trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra khi không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ hoặc có hành vi vi phạm pháp luật hoặc là người thân thích với đối tượng thanh tra hoặc vì lý do khách quan khác mà không thể thực hiện nhiệm vụ thanh tra; kết luận về nội dung thanh tra; chuyển hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra khi phát hiện có dấu hiệu của tội phạm, đồng thời thông báo bằng văn bản cho Viện kiểm sát cùng cấp biết [78].

Bốn là, thẩm quyền ban hành kết luận thanh tra: Kết luận thanh tra và việc thực hiện kết luận thanh tra là biểu hiện tập trung của thẩm quyền thanh tra, do người ban hành quyết định thanh tra ký. Điều 50 Luật Thanh tra qui định trong quá trình ra văn bản kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra có quyền yêu cầu trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra báo cáo các vấn đề liên quan tới nội dung thanh tra; yêu cầu đối tượng thanh tra giải trình để làm rõ thêm những vấn đề cần thiết phục vụ cho việc ra kết luận thanh tra. Nếu thủ trưởng cơ quan QLHCNN là người ra quyết định thanh tra thì kết luận phải được gửi cho thủ trưởng cơ quan thanh tra cùng cấp. Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm tổ chức việc công bố kết luận thanh tra hoặc gửi kết luận thanh tra cho đối tượng thanh tra.



Năm là, thẩm quyền đưa ra biện pháp xử lý trong kết luận thanh tra. Điều 50 Luật Thanh tra quy định hai trường hợp: Hoặc là biện pháp xử lý hoặc là kiến nghị biện pháp xử lý. Điều này thích hợp khi thủ trưởng cơ quan QLHCNN là người ký kết luận thanh tra thì trong kết luận này có thể đưa ra ngay biện pháp xử lý. Tuy nhiên, nếu người ký kết luận thanh tra là chánh thanh tra thì việc đưa ra biện pháp xử lý là vượt khỏi thẩm quyền của họ nên chỉ có thể đưa ra kiến nghị biện pháp xử lý. Quy định này thể hiện tại Nghị định số 33/2015/NĐ-CP ngày 27/3/2015 về thực hiện kết luận thanh tra. Nghị định trên nêu rõ thẩm quyền và trách nhiệm chỉ đạo thực hiện kết luận thanh tra, là của cơ quan QLHCNN.

Tóm lại, thực trạng những quy định về thẩm quyền tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra trong Luật Thanh tra 2010 và các văn bản kèm theo đã tập trung chủ yếu vào quyền hạn của người ra quyết định thanh tra, trong đó đặc biệt là quyền xử lý, kiến nghị xử lý, quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép bị thất thoát do hành vi vi phạm pháp luật mà đối tượng thanh tra gây ra. Nếu người ban hành kết luận thanh tra, kiến nghị, xử lý là thủ trưởng cơ quan QLHCNN thì thuận lợi. Nhưng người ban hành kết luận là thủ trưởng CQTTNN phải thông qua người đứng đầu cơ quan QLHCNN thì việc xử lý gặp nhiều khó khăn. Kết luận thanh tra chuẩn mực của thủ trưởng CQTTNN không có hiệu lực thi hành trực tiếp, phải thông qua hoạt động quản lý của người đứng đầu cơ quan chủ quản.

Khác biệt với thanh tra hành chính, thẩm quyền xử lý trực tiếp được trao cho thanh tra chuyên ngành. Quyền xử phạt được trao trực tiếp cho thanh tra viên. Nghị định số 07/2012/NĐ-CP ngày 09/2/2012 của Chính phủ quy định về cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành là Thanh tra bộ, Thanh tra sở hoặc cơ quan QLHCNN được giao chức năng thanh tra chuyên ngành được xử lý, xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

Thứ hai: Thẩm quyền tiến hành thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo

Theo quy định tại Luật Khiếu nại năm 2014 thì, Thanh tra được xác định là cơ quan tham mưu “giúp” cho thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp trong quá trình giải quyết các vụ việc KNTC. Thẩm quyền ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo thuộc người đứng đầu cơ quan QLHCNN. Đây là vai trò mang tính chất truyền thống của ngành Thanh tra. Điều 25 Luật Khiếu nại quy định thẩm quyền của Chánh thanh tra các cấp:

- “Giúp thủ trưởng cơ quan QLNN cùng cấp tiến hành kiểm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan QLNN cùng cấp khi được giao”.

- “Giúp thủ trưởng cơ quan QLNN cùng cấp theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các cơ quan thuộc quyền quản lý trực tiếp của thủ trưởng trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật”.



“Trường hợp phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về khiếu nại gây thiệt hại đến lợi ích của nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức thì kiến nghị thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp hoặc kiến nghị người có thẩm quyền áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm”.

Trong quá trình thẩm tra, xác minh, người có trách nhiệm xác minh có các thẩm quyền sau: Yêu cầu người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu và chứng cứ về nội dung khiếu nại; yêu cầu người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan giải trình bằng văn bản về nội dung liên quan khiếu nại; triệu tập người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; trung cầu giám định; tiến hành các biện pháp kiểm tra, xác minh khác theo quy định của pháp luật; báo cáo kết quả xác minh và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả xác minh. Căn cứ báo cáo kết quả thẩm tra, xác minh của Chánh thanh tra, thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp ra quyết định giải quyết khiếu nại theo quy định.

Trong Luật Tố cáo, các quy định về thẩm quyền của thanh tra cũng được xác định tương tự như trong Luật Khiếu nại, thậm chí có phần hạn chế hơn so với thẩm quyền giải quyết khiếu nại, bởi vì tố cáo rất đa dạng và thuộc thẩm quyền của nhiều cơ quan khác nhau. Cụ thể như sau:

Một là, về nguyên tắc xác định thẩm quyền giải quyết, theo Điều 12 Luật Tố cáo quy định: Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của CB,CC do người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý CB,CC đó giải quyết. Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức do người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó giải quyết. Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của CB,CC thuộc thẩm quyền quản lý của nhiều cơ quan, tổ chức do người đứng đầu cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý CB,CC bị tố cáo phối hợp với các cơ quan, tổ chức có liên quan giải quyết; tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của CB,CC có dấu hiệu tội phạm do cơ quan tiến hành tố tụng giải quyết theo quy định về tố tụng hình sự.

Hai là, về thẩm quyền giải quyết, Điều 31 Luật Tố cáo quy định: Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân mà nội dung liên quan đến chức năng QLHCNN của cơ quan nào thì cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết. Người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính trong cơ quan QLHCNN có thẩm quyền giải quyết tố cáo đối với hành vi vi phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý được giao, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

Tố cáo có nội dung liên quan đến chức năng QLHCNN của nhiều cơ quan thì các cơ quan có trách nhiệm phối hợp để xác định thẩm quyền giải quyết hoặc báo cáo



cơ quan QLHCNN cấp trên quyết định giao cho một cơ quan chủ trì giải quyết; tổ cáo có nội dung thuộc thẩm quyền giải quyết của nhiều cơ quan thì cơ quan thụ lý đầu tiên có thẩm quyền giải quyết. Tổ cáo hành vi vi phạm pháp luật có dấu hiệu tội phạm do cơ quan tiến hành tố tụng giải quyết theo quy định của pháp luật về tố tụng hình sự.

Thẩm quyền của Tổng Thanh tra Chính phủ như sau:

- Xác minh nội dung tổ cáo, kết luận nội dung xác minh, kiến nghị biện pháp xử lý tổ cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của Thủ tướng Chính phủ khi được giao;
- Xem xét, kết luận việc giải quyết tổ cáo mà bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, chủ tịch UBND cấp tỉnh đã giải quyết nhưng có dấu hiệu vi phạm pháp luật; trường hợp kết luận việc giải quyết có vi phạm pháp luật thì kiến nghị Thủ tướng Chính phủ xem xét, giải quyết lại.

Thẩm quyền của các CQTTNN được quy định thông qua trách nhiệm của Chánh thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ, Chánh thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Chánh thanh tra sở, Chánh thanh tra cấp huyện như sau:

- Xác minh nội dung tổ cáo, kết luận nội dung xác minh, kiến nghị biện pháp xử lý tổ cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của người đứng đầu cơ quan QLHCNN cùng cấp khi được giao;
- Xem xét, kết luận việc giải quyết tổ cáo mà người đứng đầu cơ quan cấp dưới trực tiếp của người đứng đầu cơ quan QLHCNN cùng cấp đã giải quyết nhưng có dấu hiệu vi phạm pháp luật; trường hợp có căn cứ cho rằng việc giải quyết tổ cáo có vi phạm pháp luật thì kiến nghị người đứng đầu cơ quan QLHCNN cùng cấp xem xét, giải quyết lại.

Từ các qui định nêu trên, cho thấy: Thẩm quyền thanh tra trong giải quyết tổ cáo không khác nhiều, có phần hạn chế hơn so với thẩm quyền giải quyết các khiếu nại. Thẩm quyền cũng dừng lại ở công đoạn là tham mưu cho thủ trưởng cơ quan QLHCNN trong việc giải quyết tổ cáo đối với CB,CC về hành vi vi phạm liên quan đến nhiệm vụ, công vụ. Thẩm quyền này cũng chỉ được thực hiện khi được thủ trưởng cơ quan QLHCNN giao cho thẩm tra, xác minh. Điều đặc biệt cần lưu ý là các tổ cáo đối với CB,CC thuộc diện cấp ủy quản lý thì việc giải quyết thuộc thẩm quyền của cơ quan kiểm tra Đảng các cấp. Vì vậy, theo các quy định của pháp luật, thẩm quyền giải quyết tổ cáo của CQTTNN bị hạn chế bởi khuôn khổ phạm vi và trách nhiệm.

Thứ ba: Thẩm quyền tiến hành thanh tra phòng chống tham nhũng

Trong PCTN, quy định về thẩm quyền thanh tra gồm: Thẩm quyền thực hiện các biện pháp phòng ngừa và phát hiện, phối hợp xử lý tham nhũng. Vai trò của thanh tra trong thực hiện thẩm quyền phòng ngừa chủ yếu là xây dựng, ban hành các văn bản quy định về minh bạch tài sản, thu nhập của CB,CC; chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi đề xảy ra tham nhũng... Trách nhiệm và thẩm quyền của thanh tra trong PCTN được khẳng định từ rất lâu, nhưng thường được hiểu như một hệ quả của hoạt động thanh tra và giải quyết các KNTC. Những



quy định gần đây trong Luật Thanh tra, Luật PCTN, thẩm quyền và trách nhiệm của thanh tra mới được quy định như một thẩm quyền riêng, được thể hiện qua các phương diện sau:

Một là, thẩm quyền phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng. Điều 2, Luật Thanh tra năm 2010 quy định: “Mục đích thanh tra nhằm phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với CQNN có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật... bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân”. Tuy nhiên, nếu chỉ dừng lại ở mục đích phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật nói chung thì chưa đủ, thanh tra còn có thẩm quyền phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng một cách chủ động. Việc chủ động này theo các quy định phải có ngay từ khi hoạch định chương trình, kế hoạch công tác, định hướng hoạt động thanh tra vào các đối tượng là ngành, lĩnh vực dễ xảy ra tiêu cực, tham nhũng, hoặc những khâu quan trọng của quản lý, dễ xảy ra tình trạng lạm dụng quyền lực, có nhiều sơ hở là “mảnh đất” của tham nhũng. Luật pháp còn quy định trong quá trình thanh tra, thẩm quyền, trách nhiệm chủ động phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng cũng luôn phải đặt ra, gắn với mục tiêu phát hiện, xử lý hành vi vi phạm pháp luật nói chung. Khi đã phát hiện vụ việc, hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thì trong phạm vi thẩm quyền của mình, thanh tra phải “cá thể hóa” trách nhiệm; đồng thời, làm rõ biểu hiện vụ lợi của những người có liên quan trong vụ việc để có thể kết luận được hành vi tham nhũng, từ đó xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị người có thẩm quyền xử lý trách nhiệm của người thực hiện hành vi tham nhũng, tài sản tham nhũng hoặc chuyển sang cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân. Tuân thủ đầy đủ các quy định trên là công việc khó khăn khi thực hiện thẩm quyền, đòi hỏi ngành Thanh tra phải có những chuyển biến về nhận thức cũng như trang bị kỹ năng cần thiết cho CB, CC thanh tra nhằm đáp ứng những yêu cầu của thực tiễn.

Hai là, thẩm quyền phối hợp phát hiện, xử lý tham nhũng. Theo quy định tại Điều 7 của Luật PCTN thì, CQTTNN có trách nhiệm phối hợp với cơ quan kiểm toán nhà nước, cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án và các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác có liên quan trong việc phát hiện hành vi tham nhũng, xử lý người có hành vi tham nhũng. Thông qua hoạt động thanh tra, CQTTNN có thể phát hiện, kết luận về hành vi tham nhũng và áp dụng một số biện pháp xử lý theo thẩm quyền. Trách nhiệm phối hợp giữa thanh tra với các cơ quan chức năng trong phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng không phải chỉ đặt ra ở một thời điểm cụ thể nào đó trong quá trình thanh tra mà được đặt ra trong suốt quá trình xem xét, xử lý hành vi tham nhũng. Có hoạt động phối hợp cần phải tiến hành trước khi triển khai thanh tra, như việc trao đổi thông tin, tài liệu về dấu hiệu tiêu cực, tham nhũng của đối tượng thanh tra. Có hoạt động phối hợp phải thực hiện trong khi tiến hành hoạt động thanh tra. Ví dụ, trong việc kết luận về một hành vi tham nhũng có dấu hiệu tội phạm để chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra, đối với



những vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp, liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành, nếu thấy cần thiết thì trước khi kết luận, kiến nghị khởi tố, thanh tra có thể tổ chức họp với liên ngành gồm: Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát cùng cấp để phân tích, đánh giá những tài liệu đã thu thập được. Nếu thống nhất xác định vụ việc đã rõ dấu hiệu tội phạm thì thanh tra sẽ chuyển hồ sơ đến cơ quan điều tra để xử lý theo quy định của pháp luật.

Trách nhiệm phối hợp chủ yếu được đặt ra sau khi hoạt động thanh tra đã kết thúc. Khi phát hiện, kết luận có dấu hiệu tội phạm, CQTTNN phải phối hợp cung cấp hồ sơ, tài liệu để cơ quan điều tra tiếp tục xem xét, xử lý. Hoặc khi thanh tra kết luận, kiến nghị việc xử lý CB,CC, vi phạm, thu hồi tài sản tham nhũng... thì thanh tra phải có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan chức năng liên quan như cơ quan quản lý CB,CC, cơ quan quản lý tài chính để bảo đảm những kiến nghị của mình được thực hiện và việc xử lý hành vi tham nhũng đạt kết quả. Thực hiện tốt trách nhiệm phối hợp trong trường hợp này còn khắc phục được tình trạng bất đồng quan điểm về một vụ việc giữa thanh tra – cơ quan điều tra – Viện kiểm sát nhân dân.

Ba là, thẩm quyền bảo đảm thi hành kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra đối với hành vi tham nhũng. Đối với các cuộc thanh tra do thủ trưởng CQTTNN ra quyết định, khi phát hiện hành vi, tài sản tham nhũng, cơ quan thanh tra có thể áp dụng các biện pháp xử lý theo thẩm quyền của người ra quyết định thanh tra là thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát do hành vi tham nhũng gây ra, chuyển hồ sơ có dấu hiệu tội phạm tham nhũng sang cơ quan điều tra. Trong trường hợp đối tượng bị xử lý không chấp hành quyết định thu hồi tài sản hoặc có biểu hiện tẩu tán tài sản thì cơ quan thanh tra có nhiệm vụ phải yêu cầu tổ chức tín dụng nơi đối tượng thanh tra có tài khoản phong tỏa tài khoản đó. Đây không chỉ là thẩm quyền mà còn là nhiệm vụ, là trách nhiệm của CQTTNN.

Trong thực tiễn hoạt động, nhiều trường hợp thanh tra phát hiện hành vi vi phạm pháp luật và chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra, nhưng sau đó cơ quan điều tra ra quyết định không khởi tố. Thậm chí có trường hợp cơ quan điều tra đã khởi tố theo kiến nghị của thanh tra, nhưng Viện kiểm sát lại không phê chuẩn. Trong các trường hợp nêu trên, nếu cơ quan thanh tra không đồng ý với quyết định không khởi tố của cơ quan điều tra thì có quyền kiến nghị với Viện kiểm sát cùng cấp và báo cáo cơ quan điều tra cấp trên. Trường hợp không đồng ý với quyết định của Viện kiểm sát thì có quyền kiến nghị Viện kiểm sát cấp trên trực tiếp. Do việc kiến nghị, báo cáo là thẩm quyền, nên trong một vụ việc vi phạm pháp luật, khi không đồng ý với quyết định của cơ quan điều tra hoặc Viện kiểm sát thì thanh tra có hai lựa chọn: Có kiến nghị, báo cáo hoặc không. Nếu không đồng ý với quyết định của cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, thanh tra không thực hiện quyền kiến nghị, báo cáo của mình theo quy định là không làm đúng thẩm quyền, trách nhiệm.

3.2.1.3. Những quy định về thẩm quyền thanh tra lại và xem xét lại việc giải



quyết khiếu nại có vi phạm pháp luật

Thanh tra lại là một định chế mới mẻ được quy định trong Luật Thanh tra năm 2010. Nghị định 86/2011/NĐ-CP đã dành một chương (Chương 4) quy định về thanh tra lại, gồm 6 điều, từ Điều 47 đến Điều 52, bao gồm thẩm quyền, căn cứ, quyết định thanh tra lại, thời hạn, thời hiệu thanh tra lại, nhiệm vụ, quyền hạn của người ra quyết định thanh tra, trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra và báo cáo kết quả, kết luận thanh tra lại.

Thứ nhất: Thẩm quyền thanh tra lại.

Thanh tra lại là việc xem xét lại vụ việc mà trước đó người có thẩm quyền đã ký kết luận thanh tra, nhưng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong quá trình thanh tra, làm sai lệch bản chất của sự việc hoặc chưa phát hiện được vi phạm. Luật Thanh tra năm 2010 đã quy định thanh tra lại theo hướng thủ trưởng CQTTNN có thẩm quyền thanh tra đối với các vụ việc mà thủ trưởng các cơ quan chuyên môn cùng cấp, thủ trưởng cơ quan QLHCNN và thủ trưởng CQTTNN cấp dưới kết luận khi có hành vi vi phạm pháp luật. Luật Thanh tra tuy không quy định thành chương, mục, điều, khoản riêng về thanh tra lại nhưng trong các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của thủ trưởng CQTTNN các cấp, đã xác định thẩm quyền đó.

Thẩm quyền của thủ trưởng CQTTNN có vai trò đặc biệt trong hoạt động thanh tra lại. Khi CQTTNN cấp trên thanh tra lại thì cơ quan thanh tra cấp dưới có trách nhiệm là đầu mối chính nhằm phối hợp, cung cấp thông tin làm rõ vụ việc. Trách nhiệm như sau: Cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời, khách quan, trung thực nhằm làm rõ nội dung thanh tra lại theo yêu cầu của Đoàn thanh tra lại; chấp hành các quyết định, yêu cầu của Đoàn thanh tra trong việc phối hợp làm rõ vụ việc thanh tra lại. Đặc biệt là việc thực hiện các yêu cầu đối với CB,CC, thanh tra viên đã tham gia Đoàn thanh tra trước đây phối hợp cung cấp thông tin, làm rõ vấn đề có liên quan đến nội dung thanh tra lại, giúp thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp triển khai thực hiện các biện pháp cần thiết nhằm khắc phục hậu quả gây ra bởi hành vi trái pháp luật trong hoạt động thanh tra trước đây theo yêu cầu của người có thẩm quyền hoặc của Đoàn thanh tra lại và thực hiện, đôn đốc thực hiện các quyết định xử lý, kết luận về thanh tra lại.

Thứ hai: Thẩm quyền xem xét lại việc giải quyết khiếu nại có vi phạm pháp luật

Luật khiếu nại quy định thẩm quyền xem xét lại việc giải quyết khiếu nại có vi phạm. Nghị định 75/2012/NĐ-CP đã quy định cụ thể như sau (Điều 20): Khi phát hiện việc giải quyết khiếu nại vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức hoặc có tình tiết mới làm thay đổi nội dung vụ việc khiếu nại, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu người có thẩm quyền giải quyết lại vụ việc khiếu nại hoặc giao Tổng Thanh tra Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ kiểm tra, xem xét lại vụ việc, báo cáo Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo giải quyết. Khi phát hiện việc giải quyết khiếu nại vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức hoặc có



tình tiết mới làm thay đổi nội dung vụ việc khiếu nại, Tổng Thanh tra Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ kiến nghị người có thẩm quyền giải quyết lại vụ việc khiếu nại hoặc báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Kết quả thanh tra, xem xét lại vụ việc khiếu nại theo luật, được xử lý như sau: Trường hợp Thủ tướng Chính phủ kết luận việc giải quyết khiếu nại là đúng pháp luật, người ra quyết định giải quyết khiếu nại tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại và thông báo công khai chấm dứt việc xem xét, giải quyết vụ việc khiếu nại. Trường hợp Thủ tướng Chính phủ kết luận việc giải quyết khiếu nại sai một phần hoặc sai toàn bộ, người ra quyết định giải quyết khiếu nại giải quyết lại vụ việc, sửa sai, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại và thông báo công khai việc giải quyết lại vụ việc khiếu nại. Người giải quyết khiếu nại, người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền, nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thực hiện chỉ đạo, kết luận của Thủ tướng Chính phủ, kiến nghị của Tổng Thanh tra Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ về việc giải quyết khiếu nại. Trên thực tế thì số lượng các Quyết định giải quyết có hiệu lực pháp luật là khá nhiều và cơ quan thanh tra, đặc biệt là Thanh tra Chính phủ đôi khi “quá tải”, khó có thể thực hiện đầy đủ thẩm quyền và trách nhiệm của mình như quy định nêu trên của pháp luật.

Nhìn chung, những quy định về thẩm quyền thanh tra trong giai đoạn 2010 đến nay phong phú về số lượng văn bản, nhiều quy định mới được ban hành nhằm tháo gỡ nhưng vướng mắc trong thực tiễn. Giai đoạn này thanh tra có thêm thẩm quyền thanh tra lại, xem xét lại các quyết định giải quyết khiếu nại có dấu hiệu vi phạm. Ngoài những bất cập, thiếu đồng nhất như đã nêu trên, thì thẩm quyền có tính quyết định trong mọi lĩnh vực hoạt động thanh tra vẫn thu hút về Thủ tướng cơ quan QLHCNN. Tính độc lập của thanh tra càng dần bị hạn chế.

3.2. Thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ khi có Luật Thanh tra năm 2010 đến nay

3.2.1. Thực trạng thực hiện thẩm quyền quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng

Thực hiện thẩm quyền quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại tố cáo, các CQTTNN, từ khi có Luật Thanh tra năm 2010 đến nay thể hiện như sau:

Thứ nhất: Thực hiện thẩm quyền xây dựng và ban hành văn bản

Trong bảy năm qua, Thanh tra Chính phủ giúp soạn thảo và giúp Chính phủ trình Quốc hội thông qua 5 Luật: Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tiếp công dân, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng chống tham nhũng; trình Chính phủ ban hành 14 Nghị định; 1 Chương trình hành động thực hiện Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/5/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng; trình Thủ tướng Chính phủ ban hành 5 văn bản: Quyết định số 31 ngày 02/6/2011 về công khai minh



bạch, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quy định pháp luật về an sinh xã hội; chỉ thị số 14 ngày 18/5/2012 về công tác tiếp công dân, giải quyết KNTC; Chỉ thị số 10 ngày 12/6/2013 về việc đưa nội dung PCTN vào giảng dạy tại cơ sở giáo dục, đào tạo; Đề án về tiếp tục tăng cường phổ biến, giáo dục pháp luật về KNTC ở xã, phường, thị trấn; Đề án đổi mới công tác tiếp dân. Thanh tra Chính phủ ban hành 32 thông tư: Thông tư liên tịch hướng dẫn thực hiện công tác thanh tra, tiếp dân, giải quyết KNTC và PCTN; Hoàn thiện Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 và các đề án Chính phủ giao; đồng thời tiếp tục nghiên cứu, xây dựng, ban hành các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ công tác ngành Thanh tra.

Thứ hai: Thực hiện thẩm quyền chỉ đạo công tác, hướng dẫn về tổ chức và nghiệp vụ thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN

Thanh tra Chính phủ hướng dẫn, kiểm tra các cấp các ngành, các tổ chức thanh tra thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Hoạt động chỉ đạo, hướng dẫn, về tổ chức và nghiệp vụ thanh tra được thực hiện thông qua việc ban hành các thông tư, quy định, hướng dẫn theo thẩm quyền. Bảy năm qua Thanh tra Chính phủ đã chỉ đạo công tác, hướng dẫn nghiệp vụ bằng hình thức văn bản như sau: Thông tư số 04/2010/TT-TTCTP ngày 26/8/2010 quy định qui trình xử lý đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn phản ánh, kiến nghị liên quan đến KNTC; Thông tư số 07/2011/TT-TTCTP ngày 28/7/2011 hướng dẫn qui trình tiếp công dân; Thông tư số 01/2012/TT-CP ngày 09/02/2012 Quy định mẫu thẻ và việc quản lý, sử dụng thẻ thanh tra; Thông tư liên tịch số 02/2012/TTLT-VKSNDTC-TTCTP-BCA-BQP ngày 22/3/2012 qui định về quan hệ phối hợp giữa cơ quan thanh tra, cơ quan điều tra và Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao trong việc phát hiện, điều tra, xử lý các vụ việc có dấu hiệu tội phạm do cơ quan thanh tra kiến nghị khởi tố; Thông tư 02/2012/TT-TTCTP ngày 13/7/2012 của Thanh tra Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thẩm quyền, nội dung thanh tra trách nhiệm thực hiện các quy định pháp luật về PCTN Thông tư số 01/2013/TT-TTCTP ngày 12/3/2013 qui định về hoạt động theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra; Thông tư 04/2013/TT-TTCTP quy định thẩm quyền, nội dung thanh tra trách nhiệm việc thực hiện pháp luật về khiếu nại; Thông tư 07/2013/TT-TTCTP ngày 30/9/2013 qui định qui trình giải quyết khiếu nại; Thông tư 08/2013/TT-TTCTP ngày 31/10/2013, Quy định về minh bạch tài sản, thu nhập; Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTCTP-BNV, ngày 8/9/2014 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra tỉnh, thanh tra huyện; Thông tư 05/2014/TT-TTCTP, ngày 16/10/2014 về tổ chức, hoạt động và quan hệ công tác của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra; Thông tư 08/2014/TT-TTCTP, ngày 24/11/2014 của Thanh tra Chính phủ quy định thẩm quyền, nội dung thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật Thanh tra; Thông tư số 10/2014/TT-TTCTP ngày 24/11/2014 Quy định chi tiết danh mục vị trí công tác thanh tra của công chức trong các cơ quan thanh tra nhà nước phải định kỳ chuyển đổi; Thông tư 04/2015/TT-TTCTP, ngày 9/7/2015 qui



định công tác bảo vệ bí mật nhà nước trong ngành Thanh tra; Thông tư 05/2015/TT/TTCP, ngày 10/9/2015, Quy định giám sát hoạt động của ngành Thanh tra; Thông tư 02/2016/ TT-TTCP về việc sửa đổi bổ sung một số điều của Thông tư 07/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính; Quyết định 1426/QĐ- TTCP- 2016 về việc phê duyệt chỉ số đánh giá công tác phòng chống tham nhũng đối với UBND cấp tỉnh.

Thứ ba: Thực hiện thẩm quyền thanh tra trong đơn đốc, kiểm tra việc thực hiện các quy định pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN

Trên cả hai phương diện, hướng dẫn, kiểm tra các cơ quan thanh tra nhà nước đã tích cực thực hiện các quy định của pháp luật về công tác thanh tra đối với các cấp, các ngành. Hoạt động đơn đốc, kiểm tra việc thực hiện các quy định pháp luật về thanh tra đối với các tổ chức thanh tra thuộc hệ thống thanh tra nhà nước được tiến hành thường xuyên. Năm 2010, Thanh tra Chính phủ thanh tra trách nhiệm thực hiện Luật Thanh tra, Luật KNTC, Luật PCTN tại 8 tỉnh, 01 Bộ; kiểm tra công tác PCTN tại 7 bộ, ngành và 8 tỉnh, thành phố [72]. Năm 2011, Thanh tra Chính phủ tiến hành 12 cuộc thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về giải quyết KNTC và PCTN tại 11 tỉnh, 01 Bộ; tiến hành 10 cuộc kiểm tra trách nhiệm của 10 đơn vị về thực hiện luật PCTN [73]. Năm 2012, Thanh tra Chính phủ hướng dẫn thanh tra các bộ, ngành, địa phương tiến hành

2.031 cuộc thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN tại 4.632 đơn vị [78]. Năm 2013, Thanh tra Chính phủ hướng dẫn thanh tra các bộ, ngành, địa phương tiến hành 4.498 cuộc thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN tại 12.849 đơn vị [80]. Năm 2014, Thanh tra Chính phủ tiến hành 11 cuộc thanh tra trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN trong việc thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN [81]. Năm 2015, Thanh tra Chính phủ tiến hành 30 cuộc thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về giải quyết KNTC và PCTN. Thanh tra các bộ, ngành, thanh tra các địa phương tiến hành 1.613 cuộc tại 3.401 cơ quan, đơn vị. Năm 2016 Thanh tra Chính phủ đã tiến hành 55 cuộc thanh tra trách nhiệm, đơn đốc kiểm tra việc thực hiện 3.338 kết luận và xử lý sau thanh tra. Toàn ngành đã thanh tra 6.586 cuộc, thụ lý 157.426 đơn, đã giải quyết 23.397 vụ việc KNTC [84 đến 91] ,

Bằng thẩm quyền được trao, hoạt động đơn đốc kiểm tra, thanh tra trách nhiệm với số cuộc tăng lên hàng năm. Các CQTTNN đã phát hiện hàng trăm đơn vị có vi phạm; kiến nghị xử lý hàng trăm tổ chức và cá nhân; chấn chỉnh những khuyết điểm, tồn tại, thiếu sót, vi phạm trong thực hiện pháp luật về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết KNTC và PCTN [80]. Cụ thể: Việc giải quyết KNTC còn chậm, sai sót về quy trình thủ tục, thời hạn, thời hiệu, chất lượng giải quyết hạn chế; việc kiểm tra, đơn đốc thực hiện quyết định, kết luận giải quyết khiếu nại, xử lý tố cáo chưa được quan tâm thực hiện. Trong công tác PCTN chậm triển khai các chủ trương, quy định mới về công tác PCTN; thực hiện các giải pháp phòng ngừa chưa đồng bộ, hiệu quả thấp; công tác



tự kiểm tra còn hạn chế...

Thứ tư: Thực hiện thẩm quyền thanh tra trong tuyên truyền, hướng dẫn và phổ biến pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN

Thanh tra Chính phủ đã chỉ đạo các đơn vị trực thuộc Thanh tra Chính phủ tổ chức hội nghị trực tuyến, tổ chức nhiều cuộc tập huấn quán triệt Luật Thanh tra tại các địa phương để quán triệt tới toàn thể công chức về Luật Thanh tra 2010. Các CQTTNN đã mở các lớp bồi dưỡng kiến thức pháp luật. Thực hiện Đề án 3/212 về công tác tuyên truyền pháp luật KNTC, Thanh tra đã tuyên truyền thông qua các đơn vị truyền thông đại chúng. Đối với đồng bào dân tộc ít người, Thanh tra đã in và phát hành hàng vạn bản tài liệu tuyên truyền, trong đó có tờ gấp bằng tiếng dân tộc. Thanh tra Chính phủ đã biên soạn và phát hành 2 cuốn sách: “Những nội dung cơ bản của Luật Khiếu nại”, “Những nội dung cơ bản của Luật Tố cáo” để phổ biến rộng rãi. Thanh tra Chính phủ đã thành lập Ban chỉ đạo, phối hợp với các bộ, ngành triển khai thực hiện “Đề án đưa nội dung PCTN vào chương trình giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng”, phối hợp với các đơn vị có liên quan nghiên cứu, hoàn chỉnh bộ tài liệu bồi dưỡng pháp luật về PCTN cho giáo viên, giảng viên. Trung bình mỗi năm, ngành Thanh tra đã tổ chức 4 hội nghị tập huấn cho đội ngũ giáo viên, giảng viên về giảng dạy pháp luật PCTN trong các cơ sở đào tạo với hàng trăm học viên. Hạn chế trong lĩnh vực này là chưa nhanh chóng sử dụng các công nghệ mới về truyền thông, chưa tuyên truyền công khai các kết luận thanh tra để nhân dân giám sát.

Tóm lại: Việc thực hiện thẩm quyền được trao trong các lĩnh vực quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN, các CQTTNN đã cơ bản làm tốt trách nhiệm trong tất cả các lĩnh vực đã nêu trên.

3.2.2. Thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn

Từ 2010 đến 2016, các CQTTNN toàn quốc đã triển khai 46.328 cuộc thanh tra hành chính và trên 1.087.169 cuộc thanh, kiểm tra chuyên ngành. Qua thanh tra đã chấn chỉnh quản lý, hoàn thiện cơ chế, chính sách pháp luật trên nhiều lĩnh vực; phát hiện nhiều vi phạm về kinh tế, đã kiến nghị thu hồi 162.025 tỷ đồng, 23.744 ha đất; lập biên bản, ban hành 1.152.413 quyết định xử phạt vi phạm hành chính với số tiền trên 35.949 tỷ đồng; xử lý khác hơn 71.024 tỷ đồng; kiến nghị xử lý hành chính 6.934 tập thể, 22.700 cá nhân; chuyển cơ quan điều tra 318 vụ, 405 đối tượng. Riêng Thanh tra Chính phủ ban hành 134 kết luận thanh tra, phát hiện vi phạm hơn 85.576 tỷ đồng, 10.727 ha đất; kiến nghị thu hồi hơn 27.690 tỷ đồng; kiến nghị kiểm điểm, xử lý nhiều tập thể, cá nhân vi phạm; chuyển cơ quan điều tra 48 vụ việc [84 đến 91].

Thực hiện thẩm quyền đôn đốc, xử lý sau thanh tra, từ năm 2010 đến 2016, toàn ngành Thanh tra đã tiến hành đôn đốc, kiểm tra sau thanh tra việc thực hiện 17.644 kết luận và quyết định xử lý, thu hồi 20.971 tỷ đồng, 66.900 ha đất; đôn đốc thực hiện 12.846 kết luận, thu hồi 16.490/27,225 tỷ đồng (đạt 60,5%); 66.624/76.642



ha đất (đạt 87%ⁱ). Riêng trong năm 2014, thanh tra đã tiến hành đơn đốc, kiểm tra việc thực hiện 4.357 kết luận và quyết định xử lý sau thanh tra, thu hồi và xử lý khác 1.160 tỷ đồng (đạt tỷ lệ 69,5%, tăng 3,2% so với năm 2013), 1.479 ha đất (đạt tỷ lệ 98,3%) [84 đến 91].

Từ thực trạng, kết quả thực hiện thẩm quyền thanh tra nêu trên, cho thấy: Các CQTTNN trên toàn quốc đã hoạt động rất tích cực, nỗ lực, đã phát hiện ra nhiều vụ việc, với khối lượng tài sản, đất đai bị xâm hại rất lớn. Nhưng thực trạng vi phạm pháp luật, tính chất vi phạm pháp luật vẫn không thay đổi, nhất là trong lĩnh vực Tài chính, Đất đai, Ngân hàng, Đầu tư [Bảng 3.1- Phụ lục]

3.2.3. Thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong giải quyết khiếu nại, tố cáo

Thực trạng KNTC trong những năm qua diễn biến khá phức tạp, có xu hướng tăng về số lượt công dân và số đoàn đông người. Các CQTTNN trên toàn quốc đã tiếp nhận 609.999 đơn KNTC [79]. Nội dung khiếu nại vẫn liên quan đến đất đai, trong đó các vụ việc phát sinh chủ yếu xảy ra ở các địa bàn thu hồi đất để triển khai phát triển KT-XH, đòi lại đất cũ do Nhà nước đã quản lý qua các thời kỳ, chính sách bồi thường giải tỏa khi Nhà nước bồi thường để thực hiện các dự án di dời. Ngoài ra, có nhiều vụ việc liên quan đến chính sách xã hội, kỷ luật của CB,CC. Nội dung tố cáo chủ yếu là tố cáo cán bộ có chức, quyền làm sai chính sách, tiêu cực, tham nhũng trong quản lý đất đai, tài chính, đầu tư xây dựng, thực hiện chính sách xã hội, thiếu trách nhiệm trong việc giải quyết khiếu nại, bao che cho người bị tố cáo hoặc không xử lý đúng đắn các trường hợp vi phạm pháp luật...

Năm 2010, các CQTTNN trong toàn quốc đã tiếp nhận, xử lý 85.468 đơn KNTC, đã giải quyết 69.648 vụ việc đạt tỷ lệ 85,2%; kiến nghị thu hồi cho Nhà nước, trả lại cho công dân 48.178 triệu đồng, 63,35 ha đất; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính 754 người. Thanh tra Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương tiếp tục kiểm tra, rà soát và khẩn trương giải quyết 1.037/1692 (chiếm 61,3%) vụ việc tồn đọng, bức xúc, kéo dài tại 22 tỉnh, thành phố như Tiền Giang, An Giang, Vĩnh Phúc, Bắc Giang, Hà Nam, Bến Tre; xem xét, kiến nghị giải quyết đối với 200 vụ việc [84].

Năm 2011, các CQTTNN trong toàn quốc đã tiếp nhận, xử lý 154.099 đơn KNTC. Trong đó Thanh tra Chính phủ đã xử lý 19.051 đơn thư [79], đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 65.970 triệu đồng, 105 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân 369.749 triệu đồng, 159 ha đất; kiến nghị xử lý hành chính 857 người, chuyển cơ quan điều tra, xem xét trách nhiệm hình sự 44 vụ việc với 65 người [85].

Năm 2012, các CQTTNN trong toàn quốc đã tiếp nhận và xử lý 42.960 đơn KNTC, giúp thủ trưởng các cấp, các ngành giải quyết 27.229, đạt tỷ lệ 63,47%, kiến nghị thu hồi cho Nhà nước, trả lại cho công dân 47,7 tỷ đồng, 314 ha đất; minh oan, trả lại quyền lợi cho 563 người, kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính 160 người; chuyển cơ quan điều tra xem xét trách nhiệm hình sự 15 vụ, 17 người. Thanh tra Chính phủ đã kết



luận và báo cáo Thủ tướng Chính phủ giải quyết 48/80 vụ việc [86].

Năm 2013, các CQTTNN trong toàn quốc đã tiếp nhận, xử lý 8.699 đơn KNTC. Thanh tra Chính phủ kết luận, giải quyết 77/116 vụ việc được Thủ tướng Chính phủ được giao. Thanh tra các Bộ, ngành đã giải quyết 6.207/8.583 (đạt 72,3%) vụ việc, bao gồm: 3.507/5.494 vụ việc khiếu nại (đạt tỷ lệ 63,85%) và 2.700/3.089 vụ việc tố cáo (đạt tỷ lệ 87,41%). Qua giải quyết KNTC, Thanh tra đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 95 tỷ đồng, 89 ha đất, trả lại cho tập thể, công dân 1.083 tỷ đồng, 93 ha đất; kiến nghị xử lý hành chính 675 người, chuyển cơ quan điều tra, xem xét trách nhiệm hình sự 28 vụ việc với 89 người [87].

Năm 2014, các CQTTNN trong toàn quốc đã tiếp nhận, xử lý 10.755 đơn KNTC. Trong đó, Thanh tra Chính phủ kết luận và báo cáo Thủ tướng 100 vụ việc được giao; Thanh tra các bộ, ngành đã giải quyết 9.969/10.655 (đạt 93,6%), gồm 6.494/6.911 (đạt 94%) vụ việc khiếu nại, 3.475/3.744 (đạt 92,8%) vụ việc tố cáo. Thanh tra các địa phương đã giải quyết 26.681/31.908 (đạt 83,6%), gồm 23.014 (đạt 83%) vụ việc khiếu nại, 3.667/4.174 (đạt 87,8%) vụ việc tố cáo... Toàn ngành thanh tra đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước trên 41 tỷ đồng, 182,7 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân 198,7 tỷ đồng, 85,3 ha đất; kiến nghị xử lý hành chính 552 người, chuyển cơ quan điều tra, xem xét trách nhiệm hình sự 39 vụ việc với 36 người [88].

Năm 2015, các CQTTNN trong toàn quốc đã tiếp nhận, xử lý 32.050 đơn KNTC. Trong đó, Thanh tra Chính phủ kiểm tra, xác minh, kết luận và báo cáo Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo giải quyết 62/152 vụ việc KNTC của công dân. Thanh tra các bộ, ngành, địa phương đã giải quyết 26.808/31.898 vụ việc KNTC. Thông qua công tác giải quyết KNTC đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước và trả lại cho công dân 129 tỷ đồng, 159 ha đất; trả lại quyền lợi cho 2.528 người, kiến nghị xử lý hành chính 419 người (đã xử lý 297 người); chuyển cơ quan điều tra tiếp tục xử lý 14 vụ, 08 người [80]. Các cơ quan thanh tra Nhà nước đã giúp các cơ QLHCNN giải quyết 214.113 vụ việc KNTC thuộc thẩm quyền, đạt 86%. Qua giải quyết đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước, trả lại cho công dân 2.346 tỷ đồng, 1.234 ha đất; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính 3.054 cá nhân; chuyển cơ quan điều tra 187 vụ, 445 người [89].

Năm 2016, các CQTTNN trong toàn quốc đã tiếp nhận, xử lý 157.426 vụ việc KNTC. Trong đó, Thanh tra Chính phủ đã xử lý 13.423 đơn trong tổng số 14.096 đơn đã tiếp nhận. Thanh tra Chính phủ đã kết luận và báo cáo Thủ tướng Chính phủ kết quả giải quyết 49 vụ việc do Thủ tướng giao. Thanh tra bộ, ngành, địa phương đã giải quyết được 23.397 vụ việc, đạt 86,1% [91]. Toàn ngành đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước và trả lại cho công dân 70 tỷ đồng, 43 ha đất, trả lại quyền lợi cho 1.389 người, kiến nghị xử lý hành chính 500 người có vi phạm.

Từ số liệu trên cho thấy, từ năm 2010 đến năm 2016, thực hiện thẩm quyền trong giải quyết KNTC, các cơ CQTTNN trong cả nước đã tích cực giải quyết, giúp Thủ trưởng cơ quan QLHCNN các cấp giải quyết KNTC với số lượng rất



lớn, đạt được những kết quả đáng ghi nhận. Việc giải quyết dứt điểm phần lớn các vụ việc KNTC tồn đọng, phức tạp kéo dài là nét nổi bật trong lĩnh vực này. Công tác giải quyết KNTC gắn với việc tiếp công dân và xử lý đơn thư đã góp phần đáng kể vào việc ổn định chính trị và phát triển KT-XH.

Tuy nhiên, tình hình KNTC vẫn phát sinh, phức tạp, không những không giảm mà còn có chiều hướng tăng lên. Tính chất vụ việc khiếu nại tố cáo nặng nề, phức tạp hơn, thậm chí có vụ việc tố cáo đông người thành cuộc biểu tình... Đây thực sự là câu hỏi về tính hiệu quả, hiệu lực của hoạt động thanh tra, cần có lời giải từ góc độ thẩm quyền trong lĩnh vực này.

3.2.4. Thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong phòng, chống tham nhũng, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật

Giai đoạn 2010-2016, trong phạm vi thẩm quyền phát hiện, phối hợp xử lý tham nhũng, các CQTTNN đã phát hiện được số vụ việc, số người, số tài sản liên quan đến tham nhũng và số người đứng đầu thiếu trách nhiệm để xảy ra tham nhũng [82], thể hiện: Số vụ tham nhũng được đưa ra xử lý thông qua hoạt động thanh tra giảm dần theo từng năm. Cụ thể: Năm 2010, số vụ tham nhũng phát hiện là 133 vụ. Số người tham nhũng đã phát hiện là 193 người. Số tiền tham nhũng phát hiện là trên 633 nghìn tỷ đồng. Số người tham nhũng bị xử lý hình sự là 19 người, số người bị xử lý kỷ luật là

65. Năm 2011 số vụ, số người có tăng lên đôi chút, nhưng số tiền phát hiện tham nhũng giảm gần hai phần ba và người bị xử lý kỷ luật, xử lý hình sự lại giảm đáng kể. Và từ năm 2012, tất cả những tiêu chí trên đều giảm sâu dần. Đến năm 2016, số vụ tham nhũng được phát hiện chỉ còn 05 vụ, số người tham nhũng được phát hiện chỉ có 40 người, số tiền tham nhũng chỉ là 37, 9 nghìn tỷ và không có người nào bị xử lý hình sự, bị xử lý kỷ luật [Bảng 3.2 – Phụ lục]. Trong khi trên thực tế, tham nhũng đang diễn ra phức tạp, tràn lan với quy mô ngày càng lớn, đang xâm hại nghiêm trọng đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

Từ số liệu trên cho thấy, trong bảy năm thực hiện thẩm quyền thanh tra trong lĩnh vực này, thực trạng số vụ việc phát hiện có dấu hiệu tham nhũng [91], số tiền phát hiện tham nhũng, số người bị xử lý kỷ luật, xử lý hình sự do có hành vi tham nhũng là rất ít, theo chiều hướng giảm dần. Hiệu quả của công cuộc PCTN trong hoạt động theo thẩm quyền của thanh tra ngày một hạn chế.

Thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong phát hiện sai phạm và kiến nghị xử lý trong giai đoạn 2010 đến 2016, như đã trình bày ở phần trên qua báo cáo hàng năm của Thanh tra Chính phủ [Bảng 3- phụ lục], cho thấy một số liệu không lồ nhưng vi phạm tài chính và đất đai, thiệt hại khổng lồ do hành vi vi phạm và các biện pháp xử lý truyền thống của Thanh tra. Cụ thể, tổng số liệu trong bảy năm: Về sai phạm kinh tế là 263.461 nghìn tỷ; kiến nghị thu hồi 355.418 nghìn tỷ; xuất toán hạch loại khỏi giá trị quyết toán là 171.569,7 nghìn tỷ; xử lý vi phạm hành chính với số tiền 85. 540 tỷ và



445.258 tổ chức, cá nhân ; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính 17.133 tập thể, 50.730 cá nhân.

Từ thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra phòng chống tham nhũng, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật, đã cho những nhận định:

Thứ nhất: Số vụ việc có dấu hiệu tội phạm tham nhũng rất lớn, nhưng chủ yếu là xử lý hành chính, với hình thức rất nhẹ, đặc biệt là xử lý hình sự rất ít, chiếm tỉ lệ chưa tới 1%.

Thứ hai: Việc xử lý các vụ việc có dấu hiệu tội phạm tham nhũng vượt ra ngoài thẩm quyền thanh tra. Thanh tra chỉ có thẩm quyền “chuyển”, hoặc “kiến nghị”, rồi chờ đợi kết quả xử lý của chủ thể có thẩm quyền khác.

Thứ ba: Chưa thể hiện sự phối hợp giữa Thanh tra với Viện Kiểm sát – Tổ chức có trách nhiệm quan trọng trong lĩnh vực xử lý tội phạm. Cụ thể là Thanh tra không chuyển tới Viện kiểm sát một vụ việc nào có dấu hiệu phạm tội, tham nhũng.

Thứ tư: Kết quả hoạt động của Thanh tra, hàng ngàn vụ việc sai phạm về kinh tế, tài chính, đất đai với tiền hàng trăm nghìn tỷ đồng, hàng vạn ha đất có liên quan trực tiếp đến trách nhiệm CB,CC làm sai chính sách, tiêu cực, tham ô, hối lộ, lạm quyền, cố ý làm trái, thiếu trách nhiệm, vi phạm kỷ luật... đã được phát hiện, kiến nghị xử lý. Nhưng kết quả xử lý rất hạn hẹp, thậm chí không rõ kết quả xử lý. Có ba năm (2013, 2014, 2015) không có số liệu xử lý vi phạm hành chính đối với tổ chức, cá nhân vi phạm.

Thứ năm: Số lượng vụ việc chuyển đến cơ quan điều tra không nhiều, kết quả xử lý hình sự bị thu nhỏ lại, không rõ thông tin phản hồi về kết quả xử lý Hình sự. Thanh tra – Kiểm sát – Cơ quan điều tra không có các văn bản, hành động trao đổi, rút kinh nghiệm về hoạt động phát hiện, phối hợp xử lý tội phạm về kinh tế, tham nhũng. Chỉ có văn bản duy nhất của Thanh tra Chính phủ số 04/2014, quy định trách nhiệm nhận định, đánh giá tình hình tham nhũng trong khu vực quản lý hành chính.

3.2.5. Thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra của thanh tra chuyên ngành

Hoạt động thực hiện thẩm quyền của thanh tra chuyên ngành, trong toàn quốc trung bình mỗi năm các cơ quan thanh tra chuyên ngành đã thực hiện trên hai nghìn cuộc thanh tra, kiến nghị khắc phục hậu quả, tăng cường quản lý, xử phạt và thu hồi hàng trăm tỷ đồng. Riêng 2015, thanh tra chuyên ngành trên toàn quốc đã tiến hành 343.661 cuộc, thanh tra việc chấp hành pháp luật 601.940 tổ chức, cá nhân, phát hiện 190.01 tổ chức cá nhân có vi phạm, ban hành 161.633 quyết định xử phạt vi phạm hành chính với số tiền 11.460 tỷ đồng, kiến nghị thu hồi 21.627 tỷ đồng, ban hành nhiều kiến nghị với các bộ ngành [83]. Năm 2016, thanh tra chuyên ngành trên toàn quốc đã tiến hành 252. 600 cuộc thanh tra, phát hiện 199.000 tổ chức cá nhân có vi phạm, quyết định xử phạt vi phạm hành chính 5.400 tỷ đồng [91]. Hoạt động thanh tra chuyên ngành đã có hiệu quả, hiệu lực thiết thực. Việc thực hiện thẩm quyền của thanh tra chuyên ngành đã góp phần ngăn chặn tức thì các vi phạm pháp luật và khắc phục tức thì những hậu quả do hành vi vi phạm gây ra. Thanh tra chuyên ngành thực sự là



“người lính xung kích” trên “mặt trận thanh tra”.

3.3. Đánh giá chung về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

3.3.1. *Đánh giá thực trạng các quy định về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ năm 1945 đến năm 2010*

3.3.1.1. *Những ưu điểm*

Các quy định về thẩm quyền thanh tra trong thời kỳ này, qua nghiên cứu cho thấy, trong từng giai đoạn phát triển của lịch sử, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của thanh tra luôn được điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Ngay sau khi có bộ máy nhà nước, với vị thế là thanh tra đặc biệt, Thanh tra đã được giao nhiệm vụ của cơ quan điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án. Định chế Phái viên đặc ủy đoàn có thẩm quyền rất lớn, kể cả quyền “tiền trạm, hậu tẩu”. Cơ quan thanh tra, người được trao thẩm quyền thanh tra khi thực thi công vụ đã hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ. Hoạt động thanh tra có hiệu quả rất cao, xử lý kịp thời cán bộ đảng viên thoái hóa, gây dựng niềm tin cho nhân dân, ổn định tình hình đất nước, xây dựng nhà nước khi còn non trẻ và góp phần vào sự nghiệp chống giặc ngoại xâm. Đây là sự sáng suốt của Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng ta.

Trước năm 1990, mặc dù các quy định - hành lang pháp lý - về thẩm quyền thanh tra chưa được luật hóa, nhưng các tổ chức thanh tra nhà nước đã căn cứ vào các quy định về chính sách, pháp luật, thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ thẩm quyền, phục vụ hiệu quả công cuộc giải phóng dân tộc, xây dựng đất nước. Đến khi Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 được ban hành, thẩm quyền thanh tra mới được định hình cơ bản. Ở góc độ hoạt động của Đoàn thanh tra, thẩm quyền được quy định trong Pháp lệnh tập trung vào trưởng Đoàn thanh tra. Đặc biệt, trong Pháp lệnh đã quy định cho thanh tra có quyền “kết luận, kiến nghị và quyết định xử lý”. Đây là văn bản đầu tiên đề cập cụ thể đến thẩm quyền cũng như chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của CQTTNN. Giai đoạn này thẩm quyền thanh tra được đề cao, tính độc lập của CQTTNN được quy định tương đối rõ ràng. Luật Thanh tra năm 2004, được ban hành đã góp phần tạo lập khung pháp lý quan trọng trong việc hoàn thiện tổ chức, vị trí bộ máy, chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền. Với các quy định trong chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước, Thanh tra có những căn cứ để thực hiện thẩm quyền, nhiệm vụ và đạt được những thành công nhất định trong hoạt động của mình.

Có thể khẳng định: Những quy định về thẩm quyền thanh tra trong giai đoạn từ năm 1945 đến năm 2010 là hành lang pháp lý, công cụ quản lý hữu hiệu trong từng thời điểm của lịch sử. Với tư cách chủ thể được trao quyền, Thanh tra đã nhanh chóng thích ứng với tình hình, hoàn thành nhiệm vụ của mình.

3.3.1.2. *Hạn chế, bất cập*

Hạn chế, bất cập trong các quy định về thẩm quyền của thanh tra giai đoạn 1945



đến 2010, như sau:

Một là, hệ thống các quy định về thẩm quyền của thanh tra có số lượng khá nhiều, nhưng tản mạn, chưa thực sự rành mạch, có văn bản có xung đột nội tại về thẩm quyền; chậm luật hóa chủ trương, chính sách của Đảng về lĩnh vực quan trọng này.

Hai là, chủ thể trực tiếp thực hiện thẩm quyền thanh tra là trưởng Đoàn thanh tra mất quyền ban hành kết luận thanh tra (từ giai đoạn 2004), quyền này trao cho người ký quyết định thanh tra là không phù hợp với lý luận và thực tiễn. Quy định như vậy đã vô hiệu hóa trách nhiệm, nghĩa vụ của trưởng Đoàn, mất đi tính chủ động, tính tự chịu trách nhiệm của chủ thể quan trọng này. Coi việc ban hành kết luận thanh tra là công việc nội bộ của thanh tra, do chủ thể Chánh thanh tra, thủ trưởng cơ quan QLHCNN quyết định đã gây ra tính chủ quan nổi trội trong kết luận thanh tra.

Ba là, việc cá thể hóa thẩm quyền của chủ thể là cơ quan thanh tra thành quyền hạn của chủ thể là cá nhân khi tiến hành thanh tra gây mâu thuẫn về mặt lý thuyết quản lý, gây những xung đột không cần thiết trong quá trình thực hiện.

Bốn là, nội dung các quy định về thẩm quyền của thanh tra trong tất cả các văn bản pháp luật về KNTC và giải quyết KNTC từ năm 1949 đến 2010 hầu như không có sự thay đổi nhiều. Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân 1991 có đưa ra phương thức mới với mong muốn tăng thêm thẩm quyền cho thanh tra bằng việc giao cho quyền giải quyết trực tiếp ở lần khiếu nại thứ hai. Phương thức này hầu như không được thực hiện trên thực tế. Đến Luật KNTC năm 1998, quyền hạn trên của thanh tra đã không còn. Tuy nhiên, với ý thức tăng quyền hạn thanh tra và thêm vào đó là sự chia sẻ trách nhiệm với người đứng đầu cơ quan QLHCNN, nên Luật đã đưa ra cơ chế “ủy quyền”. Tức là, Chánh thanh tra chỉ có thể được quyền trực tiếp ban hành quyết định giải quyết khi được người đứng đầu cơ quan QLHCNN cùng cấp ủy quyền. Do tính bất hợp lý và thiếu thực tiễn, nên quy định này cũng hầu như không thực hiện được và đã được điều chỉnh trong lần sửa đổi hai Luật KNTC sau này [39, 40]. Nhưng trong cả hai đạo Luật trên, so với quy định trước đây thì trách nhiệm tham mưu của thanh tra cũng không còn nguyên nghĩa, mà được chia sẻ với các cơ quan chuyên môn khác.

Năm là, thẩm quyền thanh tra thể hiện trong nội hàm chức năng, nhiệm vụ của tổ chức bộ máy các CQTTNN, nhưng trên thực tế chưa có các quy định phân định rõ ràng cho từng tổ chức trong bộ máy, chưa phù hợp với yêu cầu CCHC, dẫn đến hoạt động đôi khi bị trùng lặp, chồng chéo hoặc bỏ trống lĩnh vực. Hoạt động của các CQTTNN theo cấp hành chính chủ yếu tập trung vào thanh tra KT - XH, chưa có quy định rõ ràng về thẩm quyền thanh tra trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn trong QLHCNN của các ngành, các cấp.

Sáu là, nội dung các quy định thẩm quyền thanh tra trong đấu tranh PCTN không được đề cao. Luật PCTN, các quy định trước đó cũng chỉ quy định: Xây dựng hệ thống dữ liệu, phối hợp phát hiện tham nhũng, kiến nghị và quy định cho thanh tra được thành lập cơ quan chuyên trách PCTN. Nhưng thẩm quyền xử lý, ngăn chặn tham nhũng với cá



nhân vi phạm đã được xác định cũng dừng lại ở mức kiến nghị, hoặc chuyển.

3.3.1.3. Những nguyên nhân những hạn chế, bất cập

- Nguyên nhân khách quan của những hạn chế, bất cập trong giai đoạn này là sự hình thành nhà nước ta – một nhà nước kiểu mới, lại vừa phải thực hiện nhiệm vụ giải phóng dân tộc, vừa phải xây dựng đất nước, nên các thiết chế về bộ máy nhà nước nói chung, về thanh tra cùng với chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền nói riêng không thể tránh khỏi có những khó khăn nhất định.

Tình hình phát triển kinh tế của đất nước luôn thay đổi, kéo theo sự thay đổi về bộ máy QLHCNN, cùng với chức năng, nhiệm vụ của bộ máy. Từ bộ máy hành chính bao cấp sang bộ máy hành chính phục vụ nhân dân, từ nền hành chính truyền thống cải cách sang nền hành chính công mới, nên những định chế về thanh tra với thẩm quyền của thanh tra cũng luôn phải chuyển hóa, chưa thể theo kịp.

- Nguyên nhân chủ quan là Nhà nước nói chung và Thanh tra nói riêng đã không dự báo đầy đủ về những diễn biến xung đột phức tạp trong thực tiễn phát triển KT-XH của nền kinh tế thị trường, định hướng XHCN. Ở đó những mâu thuẫn về quyền lợi, sự trỗi dậy của ý thức tư hữu trong mỗi cá nhân, tập thể khác hẳn với thời kỳ bao cấp thuần túy, nên xảy ra tình trạng KNTC phức tạp, tham nhũng tràn lan, CB,CC làm trái chủ trương, chính sách, nhiệm vụ, quyền hạn với quy mô lớn.

Nhận thức của đội ngũ CB,CC có thẩm quyền ban hành các quy định cũng như thực hiện thẩm quyền thanh tra chưa thật đầy đủ, kỹ năng xây dựng luật pháp còn khiếm khuyết, dẫn đến nội dung các quy định trong hành lang pháp lý về thanh tra còn nhiều mâu thuẫn, khó thực thi trong thực tiễn.

Tóm lại, các quy định về thẩm quyền của thanh tra trong giai đoạn 1945 đến 2010 có bước lùi khá xa so với thời kỳ đầu - thời kỳ Thanh tra đặc biệt. Thanh tra từ việc có các quyền tư pháp, các chủ thể tiến hành có cả quyền tư pháp và quyền hành chính, tính độc lập rất cao, đến giai đoạn thẩm quyền được xác định tương đối độc lập, dần dần thu nhỏ trong phạm vi thẩm quyền hành chính. Thanh tra bị chi phối hoàn toàn bởi Thủ trưởng cơ quan hành chính, lệ thuộc mọi lĩnh vực vào Thủ trưởng cơ quan hành chính, nên vô cùng khó khăn trong việc hoàn thành sứ mệnh của mình.

3.3.2. Đánh giá thực trạng các quy định về thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ năm 2010 đến nay

3.3.2.1. Những ưu điểm

Từ năm 2010 đến nay, những quy định về thẩm quyền của thanh tra đã có sự thay đổi quan trọng, thể hiện trong các đạo luật về thanh tra, KNTC và PCTN. Luật Thanh tra năm 2010 đã quy định rõ thẩm quyền quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN - thẩm quyền mà trước đây CQTTNN vẫn làm, nhưng chưa luật hóa. Luật quy định thêm phạm vi thanh tra là nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan QLHCNN cùng với việc thanh tra thực hiện chính sách pháp luật. Luật đã bổ sung một số định chế về nhiệm vụ, quyền hạn nhằm nâng cao tính chủ động, tính độc



lập tương đối cho các cơ quan thanh tra gồm: Quyền ra quyết định thanh tra của Chánh thanh tra các cấp, các ngành khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật, quyền kiểm tra tính chính xác, tính hợp pháp của kết luận thanh tra và thẩm quyền quyết định xử lý sau thanh tra của thủ trưởng cơ quan QLHCNN trực tiếp; việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra, kết luận thanh tra; quyết định thanh tra lại vụ việc đã được thủ trưởng cơ quan quản lý cấp dưới của thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp kết luận nhưng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Luật quy định rõ phạm vi, thẩm quyền thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh trong việc thanh tra đối với các doanh nghiệp Nhà nước do thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp quyết định. Luật cũng có định chế riêng về cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành. Các quy định về Khiếu nại cũng có thêm định chế thanh tra lại, xem xét lại các quyết định giải quyết khiếu nại có dấu hiệu vi phạm. Đây là những ưu điểm nổi trội, trước đây trong hệ thống các quy định về thẩm quyền của thanh tra chưa đề cập đầy đủ.

3.3.2.2. Những hạn chế, bất cập

Cùng với những hạn chế có tính kế thừa, “di truyền” từ giai đoạn trước, các quy định trong Luật thanh tra và văn bản dưới Luật từ năm 2010 đến nay cũng bộc lộ một số hạn chế, mâu thuẫn khác về thẩm quyền, chủ yếu trong hai lĩnh vực: Chủ thể tiến hành thanh tra và nội dung thanh tra.

Thứ nhất: Những hạn chế, bất cập trong các quy định về thẩm quyền của các chủ thể

Một là, sự bất hợp lý về các quy định đối với thẩm quyền thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành về quyền xử phạt vi phạm hành chính. Chủ thể thanh tra viên, Chánh thanh tra chuyên ngành có quyền xử phạt vi phạm hành chính, còn thanh tra viên, Chánh thanh tra nhà nước lại không có quyền này. Trong khi các quy định, pháp luật chuyên ngành cũng chính là luật hành chính. Khi hai chủ thể trên tiến hành thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật thì không thể tách bạch các căn cứ để quy kết là pháp luật chuyên ngành, hay pháp luật chung. Ví dụ, khi thanh tra một đơn vị, tổ chức trong lĩnh vực Tài chính, Kế toán, kết quả thanh tra thì kết quả đầu ra là những vi phạm trong lĩnh vực này của thanh tra nhà nước là kết luận, kiến nghị. Còn kết quả đầu ra chính của thanh tra chuyên ngành là quyết định xử phạt. Như vậy, xét về địa vị pháp lý thì các chủ thể tiến hành thanh tra chuyên ngành có quyền lực cao hơn chủ thể là thanh tra nhà nước. Thanh tra sở có quyền cao hơn thanh tra tỉnh... Đồng thời cũng có nghĩa tính mục đích, tính hiệu quả thanh tra của thanh tra nhà nước hạn chế hơn thanh tra chuyên ngành... Những mâu thuẫn bất hợp lý về thẩm quyền của hai nhóm chủ thể này đã bị thu hút, chi phối bởi Luật xử lý vi phạm hành chính quy định quyền xử phạt của thanh tra chuyên ngành.

Hai là, quy định phân cấp thẩm quyền giữa các chủ thể là Thủ trưởng cơ quan QLHCNN và Thủ trưởng CQTTNN có sự trùng lặp. Cơ chế phân cấp thẩm quyền chưa



làm rõ được mối quan hệ giữa hai chủ thể này trong một cuộc thanh tra. Cả hai đều có thẩm quyền ra quyết định thanh tra, thẩm quyền chỉ đạo cuộc thanh tra. Trong khi đó, quy định về vai trò, trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN trong từng giai đoạn hoạt động thanh tra lại khác nhau. Có giai đoạn, Thủ trưởng cơ quan QLHCNN chỉ có trách nhiệm tổ chức chỉ đạo thực hiện kết luận thanh tra trong giai đoạn thực hiện kết luận thanh tra. Có giai đoạn, Thủ trưởng cơ quan QLHCNN với tư cách là người ra quyết định thanh tra lại có vai trò trong việc chỉ đạo quá trình tiến hành thanh tra, ban hành kết luận thanh tra, thẩm quyền kiến nghị xử lý đối với tổ chức, cá nhân có vi phạm, đồng thời là người có trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện kết luận thanh tra. Thủ trưởng CQTTNN có những quyền tương tự, nên trong quá trình tiến hành một cuộc thanh tra xuất hiện sự chỉ đạo từ hai chủ thể. Thủ trưởng CQTTNN luôn phải lệ thuộc vào Thủ trưởng cơ quan QLHCNN, phải kết luận theo chỉ đạo của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN. Sự trùng lặp này dẫn đến việc các thành viên Đoàn thanh tra khó thực hiện nhiệm vụ khi sự chỉ đạo khác nhau, kết luận thanh tra khó có thể khách quan. Việc trùng lặp về thẩm quyền đã tạo ra những kẽ hở. Trong nhiều trường hợp kết luận thanh tra phải xuôi theo ý thức chủ quan của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN. Và hơn thế, đã tạo ra nguy cơ xung đột về thẩm quyền, tính khách quan trong quá trình hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra khó đảm bảo. Đồng thời cũng dẫn tới hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ của CQTTNN mất đi tính độc lập, phụ thuộc hoàn toàn vào sự chỉ đạo, điều hành Thủ trưởng cơ quan QLHCNN.

Ba là, quy định trách nhiệm chủ thể ban hành kết luận thanh tra thuộc người ban hành quyết định thanh tra trong Điều 48 Luật Thanh tra, là chưa sát với thực tiễn. Bởi vì, người ban hành quyết định thanh tra không phải là người trực tiếp tiến hành cuộc thanh tra. Trong một số trường hợp cụ thể, Trưởng Đoàn thanh tra lại không nhất trí với kết luận của người ra quyết định thanh tra dẫn tới xung đột quan điểm. Hơn nữa theo nguyên tắc CCHC là phân định “rõ người, rõ việc” và phải chịu trách nhiệm trước công việc được phân công, thì việc quy định Trưởng Đoàn thanh tra không có thẩm quyền ban hành kết luận thanh tra là không phù hợp. Tính tự chịu trách nhiệm của chủ thể này không được xác lập cả trên thực tiễn và lý luận.

Bốn là, việc cá thể hóa thẩm quyền thành quyền hạn của các chủ thể tiến hành thanh tra (Người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra) là mâu thuẫn về mặt lý thuyết với hoạt động mang bản chất hành chính. Trong khuôn khổ của Luật hành chính hiện hành, hoạt động thanh tra dù được thực hiện dưới hình thức nào thì vẫn là của tổ chức của cơ quan QLHCNN. Đoàn thanh tra hay mỗi thành viên trong Đoàn, theo quy định của Luật hành chính không thể có quyền hạn riêng biệt như các chức danh tư pháp trong hoạt động tố tụng của Điều tra viên, Kiểm sát viên. Các quyền hạn của các chủ thể tiến hành thanh tra thực hiện quyền hạn thực chất là các thao tác nghiệp vụ. Trong khi đó, định chế về thanh tra viên – nhân tố trung tâm thực hiện thẩm quyền thanh tra thì không được quy định quyền năng cụ thể



nào (trừ Thanh tra viên thanh tra chuyên ngành) [37, điều 31]. Quyền này về nguyên tắc là thuộc chủ thể trực tiếp quản lý các hoạt động thanh tra, chính là Thủ trưởng CQTTNN.

Năm là, việc quy định cho chủ thể là Trưởng Đoàn thanh tra có trách nhiệm xây dựng báo cáo kết quả thanh tra, mà không quy định trách nhiệm tham gia của đoàn viên, dẫn đến bất cập trong thực tế. Dựa vào điều này, một số thành viên của các Đoàn thanh tra không làm hết trách nhiệm tham gia xây dựng báo cáo kết quả thanh tra. Thực trạng này thể hiện rõ nhất trong các Đoàn thanh tra liên ngành với nhiều thành viên là người của các cơ quan, đơn vị khác phối hợp tham gia.

Sáu là, một số quy định về chủ thể thẩm quyền của thanh tra lại chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ. Luật Thanh tra 2010 và Nghị định 86/2011/NĐ-CP chỉ quy định thẩm quyền thanh tra lại đối với Thủ trưởng CQTTNN các cấp, trừ cấp huyện; chưa quy định rõ thẩm quyền thanh tra lại của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN các cấp như: Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Chủ tịch UBND các cấp; chưa quy định về quyền xử lý với những trường hợp có dấu hiệu vi phạm pháp luật của CQTTNN các cấp. Xét về mặt thẩm quyền hành chính, Thủ trưởng cơ quan QLHCNN hoàn toàn có thẩm quyền quyết định thanh tra lại những vụ việc do Thủ trưởng CQTTNN cùng cấp đã tiến hành. Nhưng Luật đã quy định thiếu. Hạn chế này của quy định hiện hành dẫn đến những khúc mắc, khó khăn trong quá trình thực hiện.

Bảy là, quyền quyết định xử lý vi phạm của các chủ thể tiến hành thanh tra theo còn có những khoảng trống. Trong số những chủ thể tiến hành thanh tra thì người ra quyết định thanh tra là người duy nhất có quyền ra quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, bị sử dụng trái phép hoặc quyết định chuyển hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật sang Cơ quan điều tra khi phát hiện có dấu hiệu tội phạm...Nhưng, có hai chủ thể có quyền ra quyết định thanh tra là: Người đứng đầu các CQTTNN và Thủ trưởng các cơ quan QLHCNN. Trong trường hợp người đứng đầu cơ quan QLHCNN ra quyết định thanh tra, thì người đứng đầu CQTTNN không có thẩm quyền quyết định xử lý vi phạm, chỉ có thẩm quyền báo cáo lên cơ quan thanh tra cấp trên – một nguyên tắc hành chính thông thường. Nếu người ban hành quyết định thanh tra là Thủ trưởng CQTTNN thì thẩm quyền chủ yếu là quyền kết luận, kiến nghị, không quy định quyền quyết định xử lý vi phạm.

Thứ hai: Những hạn chế, bất cập về thẩm quyền trong nội dung các quy định

Một là, nội dung quy định về căn cứ để thanh tra lại còn thiếu nhất quán. Luật Thanh tra 2010 và Nghị định 86/2011/NĐ-CP, Điều 47 quy định: Thanh tra lại chỉ được tiến hành khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong quá trình thanh tra, ra quyết định thanh tra. Tuy nhiên, Điều 48 Nghị định 86/2011/NĐ-CP lại quy định căn cứ để tiến hành thanh tra lại gồm: Có vi phạm nghiêm trọng về trình tự, thủ tục trong tiến hành thanh tra; có sai lầm trong việc áp dụng pháp luật khi kết luận thanh tra; nội dung kết luận thanh tra không phù hợp với những chứng cứ thu



thập được trong quá trình tiến hành thanh tra; người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, thanh tra viên, thành viên Đoàn thanh tra, CB,CC được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành cố ý làm sai lệch hồ sơ vụ việc hoặc cố ý kết luận trái pháp luật; có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng của đối tượng thanh tra chưa được phát hiện đầy đủ qua thanh tra. Các căn cứ này chưa nêu ra được nội dung thể nào là dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng làm thay đổi bản chất của vụ việc dẫn đến phải thanh tra lại.

Các căn cứ tiến hành xem xét lại việc giải quyết khiếu nại có vi phạm pháp luật cũng chưa xác định rõ. Nghị định 75/2012/NĐ-CP chỉ quy định căn cứ chung chung là: Khi phát hiện việc giải quyết khiếu nại vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức hoặc có tình tiết mới làm thay đổi nội dung vụ việc khiếu nại. Nhưng, việc giải quyết khiếu nại vi phạm pháp luật có thể có nhiều nội dung, nguyên nhân khác như: Vi phạm về quy định thẩm quyền, về trình tự thủ tục, về áp dụng chính sách, pháp luật trong quá trình giải quyết... Những vi phạm pháp luật khác này đều có thể làm thay đổi nội dung vụ việc khiếu nại.

Hai là, quy định về nội dung thanh tra lại trong Luật Thanh tra 2010 và Nghị định 86/2011/NĐ-CP, không quy định cụ thể. Nhưng quy định về nội dung báo cáo kết quả thanh tra lại là: Phải xác định rõ tính chất, mức độ vi phạm, nguyên nhân và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân đã tiến hành thanh tra, kết luận thanh tra. Vấn đề đặt ra là, nội dung thanh tra lại sẽ bao trùm cả nội dung của cuộc thanh tra trước và quá trình thanh tra, ra kết luận thanh tra của người đã tiến hành thanh tra. Trong trường hợp có sự khác biệt về quan điểm giữa người tiến hành thanh tra lại và người đã tiến hành thanh tra trước đó, thì chưa có quy định biện pháp giải quyết, hoặc có xem xét đến trách nhiệm của người đã ký kết luận thanh tra trước đó không... Đây là những vấn đề mà nội dung các quy định của pháp luật còn khiếm khuyết.

Ba là, nội dung quy định về thẩm quyền yêu cầu, kiến nghị, đề nghị xem xét lại việc giải quyết khiếu nại vi phạm pháp luật chưa được quy định cụ thể, chưa đề cập đến vai trò của các cơ quan có chức năng giám sát giải quyết khiếu nại khác như: Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Ban Tiếp công dân Trung ương khi nhận được đơn khiếu nại, phát hiện ra quyết định giải quyết khiếu nại của thủ trưởng cơ quan QLHCNN vi phạm pháp luật gây thiệt hại tới lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức.

Bốn là, quy định các quyền yêu cầu, kiến nghị, kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra nhưng chưa có định chế bảo đảm cho việc thi hành; chưa xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thực hiện kết luận thanh tra. Vì vậy, nhiều sai phạm được cơ quan thanh tra phát hiện, nhưng chưa được ngăn chặn, xử lý kịp thời, làm giảm kỷ cương, kỷ luật hành chính trong hoạt động QLHCNN...

Năm là, nội dung trách nhiệm của thanh tra trong công tác PCTN tuy được nhấn



mạnh, nhưng ngoài những quy định liên quan đến thẩm quyền thanh tra trong QLNN về công tác PCTN, thì dường như CQTTNN không được trao thêm bất cứ thẩm quyền quan trọng nào để thực hiện trọng trách của mình, đặc biệt là trong phát hiện và xử lý tham nhũng.

Sáu là, quy định về thẩm quyền của thanh tra chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao. Nhiệm vụ, cũng là mục đích của hoạt động thanh tra là phòng ngừa, kịp thời phát hiện, xử lý hành vi vi phạm pháp luật, nhưng khi cơ quan thanh tra phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật lại không có quy định về quyền ra quyết định tiến hành thanh tra đột xuất để thực hiện mục đích. Luật Thanh tra cũng chưa quy định các CQTTNN giúp thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp thanh tra lại những vụ việc đã được cơ quan cấp dưới kết luận, nhưng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật; chưa quy định cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ việc tổng hợp, báo cáo kết quả công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN với các cơ quan thanh tra cấp trên.

Bảy là, quy định về tính độc lập (tương đối) trong thực hiện thẩm quyền thanh tra chưa cao. Cụ thể là: Thủ trưởng CQTTNN không có thẩm quyền quyết định chương trình, kế hoạch thanh tra. Trong các cuộc thanh tra, thẩm quyền quyết định bị hạn chế, nhất là quyền quyết định thanh tra đột xuất. Trường Đoàn thanh tra không được quyền ra kết luận thanh tra. CQTTNN phụ thuộc vào cơ quan QLHCNN cùng cấp về biên chế, tổ chức, nhân sự, tiền lương, trong khi pháp luật còn thiếu các định chế bảo đảm cho tính độc lập của Thanh tra khi thực hiện thẩm quyền, nhất là hoạt động tác nghiệp của Đoàn thanh tra và Thanh tra viên (trừ thanh tra chuyên ngành). Vì vậy, trên thực tiễn Thanh tra chỉ đơn thuần “ giúp”, là công cụ của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN.

3.3.2.3. Nguyên nhân những hạn chế, bất cập

- Về khách quan, hệ thống các quy định về thẩm quyền thanh tra bị chi phối trong khuôn khổ của lý luận QLHCNN truyền thống, bị định vị trong vị trí tổ chức bộ máy cơ quan hành chính, nên thẩm quyền bị ràng buộc trong phạm vi của cơ quan QLHCNN.

Nội dung, phạm vi, đối tượng của thẩm quyền thanh tra đã mở rộng đến mức tối đa do yêu cầu của phát triển KT-XH, nhưng nguồn lực để đáp ứng sự mở rộng đó chưa theo kịp.

Nhận thức và thay đổi nhận thức về đổi mới hoạt động của thanh tra luôn chậm. Nhận thức là một quá trình. Theo nguyên lý phát triển thì, thực tế sinh động trong khu vực hạ tầng kiến trúc phát triển, kéo theo sự thay đổi của thượng tầng...Nền kinh tế, xã hội của nước ta phát triển rất nhanh, do vậy, một bộ phận của thượng tầng chưa thay đổi kịp.

- Về nguyên nhân chủ quan, trong quá trình thực thi thẩm quyền thanh tra, những chủ thể có trách nhiệm chưa kịp thời đúc rút, điều chỉnh, sửa đổi, kiến nghị sửa đổi các quy định, chính sách và luật pháp về lĩnh vực này, do vậy những hạn chế hiện hữu chưa



tìm ra cách khắc phục thỏa đáng.

Việc xây dựng, hoàn thiện các quy định nhằm đổi mới thẩm quyền thanh tra cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn chưa đồng bộ, chưa được quan tâm đúng mức, nên các văn bản được ban hành thường có những định chế mâu thuẫn, khi thực thi gặp nhiều vướng mắc làm hạn chế hiệu quả hoạt động. Khi đã phát hiện ra những hạn chế không kịp thời đề xuất những giải pháp đột phá để điều chỉnh.

Một bộ phận chủ thể trong cơ quan QLHCNN, trong đội ngũ thực thi các quy định về thẩm quyền thanh tra chưa nhận thức đầy đủ hoặc vì lý do nào đó nên không muốn thay đổi các định chế, đặc biệt là không muốn trao thẩm quyền tương xứng, phù hợp cho các CQTTNN.

Tóm lại, từ năm 2010 đến nay, đất nước phát triển rất nhanh về KT-XH, đã cơ bản định hình mô hình bộ máy quản lý công với nhiệm vụ: Nhà nước phục vụ, Chính phủ kiến tạo. Tương ứng, nội dung, phạm vi, đối tượng, nhiệm vụ của thẩm quyền thanh tra cũng mở rộng theo phạm vi QLHCNN của Chính phủ trên tất cả các lĩnh vực thuộc quyền. Hệ thống các quy định về thẩm quyền thanh tra cũng có nhiều chuyển biến. Nhưng trên thực tế, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của thanh tra chưa đáp ứng yêu cầu khách quan của phát triển, không có đột biến, mạnh dạn thay đổi. Hạn chế từ các quy định đã nêu trên đã tự chuyển hóa Thanh tra từ công cụ, phương tiện quản lý không thể thiếu, cơ bản thành cơ quan hành chính thuần túy. Thanh tra cơ bản mất đi tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, cơ bản mất đi tính độc lập khi thực hiện thẩm quyền của mình.

3.3.3. Đánh giá thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ năm 2010 đến nay

3.3.3.1. Những ưu điểm

Ưu điểm thực hiện thẩm quyền thanh tra thể hiện qua kết quả, các số liệu đã nêu ở phần trên đã cho thấy: Với số lượng đội CB,CC hiện hữu trong các CQTTNN, với đối tượng thanh tra ngày càng đông đảo [62], xung đột về quyền và lợi ích trong phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN xảy ra trên khắp các lĩnh vực của đời sống KT- XH, với những tiêu cực, vi phạm pháp luật ngày càng tăng, kết quả thực hiện thẩm quyền thanh tra như đã nêu trên đã thể hiện sự nỗ lực tuyệt đối của ngành Thanh tra. Thuận lợi bởi những yếu tố tác động tích cực: Sự lãnh đạo của Đảng, sự ủng hộ của dư luận xã hội và nhân dân..., với thẩm quyền hiện hữu, các CQTTNN đã thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật nhiều vụ việc phức tạp, liên quan đến trách nhiệm quản lý của nhiều bộ, ngành, UBND các cấp, thanh tra đột xuất nhiều vụ việc lớn, giải quyết được nhiều đơn thư KNTC, tham gia tích cực vào công cuộc đấu tranh PCTN, góp một phần thành công trong hoạt động QLHCNN. Thanh tra đã trở thành địa chỉ, nơi gửi gắm ít nhiều niềm tin của nhân dân. Tuy nhiên, qua thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN từ năm 2010 đến nay, những hạn chế, bất cập cũng bộc lộ, tồn tại.



3.3.3.2. Những hạn chế, bất cập

Từ thực trạng hạn chế bất cập về những quy định, những hạn chế, bất cập qua thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh cũng bộc lộ rõ nét, cụ thể và nan giải.

Thứ nhất: Thanh tra giải quyết được nhiều việc, nhưng chưa giải quyết được tình hình chung

Với những số lượng khổng lồ về số vụ việc đã giải quyết của các CQTTNN trong những năm qua trên các lĩnh vực thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn đến việc giải quyết KNTC, PCTN, nhưng trên thực tế tình hình vi phạm trong các lĩnh vực trên không giảm. Ngược lại, hiện trạng đang có chiều hướng tăng trầm trọng hơn về quy mô, tính chất. Các vụ khiếu kiện tập thể với số đông, căng thẳng quyết liệt mang tính chất biểu tình. Tham nhũng, lợi ích nhóm chiếm đoạt số tài sản lớn của cán bộ từ cấp thấp đến cấp cao đang diễn ra tràn lan. Nhiệm vụ, quyền hạn của CB,CC trong khu vực công bị thao túng vụ lợi [89]. Hàng năm, các CQTTNN tiến hành hàng vạn cuộc thanh tra lớn nhỏ, phát hiện ra rất nhiều vi phạm. Những số liệu về việc xử lý các kết luận, kiến nghị của CQTTNN, đặc biệt là những kết luận, kiến nghị về xử lý CB,CC, kiến nghị xử lý tài sản, kiến nghị chuyển vụ việc sang cơ quan tiến hành tố tụng để xem xét trách nhiệm hình sự... hàng năm tăng lên, nhưng tình hình chung vẫn không giảm. Đánh rằng, trách nhiệm trước tình hình trên không phải chỉ của các CQTTNN, nhưng trong phạm vi được trao quyền, Thanh tra có trách nhiệm lớn. Câu hỏi đặt ra về nguyên nhân, phải chăng có vấn đề do bị hạn chế về thẩm quyền, hạn chế về tính độc lập thanh tra.

Thứ hai: Địa vị pháp lý, vai trò thực hiện thẩm quyền PCTN, xử lý, phối hợp xử lý vi phạm, hành vi có dấu hiệu tội phạm phát hiện qua thanh tra chưa được đề cao

Thông qua thực trạng thực hiện thẩm quyền, qua số liệu phát hiện vi phạm có dấu hiệu tội phạm, nhất là trong lĩnh vực PCTN cho thấy: Số vụ việc, số người được phát hiện không nhiều so với thực tế, nhưng khi đã phát hiện được thì việc xử lý giảm dần cả về số vụ việc, số người. Trong khi thanh tra có một bộ máy chuyên trách duy nhất trong hệ thống cơ quan công quyền của đất nước làm nhiệm vụ này.

Thanh tra bất cập trong việc xác định vai trò của mình trong vị thế là một cơ quan có điều kiện phát hiện tham nhũng nhiều nhất, thông tin đáng tin cậy nhất. Bởi vì, Thanh tra thường xuyên, trực tiếp hàng ngày tiếp xúc với dân, giải quyết đơn thư KNTC của dân nhiều nhất so với các cơ quan có trách nhiệm PCTN khác như Viện kiểm sát và Cơ quan điều tra... Các vụ việc có dấu hiệu tham nhũng Thanh tra đã phát hiện, chuyển đến Cơ quan điều tra, do đã qua khâu nghiệp vụ chuyên môn, thậm chí có bản kết luận đều có giá trị pháp lý tin cậy. Đây là nguồn thông tin chuẩn chỉ nhất so với các thông tin về tham nhũng qua các kênh xã hội. Thế nhưng, việc phối hợp với các cơ quan tư pháp trong xử lý chưa có hiệu quả. Ở đây có nguyên nhân từ rào cản pháp lý. Khi phát hiện những hành vi tham nhũng đủ dấu hiệu tội phạm được quy định tại Luật Hình sự, thì Thanh tra lại không có địa vị pháp lý trong tố tụng hình sự để thực hiện quyền, nghĩa vụ



pháp lý của mình. Vụ việc có dấu hiệu phạm tội chuyển sang Cơ quan điều tra chỉ có ý nghĩa như một tin báo tội phạm thông thường, một kiến nghị thông thường. Thậm chí gần đây, CQTTNN cũng không được coi là cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận, kiến nghị xử lý tin báo tội phạm. Cụ thể là: Thông tư liên tịch hướng dẫn quy định của Bộ Luật Tố tụng hình sự về tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo tội phạm và kiến nghị khởi tố số 06/2013/TTLT ngày 2/8/2013 giữa các cơ quan Công an - Quốc phòng - Tài chính - Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - Viện Kiểm sát nhân dân Tối cao [98], đã không có vị trí, vai trò của cơ quan Thanh tra. Trong khi Thông tư liên tịch 02/1012/TTLT ngày 22/3/2012 trước đây đương nhiên không còn hiệu lực vì: đa phần các đạo luật làm căn cứ để ban hành thông tư này đã được thay thế bằng đạo luật mới. (Luật tổ chức Viện Kiểm sát năm 2002 đã được thay bằng Luật số 63/2014; Luật Phòng chống tham nhũng năm 2005 đã được thay thế bằng Luật số 27/2012 ngày 23/11/2012. Luật Tố tụng Hình sự cũng đã thay đổi...). Như vậy, hành lang pháp lý quy định việc tiếp nhận, phát hiện, việc phối hợp xử lý tham nhũng với các cơ quan trên không được kịp thời điều chỉnh kịp để thực hiện. Mặc dù Luật PCTN có những điều khoản quy định trong lĩnh vực này, nhưng chưa nêu rõ chế định ràng buộc trách nhiệm của cơ quan Thanh tra – Kiểm sát - Cơ quan điều tra. Đây được coi là nguyên nhân cơ bản. Cũng vì chưa xác định đúng vai trò, ý nghĩa của công tác thanh tra nên không đưa CQTTNN vào tham gia tố tụng để giải quyết nhóm tội phạm tham nhũng, nên các cơ quan Tư pháp cũng không có căn cứ pháp luật, không đủ điều kiện thẩm quyền để phối hợp, kiểm tra lại hoạt động phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng qua thanh tra. Điều này cũng có nghĩa, xử lý hành vi có dấu hiệu tội phạm tham nhũng trong khu vực quản lý công mà Thanh tra phát hiện là sân riêng của CQTTNN. Không có cơ quan pháp luật nào thanh tra lại các hoạt động PCTN của CQTTNN trong khu vực này. Tiếp theo là, hoạt động phối hợp chia sẻ thông tin, giao ban rút kinh nghiệm... giữa ba cơ quan Thanh Tra – Kiểm Sát – Công an không được tiến hành thường xuyên, nên sự phối hợp cơ bản thực hiện luật PCTN không đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Các CQTTNN không có điều kiện thể hiện rõ vai trò của mình, chủ trì, chủ động trong lĩnh vực này. Hạn chế, bất cập nêu trên cho thấy: Vị trí pháp lý, vai trò mờ nhạt của Thanh tra trong thực hiện thẩm quyền phối hợp phát hiện, xử lý tham nhũng. Cơ quan chuyên trách PCTN trực tiếp, duy nhất của nước ta đặt tại Thanh tra không có thực quyền.

Trừ quyền xử phạt hành chính của thanh tra chuyên ngành, pháp luật đã trao cho Thanh tra quyền quyết định xử lý hoặc kiến nghị người có thẩm quyền xử lý kết quả thanh tra, quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát do hành vi vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra [50, Điều 48]. Quy định này chủ yếu liên quan đến việc xử lý về kinh tế và cũng là quyền hạn của người ban hành quyết định thanh tra hành chính - thủ trưởng cơ QLHCNN. Trên thực tế thực hiện, quyền xử lý trực tiếp đối với người có hành vi sai phạm (xử lý về con người về trách nhiệm trong quản lý để xảy ra sai phạm) không thực hiện được. Có thể so sánh với hoạt động



của Ủy ban kiểm tra Đảng, một cơ quan có nhiều nét giống với Thanh tra nhằm bảo vệ kỷ cương, kỷ luật Đảng. Cơ quan này có quyền hạn xử lý trực tiếp theo phân cấp quản lý cán bộ của Đảng và chính quyền, do vậy hiệu lực của hoạt động kiểm tra Đảng đạt tới độ tối ưu. Nhiều vụ việc tham nhũng tiêu cực, nhiều cán bộ cao cấp đã bị xử lý thông qua hoạt động giám sát, kiểm tra của Ủy ban Kiểm tra Trung ương thời gian gần đây cho thấy tính hiệu quả khi có quyền trực tiếp trong xử lý các vi phạm và những người có hành vi vi phạm.

Những hạn chế trên, đặt ra câu hỏi về giải pháp nhằm đổi mới vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền thanh tra trong lĩnh vực này.

Thứ ba: Việc thực hiện thẩm quyền thanh tra chưa đề xuất được những vấn đề lớn tác động đến cơ chế chính sách, pháp luật

Chu trình quản lý hành chính công mới thể hiện trên hai lĩnh vực : Ban hành cơ chế, chính sách, pháp luật và thanh tra việc thực hiện cơ chế chính sách, pháp luật đó. Thanh tra có vị trí thứ hai trong chu trình này. Từ thanh tra phát hiện, phản hồi những khiếm khuyết, lỗ hổng trong quản lý, trong nội dung chính sách pháp luật nhằm điều chỉnh cho phù hợp. Trong báo cáo tổng kết công tác từ năm 2010 đến 2016, không thấy có những phản ánh, kiến nghị sửa đổi cơ chế chính sách một cách đáng kể, ví dụ việc KNTC phức tạp trong lĩnh vực đất đai, dự án đầu tư thì nguyên nhân chính là nội dung chưa chuẩn trong chính sách, luật pháp của lĩnh vực này. Đây là vấn đề lớn, thuộc trách nhiệm của Thanh tra, nhưng không thấy có những đề xuất sửa đổi thỏa đáng. Việc thực hiện thẩm quyền thanh tra của các CQTTNN vẫn chủ yếu giải quyết các vụ việc cụ thể, chưa đi vào hoạt động thực chất theo đúng mục đích chủ yếu là xem xét, đánh giá hoạt động chấp hành chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân để kiến nghị điều chỉnh. CQTTNN mặc dù có chức năng, nghĩa vụ tham mưu cho thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp về những sơ hở, yếu kém, khuyết điểm trong quản lý nhằm điều chỉnh cơ chế, chính sách pháp luật cho phù hợp, nhưng trên thực tế thực hiện, chức năng, nghĩa vụ này chưa làm tới tằm. Vì vậy, mục đích chủ yếu của hoạt động thanh tra là đề xuất nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý, hạn chế những lỗi cơ chế, điều chỉnh chính sách pháp luật chưa thực sự đạt được [89, 90, 91].

Thứ tư: Thanh tra thiếu tính chủ động và độc lập trong thực hiện thẩm quyền

Qua thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra cho thấy: Xuất phát từ hạn chế, bất cập trong các quy định, các CQTTNN từ Thanh tra Chính phủ xuống Thanh tra huyện thường bị động trong việc thực hiện thẩm quyền. Bị động từ việc xây dựng, lập kế hoạch thanh tra, nhưng không được giao thẩm quyền phê duyệt kế hoạch. Quyết định phê duyệt thuộc thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan QLHCNN. Nhiều chương trình, kế hoạch thanh tra hàng năm của các CQTTNN các cấp không chuẩn, việc cần làm không làm và ngược lại. Căn nguyên là do thủ trưởng cơ quan QLHCNN điều chỉnh kế hoạch. Có nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân né tránh, lo ngại bị



kết luận quy trách nhiệm quản lý của thủ trưởng cơ quan QLHCNN với những trường hợp thanh tra phát hiện có dấu hiệu sai phạm. Bị động trong việc chỉ đạo các Đoàn thanh tra. Bị động từ việc thanh tra đột xuất ngoài chương trình, kế hoạch, theo luật gọi là “thanh tra vụ việc khác” do thủ trưởng cơ quan QLHCNN giao. Số lượng vụ việc khác ngoài chương trình, kế hoạch này chiếm tỷ lệ không nhỏ, nhất là tại Thanh tra Chính phủ. Bị động từ việc kết luận và xử lý vi phạm sau khi đã kết luận. Trên thực tế, toàn bộ hoạt động thanh tra các vụ việc đều do các CQTTNN tiến hành, thông qua các Đoàn thanh tra hoặc thanh tra viên có kiến thức chuyên môn, kiến thức luật pháp nổi trội. Nhưng kết luận và xử lý vi phạm lại thuộc về người ban hành quyết định thanh tra. Trường hợp thủ trưởng cơ quan QLHCNN ban hành kết luận, thì Thanh tra luôn bị động. Trường hợp thủ trưởng CQTTNN kết luận tuy có thuận lợi hơn, nhưng cũng không khỏi bị động do tác động từ phía thủ trưởng cơ quan QLHCNN. Trong cả hai trường hợp này, Thanh tra đều luôn bị động cả về nội dung và thời gian kết luận. Việc Thanh tra luôn bị động đồng nghĩa với việc mất đi tính khách quan, tính tự chịu trách nhiệm và tính độc lập trong thực hiện thẩm quyền của mình.

Thứ năm: Những yếu tố tác động đến thẩm quyền của thanh tra bộc lộ những hạn chế, bất cập của Thanh tra.

Trong chín yếu tố tác động đến thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN, thì ngoài yếu tố tích cực là sự lãnh đạo của Đảng, tác động của dư luận xã hội, phương tiện thông tin đại chúng, những nội dung còn lại đều gợn lên những vấn đề tác động đến thẩm quyền của Thanh tra, cần giải quyết. Vấn đề đáng quan tâm nhất là vai trò, vị trí của Thanh tra trong bộ máy QLHCNN, lệ thuộc vào tổ chức, biên chế, tiền lương... dường như là những rào cản, khó bề khắc phục. Thứ hai là sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức trong thực thi thẩm quyền thanh tra còn quá hạn chế, dẫn đến một số CQTTNN dường như độc hành trong các lĩnh vực công tác của mình. Thứ ba là, hoạt động kiểm tra giám sát việc thực hiện thẩm quyền của Thanh tra trong khu vực Trung ương hầu như còn bỏ ngõ. Thực tiễn trong chính trường đã có câu hỏi đặt ra: Ai thanh tra hoạt động của Thanh tra Chính phủ...? Thứ tư là, nhận thức, trách nhiệm của chủ thể là đối tượng thanh tra chưa đầy đủ, nên thường bằng mọi hình thức gây cản trở trong quá trình tiến hành thanh tra. Những hạn chế này gọi ra những lối mở để đổi mới thẩm quyền thanh tra.

Thứ sáu: Việc thực hiện thẩm quyền thanh tra còn chồng chéo, trùng lặp

Hiện tượng chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra vẫn xảy ra, nhất là giữa Thanh tra Chính phủ với Thanh tra các bộ; giữa Thanh tra các bộ với nhau; giữa Thanh tra bộ với Thanh tra các tỉnh, thành. Đặc biệt, còn có sự chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động của các thiết chế khác, nhất là Kiểm toán Nhà nước [90, 91].

Chức năng, nhiệm vụ thẩm quyền của cơ quan Kiểm toán và cơ quan Thanh tra được xác lập tại Luật kiểm toán Nhà nước và Luật Thanh tra. Hai đạo luật này có sự



trùng lặp về nội dung hoạt động, đặc biệt là sự trùng lặp giữa hoạt động kiểm toán với hoạt động của thanh tra tài chính. Thực tế cũng cho thấy, thanh tra là phải căn cứ vào sổ sách, kế toán và quyết toán của đơn vị được thanh tra, trong khi đó hoạt động kiểm toán cũng thực hiện việc kiểm tra sổ sách kế toán và quyết toán. Bên cạnh đó, việc phối hợp giữa các CQTTNN với cơ quan Kiểm toán Nhà nước trong xây dựng chương trình, kế hoạch chưa được thường xuyên, liên tục. Thực trạng phối hợp cũng chỉ mang tính tạm thời qua thỏa thuận về hình thức: Kiểm toán vào thì Thanh tra thôi hoặc ngược lại, chứ không có sự phân định từ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền bằng luật pháp. Do vậy, vẫn còn những trường hợp trong một khoảng thời gian ngắn có cơ quan, đơn vị “phải tiếp đón” nhiều Đoàn thanh tra, kiểm toán với nội dung làm việc tương tự. Tình trạng này trầm trọng đến mức mới đây Thủ tướng Chính phủ phải ban hành Chỉ thị số 20-CT/TTg về chấn chỉnh thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp [5]. Trong chỉ thị đã chỉ rõ: “Hoạt động thanh tra nói chung và hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành nói riêng vẫn tồn tại những hạn chế, còn những vụ việc gây phiền hà, sách nhiễu doanh nghiệp; sự phối hợp giữa các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra chưa chặt chẽ; thời gian thanh tra kéo dài; nội dung tranh tra chưa rõ ràng, có khi vượt ra ngoài thẩm quyền quản lý...”. Chỉ thị đã yêu cầu không để xảy ra tình trạng thanh tra, kiểm tra, kiểm toán quá một lần trong một năm đối với doanh nghiệp và phải chủ động xử lý khi có chồng chéo trong hoạt động thanh tra, kiểm tra.

Thứ bảy: Tồn tại sự khác biệt giữa thẩm quyền thanh tra chuyên ngành và thanh tra hành chính

Thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành tuy có cùng vị trí và địa vị pháp lý là đại diện cho cơ quan QLHCNN, cùng có tên gọi là Thanh tra, cùng do CB,CC Nhà nước thực hiện thẩm quyền khi thi hành công vụ, cùng có căn cứ thanh tra là luật pháp và quy định dưới luật để điều chỉnh hoạt động, cùng có mục đích phục vụ nhiệm vụ QLHCNN, nhưng khác nhau về đối tượng, phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn. Sự khác biệt rõ nét nhất về thẩm quyền giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành là quyền xử lý, xử phạt vi phạm hành chính của thanh tra chuyên ngành. Vấn đề này tạo ra sự bất hợp lý như sau: thanh tra chuyên ngành có vị trí pháp lý thấp hơn thanh tra hành chính nhà nước, nhưng thẩm quyền lại lớn hơn. Trong một tổ chức thanh tra Bộ, Thanh tra chuyên ngành được cơ cấu thành phòng ngang với phòng Thanh tra hành chính, khi thực hiện nhiệm vụ, phát hiện vi phạm, thanh tra chuyên ngành có thẩm quyền xử lý, xử phạt vi phạm hành chính, còn thanh tra hành chính thì không có quyền này khi phát hiện vi phạm pháp luật chuyên ngành. Ví dụ, khi thanh tra hành chính phát hiện vi phạm pháp luật chuyên ngành về tài chính, kế toán thì không có thẩm quyền xử phạt. Nếu cuộc thanh tra được tiến hành bởi thanh tra chuyên ngành, thì kết quả xử lý lại khác hẳn, có hiệu lực tức thì [101]. Đây là vấn đề nổi cộm, đồng thời cũng là những gợi ý khi đổi mới thẩm quyền thanh tra trong thời gian tới.

Thứ tám: Những hạn chế bất cập trong tác nghiệp khi tiến hành thanh tra



- Hạn chế, bất cập trong mối quan hệ giữa các chủ thể quản lý điều hành trong việc tổ chức thực hiện các cuộc thanh tra. Trong thực tiễn thực hiện, có trường hợp nội dung một cuộc thanh tra liên quan đến trách nhiệm của nhiều cấp, nhiều ngành, nên có sự tham gia của nhiều CB,CC các cấp, các ngành. Ở đây xuất hiện mối quan hệ về thẩm quyền chỉ đạo, điều hành giữa thủ trưởng cơ quan QLHCNN đã ra quyết định thanh tra với thủ trưởng CQTTNN với thủ trưởng cơ quan QLHCNN có người tham gia vào Đoàn thanh tra với trưởng Đoàn thanh tra cùng đoàn viên trong Đoàn. Thực tế này thường làm phức tạp thêm mối quan hệ công tác, chuyên môn giữa những người được giao tiến hành cuộc thanh tra và những người có quyền chỉ đạo, điều hành. Cụ thể là: Trong quá trình thực hiện, người ra quyết định thanh tra phải thường xuyên theo dõi, chỉ đạo Đoàn thanh tra cùng các đoàn viên; giải quyết kịp thời các yêu cầu đề nghị của Đoàn thanh tra hoặc thanh tra viên và giải quyết một chuỗi công việc nghiệp vụ theo luật định. Khi người ra quyết định thanh tra là thủ trưởng CQTTNN thì quá trình thực hiện việc thanh tra gặp nhiều thuận lợi. Nếu người ra quyết định thanh tra là thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp thì vai trò của thủ trưởng CQTTNN không còn nữa, mặc dù là người lãnh đạo về chuyên môn. Chủ thể này không có quyền quản lý, chỉ đạo hoạt động của Đoàn thanh tra hoặc đoàn viên trong Đoàn, nhất là trong trường hợp đoàn viên là người của cơ quan, tổ chức khác. Ngược lại, trưởng Đoàn thanh tra và các đoàn viên không có nghĩa vụ báo cáo công việc thanh tra, không chịu trách nhiệm trước thủ trưởng CQTTNN về kết quả thanh tra của mình. Trong những cuộc thanh tra như vậy, mối quan hệ chỉ đạo, điều hành Đoàn thanh tra đã xuất hiện lỗ hổng về quản lý ngay trong nội bộ của một cơ quan. Hơn thế những cuộc thanh tra diện rộng có sự tham gia của các thành viên của nhiều cơ quan khác thì vai trò, trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan khác trong chỉ đạo, điều hành có quyền, nghĩa vụ đến đâu đối với nhân viên của mình. Những hạn chế, bất cập trong chỉ đạo, điều hành Đoàn thanh tra nêu trên là một thực tế đang tồn tại. Tuy Luật Thanh tra 2010 có quy định về trường hợp khi không thống nhất về thẩm quyền chỉ đạo, điều hành giữa chủ thể trên, thì về nguyên tắc, thủ trưởng CQTTNN có quyền báo cáo thủ trưởng CQTTNN cấp trên. Nhưng, thực tế thực hiện, với sự phụ thuộc chặt chẽ về tổ chức, con người, điều kiện hoạt động như hiện nay, quyền này chỉ mang tính hình thức. Mọi quyết định vẫn thuộc người ra quyết định thanh tra là thủ trưởng cơ quan QLHCNN. Những hạn chế, bất cập trên là một thực trạng, đang diễn ra trong quá trình thực hiện các cuộc thanh tra.

- Hạn chế, bất cập về trách nhiệm chủ thể ban hành kết luận thanh tra chậm trễ. Thời hạn ban hành cụ thể được quy định theo từng trường hợp. Qua thực tiễn thực hiện cho thấy: Các kết luận thanh tra của thủ trưởng cơ quan thanh tra ban hành phải phụ thuộc vào ý kiến chỉ đạo của thủ trưởng cơ quan QLHCNN, thậm chí là phải chờ sự đồng thuận của các cơ quan có liên quan. Đây là một trong những nguyên nhân chủ yếu khiến cho kết luận thanh tra bị chậm trễ, một tình trạng có tính chất phổ biến được



nhắc đến trong các báo cáo tổng kết của ngành Thanh tra như là một “căn bệnh kinh niên”. Chỉ thị số 20 CT/TTg ngày 17/5/2017 mới đây về chấn chỉnh thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp của Thủ tướng Chính phủ cũng chỉ rõ những hạn chế của hoạt động thanh tra, trong đó có việc: “... Chậm ban hành kết luận thanh tra, chưa làm rõ được dấu hiệu vi phạm, kiến nghị xử lý chưa cụ thể và yêu cầu ban hành kết luận thanh tra phải đúng thời hạn theo quy định”. Thực trạng với nguyên nhân đã nêu trên cần có lời giải về Thẩm quyền của chủ thể trong giai đoạn nghiệp vụ này.

- Hạn chế, bất cập trong việc kéo dài thời gian giải quyết KNTC: Theo mô hình hiện tại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính là thủ trưởng cơ quan QLHCNN, cơ quan thanh tra có chức năng giúp thủ trưởng trong công tác này. Mô hình này có ưu điểm là giúp cơ quan QLHCNN hoặc người có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, song lại tạo ra cho người khiếu nại những lo ngại về tính khách quan trong quá trình giải quyết. Hơn nữa trên thực tế, Thủ trưởng cơ quan QLHCNN còn có trách nhiệm quản lý trên nhiều mảng hoạt động, nên không thể dành đủ thời gian cho công tác giải quyết KNTC. Thanh tra là lực lượng chính giúp thủ trưởng cơ quan QLHCNN các cấp trong công tác này, nhưng quyền hạn bị hạn chế. Trong rất nhiều trường hợp còn có sự khác nhau về quan điểm giải quyết giữa cơ quan thanh tra với các cơ quan chuyên môn dẫn đến việc giải quyết bị kéo dài.

- Hạn chế, bất cập trong việc thực hiện thẩm quyền thanh tra PCTN. Thẩm quyền của cơ quan thanh tra chủ yếu là lập hồ sơ dữ liệu, theo dõi, đôn đốc việc thực hiện các biện pháp phòng ngừa và thực hiện trách nhiệm báo cáo định kỳ hoặc theo yêu cầu. PCTN được xác định là trách nhiệm của toàn Đảng toàn dân, của cả hệ thống chính trị, nên việc thực hiện trách nhiệm đó cũng liên quan đến nhiều cơ quan, tổ chức khác nhau. Nội dung của QLNN về PCTN của thanh tra chưa được làm rõ, nên trách nhiệm quản lý, chỉ đạo, tổ chức thực hiện từng nội dung của QLNN về PCTN chưa được xác định cụ thể. Đặc biệt là các công cụ, phương tiện, nói cách khác là phương pháp quản lý chưa cụ thể, rõ ràng.

Hoạt động phát hiện trong PCTN chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, mặc dù các sai phạm được phát hiện khá nhiều, nhưng quyền hạn của Thanh tra còn hạn chế nên gặp khó khăn trong việc xác định hành vi tham nhũng [3]. Cơ quan thanh tra trên thực tế chỉ có thể thực hiện và thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các giải pháp phòng ngừa tham nhũng, phát hiện ban đầu đối với hành vi tham nhũng, còn việc xử lý các vụ việc, vụ án tham nhũng vượt ra ngoài thẩm quyền. Điều này thể hiện qua số vụ việc tham nhũng được phát hiện trong hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra hàng năm rất thấp. Có những vấn đề Thanh tra có toàn quyền xem xét, kết luận và định đoạt trên cơ sở quy định của pháp luật. Chẳng hạn, khi phát hiện hành vi tham nhũng và tài sản tham nhũng, cơ quan Thanh tra đã ban hành quyết định thanh tra có quyền kết luận về người đã thực hiện hành vi tham nhũng, giá trị tài sản tham nhũng, đồng thời, ra quyết định thu hồi số tài sản bị tham nhũng trả về cho chủ sở hữu. Nhưng, Thanh tra phải



kiến nghị lên người có thẩm quyền định đoạt. Ví dụ, việc kiến nghị khởi tố hình sự đối với người có dấu hiệu phạm tội tham nhũng hoặc kiến nghị áp dụng các hình thức xử lý kỷ luật người có hành vi tham nhũng đều do người có thẩm quyền định đoạt quyết định, chứ không phải thẩm quyền của Thanh tra. Theo đó, tính độc lập trong hoạt động thanh tra chỉ biểu hiện hình thức qua các quy định về vị trí, chức năng... Pháp luật hiện hành quy định: Thanh tra có trách nhiệm chủ động phát hiện, xử lý tham nhũng tương tự như xác định trách nhiệm của các cơ quan Kiểm toán Nhà nước, Điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án, nhưng với vị thế pháp lý của ngành Thanh tra qua thực tế thực hiện, thì việc chủ động này còn quá nhiều trở ngại.

- Hạn chế, bất cập trong hoạt động thanh tra lại, xem xét lại là chưa chủ động và thiếu định hướng cụ thể trong tổ chức triển khai. Trong định hướng thanh tra hàng năm được thủ trưởng cơ quan QLHCNN phê duyệt và kế hoạch thanh tra của Thanh tra các cấp những năm gần đây thể hiện rõ thanh tra lại vẫn chưa được xác định là một nhiệm vụ trọng tâm. Thực tế, việc thực hiện công tác này chủ yếu xuất phát từ yêu cầu của thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp, cấp trên hoặc xuất phát từ quá trình giải quyết KNTC của cơ quan, tổ chức, cá nhân, chứ không phải xuất phát từ các phương án cụ thể nhằm nắm bắt thực trạng quá trình thanh tra, ra kết luận thanh tra để quyết định thanh tra lại khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật [104].

Việc xem xét lại kết luận giải quyết khiếu nại có vi phạm pháp luật thời gian qua các CQTTNN thường khá bị động và phải tiến hành xem xét lại các quyết định giải quyết trước đó theo yêu cầu của cơ quan QLHCNN cấp trên, hoặc qua hoạt động giám sát của Quốc hội. Trong việc thực hiện thẩm quyền này thì cơ chế, quy trình xem xét lại cũng như giá trị pháp lý của các văn bản do Thanh tra ban hành khi xem xét lại chưa được quy định cụ thể trong Luật, chưa thành định chế xác lập thẩm quyền riêng biệt về những vụ việc thanh tra lại, xem xét lại trong mối quan hệ với thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp, nên chưa kịp thời phát hiện và khắc phục những sai sót, chưa giúp tăng cường tính độc lập tương đối trong hoạt động của Thanh tra, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

3.3.3.3. Nguyên nhân những hạn chế, bất cập

Những hạn chế, bất cập trong việc thực hiện thẩm quyền thanh tra hiện nay do nhiều nguyên nhân, trong đó tập trung vào một số nguyên nhân chủ yếu sau:

Thứ nhất: Nguyên nhân khách quan

Một là, trong giai đoạn hội nhập, phát triển theo xu hướng kinh tế thị trường, khách thể của hoạt động thanh tra là các mối quan hệ xã hội liên tục biến đổi, phát triển và mở rộng. Trong khi đó hệ thống tổ chức, các phương thức thanh tra chưa đáp ứng kịp yêu cầu và sự phát triển đa dạng, phức tạp của đời sống xã hội. Nền kinh tế đất nước đang trong quá trình chuyển đổi, đặc biệt là việc cổ phần hóa doanh nghiệp Nhà nước chưa hoàn tất để tách bạch hoàn toàn giữa HCNN và hoạt động SX-KD. Điều này dẫn tới việc CQTTNN với vị trí, chức năng, thẩm quyền hiện tại của mình trong bộ máy hành chính phần nhiều bị thu hút vào hoạt động của doanh nghiệp Nhà nước.



Thanh tra chưa có nhiều điều kiện để thanh tra việc thực hiện chính sách pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn trong khu vực hành chính, chưa thể tập trung vào việc giám sát hoạt động của cơ quan QLHCNN và CB,CC để giải quyết từ gốc những vấn đề phát sinh trong đời sống, KT-XH.

Hai là, BMNN trong quá trình đổi mới và hoàn thiện luôn có sự thay đổi. Đặc biệt là sau khi Hiến pháp 2013 được ban hành, sự phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, việc điều chỉnh vị trí, vai trò, thẩm quyền của các cơ quan trong hệ thống quản lý cho phù hợp là điều không dễ dàng. Hiến pháp 2013 đã có hiệu lực, nhưng luật Thanh tra và các đạo luật khác có liên quan trực tiếp đến hoạt động thanh tra vẫn giữ nguyên. Qua thực hiện đã nhận ra hệ thống Thanh tra bị cắt khúc, mối quan hệ giữa các cơ quan Thanh tra rời rạc, thiếu tập trung, thống nhất, nhưng chưa sửa được... Những nguyên nhân khách quan trên đã tác động lớn đến việc thực hiện thẩm quyền của Thanh tra trong tình hình mới.

Ba là, thực hiện thẩm quyền thanh tra về bản chất là sự kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực Nhà nước của các cơ quan QLHCNN, trừ hoạt động thanh tra chuyên ngành. Các cơ quan QLHCNN, mặc dù là cơ quan chấp hành và điều hành, nhưng do tính chất của hoạt động quản lý có phạm vi rộng với quyền lực rất lớn. Các CQTTNN phụ thuộc gần như hoàn toàn vào thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp về tổ chức, biên chế, kinh phí, quản lý nhân sự, bổ nhiệm, miễn nhiệm lãnh đạo và thanh tra viên [37]. Do lệ thuộc vào rất nhiều yếu tố, nên khó có thể thực sự khách quan trong việc giám sát, kiểm tra việc thực thi quyền lực Nhà nước của các cơ quan này. Địa vị pháp lý, sự lệ thuộc, ràng buộc trong nguyên lý hành chính truyền thống, cùng với sự ngự trị của “chủ nghĩa duy tình” trong hoạt động quản lý hiện nay đã đương nhiên thành rào cản khách quan trong hoạt động thực hiện thẩm quyền của Thanh tra.

Thứ hai: Nguyên nhân chủ quan

Một là, chưa điều chỉnh kịp thời hệ thống các quy định chưa hoàn chỉnh trong văn bản pháp luật về thanh tra tạo khó khăn trong việc thực hiện thẩm quyền. Một số quy định bộc lộ nhiều điểm còn bất hợp lý, khó cho việc thực hiện, không phù hợp với tình hình và yêu cầu của thực tiễn dẫn đến sự giới hạn, bất cập và rào cản. Trong quá trình thực hiện thẩm quyền thanh tra gặp những khó khăn từ nguyên nhân các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các CQTTNN chưa thật rõ ràng, thậm chí là rất khó xác định dẫn đến sự chồng chéo. Cụ thể Luật Thanh tra 2010 quy định: Thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ: Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật và nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh... [37, điều 15]. Với quy định này, dường như Thanh tra Chính phủ có thể thanh tra bất cứ hoạt động nào chứ không chỉ thanh tra trách nhiệm quản lý của cơ quan HCNN. Trên thực tế, Thanh tra Chính phủ đã công bố quyết định thanh tra chuyên đề về QLHCNN các cấp, hoặc thực hiện pháp luật về cử đoàn công tác đi nước ngoài của một số bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và địa phương. Những điều khó lý giải là về phạm vi thẩm quyền của



cơ quan thanh tra không được điều chỉnh để thực hiện.

Hai là, nhận thức, bản lĩnh, năng lực cán bộ ở vị trí các chủ thể có thẩm quyền thanh tra về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra chưa thực sự đầy đủ. Việc nhận thức và vận dụng quy định pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN còn nhiều vấn đề vướng mắc thể hiện điển hình trong quan hệ chỉ đạo, chấp hành giữa người có thẩm quyền chỉ đạo với trưởng Đoàn thanh tra và thanh tra viên. Tại nhiều tổ chức thanh tra, trong quá trình thanh tra khi muốn thực hiện hoặc quyết định vấn đề gì trong nội dung thanh tra, trưởng Đoàn thanh tra và thanh tra viên đều phải thông qua hoặc phải xin ý kiến chỉ đạo của người ra quyết định thanh tra, của thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp. Ở một số bộ, ngành, địa phương có tình trạng trước khi kết luận, Thanh tra phải báo cáo xin ý kiến thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp, thậm chí còn phải xin ý kiến để nhận được sự thống nhất của các đơn vị chức năng thuộc cơ quan cùng cấp. Có trường hợp muốn kết luận phải được ý kiến thống nhất của cơ quan chủ quản của đơn vị là đối tượng bị thanh tra. Trên thực tế, các kết luận, kiến nghị của Thanh tra cũng không hoàn toàn chỉ dựa trên thực tế khách quan của sự việc và căn cứ vào pháp luật. Không ít trường hợp còn phản ánh ý chí không chuẩn của người đứng đầu cơ quan QLHCNN cùng cấp trong nội dung kết luận, kiến nghị về xử lý CB,CC và kiến nghị về sửa đổi cơ chế, chính sách. Do vậy, việc thực hiện thẩm quyền thanh tra không hoàn toàn khách quan.

Mặc dù Thanh tra với thẩm quyền được quy định trong các văn bản pháp luật, nhưng về nhận thức không ít thủ trưởng cơ quan QLHCNN coi Thanh tra như là “công cụ”, hoạt động theo ý chí của mình. Có thể thấy rõ điều này qua quy định của pháp luật: Các tổ chức Thanh tra, ngoài thực hiện thanh tra theo kế hoạch thì còn phải thực hiện “thanh tra vụ việc khác” khi được Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp giao cho. Số lượng “vụ việc khác” này là không hề nhỏ (tại Thanh tra Chính phủ thường chiếm khoảng 40%) và đều là những vụ việc khó khăn phức tạp. Việc phải hoàn thành kế hoạch thanh tra, lại vừa thực hiện những nhiệm vụ đột xuất đã khiến cho hoạt động thanh tra khó có thể bảo đảm về thời gian và chất lượng, cũng theo đó mà việc thực hiện thẩm quyền thanh tra bị nhiều hạn chế. Thực tế trên đang hiện hữu. Các chủ thể có thẩm quyền thanh tra đã, đang làm biến dạng thẩm quyền thanh tra.

Ba là, việc phân định nhiệm vụ trong phạm vi chức năng, quyền hạn trong tổ chức bộ máy của các CQTTNN chưa được rõ ràng, chưa thật sự “đúng người, đúng việc”, chưa phù hợp với yêu cầu CCHC [43]. Đây là một nguyên nhân dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra. Pháp luật quy định cơ quan Thanh tra có hai chức năng là QLHCNN và thực hiện quyền hạn trực tiếp thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Tuy nhiên các chức năng này không được phân định rõ ràng, cụ thể thuộc trách nhiệm của đơn vị nào trong nội hàm bộ máy cơ quan Thanh tra, rõ nhất là tại Thanh tra Chính phủ. Mới đây, Bộ Nội vụ công bố chỉ số CCHC năm 2016, Thanh tra Chính phủ đạt 76,03/100 điểm, đứng thứ 18/19 tổng số bộ, ngành.



Tình trạng này có tác động không nhỏ đến quả thực hiện thẩm quyền thanh tra.

Bốn là, công tác lãnh đạo, chỉ đạo của thủ trưởng cơ quan QLHCNN đối với việc thực hiện thẩm quyền thanh tra sau khi có kết luận thanh tra chưa đạt hiệu quả cao. Nhiều trường hợp thủ trưởng cơ quan QLHCNN chưa thể hiện đúng vai trò, trách nhiệm của mình trong việc xử lý kịp thời các kết luận, kiến nghị của cơ quan thanh tra. Nhiều kết luận, kiến nghị của CQTTNN về xử lý CB,CC thuộc thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan QLHCNN không được thực hiện hoặc thực hiện không nghiêm túc. Thủ trưởng cơ quan QLHCNN chậm chỉ đạo các cơ quan chức năng phối hợp chấn chỉnh vi phạm cơ chế, chính sách hoặc không kịp thời chấn chỉnh, xử lý cơ quan dưới quyền, dẫn đến làm giảm hiệu lực, hiệu quả của kết luận thanh tra. Có ba biểu hiện: Thủ trưởng cơ quan QLHCNN phó mặc cho Thanh tra, không thực hiện trách nhiệm của mình trong công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN; hoặc không quan tâm chỉ đạo, tạo điều kiện để cơ quan thanh tra thực hiện tốt thẩm quyền của mình; hoặc là ngược lại, can thiệp quá sâu vào hoạt động thanh tra, dẫn đến thanh tra mất tính chủ động, khách quan. Thậm chí có trường hợp thủ trưởng cơ quan QLHCNN gây khó khăn, cản trở việc thực hiện thẩm quyền thanh tra.

Năm là, thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong thực hiện thẩm quyền thanh tra [84]. Sự phối hợp khi đề xuất xây dựng kế hoạch thanh tra đôi khi chưa chặt chẽ. Phương pháp, cách thức xây dựng chương trình, kế hoạch, lựa chọn đối tượng thanh tra chưa được quy chuẩn bằng một quy trình có tính khoa học nên còn tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động giữa Thanh tra Chính phủ với Thanh tra các bộ, giữa Thanh tra các bộ với nhau; giữa Thanh tra bộ với Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, giữa Thanh tra với Kiểm toán...

Bên cạnh đó còn thiếu cơ chế xác định, xử lý trách nhiệm trong trường hợp có sự khác biệt ý kiến giữa cơ quan Thanh tra, Điều tra và Kiểm sát về cùng một hành vi vi phạm pháp luật. Tính kế thừa về hồ sơ thanh tra, và kết quả thanh tra giữa các cơ quan Kiểm tra, Thanh tra, Kiểm toán, Điều tra, Kiểm sát còn thấp, đặc biệt là trong trường hợp phải xử lý trách nhiệm CB,CC và xử lý tài sản Nhà nước bị chiếm đoạt, thất thoát. Hoạt động phối hợp trao đổi thông tin trong việc phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật vẫn còn nhiều hạn chế. Những vụ việc do CQTTNN chuyển sang Cơ quan điều tra bị xử lý chậm. Từ thực tiễn cho thấy, kiến nghị của cơ quan Thanh tra cũng chỉ tương tự như một tin báo thông thường. Việc thông báo kết quả điều tra về vụ việc có dấu hiệu phạm tội do cơ quan Thanh tra kiến nghị khởi tố điều tra, chưa kịp thời. Việc giao nộp hồ sơ tài liệu nhiều trường hợp chưa được tiến hành chặt chẽ...

Thực trạng về sự phối hợp này đang tồn tại, đồng thời là nguyên nhân làm hạn chế hiệu lực thực hiện kiến nghị của Thanh tra, trực tiếp ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra của các CQTTNN.

Sáu là, công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện pháp luật Thanh tra và thực hiện các quyền trong hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN của Thủ



trưởng cơ quan QLHCNN, Thủ trưởng CQTTNN các cấp, các ngành còn rất hạn chế; việc xử lý vi phạm chưa nghiêm, còn có tình trạng nể nang, né tránh trong xử lý người có hành vi vi phạm; kỷ cương, kỷ luật, pháp luật thanh tra còn bị buông lỏng. Còn tình trạng các chủ thể trên bỏ lọt hành vi vi phạm của đối tượng thanh tra, không kiến nghị thu hồi tiền, tài sản, không kiến nghị xử lý kỷ luật, xử lý hành chính đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm; chưa làm tròn trách nhiệm trong việc tổ chức thi hành kết luận thanh tra.

Bảy là, năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của CB,CC Thanh tra nói chung là chưa đồng đều, còn những hạn chế về chuyên môn, nghiệp vụ làm ảnh hưởng tới việc thực hiện thẩm quyền [62]. Thực trạng này xuất phát từ công tác cán bộ vẫn còn nhiều bất cập. Công tác quản lý CB,CC còn chậm đổi mới từ tiêu chuẩn ngạch bậc, cơ cấu công chức, bổ nhiệm, đề bạt, luân chuyển, chuyển đổi vị trí công tác đến thi đua, khen thưởng và xử lý kỷ luật. Cơ chế tuyển dụng, tiếp nhận CB,CC còn nhiều bất cập. Công tác đào tạo, bồi dưỡng chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Kỹ năng sử dụng công cụ pháp lý hay nói cách khác là sự hiểu biết và áp dụng một cách nhuần nhuyễn những quy định của pháp luật về quyền hạn của các chủ thể có thẩm quyền thanh tra trong việc thu thập thông tin, tài liệu còn hạn chế. Nghĩa vụ pháp lý của các cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan trong việc cung cấp thông tin, tài liệu... chưa thực hiện đúng. Ngoài ra, có thể nói đến sự biến động thường xuyên của đội ngũ CB,CC Thanh tra, kể cả đội ngũ những người đứng đầu cơ quan Thanh tra thường diễn ra khá nan giải, ảnh hưởng đến tính chuyên nghiệp trong thực hiện thẩm quyền thanh tra, nhất là thực hiện các quyền hạn trong quá trình tiến hành các cuộc thanh tra. Không ít lãnh đạo CQTTNN các cấp, các ngành được điều động từ nơi khác về và phải đi học nghiệp vụ thanh tra từ đầu, kiến thức chủ yếu là để đủ điều kiện để chuyển ngạch, khó có thể bảo đảm về năng lực chuyên môn trong lãnh đạo, chỉ đạo và thực hiện quyền hạn thanh tra theo đúng thẩm quyền [84].

3.3.4. Đánh giá chung về thực trạng những quy định và thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước từ 1945 đến nay

Từ vấn đề lý luận thẩm quyền thanh tra là “quyền xem xét, đánh giá, quyết định...”, nhìn một cách khái quát những quy định và qua kết quả thực hiện thẩm quyền thanh tra từ giai đoạn 1945 đến nay, cho thấy: Cùng với sự hoàn thiện của BMNN và sự phân công quyền lực, hoàn thiện cơ chế quản lý, hoàn thiện hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, chức năng nhiệm vụ và thẩm quyền thanh tra từng bước được thể hiện rõ nét thành một thiết chế mặc định trong quá trình QLHCNN, là công cụ thiết yếu của quản lý, hướng mục tiêu hoạt động là góp phần chấn chỉnh hoạt động quản lý, nâng cao trách nhiệm và làm trong sạch bộ máy cũng như tính liêm chính, trách nhiệm, hiệu quả của bộ máy QLHCNN.

Từ những thiếu sót, hạn chế như đã nêu ở phần trên, đến nay nhiều quy định đã thay đổi nhằm đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn. Nhưng, những quy định này không mang



tính đột phá, khi triển khai thực hiện không giải quyết được tình hình. Các quy định về thẩm quyền thanh tra trong Luật Thanh tra, luật KNTC, Luật PCTN và các văn bản dưới luật còn bộc lộ nhiều kẽ hở, thiếu đồng bộ và chưa sát với thực tiễn, chưa đáp ứng được đòi hỏi tất yếu của phát triển đất nước. Những quy định về thẩm quyền thanh tra được thể chế hóa thành quyền hạn cụ thể trong tác nghiệp và bị thu hẹp dần. Thanh tra hầu như chỉ có quyền kiến nghị mà không có quyền quyết định xử lý trực tiếp, trừ quyết định xử phạt hành chính trong hoạt động thanh tra chuyên ngành. Thẩm quyền quyết định trong toàn bộ các lĩnh vực khi tiến hành thanh tra tập trung vào Thủ trưởng cơ quan QLHCNN trực tiếp, kể cả thẩm quyền thanh tra lại. Việc bổ nhiệm người đứng đầu các CQTTNN, chức danh thanh tra các cấp đều được trao cho Thủ trưởng các cơ quan QLHCNN trực tiếp.

Thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra từ năm 2010 đến năm 2016 đã phản ánh một số liệu không lờ về kết quả hoạt động của toàn ngành Thanh tra nước nhà trên tất cả các lĩnh vực nhiệm vụ được Nhà nước trao cho. Nhưng những thông điệp về hiệu lực, hiệu quả hoạt động thì không hề thay đổi. Tham khảo các kết quả thực hiện thẩm quyền thanh tra những năm tiếp theo cũng không sáng sủa hơn. Hiệu quả, hiệu lực của hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC chưa thực sự đạt được như mong muốn. Đặc biệt là hạn chế trong công tác PCTN mà Thanh tra được xác định có vai trò và trách nhiệm lớn, trong khi có riêng một bộ máy chuyên biệt trong lĩnh vực này.

Những hạn chế, bất cập trên đương nhiên trở thành rào cản chủ yếu trong hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra. Tính hệ thống trong ngành Thanh tra, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của Thanh tra bị thu hẹp và hầu như cơ bản không còn tính độc lập. Các CQTTNN trên thực tế có thẩm quyền “nửa vời”. “Thanh tra vạch ra, để đấy” đã trở thành tiêu ngữ trong xã hội. Từ những vấn đề nêu trên, dẫn đến một nhận định: Cần đổi mới mạnh mẽ, hoàn chỉnh các quy định trong hành lang pháp lý về Thanh tra, trong đó vấn đề thẩm quyền là một trong những thành tố hàng đầu.

Kết luận Chương 3

Thực trạng những quy định, thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN từ năm 1945 đến nay, mà Chương 3 của Luận án đã trình bày, đã phản ánh một “bức tranh” toàn cảnh về quá trình hình thành, phát triển của thẩm quyền thanh tra trong từng giai đoạn lịch sử của đất nước. Thanh tra luôn thay đổi, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Thẩm quyền thanh tra gắn liền với quá trình hình thành và phát triển về vị trí, tổ chức, vai trò chức năng, nhiệm vụ của hệ thống các CQTTNN trong bộ máy các cơ quan QLHCNN. Thực trạng những quy định, thực hiện thẩm quyền thanh tra từ năm 2010 đến nay đã bộc lộ những ưu điểm, hạn chế cùng với những vấn đề đặt ra cần giải quyết.

Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 2010 nổi lên ba điểm nhấn về thẩm quyền thanh tra. Đó là thẩm quyền của Ban Thanh tra đặc biệt, các Đặc ủy đoàn, Đặc phái viên đã được trao cả thẩm quyền Tư pháp. Thanh tra với thẩm quyền này đã giải quyết những



vấn đề quan trọng của đất nước, phục vụ có hiệu quả rất cao cho hoạt động QLHCNN khi đất nước mới thành lập và đang phải tập trung cho nhiệm vụ giải phóng dân tộc. Đó là Thẩm quyền quyết định trong hoạt động thanh tra với vị thế độc lập tương đối mà Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 đã trao cho. Đó là sự xuất hiện và tồn tại có hiệu quả cao của thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của Thanh tra chuyên ngành. Giai đoạn này cũng cho thấy tính hiệu quả trong hoạt động khi thanh tra ở vị trí độc lập tương đối. Phần đầu của chương 3, NCS có trình bày nội dung tham khảo về cơ chế độc lập của Ngự sử đài trong các triều đại Phong kiến nước ta. Cơ chế này cũng là một gợi ý về tính độc lập của Thanh tra khi nhà nước ta đang vận hành cơ chế “Quyền lực tập trung, thống nhất...”.

Giai đoạn từ khi có Luật Thanh tra năm 2010 đến nay, trong nghiên cứu đã thể hiện cụ thể của hai phương diện: Nội dung các quy định của pháp luật - hành lang pháp lý về thẩm quyền thanh tra và thực trạng thực hiện các quy định về thẩm quyền thanh tra trong nhiệm vụ QLHCNN về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Kết quả nghiên cứu, từ các số liệu cụ thể đã cho ra một nhận định: Toàn ngành Thanh tra nước nhà đã nỗ lực làm hết sức mình trong khuôn khổ các quy định của pháp luật, trong hành lang pháp lý về Thanh tra. Phần thực trạng các quy định, vấn đề thẩm quyền nổi lên là: Thanh tra được trao thêm quyền QLHCNN về công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN, thanh tra lại, xem xét lại các quyết định giải quyết khiếu nại có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Nhưng thẩm quyền quan trọng nhất là quyền quyết định xử lý các vi phạm, xử lý những hành vi có dấu hiệu tội phạm thì lại bị phân tán, chủ yếu tập trung vào Thủ trưởng cơ quan QLHCNN. Thẩm quyền ra quyết định thanh tra, nhất là thanh tra đột xuất cũng tập trung vào Thủ trưởng cơ quan QLHCNN. Các thẩm quyền khác của các chủ thể tiến hành thanh tra được thể chế thành quyền hạn cụ thể, dẫn đến vai trò của Trưởng Đoàn thanh tra, Thanh tra viên, đoàn viên Đoàn thanh tra cũng không khác nhau nhiều khi thực hiện nhiệm vụ, và chung nhất là chẳng có quyền quyết định nào đối với toàn bộ vụ việc khi họ biết rõ đúng sai. Trong khi thanh tra viên chuyên ngành lại có toàn quyền quyết định xử phạt vi phạm hành chính cùng một soa quyền khác. Tính độc lập của Thanh tra Nhà nước nhà ngày càng bị bó hẹp, hạn chế. Đây là vấn đề gợi lên trong việc cần sửa đổi, thay đổi căn bản về thẩm quyền thanh tra.

Phần thực trạng thực hiện thẩm quyền thanh tra từ các số liệu kết quả công tác hàng năm, đã thể hiện nỗ lực của các CQTTNN trong mọi lĩnh vực được trao. Các số liệu trên Bảng biểu cho thấy thực trạng xử lý về tài sản vi phạm, nhất là tài sản tham nhũng, xử lý người có hành vi vi phạm, tham nhũng có chiều hướng giảm dần. Vai trò phát hiện, phối hợp xử lý hành vi tham nhũng chưa được phát huy đúng mức. Cho đến thời điểm hiện nay, chưa có một số liệu chính thức nào khẳng định các CQTTNN đã xử lý được bao nhiêu vụ việc, bao nhiêu cá nhân có hành vi tham nhũng. Theo Luật Thanh tra và theo cơ chế quản lý hành chính công mới, thì qua thực tế hoạt động, Thanh tra có thẩm quyền, trách nhiệm phát hiện, kiến nghị sửa đổi để điều chỉnh cơ chế chính sách



pháp luật, nhưng qua kết quả thực hiện trong những năm qua, lĩnh vực này gần như bị bỏ trống. Mục đích lớn lao của hoạt động thanh tra trong vị thế một công đoạn của quản lý là tác động phản hồi để thay đổi một thực trạng theo chiều hướng tiến bộ, phục vụ các quyết sách của Nhà nước, nhưng qua kết quả nghiên cứu cho thấy, mục đích này chưa đạt tới. Thanh tra giải quyết được nhiều việc, nhưng chưa giải quyết được tình hình. Thanh tra làm việc có hiệu quả, nhưng chưa thực sự có hiệu lực.

Thực trạng thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN ở nước ta từ năm 1945 đến nay, nếu dựng thành đồ thị, thì đồ thị đó có đường trục gồ ghề theo chiều đi xuống và theo “công thức trừ dần lùi”. Thực trạng các quy định, cũng như thực trạng thực hiện thẩm quyền đang bị ràng buộc bởi nguyên tắc “Song trùng trực thuộc”, bởi cơ chế QLHCNN truyền thống. Về lý thuyết thì có thể coi là không sai. Nhưng về đòi hỏi khách quan của thực tiễn phát triển thì chưa đáp ứng được. Trong khi tình trạng vi phạm, tham nhũng trong các lĩnh vực xã hội diễn ra tràn lan, gây hệ lụy không nhỏ trong hệ thống cơ quan QLHCNN; KNTC của nhân dân không giảm về số lượng và tính chất; trong khi nền KT-XH đang phát triển đa dạng với tốc độ vũ bão; trong khi Hiến pháp đã thay đổi, công cuộc CCHC đang đòi hỏi sự thay đổi về tính hiệu quả thông qua nguyên tắc “đầu vào và đầu ra”, Chính phủ đang chuyển hướng thành Chính phủ kiến tạo, đòi hỏi về hiệu quả phục vụ... Nhìn một cách rộng lớn hơn, Thanh tra là một hoạt động trực tiếp kiểm soát quyền lực Nhà nước trong khu vực hành chính nhà nước, ngoài khu vực QLHCNN, còn rất nhiều đối tượng hoạt động trong khuôn khổ điều chỉnh của pháp luật hành chính nhà nước, mặc dù đã có sự phân công, phân nhiệm, nhưng thực tiễn cho thấy việc trực tiếp kiểm soát quyền lực, hoạt động trong khu vực này còn bị bỏ trống. Những đòi hỏi tất yếu khách quan trên, đặt ra vấn đề cần phải có sự đổi mới căn bản về thẩm quyền thanh tra gắn với sự thay đổi mới về cơ cấu, thiết chế về tổ chức bộ máy nhà nước cùng các thiết chế nhà nước khác.

Chương 4

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI THẨM QUYỀN THANH TRA TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Quan điểm đổi mới thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay

4.1.1. Những căn cứ để xác định quan điểm đổi mới thẩm quyền thanh tra

Với sự phát triển của nền KT-XH và hội nhập quốc tế, đặc biệt là trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, công tác thanh tra đã bộc lộ những hạn chế, vướng mắc cả về tổ chức, hoạt động và thẩm quyền, làm giảm hiệu lực, hiệu quả của thanh tra, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn trong tình hình mới. Trong bối cảnh hiện tại, việc đổi mới một cách toàn diện về thẩm quyền thanh tra là một nhiệm vụ cấp thiết cần phải thực hiện.

4.1.1.1. Căn cứ từ các chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước về đổi mới ngành Thanh tra

Trước đòi hỏi của thực tiễn, yêu cầu đổi mới toàn diện bộ máy nhà nước, trong đó có Thanh tra, trong nhiều văn kiện của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước đã nêu, cụ thể là:

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã xác định: “Cơ cấu lại các cơ quan trong hệ thống HCNN các cấp... phân cấp mạnh cho cấp dưới gắn với hướng dẫn và thực hiện thanh tra, kiểm tra của cấp trên”[8].

Nghị quyết số 48/2005/NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã nêu: “Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, bảo đảm mọi hoạt động QLNN đều chịu sự thanh tra, kiểm tra của Chính phủ”.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác PCTN, lãng phí khẳng định: “Thanh tra Chính phủ và cơ quan Thanh tra nhà nước cấp tỉnh, huyện tập trung thực hiện tốt nhiệm vụ thanh tra công vụ. Nghiên cứu kết hợp tổ chức và hoạt động kiểm tra của Đảng với các cơ quan thanh tra” [56].

Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12/5/2009 ban hành Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020 [57], trong đó có nêu: “Nghiên cứu sửa đổi pháp luật về Thanh tra theo hướng làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra nhà nước, tăng cường tính độc lập và tự chịu trách nhiệm của các cơ quan thanh tra. Cơ quan thanh tra theo cấp hành chính chuyển mạnh sang thực hiện chức năng giám sát hành chính và tăng cường thanh tra việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ công vụ, việc thực hiện pháp luật về PCTN. Tăng cường hiệu lực thi hành các kết luận của cơ quan thanh tra”.

Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

do Thủ tướng Chính phủ ban hành tại Quyết định số 2231/2015 cũng đã nêu: “Xây dựng cơ quan thanh tra nhà nước có thực quyền, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả trên nguyên tắc khách quan, công bằng và từng bước được đổi mới phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN trong điều kiện hội nhập hiện nay”. Trong chiến lược cũng nêu: “Kiện toàn cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ cho phù hợp với việc thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả của cơ quan hành chính nhà nước và quản lý thống nhất về tổ chức, hoạt động trong toàn ngành Thanh tra” [4].

Nghị quyết số 17/NQ-TW ngày 1, tháng 8 năm 2017 về đẩy mạnh Cải cách hành chính [58], trong phần mục tiêu đã nêu: “... Xây dựng hệ thống các cơ quan nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước”.

Những nội dung trên là căn cứ cơ bản, là phương hướng cơ bản cho việc đổi mới thẩm quyền thanh tra cùng với việc đổi mới vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống CQTTNN hiện nay và trong tương lai.

4.1.1.2. Căn cứ vào lý luận, thực trạng các quy định và thực hiện thẩm quyền qua công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, Phòng chống tham nhũng và trong quá trình phát triển của Thanh tra Việt Nam

Về phương diện lý luận, thanh tra là phương tiện thiết yếu của quản lý, là “cánh tay của quản lý”, là một trong hai công đoạn của quản lý, “Thanh tra không có quyền là thanh tra suông” [72], hoạt động quản lý nhà nước sẽ không đạt được mục tiêu nếu như không có thanh tra, “ Thanh tra là tai mắt của trên, là bạn của dưới”, hoặc Inspectore là nhìn vào bên trong... Đó là những căn cứ lý luận cơ bản để xác định quan điểm đổi mới. Bên cạnh đó, về nội hàm thẩm quyền thanh tra với những đặc điểm, tính chủ quan, khách quan, những yếu tố tác động đến thẩm quyền thanh tra... đã được nghiên cứu, xác định là căn cứ để, xác định quan điểm đổi mới thẩm quyền thanh tra.

Căn cứ vào thực trạng các quy định, thực hiện thẩm quyền thanh tra, quá trình phát triển của Thanh tra Việt Nam, từ kết quả nghiên cứu của Luận án đã nêu ở phần trên đã cơ bản phản ánh một “bức tranh toàn cảnh” về Thanh tra cùng với vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, hoạt động và hiệu quả hoạt động. Có bốn nội dung chính từ kết quả nghiên cứu là căn cứ để xác định phương hướng đổi mới thẩm quyền thanh tra. Đó là: Tính hiệu lực, hiệu quả của Thanh tra khi được trao các thẩm quyền trong từng thời kỳ phát triển của đất nước cũng như trên thực tế hiện nay; sự hiện diện của Thanh tra với thẩm quyền, vị trí vai trò hiện tại có chuyển biến kịp thời phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế; những yêu cầu của Đảng, Nhà nước và nhân dân toàn xã hội với ngành Thanh tra trước những tồn tại trong lĩnh vực KT-XH, giải quyết KNTC, PCTN; Hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền lực Nhà nước, nhất



là quyền lực hành chính cần được tăng cường.

4.1.2. Quan điểm đổi mới thẩm quyền thanh tra phù hợp với đòi hỏi khách quan của kinh tế thị trường, định hướng Xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế

Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế đang phát triển sôi động và đặt ra nhiều vấn đề đòi hỏi phải có sự đổi mới về thiết chế thanh tra. Để đổi mới thẩm quyền thanh tra, nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động thanh tra thì nhiệm vụ trọng tâm và quan trọng nhất là phải xác định rõ vị trí, vai trò, chức năng thẩm quyền của hoạt động thanh tra trong bộ máy nhà nước, từ đó xác định mô hình tổ chức ngành Thanh tra phù hợp, bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động thanh tra. Việc xác định rõ vị trí, vai trò của Thanh tra cần bám sát vào mục đích của hoạt động thanh tra trong tổng thể các cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, đặc biệt là sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các CQNN trong việc thực hiện quyền lực nhà nước theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013 và theo đòi hỏi khách quan của thực tiễn [24].

Việc đổi mới về tổ chức, hoạt động, thẩm quyền thanh tra phải đặt trong bối cảnh đổi mới của cả BMNN. Thanh tra luôn là chức năng thiết yếu của QLNN, vì vậy, thanh tra phải gắn liền với quản lý và phải phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ quản lý trong từng giai đoạn cụ thể. Việc đổi mới công tác thanh tra, nâng cao thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLNN phải được tiến hành đồng bộ trên các phương diện: Vị trí, tổ chức, bộ máy, thẩm quyền, phương thức hoạt động và đội ngũ CB,CC thanh tra.

Về bộ máy, các cơ quan Thanh tra phải được tổ chức tinh giản, gọn nhẹ; xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, đơn vị trong hệ thống thanh tra, khắc phục sự chồng chéo, trùng lắp trong hoạt động giữa các cơ quan trong hệ thống thanh tra và giữa các CQTTNN với các cơ quan chức năng khác.

Về phương thức, hoạt động thanh tra phải được tiến hành kịp thời, nhanh gọn, có trọng tâm, trọng điểm, đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý và không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân được thanh tra. Việc đổi mới phương thức hoạt động thanh tra cần phù hợp với yêu cầu của CCHC và đặc biệt tập trung vào thanh tra công vụ. Trong xu thế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế, đối tượng thanh tra ngày càng nhiều và đa dạng hơn. Do đó, để đáp ứng được yêu cầu QLNN, theo tinh thần giảm tiền kiểm, tăng cường hậu kiểm, các tổ chức thanh tra nhà nước cũng cần chú ý đổi mới phương thức thanh tra cho phù hợp với tình hình mới. Phải làm sao để không có “khoảng trống” trong quyền lực nhà nước, không có lĩnh vực nào, cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp nào lại không chịu sự thanh tra, kiểm tra. Để làm được điều này, bên cạnh hình thức thanh tra trực tiếp, tổ đoàn thanh tra diện rộng, diện hẹp, cần tìm ra những phương thức thanh tra mới, tiên tiến hơn. Đó là kết hợp thanh tra theo địa danh, địa chỉ cụ thể, theo xác suất, với việc tăng cường hơn công tác giám sát từ xa, phân công địa bàn phụ trách rõ ràng cho thanh tra viên. Đây là cách làm mà Thanh tra nhiều nước trên thế giới đã áp



dụng hiệu quả, thành công. Nó cũng sẽ khắc phục được sự hạn chế về số lượng của đội ngũ CB,CC thanh tra, trong khi lại tăng cường được khả năng quản lý, giám sát của các cơ quan Thanh tra đối với đối tượng thanh tra.

Về công tác cán bộ, đội ngũ CB,CC thanh tra: Cần chú trọng làm tốt công tác giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho CB,CC thanh tra. Phải thấm nhuần sâu sắc lời dạy của Bác Hồ: “Cán bộ thanh tra như cái gương cho người ta soi mặt, gương mờ thì không soi được”, “Cán bộ thanh tra phải cố gắng học tập, học cái hay, tránh cái dở, trau dồi đạo đức cách mạng, nâng cao trình độ lý luận, trình độ nghiệp vụ và chuyên môn để làm việc cho tốt” [72]. Bên cạnh đó, cần phải tạo ra đột phá về tư duy trong công tác tổ chức, cán bộ. Phải tích cực thực hiện một cách hợp lý việc đánh giá, sử dụng, quy hoạch cán bộ để thu hút, lựa chọn được người đủ đức, đủ tài, góp phần xây dựng được một đội ngũ CB,CC thanh tra có tâm, có tầm và có tài, đủ sức đáp ứng mọi nhiệm vụ mà Đảng, Nhà nước và nhân dân đã tin cậy, giao phó.

4.1.3. Quan điểm đổi mới thẩm quyền thanh tra đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước

Thanh tra là một khâu quan trọng trong chu trình quản lý nhà nước, nên tổ chức và hoạt động thanh tra không thể tách rời quá trình cải cách nền HCNN và quá trình đổi mới phương thức quản lý trong điều kiện KT-XH phát triển. Các nội dung lớn trong định hướng phát triển đất nước ta đã được xác định trong nhiều văn kiện của Đảng và Nhà nước [58], trong đó có nội dung cần tiếp tục đẩy mạnh CCHC, thực hiện dân chủ trên mọi lĩnh vực, giữ nghiêm kỷ cương, kỷ luật, chế độ công vụ; tổ chức thực hiện có hiệu quả pháp luật về PCTN và về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

Để thực hiện được những mục tiêu trên, đòi hỏi phải tăng cường đổi mới về tổ chức, hoạt động của BMNN nói chung và đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra nói riêng. Các CQTTNN phải được đổi mới thực sự cả về thẩm quyền, trở thành công cụ hữu hiệu phục vụ yêu cầu quản lý vĩ mô, toàn diện trong phạm vi cả nước. Các CQTTNN có vai trò quan trọng giúp Thủ trưởng cơ quan QLNN cùng cấp thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của đối tượng thuộc phạm vi quản lý trong việc chấp hành chính sách, pháp luật, nhiệm vụ được giao, đồng thời giúp cơ quan quản lý và cơ quan thanh tra cấp trên kịp thời phát hiện, xử lý các vi phạm phát sinh từ cơ sở.

Chức năng, nhiệm vụ của các CQTTNN cần đổi mới theo hướng phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách pháp luật thông qua việc tập trung thực hiện chức năng giám sát hành chính, thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan trong việc thực hiện pháp luật về Thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN, nhằm kiến nghị lên cơ quan quản lý nhà nước điều chỉnh, sửa đổi.

Hoạt động thanh tra phải góp phần vào mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền, Chính phủ kiến tạo, liêm chính và hành động, một Chính phủ năng động đồng



hành với doanh nghiệp và chăm lo cho lợi ích người dân. Thẩm quyền thanh tra và việc thực hiện thẩm quyền thanh tra phải thể hiện được hình ảnh “Thanh tra là tai mắt của trên, là người bạn của dưới”. Việc đổi mới thẩm quyền, một mặt vừa bảo đảm sự quản lý của Nhà nước, vừa giúp cho người dân và doanh nghiệp thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình một cách nhanh chóng và thuận tiện nhất, bảo đảm tính công bằng, dân chủ và đặt trong bối cảnh chung là xây dựng một nền hành chính phục vụ, một nhà nước pháp quyền liêm chính, công bằng.

Có sự phân định rõ ràng hơn về nhiệm vụ trọng tâm của các loại hình thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành theo hướng: Thanh tra hành chính, tập trung thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn được giao của CQNN, CB,CC (thanh tra công vụ). Các cơ quan thanh tra chuyên ngành, tập trung vào việc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành đối với tổ chức, cá nhân trong và ngoài khu vực công.

Về hoạt động thanh tra cần được đổi mới để tăng cường tính hệ thống và tính độc lập của các CQTTNN theo hướng: Thanh tra cấp trên hướng dẫn và tổ chức kiểm tra cơ quan thanh tra cấp dưới trong việc xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra; trao quyền chủ động cho người đứng đầu cơ quan thanh tra trong việc ra quyết định thanh tra đột xuất và ra quyết định thanh tra theo chương trình, kế hoạch thanh tra đã được phê duyệt; bổ sung thêm quy định nâng cao địa vị pháp lý, thẩm quyền đối của thanh tra viên khi tiến hành thanh tra độc lập theo hướng kế thừa cơ chế “Phái viên đặc ủy đoàn”.

4.1.4. Đổi mới thẩm quyền thanh tra gắn với yêu cầu tăng cường kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước trong công vụ của cơ quan quản lý hành chính nhà nước, hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước

Bản chất hoạt động thanh tra là kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp. Hiến pháp 2013 cũng đã ra yêu cầu về kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước, trong đó có việc thực thi quyền lực của cơ quan QLHCNN. Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 30/5/2014 của Bộ Chính trị về đại hội đảng bộ các cấp tiến tới Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng, trong đó có chủ trương bố trí chức danh trưởng ngành Thanh tra không là người địa phương cũng chính là nhằm mục đích bảo đảm tính độc lập, khách quan trong thực hiện thẩm quyền thanh tra [15].

Với vai trò là chức năng thiết yếu của quản lý, việc nâng cao hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra phải thông qua tổ chức thực hiện các nhiệm vụ về thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN. Việc thực hiện thẩm quyền thanh tra phải lấy pháp luật làm thước đo, đánh giá việc chấp hành chính sách, pháp luật của đối tượng thanh tra, nhưng cũng thông qua hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN góp phần bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Qua đó, thể hiện sự tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp, đảm bảo tính pháp chế XHCN, tính tối thượng của pháp luật trong tổ chức, hoạt động của nhà nước ta.

Thanh tra là chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước, nhưng xét trong tổng



thể cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước, Thanh tra cũng là công cụ để bảo đảm thực hiện quyền lực nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, qua đó để tránh sự tha hóa quyền lực, lạm quyền, lạm quyền hoặc từ bỏ trách nhiệm trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của BMNN. Do đó, việc nâng cao hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra phải gắn liền với hoạt động quản lý; giúp cho Thủ trưởng cơ quan QLNN phát hiện ra những sơ hở trong cơ chế, chính sách, pháp luật để kịp thời sửa đổi hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung; đồng thời, qua hoạt động thanh tra cũng kịp thời chấn chỉnh, uốn nắn những thiếu sót, khuyết điểm của BMNN.

4.1.5. Thực hiện đồng bộ, thống nhất các giải pháp đổi mới thẩm quyền thanh tra

Trên cơ sở những chủ trương, định hướng lớn của Đảng, Nhà nước về phát triển ngành Thanh tra trong thời gian tới và nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập trong tổ chức và hoạt động của ngành hiện nay, một số định hướng lớn mà Thanh tra Chính phủ nói riêng và ngành Thanh tra nói chung cần quán triệt và nhận thức đầy đủ để có giải pháp thực hiện mà trong Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đã từng nêu: Xác lập vị trí, địa vị pháp lý của các cơ quan thanh tra phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết KNTC và PCTN; tăng cường tính tập trung, thống nhất, chủ động và tự chịu trách nhiệm trong tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra; xây dựng ngành Thanh tra, đội ngũ CB,CC thanh tra chuyên nghiệp, trách nhiệm, kỷ cương, liêm chính nhằm góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, đáp ứng yêu cầu phát triển KT-XH của đất nước và hội nhập quốc tế [107].

Để đổi mới, nâng cao hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra cần có các giải pháp về nâng cao vị trí, vai trò của ngành Thanh tra; kiện toàn tổ chức, bộ máy; đổi mới phương thức hoạt động; đổi mới công tác CB,CC và tăng cường cơ sở vật chất, kỹ thuật cho các cơ quan thanh tra. Trong đó, các giải pháp về hoàn thiện và nâng cao vị trí, vai trò của các cơ quan thanh tra, “phân định rõ phạm vi hoạt động giữa Thanh tra các ngành; giữa Thanh tra ngành và Thanh tra các cấp; giữa cơ quan Thanh tra với các cơ quan có thẩm quyền khác trong việc thanh tra, kiểm tra, tiếp công dân, giải quyết KNTC và PCTN”; “các CQTTNN chuyển mạnh sang xem xét, đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan và người có thẩm quyền trong cơ quan QLHCNN, phát hiện trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với CQNN có thẩm quyền có biện pháp khắc phục, hoàn thiện và bổ sung.

Trước hết phải tập trung vào việc thực hiện hiệu quả các chức năng của các cơ quan thanh tra theo Luật Thanh tra, Luật Tiếp công dân, Luật KNTC, Luật PCTN,... theo hướng đẩy mạnh thực hiện thanh tra đánh giá trách nhiệm, hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý, điều hành trên các lĩnh vực QLHCNN; giám sát hoạt động thanh tra, thẩm định, kết luận thanh tra, công khai kết quả, quyết định xử lý về thanh tra... đây là



những hoạt động mà trên thực tế các CQTTNN chưa tập trung thực hiện có hiệu quả. Bên cạnh đó, hoạt động thanh tra cần hướng đến đạt được các mục đích thanh tra, nhất là trong việc phát hiện những sơ hở trong cơ chế, chính sách và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền các biện pháp khắc phục.

Đồng thời, cần sớm nghiên cứu, sửa đổi luật pháp xác định Thanh tra là một thiết chế thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hoạt động của các CQNN, của đội ngũ CB,CC, nhằm hạn chế các hiện tượng tiêu cực, tham nhũng trong BMNN. Theo đó, định hướng các CQTTNN chuyển mạnh sang thực hiện hoạt động theo phương thức mới này là thực sự cần thiết. Nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, các cơ quan, đơn vị chuyên trách về PCTN tại các cơ quan thanh tra cần quản lý tập trung vào việc kê khai tài sản, thu nhập; thực hiện việc xác minh nguồn gốc tài sản có dấu hiệu bất minh. Bên cạnh đó, phải quy định theo hướng tăng thẩm quyền của các cơ quan thanh tra. Các cơ quan thanh tra có quyền tiến hành tố tụng hình sự ở giai đoạn đầu, khởi tố, điều tra ban đầu, xử lý trực tiếp hoặc kiến nghị xử lý các hành vi tham nhũng; xử lý trực tiếp các hành vi vi phạm phát hiện qua hoạt động thanh tra; các kết luận thanh tra là căn cứ trực tiếp để xử lý trách nhiệm người có hành vi vi phạm.

Đây là quan điểm quan trọng về đổi mới thẩm quyền thanh tra mà ngành Thanh tra cần nghiên cứu triển khai, đòi hỏi phải có sự đổi mới đồng bộ cả về nhận thức, đổi mới về tổ chức bộ máy, thể chế, phương thức hoạt động và nhân lực trong thời gian tới.

4.2. Giải pháp đổi mới thẩm quyền thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay

4.2.1. Giải pháp đổi mới về nâng cao nhận thức

Một trong những điểm mấu chốt về mặt nhận thức đó là, phải thấy rõ thẩm quyền thanh tra xuất phát từ mục đích của thanh tra, mục đích của QLNN. Mục đích thanh tra không chỉ là phát hiện, xử lý vi phạm mà còn phát huy các nhân tố tích cực, giúp các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân là đối tượng thanh tra thực hiện đúng các chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước; đồng thời tích cực góp phần vào việc hoàn thiện các cơ chế, chính sách, pháp luật. Đối với các hoạt động cụ thể như: Thanh tra KT-XH, giải quyết KNTC, PCTN cần phải xác định mục tiêu cuối cùng là xử lý triệt để nguồn gốc, nguyên nhân phát sinh để ổn định tình hình chính trị, KT-XH. Về vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nêu: “Thanh tra là nhiệm vụ vẻ vang và quan trọng, nó theo dõi, xem xét chấp hành đúng đắn đường lối, chính sách, nghị quyết, chỉ thị của Đảng và Chính phủ”, “Thanh tra là tai mắt của trên, là người bạn của dưới” [70]. Đồng thời, Người cũng yêu cầu: “Thanh tra không phải chỉ đi xem địa phương thực hiện Nghị quyết, Chỉ thị thế nào. Nếu họ làm sai hay gặp khó khăn còn phải giúp đỡ họ làm cho đúng với Nghị quyết, Chỉ thị của trên đưa xuống. Thanh tra cũng không phải chỉ điều tra, nghiên cứu việc chấp hành Nghị quyết, Chỉ thị đã được đến đâu mà còn phải theo dõi cho đến khi công việc đó được làm xong, làm



tốt”. Các tổ chức thanh tra, mỗi CB,CC thanh tra cần phải quán triệt sâu sắc di huấn đó của Hồ Chủ Tịch, nhằm phát huy tốt vai trò của thanh tra, nâng cao vị thế thanh tra.

Theo đó, cần đổi mới, nâng cao nhận thức về trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan QLHCNN, thủ trưởng CQTTNN, các chủ thể tiến hành thanh tra về thẩm quyền thanh tra theo chức trách của mình. Để thực hiện được giải pháp này, cần phải:

Thứ nhất: Tạo sự chuyển biến tích cực và rõ nét nhất là nhận thức, trách nhiệm của lãnh đạo chính quyền các cấp, thủ trưởng các cơ quan, đơn vị về công tác thanh tra. Khi và chỉ khi các cán bộ lãnh đạo, thủ trưởng các cơ quan đơn vị đã nhận thức được vai trò của việc thực hiện thẩm quyền thanh tra và xem việc trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo công tác thanh tra là một trong những nhiệm vụ quan trọng của quản lý thì mới chỉ đạo, thực hiện có hiệu quả.

Thứ hai: Đổi mới tư duy trong chỉ đạo, điều hành thực hiện nhiệm vụ của các CQTTNN theo hướng đề cao tính hiệu lực, hiệu quả, tính chịu trách nhiệm, coi đây là yếu tố then chốt, quyết định trong hoạt động của mỗi tổ chức thanh tra cũng như trong thực hiện nhiệm vụ của CB,CC thanh tra. Các CQTTNN cần được chủ động trong việc đề xuất và xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra. Trong quá trình hoạt động, nếu việc xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra phụ thuộc quá nhiều vào thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp thì hoạt động thanh tra sẽ mất tính chủ động. Mặt khác, trong hoạt động quản lý, khi nảy sinh những vấn đề mới, việc chủ động trong xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra sẽ đảm bảo tính kịp thời, khách quan cho hoạt động thanh tra. Ngoài ra, để việc thực hiện thẩm quyền thanh tra có định hướng thì cơ quan Thanh tra cấp trên có quyền chủ động định hướng và kiểm tra kế hoạch thanh tra của cơ quan Thanh tra cấp dưới. Việc xây dựng và triển khai kế hoạch thanh tra phải gắn liền với nhiệm vụ chính trị của từng ngành, từng địa phương và của toàn ngành Thanh tra, có trọng tâm, trọng điểm.

Thứ ba: Đổi mới việc xác định trách nhiệm của từng chủ thể có thẩm quyền thanh tra đối với các hoạt động nghiệp vụ khi tiến hành thanh tra và quá trình báo cáo kết quả thanh tra, kết luận thanh tra, kiểm tra việc thực hiện kết luận thanh tra. Việc thực hiện các hoạt động thanh tra phải được tiến hành thống nhất hơn, theo những quy trình được chuẩn hóa, không còn hiện tượng hoạt động tùy tiện, theo cảm tính chủ quan hoặc theo kinh nghiệm lỗi thời của những CB,CC thanh tra, hạn chế được những việc làm vi phạm pháp luật trong hoạt động thanh tra. Đồng thời, hạn chế được những việc do vô ý, do thiếu hiểu biết hoặc do thiếu quy định mà lạm quyền, vượt quá thẩm quyền hoặc thiếu trách nhiệm, không thực hiện đúng thẩm quyền và nghĩa vụ của các thành viên Đoàn thanh tra, gây ảnh hưởng hoặc xâm hại đến quyền lợi của các đối tượng thanh tra, của cơ quan, tổ chức và công dân.

4.2.2. *Đổi mới thẩm quyền thanh tra trong phạm vi đổi mới vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan Thanh tra nhà nước*



Để khắc phục những hạn chế, bất cập trong việc thực hiện thẩm quyền thanh tra, đã đến lúc cần nhận thức lại về vị trí, vai trò của công tác thanh tra, về chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức Thanh tra trong tổng thể các cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền định hướng XHCN. Từ năm 2000, thiết chế Kiểm sát chung của ngành Kiểm sát nhân dân đã không còn, vô tình tạo ra một khoảng trống về kiểm soát quyền lực hành chính trong thực thi công vụ. Tuy Nhà nước đã có sự phân công, phân nhiệm cho một số cơ quan chức năng gánh vác trách nhiệm này, nhưng trên thực tế dường như các nhiệm vụ chính dồn vào Thanh tra nhà nước. Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

[4] đã xác định các định hướng lớn, mục tiêu và giải pháp thực hiện nhằm tiếp tục nâng cao hiệu quả, hiệu lực của công tác thanh tra trên cơ sở xác định đúng vị trí, vai trò và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan Thanh tra trong việc giám sát các hoạt động hành chính, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp phát triển của đất nước và hội nhập quốc tế. Những định hướng lớn của Thanh tra Chính phủ nói riêng và ngành Thanh tra nói chung phải có giải pháp thực hiện trong thời gian tới, đó là: Các CQTTNN chuyển mạnh sang xem xét, đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan và người có thẩm quyền trong cơ quan QLHCNN; xác định rõ ràng thẩm quyền thanh tra trong hoạt động kiểm soát việc thực quyền lực, thực thi công vụ của cơ quan QLHCNN và đội ngũ CB,CC; kiện toàn cơ cấu tổ chức các CQTTNN cho phù hợp với việc thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan QLHCNN; xây dựng hệ thống CQTTNN độc lập để hoạt động có hiệu quả.

Theo những quan điểm trên, với những thông điệp từ kết quả nghiên cứu của Luận án này, cho thấy: Cơ quan Thanh tra cần thay đổi vị trí sang vị thế của một cơ quan giám sát, thực hiện chức năng giám sát của Nhà nước với trách nhiệm xem xét và đánh giá hiệu quả, hiệu lực hoạt động của các cơ quan QLHCNN, xem xét, giám sát các hoạt động của cơ quan, tổ chức khác ngoài hệ thống Chính phủ.

Từ thực tiễn, lý luận, quan điểm đổi mới ngành Thanh tra của Đảng và Nhà nước, của chính ngành Thanh tra, giải pháp quan trọng, hữu hiệu đầu tiên là: Thay đổi vị trí của CQTTNN, chuyển sang cơ quan của Quốc hội, trực thuộc Quốc hội, nhập thêm cơ quan Kiểm toán của Quốc hội. Bởi bản chất của kiểm toán cũng là thanh tra chuyên ngành trong lĩnh vực tài chính, kế toán. (Nếu có thể thì nhập cả Ban Nội chính hiện thời trong cơ quan Đảng). Cơ quan thanh tra của Quốc hội thực hiện thẩm quyền giám sát tối cao của Quốc hội, thanh tra việc thực hiện pháp luật đối với tất cả các lĩnh vực của đất nước. Các CQTTNN cấp tỉnh, huyện chuyển sang vị trí của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện, thực hiện chức năng kiểm soát quyền lực của Hội đồng nhân dân. Hệ thống CQTTNN được hợp thành hệ thống từ Thanh tra Quốc hội xuống tới Thanh tra cấp huyện, hoạt động theo nguyên tắc không song trùng trực thuộc, chỉ tuân theo pháp luật. Về nhiệm vụ nên tập trung vào ba lĩnh vực: Thanh tra giám sát hoạt động công vụ của các cơ quan, tổ chức nhà nước, thanh tra KT - XH và thanh tra PCTN...



Giải pháp này là hợp lý, bởi:

- Thanh tra - Cơ quan giám sát hành chính không thể hoạt động có hiệu quả, hiệu lực khi nằm trong thiết chế các cơ quan hành chính cùng cấp, và trên đó là cơ quan hành chính cao nhất - Chính phủ. Nếu sắp xếp vị trí như hiện nay, theo cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong, thì tự thân đã bộc lộ điểm yếu khách quan khi thực hiện thẩm quyền giám sát hoạt động hành chính của CQTTNN. Nhìn theo cách ví von thì Thanh tra không thể “vừa là cầu thủ đá bóng, vừa là trọng tài thổi còi”. Theo lời dạy của Hồ Chủ tịch thì “ Thanh tra là tai mắt của trên...”, có nghĩa là “ tai mắt” của cơ quan cao nhất Nhà nước là Quốc hội, chứ không phải là “tai mắt” của Chính phủ - cơ quan hành pháp, thực thi luật pháp do Nhà nước đề ra.

- Bảo đảm được tính độc lập theo hệ thống Thanh tra của Quốc hội nhằm tránh sự can thiệp bằng quyền lực hành chính bất hợp pháp của Thủ trưởng các cơ quan QLHCNN khi thực hiện thẩm quyền thanh tra (đây là điểm yếu cố hữu trong hoạt động thanh tra từ nhiều năm nay). Hơn nữa, chủ thể giám sát quyền lực hành chính không bị ràng buộc bởi đối tượng bị giám sát trong thực thi quyền lực hành chính nhà nước.

- Hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp có phương tiện giám sát thiết thực, trực tiếp, không phải qua khâu trung gian và từ đó có quyết sách đúng đắn nhất, kịp thời nhất. Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp thực sự có thực quyền trong vị thế của cơ quan đại diện cho nhân dân có quyền lực cao nhất của nhà nước và của địa phương; khắc phục được hạn chế đang tồn tại là có “khoảng trống quyền lực”, nhất là lĩnh vực hoạt động thực thi công vụ của Thủ trưởng các cơ quan hành chính và của CB,CC trong cơ quan này.

- Toàn bộ khu vực hoạt động của các cơ quan, tổ chức từ trước đến nay không nằm trong khu vực QLHCNN của cơ quan hành pháp, kể cả cơ quan tư pháp không chịu sự điều chỉnh của thiết chế thanh tra (khoảng trống quyền lực) đương nhiên trở thành đối tượng thanh tra của Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Từ đây, Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp có công cụ, điều kiện giám sát hoạt động của khu vực này.

- Về lý luận cũng chuẩn mực về khái niệm “Thanh tra là phương tiện thiết yếu của QLNN”, chứ không phải thanh tra là phương tiện thiết yếu của QLHCNN. QLHCNN là đối tượng của QLNN.

- Về thực tiễn qua kết quả nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển, qua thực trạng tồn tại, bất cập của Thanh tra nước nhà, qua tham khảo thiết chế Ngự sử đài của nhà nước Phong kiến tập quyền, một số thiết chế thanh tra của một số nước trên thế giới..., cho thấy: Khi nào tổ chức thanh tra ở vị trí độc lập (tương đối), được trao các thẩm quyền độc lập thì hiệu lực, hiệu quả hoạt động rất cao. Ví dụ thẩm quyền của Ban Thanh tra đặc biệt, Phái viên đặc ủy đoàn, hoặc thẩm quyền quyết định tương đối trong Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, hay thẩm quyền của Thanh tra chuyên ngành.

- Hoạt động kiểm toán chuyển sang vị trí thanh tra của Quốc hội sẽ được thực hiện thẩm quyền thanh tra. Đó là các quyền quyết định, quyền xử lý vi phạm, ngăn



chặn kịp thời khi phát hiện vi phạm, phát hiện hành vi có dấu hiệu phạm tội, quyền trực tiếp thu hồi tài sản bị chiếm đoạt trái pháp luật, điều mà từ trước tới nay Kiểm toán không có thẩm quyền này, chỉ có quyền kiến nghị [42].

- Về mặt hình thức cũng điều chỉnh được vấn đề tồn tại về danh xưng, Thanh tra Chính phủ được gọi đúng tên là Thanh tra Nhà nước.

- (Trong trường hợp chuyển bộ máy cùng nhiệm vụ của các Ban Nội chính sang Thanh tra thuộc Quốc hội, Thanh tra thuộc Hội đồng nhân dân thì nhập một phần lực lượng, cùng nhiệm vụ của tổ chức này vào Cục PCTN hiện thời của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra tỉnh, trang bị các quyền hạn phù hợp, kể cả quyền năng đặc biệt, tạo thành một nguồn lực thực mạnh, thực quyền trong điều hành và giải quyết vấn nạn tham nhũng quyền lực, tham nhũng kinh tế hiện nay. Nếu làm được việc này thì Nhà nước, Đảng cũng bớt đi được một đầu mối đang tồn tại mà hoạt động thực sự khó khăn trong vị thế trung gian, lại na ná trùng lặp về thẩm quyền tham mưu trong khu vực Nội chính).

- Vị trí các cơ quan thanh tra bộ, ngành, sở, chuyên ngành, hợp nhất trong một tổ chức thanh tra bộ, ngành, sở gọi là Thanh tra chuyên ngành, chịu sự quản lý trực tiếp của bộ, ngành, sở, có nhiệm vụ chỉ tập trung kiểm tra việc chấp hành pháp luật và xử lý vi phạm, xử phạt vi phạm hành chính của các tổ chức, cá nhân trên các lĩnh vực QLHCNN của bộ, ngành, sở, đặc biệt là các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến đời sống hàng ngày và lợi ích thiết thực của người dân. Các cơ quan Thanh tra bộ, ngành, sở đương nhiên là đối tượng thanh tra của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, nhưng đồng thời cũng là “chân rết”, “cánh tay nối dài”, cộng tác viên của các cơ quan Thanh tra Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

Có một số nội dung cũng cần lý giải về quan điểm “Nhất thể hóa giữa Thanh tra Nhà nước với Kiểm tra Đảng”. Qua nghiên cứu cũng nhận thấy rằng: Về mặt ưu điểm, nếu nhất thể hóa thì Thanh tra sẽ có điều kiện thực hiện quyền quyết định có hiệu lực cao, có tính độc lập cao và bớt đi khâu trung gian trong thực hiện quyền lãnh đạo của Đảng ta. Nhưng cũng trên phương diện lý luận và thực tiễn cho thấy ở đây có sự khác biệt lớn: Phạm vi đối tượng của Kiểm tra Đảng là Đảng viên. Phạm vi đối tượng của Thanh tra rộng lớn hơn, cả Đảng viên, CB,CC và các thành viên khác ngoài Đảng, cả các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam. Đảng không thể xử lý, kỷ luật một người ngoài Đảng hay người nước ngoài khi phát hiện họ vi phạm pháp luật. Căn cứ để hoạt động của Kiểm tra Đảng là Nghị quyết, chủ trương đường lối chính sách, các quy định của Đảng. Căn cứ để hoạt động thanh tra là pháp luật, kể cả pháp luật quốc tế khi Việt Nam áp dụng, cùng các quy định khác mang tính pháp quy. Hoạt động Kiểm tra Đảng mang tính nội bộ của tổ chức chính trị, trong khi hoạt động của Thanh tra mang tính nhà nước. Trên nguyên tắc Đảng không can thiệp cụ thể vào các lĩnh vực cụ thể của Nhà nước mà Đảng đã nêu trong các Nghị quyết, thì việc “Nhất thể hóa giữa cơ quan Kiểm tra Đảng với Thanh tra nhà nước” là không phù



hợp với lý luận và thực tiễn của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và quan hệ hội nhập quốc tế đang mở rộng. Giả sử, nếu nhập Thanh tra nhà nước với Kiểm tra Đảng như một vài địa phương, một vài quốc gia đã làm, thì sẽ thành mô hình “Một nhà hai cửa”. Như vậy sẽ không thuận, thậm chí sẽ mâu thuẫn khi Nhà nước ta đang hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN, đang hoàn thiện trong việc phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức...

Khi vận dụng giải pháp đổi mới này, trước hết cần xác định Thanh tra nhà nước là cơ quan của Quốc hội, thực hiện nhiệm vụ giám sát quyền lực nhà nước của Quốc hội. Thanh tra nhà nước cấp tỉnh, cấp huyện thuộc Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, thực hiện chức năng giám sát quyền lực của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Việc thiết kế lại cơ chế hoạt động, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền... là việc làm tiếp theo thuộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm, ngoài phạm vi nghiên cứu của Luận án này.

Tuy nhiên, NCS cũng có những ý kiến tiếp theo là: Cần quan tâm nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước như Thụy Điển, Đan Mạch, Canada là những nước có tổ chức Thanh tra Quốc hội [92], hoặc Trung Quốc, Ai Cập là những nước có cơ quan giám sát hành chính. Ngay ở nước ta cũng có những nhân tố nổi lên cần nghiên cứu. Mô hình cơ quan thanh tra, giám sát của Ngân hàng Nhà nước với các thẩm quyền đặc thù là một nhân tố mới cần nghiên cứu, tổng kết để rút ra những kinh nghiệm thiết thực.

Việc thay đổi vị trí, chức năng nhiệm vụ của CQTTNN tất yếu dẫn đến việc phải điều chỉnh các nhiệm vụ, thẩm quyền cho phù hợp. Thủ trưởng cơ quan Thanh tra Nhà nước phải được trao quyền đình chỉ ngay tức khắc khi phát hiện các hoạt động phi pháp xâm hại đến lợi ích quốc gia, lợi ích của tổ chức và công dân. Thanh tra viên phải được trang bị quyền năng pháp lý, kể cả quyền khởi tố, điều tra ban đầu những vụ việc và cá nhân khi thấy có dấu hiệu phạm tội. Công tác giải quyết khiếu nại hành chính sẽ chuyển sang giải quyết tại Tòa án bằng con đường Tố tụng hành chính nếu như khiếu nại hành chính do chính cơ quan có văn bản hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại nhưng không giải quyết, hoặc đã giải quyết mà người khiếu nại không đồng ý. Công tác giải quyết tố cáo của Thanh tra chỉ giải quyết một số loại vụ việc đặc biệt, cấp bách nào đó, còn lại cơ bản chuyển sang cho các Cơ quan điều tra, Tư pháp.

Phương thức hoạt động của cơ quan Thanh tra Quốc hội cũng cần có sự đổi mới căn bản. Các cuộc thanh tra, kiểm tra trực tiếp chỉ được tiến hành có trọng tâm, trọng điểm và khi thấy cần thiết. Hoạt động giám sát hành chính sẽ được thực hiện thường xuyên, liên tục thông qua hệ thống công cụ giám sát và tổ chức hệ thống thông tin. Các cơ quan Thanh tra mới có quyền yêu cầu cơ quan QLHCNN từ Chính phủ trở xuống, các cơ quan khác cung cấp các thông tin, báo cáo giải trình liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của họ để phục vụ cho việc giám sát; có quyền chất vấn, yêu cầu trả lời về những vấn đề chưa rõ. Các cơ quan Thanh tra mới phải xây



dựng được bộ công cụ giám sát, đánh giá, đặc biệt là các tiêu chí để có thể đánh giá được hiệu quả quản lý, hoạt động của đối tượng được giám sát. Các phương pháp và công cụ đánh giá cần được xây dựng trên cơ sở thực tiễn, tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài về hiệu quả quản trị công và thực hiện trách nhiệm giải trình của nền công vụ.

Tất cả những đổi mới nêu trên, muốn thực hiện được phải được Luật hóa về Thanh tra cũng như luật pháp về các lĩnh vực khác có liên quan, kể cả việc phải sửa đổi Hiến pháp.

4.2.3. Đổi mới, kiện toàn hành lang pháp lý về thẩm quyền thanh tra

Giải pháp này là cần thiết với cả hai trường hợp. Trường hợp thứ nhất: Nếu vị trí của các CQTTNN đã chuyển sang Quốc hội, tất yếu phải thay đổi Luật Thanh tra và các đạo luật khác có liên quan. Đó là Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân, Luật Kiểm toán, Luật KNTC, Luật PCTN, các Nghị định về tổ chức, hoạt động của các bộ, ngành và phải sửa đổi cả Hiến pháp... Nội dung các đạo luật mới hoặc sửa đổi phải thiết kế lại tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của Thanh tra, đặc biệt là thẩm quyền của các chủ thể được trao quyền thanh tra. Khi xác định thẩm quyền thanh tra trong vị trí mới, phải triệt để đổi mới, sao cho hiệu lực, hiệu quả giám sát quyền lực của nhà nước đạt mức độ tối ưu, hoạt động, thực hiện thẩm quyền của Thanh tra được phát huy tối ưu, phù hợp với đòi hỏi của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, phù hợp với tiến trình hội nhập quốc tế và mong mỏi của nhân dân. Các đạo luật mới phải có các định chế điều chỉnh mối quan hệ tiếp nhận và xử lý thông tin giữa nhân dân và Thanh tra cùng các tổ chức khác trong xã hội, có các định chế bảo vệ người KNTC và khen thưởng người có công trong lĩnh vực thanh tra. Các đạo luật mới hoặc sửa đổi phải có tính dự báo, tầm nhìn chính xác để theo kịp thực tiễn phát triển của nền KT- XH và hội nhập.

Trường hợp thứ hai: Vị trí CQTTNN vẫn thuộc cơ quan hành pháp, thì việc xây dựng pháp luật, sửa đổi pháp luật trong lĩnh vực thanh tra cũng là một nhiệm vụ cấp bách. Việc sửa đổi luật pháp phải theo hướng chỉ giữ lại các cơ quan thanh tra bộ, ngành để thực hiện chức năng giám sát hành chính, đưa toàn bộ các quy định về thanh tra chuyên ngành ra khỏi Luật Thanh tra và chuyển thanh tra chuyên ngành thành tổ chức có chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền kiểm tra thường xuyên của cơ quan quản lý. Đồng thời quy định trách nhiệm tổ chức hoạt động kiểm tra của các ngành theo tính chất, nhu cầu của quản lý của ngành, lĩnh vực theo quy định của pháp luật chuyên ngành.

Khi xây dựng, sửa đổi luật pháp, nội dung các định chế không coi CQTTNN thuần túy như cơ quan chuyên môn khác của Chính phủ hoặc của UBND. Vì mặc dù nằm trong hệ thống cơ quan hành chính, là một bộ phận của cơ quan hành chính, nhưng CQTTNN có chức năng, nhiệm vụ đặc biệt - cơ quan giám sát hành chính, cơ quan phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật, phát hiện sơ hở trong cơ chế, chính sách, pháp luật để kiến nghị cơ quan có thẩm quyền có biện pháp khắc phục, nhằm góp phần



nâng cao hiệu lực, hiệu quả của QLHCNN. Chính vì tính chất đặc biệt này, việc xây dựng, sửa đổi pháp luật cần có các chế định tạo cho cơ quan thanh tra đảm bảo tính chủ động và tính độc lập tương đối. Trên cơ sở đó, hoàn thiện về quy định bổ nhiệm, miễn nhiệm Chánh Thanh tra các cấp theo hướng: Tổng Thanh tra bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chánh Thanh tra bộ, Chánh Thanh tra tỉnh theo đề nghị của bộ và UBND cấp tỉnh; Chánh Thanh tra tỉnh bổ nhiệm, cách chức Chánh Thanh tra sở và Chánh thanh tra huyện. Không duy trì việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chánh Thanh tra các cấp như hiện nay vì quy định hiện hành chỉ mang tính hình thức, thiếu tính khả thi. Quy định Tổng Thanh tra Chính phủ có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chánh Thanh tra bộ, Chánh thanh tra cấp tỉnh thì mới đảm bảo tính chủ động, tính độc lập tương đối của Thanh tra và đảm bảo sự chỉ đạo thống nhất của Tổng Thanh tra đối với các cơ quan thanh tra cấp dưới. Quy định hiện nay đã khiến cơ quan thanh tra phụ thuộc quá lớn vào Thủ trưởng cơ quan QLHCNN cùng cấp, ảnh hưởng lớn đến sự chỉ đạo của Tổng Thanh tra đối với Thanh tra tỉnh thành và Thanh tra bộ. Về việc bổ nhiệm Thanh tra viên các cấp cũng phải giao toàn bộ quyền cho Tổng Thanh tra Chính phủ, nhưng có sự tham khảo ý kiến của Thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp. Đây không phải là điểm mới, nhưng cần thiết phải đề cập sửa đổi hoàn thiện, bởi mục đích xây dựng tính độc lập của Thanh tra.

Việc xây dựng, sửa đổi luật pháp cần mở rộng thẩm quyền thanh tra, trao cho Thanh tra thẩm quyền khởi tố ban đầu đối với vụ việc vi phạm có dấu hiệu hình sự. Từ nghiên cứu thực trạng, thực tiễn hàng năm các CQTTNN phát hiện nhiều vi phạm, nhất là trong lĩnh vực PCTN, đã kiến nghị thu hồi về ngân sách nhà nước rất nhiều tiền, đất đai, tài sản, nhưng việc kiến nghị để xử lý hình sự còn gặp những rào cản, nên số vụ việc xử lý chiếm tỷ lệ rất nhỏ so với các vi phạm của đối tượng thanh tra. Đồng thời cũng quy định rõ trình tự, thủ tục, trách nhiệm cụ thể giữa cơ quan Thanh tra với Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân trong giải quyết các vụ, việc có dấu hiệu tội phạm mà Thanh tra phát hiện chuyển sang lĩnh vực hình sự. Cần xây dựng, sửa đổi Luật Thanh tra, Luật Phòng chống tham nhũng theo hướng: Khi phát hiện có dấu hiệu tội phạm, cơ quan Thanh tra phải thực hiện quyền điều tra sơ bộ vụ án để làm rõ, củng cố hồ sơ, tài liệu, kết luận ban đầu và có quyền quyết định khởi tố vụ án, tương tự như cơ quan Kiểm lâm, Hải quan, Biên phòng... Đồng thời, xác định cụ thể trách nhiệm của người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, Thanh tra viên, thành viên Đoàn thanh tra nếu phát hiện vi phạm có dấu hiệu tội phạm mà không đề xuất hoặc ra quyết định khởi tố. Cần trao cho thanh tra viên thuộc CQTTNN những quyền năng đặc biệt như Đặc phái viên, Đặc ủy đoàn hoặc Thanh tra viên chuyên ngành hiện nay. Quy định như vậy sẽ nâng cao hiệu quả công tác thanh tra KT- XH, giải quyết KNTC và công tác PCTN. Tuy nhiên, để có thể thực hiện được quyền khởi tố ban đầu đối với vụ án hình sự được phát hiện qua thanh tra, cần phải nghiên cứu xây dựng các quy trình, quy phạm hoạt động của ngành, trong đó đặc biệt phải làm rõ phạm vi, lĩnh vực được khởi tố vụ



án cũng như nâng cao năng lực về chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ CB,CC Thanh tra. Trước mắt phải sửa đổi các quy định của Luật tổ tụng Hình sự, trong đó phải có quy định về tính pháp lý đối với các tài liệu thu thập được từ thanh tra và kết luận thanh tra. Tài liệu, kết luận thanh tra phải được coi là nguồn chứng cứ để chứng minh phục vụ cho quá trình xem xét trách nhiệm hình sự.

Các giải pháp tiếp theo cần thiết, có thể vận dụng trong cả hai trường hợp, thay đổi vị trí CQTTNN chuyển sang Quốc hội, Hội đồng nhân dân hoặc vẫn trong vị trí các cơ quan hành pháp.

4.2.4. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức thực thi thẩm quyền thanh tra

Công tác cán bộ là yếu tố quyết định đến hiệu quả thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền thanh tra, do đó phải đổi mới công tác cán bộ. Nội dung đổi mới phải tập trung nâng cao chất lượng đội ngũ CB,CC thanh tra, phát triển đội ngũ CB,CC Thanh tra theo hướng chuyên nghiệp, kỷ cương, trách nhiệm. Cụ thể là:

Đổi mới, nâng cao chất lượng, năng lực, trình độ của đội ngũ CB,CC Thanh tra hiện có, tuyển chọn đội ngũ bổ sung có trình độ cao, thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho CB,CC thanh tra, nhất là về kỹ năng tác nghiệp thanh tra, kỹ năng tham mưu kết luận, kiến nghị xử lý vi phạm được phát hiện qua thanh tra; thực hiện rà soát, đánh giá, sắp xếp, bố trí đội ngũ CB,CC cho phù hợp với yêu cầu thực hiện chức trách, nhiệm vụ; định kỳ sát hạch, đánh giá đội ngũ CB,CC theo tiêu chuẩn ngạch bậc để có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng và sử dụng cho phù hợp.

Tăng cường quản lý chặt chẽ cán bộ quản lý các Đoàn thanh tra theo Quy chế hoạt động của Đoàn thanh tra, thực hiện nghiêm túc các quy định về quy tắc ứng xử của CB,CC Thanh tra và nhất là việc sử dụng các quyền hạn trong quá trình tiến hành thanh tra. Khi thực hiện các quyền hạn phải bảo đảm đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục, chỉ thực hiện khi thực sự cần thiết phục vụ cho cuộc thanh tra, bảo đảm nguyên tắc không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra.

Giáo dục để giữ gìn phẩm chất đạo đức, nhân cách của người CB,CC thanh tra, phải có chính sách bồi dưỡng, đào tạo và đào tạo lại đối với các CB,CC thanh tra, thanh tra viên về chuyên môn nghiệp vụ, về cơ chế chính sách để không ngừng nâng cao trình độ năng lực chuyên môn, tạo điều kiện thuận lợi cho đội ngũ này hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao.

Chủ động xây dựng, quy hoạch cán bộ, tạo nguồn cán bộ trẻ, có phẩm chất đạo đức, có năng lực, trình độ làm việc kế cận; gắn quy hoạch cán bộ với kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng; thường xuyên đổi mới, hoàn thiện nội dung, chương trình bồi dưỡng đào tạo nghiệp vụ thanh tra; nâng cao trình độ toàn diện cho đội ngũ CB,CC Thanh tra để hội đủ điều kiện nâng cao chất lượng các cuộc thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN [4 và 62].



Thành lập Học viện Thanh tra hoặc Trường Đại học hay Cao đẳng Thanh tra để việc đào tạo được chuyên sâu, nhằm cung cấp nguồn nhân lực có chất lượng cao, không chỉ cho ngành Thanh tra mà còn để cung cấp theo các nhu cầu của nhiều cơ quan, tổ chức khác có các hoạt động thanh tra. Thường xuyên đào tạo lại CB,CC theo yêu cầu nâng cao trình độ ngoại ngữ trước bối cảnh nước ta đang hội nhập quốc tế sâu rộng. Cán bộ thanh tra cần phải có trình độ ngoại ngữ tốt. Trình độ và khả năng sử dụng các công cụ tin học cũng trở thành yếu tố bắt buộc cần được quan tâm, bồi dưỡng cho các CB,CC Thanh tra. Muốn nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra trong giai đoạn hiện nay, thì giải pháp này phải đặt lên hàng đầu.

Các chế độ Khen thưởng, kỷ luật, chế độ, tiền lương nhằm tạo động lực để CB,CC Thanh tra hoàn thành nhiệm vụ cũng rất quan trọng. Hoạt động kiểm tra thường xuyên trình độ, kỹ năng của CB,CC, xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm của CB,CC Thanh tra cũng là một giải pháp quan trọng để thanh lọc, làm trong sạch đội ngũ thực hiện thẩm quyền thanh tra.

4.2.5. Đổi mới hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng

Đổi mới thẩm quyền thanh tra trong hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN cần phải thực hiện, với các nội dung sau:

4.2.5.1. Thống nhất thực hiện các quyền trong hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng

Về căn cứ thực hiện các quyền: Phải chỉ ra được các dấu hiệu cụ thể, trong những tình huống, trường hợp cụ thể được áp dụng các quyền trong hoạt động thanh tra.

Về trình tự, thủ tục thực hiện quyền: Mặc dù các văn bản pháp luật đã xác định được các quyền, cụ thể hóa một bước việc thực hiện các quyền. Tuy nhiên, để thuận lợi cho những chủ thể có thẩm quyền tiến hành thanh tra áp dụng quyền, cần phải hướng dẫn cụ thể về các bước, thủ tục thực hiện quyền từ việc ban hành các quy định cụ thể hóa việc thực hiện quyền, việc lập biên bản ghi nhận quá trình thực hiện quyền,...

Về trách nhiệm của các chủ thể: Xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình thực hiện quyền, mối quan hệ phối hợp trong thực hiện quyền, xử lý những vấn đề khi có ý kiến khác nhau trong quá trình thực hiện quyền trong lĩnh vực này.

Về các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền: Quy định chế tài đảm bảo thực hiện quyền; trách nhiệm của cấp có thẩm quyền trong bảo đảm thực hiện quyền trong lĩnh vực này.

Về thẩm quyền xử lý trực tiếp, ngoài quyền hạn xử lý về kinh tế như hiện nay cần nghiên cứu để giao quyền xử lý kỷ luật đối với những CB,CC, viên chức có hành vi vi phạm bị phát hiện qua hoạt động thanh tra hành chính, qua việc xác định trách nhiệm trong công tác giải quyết KNTC và PCTN. Có như vậy mới đề cao trách nhiệm khi thực hiện công vụ của CB,CC trong các cơ quan quản lý. Thẩm quyền của thanh tra trong lĩnh vực này có thể chỉ dừng lại một số hình thức nhất định như khiển trách, cảnh



cáo... và cũng chỉ áp dụng đối với người có vị trí, chức vụ nhất định và có sự phân cấp về đối tượng bị xử lý cho từng cấp thanh tra.

Đối với một số quyền trong hoạt động thanh tra, cần được hướng dẫn cụ thể về quyền ban hành quyết định thanh tra; quyền yêu cầu cung cấp thông tin, tài liệu; quyền trưng cầu giám định liên quan đến nội dung thanh tra; quyền yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật; quyền tạm đình chỉ hoặc kiến nghị người có thẩm quyền đình chỉ việc làm khi xét thấy việc làm đó gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân; quyền kết luận thanh tra,...

4.2.5.2. Tăng cường quyền hạn cho các Trưởng Đoàn thanh tra, xác lập địa vị pháp lý của Thanh tra viên

Quyền hạn ở đây được thể hiện qua hai phương diện: Quyền hạn trong quá trình tiến hành thanh tra và quyền hạn sau khi có kết luận thanh tra. Quyền hạn trong quá trình tiến hành thanh tra để tạo điều kiện cho Đoàn thanh tra thực hiện các quyết định thanh tra một cách tốt nhất, không bị cản trở, can thiệp từ bên ngoài cũng như những khó khăn có thể phát sinh từ phía đối tượng thanh tra. Quyền hạn thanh tra khi có kết luận thanh tra chủ yếu là các kiến nghị với ba nội dung chủ yếu: Xử lý người có hành vi vi phạm; sửa đổi, bổ sung hoàn thiện cơ chế chính sách pháp luật, và trách nhiệm của cơ quan QLHCNN có liên quan đến việc xem xét, trả lời hoặc thực hiện các kiến nghị đó. Trong đó, nghiên cứu trao cho Trưởng Đoàn thanh tra do Thủ trưởng cơ quan QLHCNN thành lập thẩm quyền kết luận thanh tra và áp dụng một số biện pháp xử lý vi phạm hiện đang thuộc thẩm quyền của người ra quyết định thanh tra. Cụ thể là, quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát do hành vi vi phạm pháp luật của đối tượng thanh tra gây ra; chuyển hồ sơ vụ việc vi phạm pháp luật sang Cơ quan điều tra khi phát hiện có dấu hiệu của tội phạm... Các quyền này phải mang tính độc lập, theo nguyên tắc chỉ tuân theo pháp luật.

Thanh tra viên hiện nay trên thực tế không có quyền năng pháp lý, hoặc quyền hành chính độc lập. Chỉ riêng thanh tra viên chuyên ngành có quyền xử phạt vi phạm hành chính. Thanh tra viên trong CQTTNN cũng giống như chuyên viên, CB,CC Thanh tra khác. Như vậy, chức danh Thanh tra viên không có ý nghĩa thực tế. Định chế Đặc ủy viên đoàn trước đây, Ngự sử đài thời nhà nước tập quyền Phong kiến hoặc ngay định chế Thanh tra viên chuyên ngành đã cho thấy tính hiệu quả khi thực hiện nhiệm vụ. Do vậy cần xác lập địa vị pháp lý và trao cho Thanh tra viên các CQTTNN những quyền năng nhất định trong phạm vi của thẩm quyền thanh tra thuộc các lĩnh vực: Thanh tra việc thực hiện các chính sách, pháp luật và nhiệm vụ, quyền hạn, trong giải quyết KNTC và PCTN.

4.2.5.3. Tách các quy định về quyền, nhiệm vụ của các chủ thể tiến hành thanh tra

Quy định về nhiệm vụ và các quy định về quyền hạn trong quá trình tổ chức thực hiện một cuộc thanh tra cần tách thành hai nội dung: Quyền và nhiệm vụ. Như vậy sẽ



giảm được những hạn chế về nhận thức và thực hiện không đúng các quyền trong hoạt động thanh tra. Đồng thời, cũng cần xác định khái niệm quyền trong hoạt động thanh tra là các quyền mà tổ chức thanh tra, các chủ thể tiến hành thanh tra hướng ra bên ngoài. Quyền này điều chỉnh các chủ thể chịu sự tác động trực tiếp của hoạt động thanh tra khi họ trở thành đối tượng. Từ quyền này, hình thành nên các trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động thanh tra. Đối với các thao tác mang tính chỉ đạo, điều hành trong hoạt động của một cuộc thanh tra như: Quyền của người ra quyết định thanh tra với Trưởng Đoàn thanh tra, quyền của Trưởng Đoàn thanh tra với thành viên Đoàn thanh tra nên xác định là nhiệm vụ, trách nhiệm quản lý điều hành trong nội bộ cơ quan thanh tra. Các quyền và nhiệm vụ nêu trên, cần được quy định thành quy trình, thủ tục, thao tác chi tiết khi tiến hành một cuộc thanh tra theo dạng ISO.

4.2.5.4. Điều chỉnh cơ chế phân cấp về thẩm quyền

Cần phải làm rõ mối quan hệ giữa người ra quyết định thanh tra - Trưởng Đoàn thanh tra và thành viên Đoàn thanh tra khi tiến hành hoạt động thanh tra. Trong quá trình tiến hành thanh tra, mối quan hệ giữa người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, Thanh tra viên, thành viên Đoàn thanh tra phải được quy định cụ thể. Trưởng Đoàn thanh tra ngoài những quyền được Luật Thanh tra quy định có thể tự mình quyết định (phải chịu trách nhiệm trước người ra quyết định thanh tra và trước pháp luật về hành vi, quyết định của mình), còn phải có trách nhiệm báo cáo với người ra quyết định thanh tra về kết quả thanh tra và chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực, khách quan của báo cáo đó. Trên thực tế, người ra quyết định thanh tra là người không trực tiếp tiến hành thanh tra mà chỉ nghe Đoàn thanh tra báo cáo về tiến độ và kết quả thanh tra. Điều này có nghĩa, kết quả của hoạt động thanh tra phụ thuộc rất lớn vào trách nhiệm của Đoàn thanh tra. Đoàn thanh tra có báo cáo đầy đủ, trung thực, khách quan hay không thì người ra quyết định thanh tra khó có thể nắm bắt được hết các vấn đề của cuộc thanh tra, kể cả có sử dụng cơ chế giám sát hoạt động Đoàn thanh tra. Vì vậy, trên thực tế có những cuộc thanh tra đã có sự không thống nhất về quan điểm giữa người ra quyết định thanh tra với các thành viên Đoàn thanh tra, dẫn tới việc ban hành kết luận thanh tra kéo dài do người ra quyết định thanh tra sử dụng các cơ chế thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, tổ chức họp lãnh đạo cơ quan thanh tra, xin ý kiến của các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực trước khi ký ban hành kết luận thanh tra. Mặt khác, trong nhiều trường hợp, Đoàn thanh tra trong quá trình tiến hành thanh tra đã phát hiện nhiều sai phạm, đã báo cáo đầy đủ, trung thực với người ra quyết định thanh tra nhưng khi ban hành kết luận, vì nhiều lý do khác nhau mà các sai phạm của đối tượng thanh tra không được thể hiện đầy đủ và đúng tính chất của vụ việc hoặc được kiến nghị xử lý theo hướng nhẹ hơn. Điều này vô hình chung tạo nên sự không đồng thuận trong chính nội bộ cơ quan Thanh tra.

Nhưng, vấn đề đặt ra là theo quy định, người ra quyết định thanh tra là người



chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung của kết luận thanh tra. Khi không có sự thống nhất về quan điểm với Đoàn thanh tra thì họ phải sử dụng các cơ chế và biện pháp khác nhau để bảo vệ quan điểm của mình và bảo vệ mình trước pháp luật. Về phía Đoàn thanh tra, do không bị ràng buộc nhiều về trách nhiệm trước pháp luật nên có xu hướng chỉ báo cáo với người ra quyết định thanh tra những sai phạm đã rõ ràng, không có khả năng sửa chữa, khắc phục được hoặc những vấn đề lớn, khó giải quyết để đẩy trách nhiệm việc kết luận cho người ra quyết định thanh tra. Như vậy, dưới khía cạnh pháp luật, phải có cơ chế rõ ràng để người ra quyết định thanh tra phải kết luận đúng bản chất sự việc về cái đúng, cái sai do Đoàn thanh tra phát hiện. Ngược lại, Đoàn thanh tra phải có trách nhiệm báo cáo đầy đủ, trung thực về những đúng sai được làm rõ trong quá trình tiến hành thanh tra. Điều này chỉ có thể giải quyết được khi Luật Thanh tra phân định rõ về thẩm quyền của từng chủ thể trong hoạt động thanh tra. Theo đó, nên điều chỉnh, phân cấp thẩm quyền ban hành kết luận thanh tra cho Trưởng Đoàn Thanh tra, có như vậy mới nâng cao được tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của Trưởng Đoàn và các thành viên Đoàn thanh tra, từ đó nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động thanh tra.

4.2.6. Đổi mới thẩm quyền giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra, thanh tra lại, xem xét lại việc giải quyết khiếu nại có vi phạm pháp luật

Giải pháp này có ba nội dung:

4.2.6.1. Đổi mới thẩm quyền giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra

Trước hết phải đổi mới Quy chế giám sát, kiểm tra hoạt động Đoàn thanh tra.

Trong quy chế giám sát mới phải tập trung vào những vấn đề sau:

Về quyền của chủ thể giám sát: Cần phải tăng thẩm quyền cho chủ thể giám sát nhằm đạt được mục đích của hoạt động giám sát và thẩm định dự thảo kết luận thanh tra. Theo đó, chủ thể giám sát cần được bổ sung thêm quyền yêu cầu đối tượng thanh tra cung cấp thông tin, tài liệu nhằm đối chiếu, xác minh thông tin với báo cáo của Đoàn thanh tra; tham dự các buổi làm việc của Đoàn thanh tra với đối tượng thanh tra nếu thấy cần thiết; tham dự các buổi họp thông qua biên bản làm việc, các buổi giải trình liên quan tới nội dung thanh tra.

Về phương thức giám sát: Theo Quy chế giám sát, kiểm tra hoạt động Đoàn thanh tra thì việc giám sát hoạt động được tiến hành thường xuyên kể từ khi có quyết định thanh tra đến khi có kết luận thanh tra. Quy định này hiện không phù hợp với thực tế vì sau khi kết thúc thanh tra, các Đoàn thanh tra thường kéo dài thời gian ban hành các văn bản cần thiết, nhưng thời gian này vẫn được coi là thời gian giám sát Đoàn thanh tra. Trong khi Quy chế quy định trong cùng thời gian chỉ được giám sát tối đa không quá ba Đoàn thanh tra, nên đã gây khó khăn cho việc bố trí CB,CC tham gia giám sát. Vì vậy, nhiệm vụ giám sát hoạt động Đoàn thanh tra chỉ quy định giám sát từ khi có quyết định tiến hành thanh tra, trong thời gian thanh tra trực tiếp, thông báo kết



thúc cuộc thanh tra và ban hành kết luận thanh tra. Bổ sung tiêu chí giám sát, tiêu chí báo cáo của Đoàn thanh tra và tiêu chí báo cáo kết quả giám sát làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch giám sát, cũng như xây dựng báo cáo kết quả giám sát.

Về cơ chế thực hiện giám sát: Cần xây dựng trình tự, thủ tục giám sát cho phù hợp với Thanh tra cấp huyện, cấp sở. Các cuộc thanh tra hành chính ở cấp huyện, cấp sở thường do lãnh đạo cơ quan thanh tra làm trưởng Đoàn, do đó việc cử CB,CC thực hiện giám sát hoạt động Đoàn thanh tra theo quy chế là không phù hợp. Vì vậy, đối với cấp này, chỉ cần quy định giao trách nhiệm tự giám sát cho Chánh Thanh tra cấp huyện, Chánh Thanh tra sở thực hiện nhiệm vụ là phù hợp.

4.2.6.2. Đổi mới thẩm quyền thanh tra lại

Nghiên cứu hoàn thiện quy định về thẩm quyền thanh tra lại, nhằm kịp thời phát hiện những hạn chế, vướng mắc trong quy định của pháp luật hiện hành; những bất cập trong cơ chế, chính sách; những khiếm khuyết trong tổ chức bộ máy và yếu kém của đội ngũ cán bộ, thanh tra viên... để từ đó có những kiến nghị với các CQNN có thẩm quyền hoặc có những giải pháp khắc phục theo thẩm quyền góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Theo đó, thẩm quyền quyết định thanh tra lại cần nghiên cứu để giao cho cả Thủ trưởng các cơ quan QLHCNN. Đây là giải pháp phù hợp với cơ chế QLHCNN truyền thống, coi thanh tra lại là một khâu không thể tách rời trong quản lý và đồng thời là trách nhiệm của người đứng đầu trong các cơ quan QLHCNN. Pháp luật bổ sung thẩm quyền này sẽ giúp khắc phục những hạn chế có thể xảy ra trong hoạt động thanh tra lại khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong quá trình tiến hành thanh tra của cơ quan Thanh tra.

Đổi mới quy định về căn cứ, nội dung thanh tra lại: Cần làm rõ các căn cứ thanh tra lại để dễ xác định và nhận biết hơn về dấu hiệu vi phạm pháp luật và phải gắn những dấu hiệu này với tác động của nó đối với việc làm sáng tỏ bản chất khách quan của vụ việc thanh tra. Căn cứ dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng của đối tượng thanh tra chưa được phát hiện đầy đủ qua thanh tra theo quy định hiện nay là không phù hợp với bản chất của hoạt động thanh tra lại. Bởi lẽ, bản chất của thanh tra lại là xem xét, đánh giá, kết luận và xử lý lại đối với các vụ việc đã thanh tra trước đó khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật làm sai lệch bản chất sự việc. Đó là dấu hiệu vi phạm pháp luật của người có thẩm quyền liên quan đến quá trình tiến hành hoạt động thanh tra trước đây của người ra quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra hoặc thành viên Đoàn thanh tra, vì hành vi đó mà dẫn đến làm sai lệch bản chất của vụ việc nên phải thanh tra lại. Việc quy định trường hợp có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng của đối tượng thanh tra chưa được phát hiện đầy đủ qua thanh tra làm căn cứ để ra quyết định thanh tra lại sẽ gây khó khăn cho chính các CQTTNN trong việc xác định, định hướng thanh tra lại. Bên cạnh đó, nội dung thanh tra lại cũng cần được nghiên cứu sửa đổi nhằm xác định rõ dấu hiệu cụ thể của hành vi vi phạm những nội dung nào đã thanh tra, cũng như thiệt hại do vi phạm gây ra đối với đối tượng thanh tra,



đối với lợi ích Nhà nước...

4.2.6.3. Đổi mới thẩm quyền xem xét lại việc giải quyết khiếu nại có vi phạm pháp luật

Cần sửa đổi, bổ sung quy định của Luật Khiếu nại và Nghị định 75/2012/NĐ-CP, quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại về cơ chế xem xét lại quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Mục đích sửa đổi là nhằm tăng cường trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN trong công tác giải quyết khiếu nại, đề cao vai trò của Thủ tướng Chính phủ trong lãnh đạo giải quyết khiếu nại của các bộ, ngành, địa phương và đáp ứng nhu cầu thực tiễn trong quá trình giải quyết khiếu nại. Lý do sửa là những quy định trong Nghị định nói trên chưa đầy đủ. Hiện tại, khi phát hiện việc giải quyết khiếu nại vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức hoặc có tình tiết mới làm thay đổi nội dung vụ việc khiếu nại, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu người có thẩm quyền giải quyết lại vụ việc khiếu nại hoặc giao Tổng Thanh tra Chính phủ, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ kiểm tra, xem xét lại vụ việc, báo cáo Thủ tướng Chính phủ để chỉ đạo giải quyết. Như vậy là chưa đầy đủ và cụ thể. Việc sửa đổi, bổ sung quy định này cần làm rõ:

Về căn cứ, điều kiện xem xét lại quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật, gồm: Xem xét lại khi quyết định giải quyết khiếu nại không phù hợp với các tình tiết khách quan của nội dung vụ việc; có vi phạm nghiêm trọng về trình tự, thủ tục khi xác minh, kết luận và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức; có sai lầm nghiêm trọng về việc áp dụng chính sách, pháp luật trong quá trình giải quyết khiếu nại, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức; việc giải quyết khiếu nại không đúng thẩm quyền...

Về thẩm quyền yêu cầu, kiến nghị, đề nghị xem xét lại quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật: Thủ trưởng cơ quan QLHCNN trong quá trình thực hiện chức năng QLHCNN của mình hoặc nhận được đơn khiếu nại liên quan đến nội dung QLHCNN của mình, nếu phát hiện quyết định giải quyết khiếu nại của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN cấp dưới vi phạm pháp luật gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức, thì yêu cầu người đã ra quyết định đó xem xét lại; Thủ trưởng cơ quan Thanh tra trong quá trình thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về khiếu nại hoặc nhận được đơn khiếu nại, nếu phát hiện quyết định giải quyết khiếu nại của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN cấp dưới vi phạm pháp luật gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức thì đề nghị hoặc yêu cầu người đã ra quyết định đó xem xét lại. Ngoài ra, bổ sung thẩm quyền cho các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Ban Tiếp công dân Trung ương khi nhận được đơn khiếu nại, nếu phát hiện quyết định giải quyết khiếu nại của thủ Trưởng cơ quan QLHCNN vi phạm pháp luật gây



thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức thì có quyền yêu cầu Thủ trưởng CQTTNN xem xét.

Về xử lý kết quả xem xét lại quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật: Trường hợp kết luận việc giải quyết khiếu nại trước đó là đúng pháp luật thì yêu cầu người đã ra quyết định giải quyết khiếu nại trước đó tổ chức thi hành quyết định, đồng thời thông báo, công khai chấm dứt khiếu nại. Trường hợp kết luận việc giải quyết khiếu nại trước đó là sai một phần hoặc sai toàn bộ thì người ra quyết định xem xét lại phải khắc phục bằng hình thức sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành quyết định thay thế quyết định giải quyết khiếu nại có vi phạm pháp luật, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại, hoặc chuyển các tranh chấp hành chính sang giải quyết theo Tố tụng hành chính tại Tòa án nhân dân. Trong trường hợp này, cơ quan Thanh tra chủ yếu đôn đốc trách nhiệm của cơ quan QLHCNN trong việc tiếp nhận và giải quyết ban đầu trước khi chuyển sang Tòa án nếu người khiếu nại không thỏa mãn. Mặt khác với tính chất của cơ quan giám sát hành chính, cơ quan Thanh tra sẽ chủ động tiếp nhận các ý kiến, phản ánh của người dân chuyển đến cơ quan QLHCNN để giải quyết kịp thời, giảm bớt các nguy cơ dẫn đến tranh chấp hành chính.

4.2.7. Đổi mới công tác tổ chức thực hiện thẩm quyền thanh tra

4.2.7.1. Đổi mới sự lãnh đạo, chỉ đạo của Thủ trưởng cơ quan Quản lý hành chính nhà nước, Thủ trưởng cơ quan Thanh tra nhà nước các cấp trong thực hiện thẩm quyền thanh tra

Hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN phụ thuộc rất lớn vào sự quan tâm của Thủ trưởng cơ quan QLHCNN cấp cấp, các ngành. Do vậy, trước hết cần phải đổi mới, tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của người đứng đầu các cơ quan QLHCNN theo phương châm “rõ người, rõ việc”. Cụ thể như sau:

Thủ trưởng CQTTNN tập trung lãnh đạo, chỉ đạo triển khai có hiệu quả các quy định của pháp luật nhằm tham mưu kịp thời với Thủ trưởng cơ quan QLHCNN trong công tác quản lý nhà nước về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN; triển khai thực hiện bám sát kế hoạch thanh tra, không để xảy ra chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra. Chú trọng công tác phòng ngừa vi phạm, kịp thời phát hiện những thiếu sót, sơ hở trong cơ chế, chính sách pháp luật để kiến nghị sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tiễn; phát hiện, khắc phục có hiệu quả và xử lý nghiêm các vi phạm theo đúng quy định của pháp luật.

Thủ trưởng cơ quan QLHCNN, Thủ trưởng CQTTNN phải xác định công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN là nhiệm vụ chính trị trọng tâm để tập trung thực hiện; xác định là vấn đề quan trọng phải được quy định trong chương trình, kế hoạch thanh tra hàng năm. Kết quả thực hiện công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết KNTC và PCTN là một trong các nội dung quan trọng để đánh giá kết quả công tác của người đứng đầu cơ quan, tổ chức.

Thủ trưởng các cơ quan QLHCNN kịp thời lãnh đạo, chỉ đạo kiện toàn cơ quan



Thanh tra; rà soát các vụ việc còn tồn đọng trên địa bàn hoặc thuộc lĩnh vực quản lý của mình; tập trung chỉ đạo quyết liệt, sâu sát, có biện pháp cụ thể giải quyết những vụ việc tồn đọng kéo dài, hạn chế phát sinh những vụ việc mới; có hình thức biểu dương, khen thưởng kịp thời những cá nhân, đơn vị làm tốt; đồng thời xử lý nghiêm những tổ chức, cán bộ không thực hiện nghiêm túc các quy định về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN.

Thủ trưởng cơ quan QLHCNN phải thường xuyên kết hợp công tác chỉ đạo với kiểm tra. Trong mỗi cơ quan, đơn vị từ Trung ương đến cơ sở, ở mỗi ngành, mỗi cấp, đi đôi với việc kiểm tra đột xuất mỗi khi cần thiết, người đứng đầu phải thường xuyên kết hợp công tác chỉ đạo với kiểm tra. Công tác kiểm tra phải đặt thành chế độ, ghi vào chương trình và lịch công tác hàng năm, hàng quý, hàng tháng. Thủ trưởng cơ quan phải gương mẫu tiến hành kiểm tra theo chế độ, đồng thời kiểm tra, đôn đốc các cán bộ phụ trách cấp dưới trong việc thực hiện nhiệm vụ kiểm tra theo chế độ đã định.

Thủ trưởng cơ quan QLHCNN, Thủ trưởng cơ quan Thanh tra cấp trên phải xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra, kiểm tra đối với cơ quan cấp dưới trong việc thực hiện pháp luật thanh tra, việc thực hiện các quyền thanh tra bằng các biện pháp: Thanh tra toàn diện, thanh tra theo vụ việc và thanh tra đột xuất; bố trí cán bộ có năng lực, trình độ để tiến hành thanh tra, kiểm tra; kết luận đảm bảo trung thực, khách quan, kiến nghị xác đáng để xử lý, khắc phục sai phạm, khiếm khuyết, tồn tại; hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc cơ quan Thanh tra cấp dưới trong việc thực hiện các quyền thanh tra; kịp thời xử lý nghiêm minh đối với người thiếu trách nhiệm và có hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này; chỉ đạo thực hiện triệt để các quyết định giải quyết đối với những hành vi vi phạm pháp luật thanh tra trên hai mặt: Xử lý nghiêm minh người vi phạm, có biện pháp định hướng khắc phục những tồn tại trong thực tiễn áp dụng pháp luật cũng như các quy định bất cập của pháp luật hiện hành.

4.2.7.2. Nâng cao hiệu quả hoạt động của Đoàn thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng

Hiệu quả hoạt động thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn, giải quyết KNTC, PCTN cơ bản xuất phát từ hiệu quả hoạt động của các Đoàn thanh tra. Vì vậy, CQTTNN các cấp, các ngành cần tổng kết, đánh giá việc tổ chức thực hiện các quy định pháp luật về thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN có liên quan trực tiếp đến hoạt động của các Đoàn thanh tra để kịp thời điều chỉnh, bổ sung hoặc ban hành các quy định mới theo thẩm quyền. Đồng thời cần chọn những điển hình tích cực từ hoạt động của các Đoàn thanh tra để trao đổi, học tập và nhân rộng. Các quy định mới, hoặc sửa đổi về Đoàn thanh tra phải theo hướng tạo điều kiện thuận lợi, nâng cao tính độc lập, tính chịu trách nhiệm cá nhân từng thành viên. Đồng thời có cơ chế giám sát, kiểm tra hợp lý, có hiệu quả đảm bảo hoạt động của Đoàn thanh tra và các thành viên của Đoàn theo đúng pháp luật.

Khi đã tổ chức một Đoàn thanh tra để thanh tra một nội dung nào đó, người ra



quyết định thanh tra, Trưởng Đoàn thanh tra, Thanh tra viên và các thành viên Đoàn thanh tra phải được nghiên cứu kỹ lưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ về nội dung lĩnh vực sẽ thanh tra. Đồng thời phải xác định đầy đủ ý thức trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ, tránh biểu hiện lạm quyền, lạm quyền, né tránh, không thực hiện hết quyền hạn của mình được pháp luật cho phép. Phải coi những hoạt động trên là những công đoạn bắt buộc trong các bước của quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ của Đoàn. Nhiệm vụ này nếu không thực hiện thì được coi như sai trình tự, thủ tục, kết luận thanh tra không có giá trị. Phải bắt buộc như vậy là vì các lĩnh vực mà hoạt động thanh tra nhằm tới là phong phú, mệnh mông về kiến thức, Thanh tra không hiểu biết thấu đáo thì không thể thanh tra, thanh tra không đạt hiệu quả và kết luận thanh tra không thể khách quan. Do đó, ngoài việc tăng cường kỹ cương, kỷ luật trong thực hiện công vụ, cần điều chỉnh, đổi mới, quy trình hóa các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ khi thực hiện thẩm quyền của Đoàn thanh tra.

Nâng cao hiệu quả hoạt động của Đoàn thanh tra đồng nghĩa với việc tổ chức của Đoàn phải chặt chẽ, hoạt động chuyên môn của Đoàn phải chuẩn chỉ, đúng luật pháp. Nguyên tắc chính xác, khách quan, không gây khó khăn cho các hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức là đối tượng thanh tra được thượng tôn. Kết quả thanh tra phải chính xác, khách quan, đúng pháp luật. Người ra quyết định thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra cần có quyết định xử lý đúng đắn, kịp thời theo thẩm quyền hoặc kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền xử lý kịp thời trong quá trình thanh tra và sau khi kết thúc thanh tra. Trưởng đoàn thanh tra, các thành viên trong Đoàn phải có bản lĩnh pháp luật vững vàng, dũng cảm bảo vệ chân lý, dám đối mặt với những ý kiến quan điểm sai trái, không bị chi phối, lệ thuộc vào những ý kiến không đúng.

4.2.7.3. Đổi mới mối quan hệ phối hợp giữa cơ quan Thanh tra với các cơ quan hữu quan khác trong thực hiện thẩm quyền thanh tra

Một trong những vấn đề làm giảm hiệu lực, hiệu quả của việc thực hiện thẩm quyền thanh tra trong thời gian qua là việc chồng chéo trong hoạt động của các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra, đặc biệt là trùng lặp về đối tượng và nội dung. Trước mắt, để hạn chế tình trạng này, trong hoạt động thanh tra, các cơ quan Thanh tra cần tăng cường việc chủ động phối hợp với nhau và phối hợp với các cơ quan khác cũng có chức năng thanh tra, kiểm tra như cơ quan quản lý của các ngành, lĩnh vực, cơ quan Kiểm toán nhà nước... Cần kịp thời xây dựng các quy chế phối hợp trong từng lĩnh vực, với từng cơ quan, tổ chức. Việc phối hợp này được thực hiện dưới nhiều hình thức như: Phối hợp trong việc xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra để tránh sự chồng chéo, trùng lặp; phối hợp trong việc tổ chức các đoàn công tác liên ngành, liên cơ quan để thực hiện thanh tra, kiểm tra tại cùng một hoặc một nhóm đối tượng thanh tra, thay cho tổ chức từng Đoàn thanh tra, kiểm tra riêng rẽ; phối hợp trong việc xây dựng các văn bản pháp luật; phối hợp trong xử lý vi phạm pháp luật... Quan hệ phối hợp giữa các cơ quan hữu quan chặt chẽ sẽ giúp cho việc thực hiện thẩm quyền thanh tra trên thực tế có



hiệu lực, hiệu quả cao.

Trong mối quan hệ giữa cơ quan Thanh tra và các cơ quan hữu quan khác, cần đảm bảo tốt việc phối hợp giữa Thanh tra với Cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát, Tòa án trong việc xử lý các hành vi có dấu hiệu tội phạm. Trong mối quan hệ này, phải xác định rõ trách nhiệm, trình tự, thủ tục, cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin khi xử lý người có hành vi vi phạm; xác định cụ thể trách nhiệm của cơ quan Thanh tra và trình tự, thủ tục chuyển hồ sơ vụ việc có dấu hiệu tội phạm sang Cơ quan điều tra và Viện Kiểm sát; trách nhiệm giải quyết của Cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát khi tiếp nhận hồ sơ vụ việc khi Thanh tra chuyển sang; phối hợp chặt chẽ giải quyết những vụ, việc khi có các ý kiến không đồng nhất về áp dụng pháp luật, đánh giá tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi, biện pháp xử lý, trách nhiệm phản hồi thông tin... Xử lý mối quan hệ này, cần có một Thông tư liên tịch giữa Thanh tra – Kiểm sát – Công an.

Trong mối quan hệ với cơ quan Kiểm toán, để tránh sự trùng lặp trong quá trình thanh tra, kiểm toán, các CQTTNN và Kiểm toán nhà nước phải chủ động nghiên cứu, đề xuất sửa đổi pháp luật làm rõ hơn thẩm quyền, phạm vi, nội dung, trình tự thủ tục thanh tra và kiểm toán để đảm bảo tính khoa học trong quản lý, vừa tránh việc buông lỏng, vừa tránh chồng chéo trong hoạt động; khẩn trương xây dựng cơ chế phối hợp giữa cơ quan Thanh tra với cơ quan Kiểm toán.

Ngoài các cơ quan nêu trên, cơ quan Thanh tra còn phải phối hợp với các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan để phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Đó là những cơ quan, tổ chức, cá nhân lưu giữ hoặc có được những thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN có tác dụng trực tiếp làm sáng tỏ những vấn đề thuộc nội dung, phạm vi thực hiện thẩm quyền thanh tra. Trong quan hệ phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân khác, cơ quan Thanh tra chủ yếu thông qua đó để thu thập thông tin, tài liệu. Vấn đề đặt ra là, làm thế nào để thu thập một cách đầy đủ, kịp thời những thông tin, tài liệu chính xác của những cơ quan, tổ chức, đơn vị này, nhằm phát hiện và xử lý kịp thời những vi phạm pháp luật? Trên thực tế, có những trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan không cung cấp thông tin, tài liệu đúng thời hạn, cung cấp không đầy đủ hoặc thậm chí từ chối không cung cấp. Để đảm bảo sự phối hợp giữa cơ quan Thanh tra với các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực sự có hiệu quả, ngoài việc đòi hỏi cán bộ Thanh tra phải có kỹ năng nghiệp vụ, có phương pháp, có cách thức khoa học để tiếp cận vấn đề, thì cần có một Thông tư liên tịch quy định quyền và trách nhiệm phối hợp cung cấp thông tin giữa Thanh tra với các cơ quan, tổ chức có liên quan.

4.2.8. Đổi mới hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện thẩm quyền thanh tra, hoàn thiện định chế xử lý vi phạm thẩm quyền thanh tra

4.2.8.1. Đổi mới công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện thẩm quyền thanh tra

Công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, quản lý mà thiếu sự kiểm tra, giám sát tất yếu dẫn đến bệnh quan liêu, chỉ có tăng cường kiểm tra, giám sát thì mới hạn chế được



các tệ nạn này. Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng “Muốn chống bệnh quan liêu, bệnh bàn giấy; muốn biết các nghị quyết có được thi hành không, thi hành có đúng không; muốn biết ai ra sức làm, ai làm cho qua chuyện, chỉ có một cách là khéo kiểm soát” [45, tr 287]. Công việc này trước nay vẫn làm, nhưng còn rất hạn chế. Do đó, phải đổi mới hoạt động kiểm tra, giám sát trách nhiệm của các chủ thể thực hiện thẩm quyền thanh tra, kịp thời xem xét, đánh giá hiệu quả công tác thanh tra, xử lý các hành vi vi phạm trong lĩnh vực này. Việc đổi mới, tăng cường hoạt động, kiểm tra, giám sát trách nhiệm cần tập trung các biện pháp sau:

Thành lập mới một cơ quan mới trong bộ máy thanh tra hiện có, với chức năng kiểm tra, giám sát trực tiếp các hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra, nhằm phát hiện, xử lý kịp thời các hành vi vi phạm. Nhiệm vụ của cơ quan này là vừa kiểm tra giám sát nội bộ (như Thanh tra của Viện Kiểm sát nhân dân), vừa làm nhiệm vụ của thanh tra chuyên ngành. Qua các nguồn thông tin thu thập được trong nội bộ, từ các phương tiện thông tin đại chúng, qua đơn thư, ý kiến phản ánh của nhân dân, của các cơ quan tổ chức khác và dư luận xã hội, cơ quan này có nhiệm vụ xem xét, xử lý nghiêm minh các chủ thể thực thi thẩm quyền thanh tra, đối tượng thanh tra có vi phạm. Làm được việc này, chắc chắn các hoạt động thanh tra sẽ vận hành thông suốt hơn, hiệu quả hiệu lực của công tác thanh tra sẽ được nâng cao.

Qua hoạt động kiểm tra giám sát, cơ quan này có nghĩa vụ công khai, minh bạch việc xử lý các hành vi vi phạm. “Tính công khai là thanh bảo kiếm để chữa lành vết thương”, như V.I. Lê Nin đã từng nói [200]. Như vậy sẽ có ý nghĩa giáo dục rất lớn đối với người vi phạm, cơ quan, tổ chức và các cá nhân khác, nhất là đối với CB,CC. Tất nhiên cần nghiên cứu để có hình thức công khai một cách phù hợp để các đối tượng hiểu và nâng cao ý thức trách nhiệm, ý thức chấp hành pháp luật Thanh tra.

Mặt khác cần nâng cao hiệu quả giám sát của xã hội đối với việc thực hiện thẩm quyền và trách nhiệm thanh tra thông qua nguyên tắc công khai trong hoạt động thanh tra. Cơ chế giám sát xã hội đối với Thanh tra đã được quy định tại các văn bản pháp luật. Nhưng việc tổ chức thực hiện, cùng những định chế mang tính ràng buộc đang còn là một vấn đề nan giải. Cần thiết lập một cách căn bản cơ chế kiểm tra giám sát này thông qua phương thức “Đối thoại trực tiếp với nhân dân”, từ đó có cơ sở để đánh giá sự hài lòng của nhân dân, nâng cao tinh thần trách nhiệm của Thanh tra trước nhân dân.

4.2.8.2. Hoàn thiện định chế xử lý vi phạm thẩm quyền thanh tra

Luật Thanh tra đã nêu ra nhiều hành vi vi phạm thẩm quyền thanh tra, những hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động thanh tra cùng việc xử lý những vi phạm của cả hai phía chủ thể tiến hành thanh tra và chủ thể là đối tượng thanh tra. Nhưng là luật Hành chính, nên chỉ nêu lên những hành vi vi phạm như những giả định chung chung,



những chế tài cũng mang tính chung chung: “...Tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt vi phạm hành chính, xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự”. Do tính chung chung đó, nên nhiều năm qua, theo các Báo cáo tổng kết công tác thanh tra toàn quốc [88], cho thấy có quá nhiều hành vi vi phạm pháp luật từ phía đối tượng thanh tra trong việc thực hiện các quyền của người tiến hành thanh tra. Nhưng đáng tiếc là việc xử lý của cơ quan có thẩm quyền đối với các hành vi này hầu như không được tiến hành. Có một vài nơi xử lý rất nhẹ, không đủ sức răn đe, giáo dục, dẫn đến tình trạng coi thường pháp luật, các vi phạm không được ngăn chặn, hậu quả không giảm bớt. Để giải quyết tình trạng này, trước hết phải có các quy định pháp luật với chế tài cụ thể đối với từng hành vi vi phạm. Sau là, việc xử lý phải nghiêm minh, khách quan, công bằng.

Đối với chủ thể có quyền thực hiện thẩm quyền thanh tra không chỉ xử lý hành vi cố ý, thiếu trách nhiệm, không hoàn thành nhiệm vụ, mà phải xử lý cả hành vi không làm những nhiệm vụ đáng lẽ phải làm (bất tác vi) thuộc nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức và cá nhân. Ngoài những định chế về kỷ luật hành chính, chuyển xử lý hình sự, cần xây dựng các định chế mới xiết chặt hơn các nghĩa vụ hoạt động chuyên môn nghiệp vụ (có thể xây dựng quy trình ISO), từ đó áp dụng để quy trách nhiệm, cá thể hóa trách nhiệm của các chủ thể có quyền và nghĩa vụ thực hiện thẩm quyền thanh tra.

Về xử lý vi phạm của đối tượng thanh tra, cần nhanh chóng xây dựng “Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thanh tra” nhằm ngăn ngừa và xử lý những hành vi vi phạm đang diễn ra mang tính phổ biến. Thanh tra có chức năng quản lý nhà nước về công tác thanh tra, nên việc có một Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước của mình là phù hợp với luật pháp hiện hành. Trong Nghị định này cần liệt kê đầy đủ các hành vi xâm hại hoạt động thanh tra cùng các chế tài xử phạt tương ứng. Đồng thời cũng quy định các hình phạt bổ sung, các quyết định cưỡng chế... Theo đó, các Thủ trưởng CQTTNN, các Thanh tra viên được quyền xử phạt vi phạm hành chính khi các đối tượng thanh tra vi phạm. Hơn thế, nếu thành lập một cơ quan mới trong bộ máy thanh tra hiện có (như đã nêu ở trên), thì tổ chức này ngoài nhiệm vụ thanh tra nội bộ, thanh tra lại các vụ việc đã thanh tra nhưng có dấu hiệu vi phạm thì có thêm nhiệm vụ thanh, kiểm tra, xử phạt vi phạm hành chính đối với đối tượng thanh tra. Thành lập được tổ chức trên, với các định chế phù hợp, sẽ có điều kiện để giải đáp một phần câu hỏi đang còn bỏ ngỏ: “Ai thanh tra hoạt động thanh tra?”.

4.2.9. Đổi mới công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng

Việc tuyên truyền về pháp luật nói chung và các quy định của pháp luật về thẩm quyền thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN nói riêng đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân cũng phải đổi mới. Trước hết cần làm cho họ nhận thức đúng về mục đích, ý



nghĩa của công tác thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN để từ đó họ xác định được trách nhiệm, nghĩa vụ của mình và tự nguyện, tự giác phối hợp, cộng tác với Đoàn thanh tra, thực hiện tốt các yêu cầu, quyết định, kiến nghị về thanh tra. Đó cũng chính là một trong những nhân tố có ảnh hưởng lớn đến việc nâng cao hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra trong hoạt động QLHCNN.

Để công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật về Thanh tra đạt kết quả cao cần thực hiện các biện pháp: Nghiệp vụ hóa công tác tuyên truyền của Thanh tra thành một khâu công tác; thành lập chuyên mục Truyền hình Thanh tra; điều chỉnh lại nội dung trang web; lập trang FB để thông tin kịp thời và cập nhật thông tin phản hồi và đối thoại, định hướng dư luận đúng đắn với nhân dân. Đồng thời phải củng cố, kiện toàn nâng cao chất lượng nguồn nhân lực làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; xây dựng các chương trình giáo dục pháp luật về thanh tra thông qua đội ngũ báo cáo viên pháp luật và đội ngũ tuyên truyền viên cơ sở; thành lập và nâng cao hiệu quả hoạt động của các câu lạc bộ pháp luật; đổi mới nội dung, hình thức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; triển khai Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tiếp công dân, Luật PCTN và các văn bản hướng dẫn thi hành bằng nhiều hình thức nhằm nâng cao tính chủ động tìm hiểu và tiếp cận kiến thức pháp luật nói chung và pháp luật thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Để thực hiện được nhiệm vụ quan trọng này, các cơ quan QLHCNN phải tăng cường áp dụng các hình thức tuyên truyền và phổ biến pháp luật trên các phương tiện thông tin đại chúng; tuyên truyền thông qua công tác giảng dạy các lớp tập huấn, bồi dưỡng, phổ biến văn bản pháp luật về công tác thanh tra đối với CB,CC nhà nước; tuyên truyền thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra; tuyên truyền thông qua việc phát hành các tài liệu, sách, báo hướng dẫn việc thực hiện các văn bản pháp luật và nghiệp vụ thanh tra; tuyên truyền thông qua việc kiểm tra, đôn đốc và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật.

Việc tuyên truyền còn phải được đa dạng hóa về hình thức và nội dung để phù hợp với từng đối tượng cụ thể. Thông qua hình thức thi tìm hiểu, thi viết về chủ đề Thanh tra, thông qua các hoạt động văn hóa - nghệ thuật để thu hút sự quan tâm và làm cho công chúng và xã hội có nhận thức đầy đủ hơn về công tác thanh tra nói chung và thẩm quyền, trách nhiệm của Thanh tra nói riêng.

4.2.10. Tăng cường đầu tư cơ sở vật chất kỹ thuật, áp dụng công nghệ mới phục vụ có hiệu quả thực thi thẩm quyền thanh tra

Cơ sở vật chất kỹ thuật, áp dụng công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin là những yếu tố ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra. Trong xu thế phát triển không ngừng của khoa học, công nghệ, muốn hiện đại hóa việc thực thi thẩm quyền thanh tra, cần phải coi đây là một trong những giải pháp bắt buộc để nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN. Bởi việc tăng cường cơ sở vật chất, kỹ thuật, sẽ trực tiếp hỗ trợ cho hiệu quả các mặt công tác của các CQTTNN. Do vậy, cần đẩy mạnh việc áp dụng công nghệ



thông tin trong xây dựng, quản lý các hệ thống dữ liệu về thanh tra, về KNTC, PCTN về kê khai và xác minh tài sản... Cần áp dụng ngay công nghệ số hóa, tin học hóa toàn bộ các hoạt động quản lý, điều hành trong hệ thống các CQTTNN thành một hệ thống quản lý điều hành hiện đại, không giấy tờ theo xu hướng của công nghệ 4.0. Các CQTTNN cần nhanh chóng xây dựng Trung tâm quản lý đơn thư KNTC qua mạng, cần tăng cường, bổ sung, trang bị các phương tiện kỹ thuật hiện đại, xây dựng công sở thông minh giúp nâng cao chất lượng quản lý, nâng cao chất lượng công tác, rút ngắn thời gian các hoạt động chuyên môn.

Kết luận chương 4

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của Luận án từ Chương 1, đến chương 3, Chương 4 của Luận án, NCS đã nêu ra các quan điểm đổi mới thẩm quyền thanh tra và giải pháp đổi mới thẩm quyền thanh tra, nâng cao hiệu quả, hiệu lực thực hiện thẩm quyền thanh tra phù hợp với yêu cầu khách quan của nền KT –XH và hội nhập quốc tế. Đó là việc quán triệt và thể chế hóa chủ trương, quan điểm của Đảng, Nhà nước về đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan thanh tra. Đó là các giải pháp đổi mới thẩm quyền thanh tra. Trong phần này gồm có các giải pháp: đổi mới về nhận thức; đổi mới thẩm quyền thanh tra trong phạm vi đổi mới vị trí, vai trò, chức năng nhiệm vụ của hệ thống CQTTNN; đổi mới thẩm quyền thanh tra qua việc xây dựng hành lang pháp lý của Thanh tra; đổi mới thẩm quyền thanh tra gắn liền với cải cách hành chính; đổi mới công tác cán bộ; đổi mới thẩm quyền thanh tra trong các lĩnh vực công tác thanh tra giải quyết KNTC và PCTN; tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật, công nghệ phục vụ thực thi hiệu quả thẩm quyền thanh tra... Trong các giải pháp trên, thì giải pháp chuyển vị trí của Thanh tra sang cơ quan của Quốc hội, thực hiện chức năng giám sát quyền lực nhà nước của Quốc hội là quan trọng nhất.

Chương 4, luận giải rõ các giải pháp đổi mới cho cả hai khả năng. Nếu chuyển vị trí cơ quan Thanh tra hiện tại sang vị trí là cơ quan của Quốc hội thì giải pháp sửa đổi luật pháp, kể cả sửa đổi Hiến pháp là một cuộc đổi mới lớn trong công cuộc hoàn thiện cơ chế, hoàn thiện bộ máy nhà nước. Nếu giữ nguyên vị trí của Thanh tra hiện nay thì cũng có giải pháp đổi mới căn bản, đặc biệt là việc xác định tính độc lập (tương đối) của Thanh tra. Các giải pháp đổi mới nêu trong chương này ngoài giải pháp đổi mới công tác lãnh đạo, chỉ đạo còn lại chủ yếu xoay quanh các quyền hạn cụ thể trong các hoạt động nghiệp vụ, nhưng tổng hợp thành những đổi mới lớn về thẩm quyền. Điểm đáng lưu ý trong các giải pháp là việc phải thành lập một cơ quan Thanh tra trong bộ máy Thanh tra hiện có. Cơ quan này vừa làm nhiệm vụ thanh tra xử lý vi phạm trong nội bộ, thanh tra lại và thanh tra, kiểm tra xử phạt vi phạm hành chính đối với những hành vi xâm hại hoạt động thực hiện thẩm quyền thanh tra. Một nội dung quan trọng nữa là, phải xác định địa vị pháp lý của Thanh tra trong Tổ tụng hình sự về quyền



khởi tố ban đầu đối với những hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm; trao quyền, địa vị pháp lý cho Thanh tra viên; tăng cường quyền hạn cho Trưởng đoàn thanh tra...

Sự gắn liền thẩm quyền thanh tra với hoạt động quản lý, kiểm soát quyền lực nhà nước và ngược lại đã hàm chứa trong nội tại của chính thể này sự tác động chuyển hóa lẫn nhau vừa là điều kiện, vừa là tiền đề của nhau. Thông qua kết quả thanh tra, giải quyết KNTC và PCTN, các nhà quản lý sẽ có cơ sở để chấn chỉnh quá trình quản lý và đảm bảo các mục tiêu của quản lý trước đòi hỏi khách quan của thực tiễn phát triển đất nước được hoàn thành tối ưu. Trên cơ sở các chủ trương chính sách, pháp luật của Đảng, Nhà nước về Thanh tra và kết quả nghiên cứu, chương 4 của Luận án đã đề cập các quan điểm và các giải pháp phù hợp, có tính khả thi cao nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả thực hiện thẩm quyền thanh tra, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước và hội nhập quốc tế, đáp ứng lòng mong mỏi của nhân dân.

KẾT LUẬN

Thẩm quyền của một cơ quan, tổ chức là vấn đề luôn luôn thành những câu hỏi trong hoạt động QLNN. Ở Việt Nam, từ khi ra đời đến nay, thẩm quyền thanh tra cũng luôn được đặt ra và được xác định trong từng thời kỳ cách mạng. Thanh tra nước ta luôn là hoạt động hướng vào việc phục vụ công tác QLHCNN. Tổ chức cơ quan Thanh tra nằm trong hệ thống các cơ quan QLHCNN với địa vị pháp lý là cơ quan tham mưu, giúp việc trong các lĩnh vực thanh tra, giải quyết KNTC, PCTN. Vì vậy, về cơ bản lý thuyết truyền thống thì thẩm quyền thanh tra cũng sẽ không nằm ngoài thẩm quyền hành chính. Hay nói cách khác là thẩm quyền của CQTTNN cũng không nằm ngoài phạm vi thẩm quyền của cơ quan QLHCNN. Tuy nhiên, do đặc điểm kết cấu thiết chế của nhà nước, với yếu tố chủ quan của thẩm quyền, do yêu cầu khách quan của mục tiêu phát triển trong từng thời kỳ nhất định của nền KT - XH và hội nhập quốc tế, với những hạn chế bất cập cố hữu đang tồn tại, đòi hỏi phải giải quyết, thẩm quyền thanh tra cũng có thể vượt ra khỏi phạm vi thẩm quyền hành chính truyền thống với địa vị pháp lý là giám sát quyền lực nhà nước trong lĩnh vực quản lý, từ đó phản hồi những thiếu sót, sơ hở trong quản lý để Nhà nước điều chỉnh, “Thanh tra là tai mắt của trên...” như lời dạy của Hồ Chủ Tịch.

QLNN đòi hỏi sự kiên định về mục tiêu, nhưng ngược lại cũng đòi hỏi sự mềm dẻo, linh hoạt, thích ứng nhanh chóng trước tình hình thực tiễn. Đặc điểm này dẫn đến việc các thiết chế nhà nước luôn phải có sự thay đổi kịp thời theo nhu cầu, đòi hỏi của thực tiễn. Sự thay đổi có thể bao gồm từ vị trí, cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, quyền hạn cụ thể, đến phương thức hoạt động của các cơ quan trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Sự thay đổi liên quan đến vấn đề về nhận thức về vị trí vai trò của Thanh tra trong thiết chế nhà nước. Đó là cơ sở lý giải cho những đổi mới của thẩm quyền thanh tra vốn có sự ràng buộc chặt chẽ với thẩm quyền hành chính, và hoạt động QLHCNN trong quá trình phát triển của nền hành chính nước nhà. Với mục đích chung là góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN, hiện thực hóa các mục tiêu phát triển KT-XH, hội nhập quốc tế, cần có quyết sách đổi mới mạnh mẽ, thiết thực trong lĩnh vực thanh tra.

Quá trình phát triển của thẩm quyền thanh tra Việt Nam trong thực tiễn, cùng các vấn đề về lý luận, từ kết quả nghiên cứu của Luận án này đã dẫn đến một nhận định: Khi vai trò Thanh tra được đề cao, có vị trí độc lập cùng các thẩm quyền quyết định, thì ý chí, mong muốn của Nhà nước, của nhân dân luôn đạt được tối ưu. Việc chuyển vị trí của Thanh tra từ Chính phủ sang Quốc hội là hoàn toàn phù hợp và khả thi, vì trên phương diện lý luận cũng như trên thực tiễn, việc thiết kế bộ máy Nhà nước ta đang bộc lộ một khoảng trống quyền lực, mặc dù đã có sự phân công, phân nhiệm. Đòi hỏi về tính hiệu quả, hiệu lực của QLNN trước sự phát triển nhanh chóng



của đất nước, hòa nhập quốc tế là tất yếu khách quan. Đòi hỏi về tính thực quyền của các cơ quan, tổ chức trong thiết chế bộ máy nhà nước cũng là tất yếu khách quan. Do vậy, việc điều chuyển, sắp xếp lại bộ máy quản lý, điều hành thuộc quyền của mình trước đòi hỏi của thực tiễn cũng là nhu cầu khách quan, đơn giản của Nhà nước.

Cuối cùng, xin kết thúc Luận án này bằng một lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh: “Thanh tra không có quyền là thanh tra sông”[72].



KIẾN NGHỊ VÀ ĐỀ XUẤT CHO NHỮNG NGHIÊN CỨU TIẾP THEO

Thứ nhất: Kiến nghị với Tổng thanh tra Chính phủ nhanh chóng đề nghị lên cấp có thẩm quyền chỉ đạo triển khai xây dựng Luật Thanh tra mới, các đạo luật khác có liên quan cho phù hợp với Hiến pháp 2013, nhằm tạo điều kiện cho tổ chức Thanh tra Nhà nước phát huy vị trí, vai trò đặc biệt trong bộ máy nhà nước, hoạt động có hiệu quả, hiệu lực, đáp ứng mong mỏi của nhân dân, phù hợp với đòi hỏi khách quan của nền KT- XH và hội nhập quốc tế.

Thứ hai: Các cơ quan có trách nhiệm, các cơ quan nghiên cứu, các nhà khoa học, các chuyên gia sớm làm rõ các luận cứ khoa học về kiểm soát quyền lực Nhà nước đối với CQTTNN trong cả hai trường hợp: Chuyển vị trí CQTTNN sang Quốc hội hoặc định vị trong hệ thống cơ quan hành pháp. Đồng thời nghiên cứu thiết kế mô hình tổ chức bộ máy thanh tra mới với các chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy, thẩm quyền để chuyển giao, vận dụng kịp thời.

Thứ ba: Bất luận trong trường hợp nào, các CQTTNN vẫn phải nhanh chóng đổi mới công tác tổ chức, cán bộ, sắp xếp điều chỉnh bộ máy, đổi mới công tác chuyên môn, nghiệp vụ, phương thức hoạt động, bổ sung các phương tiện kỹ thuật, áp dụng công nghệ tiên tiến nhằm tạo ra kết quả hoạt động tối ưu.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

Các công trình nghiên cứu trong thời gian thực hiện Luận án

1. Bài nghiên cứu (2017), “Vai trò của Thanh tra trong phát hiện, phối hợp xử lý tham nhũng”, *Tạp chí Kiểm sát*, Viện Kiểm sát nhân dân Tối cao, số 13.
2. Bài nghiên cứu (2017), “Hoàn thiện pháp luật về Thanh tra phù hợp với yêu cầu phát triển của đất nước”, *Tạp chí Thanh tra*, Thanh tra Chính phủ, số 06.
3. Bài nghiên cứu (2017), “Thực thi thẩm quyền thanh tra: Những vấn đề cần bàn”, *Tạp chí Thanh Tra*, Thanh tra Chính phủ, số 8.

Các công trình nghiên cứu trước đây có liên quan đến Luận án

1. Chủ nhiệm đề tài cấp Bộ(2001), “Thực trạng và một số giải pháp nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả của hoạt động thanh tra chuyên ngành Du lịch trong tình hình mới”, Tổng cục Du lịch đã nghiệm thu.
2. Đề tài nhánh (2001), “Tổ chức, hoạt động thanh tra, kiểm tra của một số quốc gia trên thế giới”, Tổng Cục Du lịch Việt Nam đã nghiệm thu.
3. Đề tài nhánh (2004), “Hoạt động Thanh tra chuyên ngành - thực trạng và giải pháp đổi mới”, Thuộc đề tài Tổ chức, hoạt động và mối quan hệ giữa thanh tra bộ và Thanh tra chuyên ngành, thực trạng và giải pháp của Thanh tra Chính phủ, đã nghiệm thu.
4. Chủ nhiệm đề tài cấp Bộ (2006), “Cơ sở lý luận và thực tiễn để xác định hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch và các giải pháp thực hiện”, Tổng Cục Du lịch Việt Nam đã nghiệm thu.
5. Tham luận (2006), “Vai trò, nội dung hoạt động thanh tra trong công tác quản lý nhà nước về du lịch”, Đã công bố tại Hội thảo của Thanh tra Chính phủ.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

TÀI LIỆU TRONG NƯỚC

1. Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học* - Nxb. Từ điển Bách khoa, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
2. Mai Quốc Bình (chủ nhiệm)(2007), *Luận cứ khoa học cho việc xây dựng chiến lược phòng ngừa và nâng cao hiệu quả đấu tranh chống tham nhũng ở Việt Nam cho đến năm 2020*, Đề tài cấp nhà nước do Thanh tra Chính phủ công bố, Hà Nội.
3. Các thiết chế Hiến định độc lập (2013), *Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam*
- Nxb. Đại học quốc gia, Hà Nội.
4. *Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*. Thanh tra Chính phủ năm 2015.
5. Chỉ thị số 20/CT ngày 17/5/2016 của Thủ tướng chính phủ về Chấn chỉnh thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp. Cổng thông tin điện tử Thanh tra Chính phủ, Hà Nội.
6. Nguyễn Đăng Dung (2001), “Nhà nước pháp quyền – một hình thức tổ chức Nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 6.
7. Lê Văn Đức (2016), *Thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ những vấn đề đặt ra từ thực tiễn công tác thanh tra* - Cổng thông tin điện tử Thanh tra Chính phủ, Hà Nội.
8. Đảng Cộng sản Việt Nam (2009), *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính Trị quốc gia, Hà Nội.
9. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính Trị quốc gia, Hà Nội.
10. Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính Trị quốc gia, Hà Nội.
11. Lê Tiến Hào (2011), *Khiếu nại tố cáo hành chính, cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*, đề tài cấp Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội năm.
12. Học viện Hành chính quốc gia (1999), *Giáo trình Quản lý HCNN*, tập II, Nxb Sự Thật, Hà Nội.
13. Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh (2009), *Tập bài giảng Chương trình cao cấp lý luận chính trị - Hành chính cho các đối tượng đào tạo ở Trung tâm Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh*, Nxb Chính trị - Hành chính, Hà Nội năm.

14. Nguyễn Thanh Hải (2014), *Hoàn thiện thanh tra diện rộng của Thanh tra Chính phủ trong thực hiện Chính sách xã hội*, Luận án Tiến sĩ Quản lý Hành chính công, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
15. Nguyễn Quốc Hiệp (chủ biên) (2011) - *Đổi mới tổ chức và hoạt động ngành Thanh tra nhằm tăng cường năng lực phòng chống tham nhũng* - Nxb. Chính trị - hành chính, Hà Nội.
16. Nguyễn Quốc Hiệp (chủ nhiệm) (2012), *Kết quả hoạt động thanh tra – những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Đề tài cấp Bộ trọng điểm, Thanh Tra Chính phủ Hà Nội.
17. Nguyễn Huy Hoàng (2016), *Đổi mới tổ chức hoạt động thanh tra ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
18. Nguyễn Huy Hoàng (2013), *Quyền trong hoạt động thanh tra - những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ. Hà Nội.
19. Nguyễn Khắc Hường (2004), *Những biện pháp bảo đảm thực hiện kết luận thanh tra*, đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội.
20. Nguyễn Khắc Hường (2004), *Tổ chức, hoạt động và mối quan hệ giữa Thanh tra bộ và thanh tra chuyên ngành - Thực trạng và giải pháp*, đề tài cấp Bộ - Thanh tra Chính phủ. Hà Nội.
21. Nguyễn Khắc Hường (2007), *Đổi mới công tác tổ chức cán bộ của ngành Thanh tra*, đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ. Hà Nội.
22. Nguyễn Thị Huệ (2014), *Trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện kết luận thanh tra*, Đề tài cấp cơ sở, Thanh tra Chính phủ công bố, Hà Nội.
23. Nguyễn Thị Thương Huyền (2009), *Hoàn thiện pháp luật thanh tra trong giai đoạn hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
24. *Hiến pháp Việt Nam (1946, 1959, 1980, 1992 và 2013)*(2013), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
25. Phạm Tuấn Khải (1996), *Cơ sở lý luận và thực tiễn của vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhà nước ở Việt Nam*, Luận án Phó Tiến sĩ luật học, Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, Hà Nội.
26. Phạm Tuấn Khải (2003), *Tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ, Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

27. Phạm Tuấn Khải (2003), *Thanh tra nhà nước chuyên ngành những vấn đề cần chú ý khi đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra*, Kỷ yếu nghiên cứu khoa học thanh tra 1992- 2002. Hà Nội.
28. Phạm Văn Khanh (1995), *Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra trong điều kiện nền kinh tế nhiều thành phần ở nước ta*, Đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ. Hà Nội.
29. Nguyễn Tuấn Khanh (chủ nhiệm) (2015), *Thanh tra công vụ ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ công bố, Hà Nội.
30. Ngô Văn Khánh (2007), *Thực trạng hoạt động thanh tra kinh tế - xã hội của Thanh tra Chính phủ trong thời gian qua, những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả trong thời gian tới*, đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ. Hà Nội.
31. Bùi Huy Khiên (2013), “Từ Ngự sử đài dưới triều Vua Lê Thánh Tông suy nghĩ về mô hình Tổ chức cơ quan Thanh tra hiện nay”, *Tổ chức nhà nước*, số 3, Hà Nội.
32. Bùi Huy Khiên (2012), “Nghiên cứu về mô hình quản lý công mới, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính theo hướng hiệu lực, hiệu quả”, *Tổ chức nhà nước*, số 2, Hà Nội.
33. Nguyễn Văn Kim (2003), *Tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của một số nước trên thế giới*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
34. Nguyễn Văn Kim (2012), *Vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.
35. *Kỷ yếu Hội nghị Thanh tra Châu Á (2007)*, Chính Phủ Việt Nam đăng cai. Hà Nội.
36. *Luật Thanh tra (2004)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
37. *Luật Thanh tra (2010)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
38. *Luật Xử lý vi phạm hành chính (214)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
39. *Luật Khiếu nại (2011)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
40. *Luật Tố cáo (2011)* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
41. *Luật Phòng, chống tham nhũng (2012)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
42. *Luật Kiểm toán nhà nước (2015)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
43. Lê Mạnh Luân (2003), *Thanh tra, kiểm tra, giám sát sự phân công thực hiện quyền lực Nhà nước*, Kỷ yếu nghiên cứu khoa học Thanh tra, Tập IIB. Hà Nội.

44. Trần Ngọc Liêm (chủ nhiệm) (2007), *Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả chống tham nhũng của các cơ quan Thanh tra nhà nước theo Luật phòng chống tham nhũng*, Đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ công bố, Hà Nội.
45. Phạm Văn Long (chủ nhiệm) (2006), *Việc thực hiện thẩm quyền giải quyết của thủ trưởng các cơ quan nhà nước và trách nhiệm của các tổ chức Thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính*, Đề tài cấp Bộ, do Thanh tra nhà nước công bố, Hà Nội.
46. Trần Đức Lượng (1999), *Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu lực QLNN*, đề tài khoa học độc lập cấp nhà nước, Thanh tra nhà nước, Hà Nội.
47. Nguyễn Văn Mạnh (2003), *Vị trí vai trò của các cơ quan Thanh tra nhà nước trong cơ chế Thanh tra, kiểm tra, giám sát*, Kỷ yếu nghiên cứu khoa học thanh tra Tập II, Hà Nội.
48. *Hồ Chí Minh Toàn tập* (2007), NXB Chính trị Quốc gia, tập 5, Hà Nội.
49. Đinh Văn Minh (2009), “Phân định thanh tra hành chính – thanh tra chuyên ngành: Những vướng mắc đặt ra cho việc sửa đổi Luật Thanh tra”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 9.
50. Đinh Văn Minh (2003), *Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra, góp phần hoàn thiện cơ chế giám sát, kiểm tra việc thực hiện quyền lực nhà nước; giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
51. Đinh Văn Minh (2009), “Thực trạng công tác thanh tra và những vấn đề đang đặt ra”, *Nghiên cứu lập pháp*, số 19, Hà Nội.
52. Đinh Văn Minh (2015), *Khiếu nại hành chính ở Việt nam, lịch sử phát triển và những vấn đề hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật tại Cộng hòa Pháp, Nxb Hồng Đức ấn hành, Hà Nội.
53. Nghị định 75/2012/NĐ-CP ngày 3/10/2012, *Quy định chi tiết một số điều của Luật khiếu nại*.
54. Nghị định 76/2012/NĐ-CP ngày 3/10/2012, *Quy định chi tiết một số điều của Luật tố cáo*.
55. Nghị quyết số 48/2005/NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về *Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*.
56. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X, về *tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí*.

57. Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP ngày 12/5/2009 của Chính phủ ban hành *Chiến lược quốc gia Phòng chống tham nhũng đến năm 2020*.
58. Lê Hữu Nghĩa (2001), Nguyễn Văn Mạnh, *55 năm xây dựng Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Một số vấn đề lý luận và thực tiễn* - Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
59. Lê Thị Thu Oanh (2004), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn tổ chức và hoạt động thanh tra ở Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Viện Nhà nước và pháp luật, Hà Nội.
60. Nguyễn Như Phát (2003), *Giám sát hoạt động của các cấp hành chính tự quản ở Cộng hòa Liên bang Đức, giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực Nhà nước ở nước ta hiện nay* - Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
61. *Pháp lệnh Thanh tra số 33/LTC/HDDNN8*. Ban hành ngày 1/4/ 1990.
62. Phạm Văn Phong(2017), *Quản lý nhà nước đối với công chức ngành Thanh tra Việt nam*, Luận án Tiến sĩ Quản lý hành chính công. Học viện Hành Chính Quốc gia, Hà Nội.
63. Nguyễn Hữu Quỳnh (1999), *Từ điển Luật học* – Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
64. Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên) (2008), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân, lý luận và thực tiễn* - Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
65. Phan Văn Sáu (2016), “Nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới”, *Tạp chí Cộng Sản*, số 3/11.
66. Nguyễn Văn Tuấn (2015), *Vai trò của cơ quan Thanh tra Nhà nước trong kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh. Hà Nội.
67. Nguyễn Đại Tuấn (chủ nhiệm) (2011), *Vai trò của Xã hội trong giải quyết khiếu kiện hành chính*. Đề tài cấp Bộ, Hà Nội.
68. *Từ điển Pháp luật Anh-Việt (1992)*, Nxb Khoa học xã hội, tr.203.
69. *Từ điển tiếng Việt (2004)*, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển Luật học, Hà Nội - Đà Nẵng.
70. Phạm Hồng Thái (2003), “Phạm vi thẩm quyền và sự phối hợp giữa thanh tra Nhà nước với Kiểm tra Đảng trong việc giải quyết KNTC, chống tham nhũng”, *Kỷ yếu nghiên cứu khoa học Thanh tra* tập IIB. Hà Nội.
71. Quách Lê Thanh (chủ nhiệm) (2006), *Tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác thanh tra*, Thanh tra Chính phủ công bố, Hà Nội.
72. Thanh tra Nhà nước (1991), *Kỷ yếu Bác Hồ với thanh tra* – Nxb. Thống kê, Hà Nội.

73. Thanh tra Chính phủ, *Các báo cáo kết quả khảo sát công tác thanh tra tại các nước từ năm 2000 đến 2015*.
74. Thanh tra nhà nước (2002), *Chủ tịch Hồ Chí Minh với công tác thanh tra*, Nxb. Hà Nội.
75. Thanh tra nhà nước, *Thông tin khoa học*, Hà Nội năm 2002.
76. Thanh tra Nhà nước (2003), *Kỷ yếu nghiên cứu khoa học thanh tra*, Tập I đến Tập 8, Hà Nội.
77. Thanh tra Chính phủ (2007) *Một số văn bản pháp luật về thanh tra*, KNTC và phòng chống tham nhũng, Nxb. Thống kê. Hà Nội.
78. Thanh tra Chính phủ (2010), *Nghiệp vụ công tác thanh tra* (Chương trình thanh tra viên chính). Hà Nội.
79. Thanh tra Chính phủ (2011), *Báo cáo về Kiểm điểm công tác chỉ đạo, điều hành năm 2010 và xây dựng chương trình công tác năm 2011*, Hà Nội.
80. Thanh tra Chính phủ (2011), *Báo cáo công tác phòng chống tham nhũng của Thanh tra Chính phủ gửi Quốc hội khoá XIII*. Hà Nội.
81. Thanh tra Chính phủ (2011), *Lịch sử thanh tra Việt Nam 1945-2010*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
82. Thanh tra Chính phủ (2011), *Những nội dung cơ bản của Luật Thanh tra năm 2010*, Nxb. Lao động -Xã hội, Hà Nội.
83. Thanh tra Chính phủ (2011), *Tăng cường công khai, minh bạch theo quy định của Luật Thanh tra năm 2010, góp phần đảm bảo thực hiện UNCAC*, Nxb Lao động, Hà Nội.
84. Thanh tra Chính phủ (2012), *Báo cáo Tổng kết công tác năm 2011 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2012 của ngành Thanh tra*, Hà Nội.
85. Thanh tra Chính phủ (2013), *Báo cáo về kiểm điểm công tác chỉ đạo điều hành năm 2012 và xây dựng chương trình công tác năm 2013*. Hà Nội.
86. Thanh tra Chính phủ (2013), *Báo cáo việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng thuộc trách nhiệm của các cơ quan HCNN*. Hà Nội.
87. Thanh tra Chính phủ (2014), *Báo cáo Tổng kết công tác năm 2013 và phương hướng nhiệm vụ năm 2014 của ngành Thanh tra*. Hà Nội.
88. Thanh tra Chính phủ (2015), *Báo cáo về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại tố cáo và phòng chống tham nhũng năm 2014*. Hà Nội.
89. Thanh tra Chính phủ (2016), *Báo cáo Tổng kết công tác nhiệm kỳ năm 2011-2016*. Hà Nội.
90. Thanh tra Chính phủ (2016), *Báo cáo tổng kết công tác thanh tra năm 2015 và triển khai nhiệm vụ năm 2016 của ngành Thanh tra*. Hà Nội.

91. Thanh tra Chính phủ (2017), *Báo cáo tổng kết công tác thanh tra năm 2016 và triển khai nhiệm vụ năm 2017*. Hà Nội, tháng 01.
92. Thanh tra Chính phủ (2014), *Một số kinh nghiệm quốc tế về công tác phòng chống tham nhũng*, của nhiều tác giả, NXB lao Động, Hà Nội.
93. Thông tư số 05/2015/TT-TTCP ngày 10/9/2015, *Quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra*.
94. Thông tư số 04/2010/TT-TTCP ngày 26-8-2010, *Quy định qui trình xử lý đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn phản ánh, kiến nghị liên quan đến khiếu nại tố cáo*.
95. Thông tư liên tịch số 02/2012/TTLT-VKSNDTC-TTCP-BCA-BQP ngày 22-3- 2012, *Qui định về quan hệ phối hợp giữa cơ quan Thanh tra, cơ quan điều tra và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trong việc phát hiện, điều tra, xử lý các vụ việc có dấu hiệu tội phạm do cơ quan Thanh tra kiến nghị khởi tố*. Hà Nội.
96. Thông tư 02/2012/TT-TTCP ngày 13/7/2012 của Thanh tra Chính phủ, *Quy định chi tiết và hướng dẫn thẩm quyền, nội dung thanh tra trách nhiệm thực hiện các quy định pháp luật về phòng chống tham nhũng*. Hà Nội.
97. Thông tư số 01/2013/TT-TTCP ngày 12-3-2013, *Qui định về hoạt động theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra*. Hà Nội.
98. Thông tư 06/2013-TTLT ngày 2-8-2013 về xử lý tin báo tội phạm giữa cơ quan Công an - Quốc phòng - Tài chính - Nông nghiệp và phát triển nông thôn - Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Hà Nội 2013.
99. Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 30-9-2013, *Qui định qui trình giải quyết khiếu nại*. Hà Nội.
100. Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTCP-BNV ngày 8-9-2014, *Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra tỉnh, thanh tra huyện*. Hà Nội.
101. Thông tư số 05/2014/TT-TTCP ngày 16-10-2014, *Về tổ chức, hoạt động và quan hệ công tác của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra*, Hà Nội.
102. Quách Lê Thanh (2007), “ *Tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác thanh tra*”, Đề tài cấp bộ, Thanh tra chính phủ công bố, Hà Nội.
103. Vũ Phạm Quyết Thắng (2005), *Lịch sử và truyền thống ngành Thanh tra Việt nam*,
Đề tài cấp Bộ, do Thanh tra Chính phủ ban hành, Hà Nội năm.

104. Đỗ Gia Thư (2014), *Thanh tra lại - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội.
105. Huỳnh Phong Tranh (2012), “Đổi mới phương pháp, nâng cao hiệu quả, hiệu lực thanh tra”, *Tạp chí Thanh tra*, số 01.
106. Trần Văn Truyền(2008), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra trong cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa - Luận cử khoa học phục vụ sửa đổi Luật Thanh tra và hoàn thiện pháp luật về thanh tra*, đề tài cấp Bộ , Thanh tra Chính phủ, Hà Nội.
107. Trần Văn Truyền (2009), *Xây dựng văn hoá thanh tra và chuẩn mực đạo đức CB thanh tra*, đề tài cấp Bộ trọng điểm, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội.
108. Nguyễn Đức Trung (2016), *Một số vấn đề về kiểm tra tính chính xác, hợp pháp của kết luận thanh tra*, Đề tài cơ sở, Viện khoa học Thanh tra công bố , Hà Nội.
109. Ngô Đại Tuấn (chủ nhiệm) (2016), *Vai trò của xã hội trong giải quyết khiếu nại hành chính*, Đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ công bố, Hà Nội.
110. Đào Trí Úc (2010), *Cơ chế giám sát của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy Đảng và Nhà nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia.
111. Đào Trí Úc - Võ Khánh Vinh (2003), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực Nhà nước ở nước ta hiện nay*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
112. Nguyễn Như Ý (1998), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội.

TÀI LIỆU NƯỚC NGOÀI

113. Chester baranard (2014), “Thuyết quản lý tổ chức”, *Tập tài liệu tham khảo của Bộ Nội vụ*, Hà Nội.
114. Đê-vít Ăng-xbot và Ghb-lơ (1997), “*Học thuyết tái tạo*” , Nxb. Chính trị Quốc gia.
115. Frederick Winslow Taylo (2014), *Các nguyên lý quản lý theo khoa học* – được giới thiệu trong Tập tài liệu tham khảo của Bộ nội vụ; Hà Nội 2014
116. Henri Fayol, *Quản lý công nghiệp và tổng quát* – được giới thiệu trong Tập tài liệu tham khảo của Bộ Nội vụ, Hà Nội 2014.
117. Max Weber (1864-1920) (2014) “Quản trị công đương đại”, *Toàn tập Max Weber*, H.Bar ấn hành năm 1984, *Tập tài liệu tham khảo*, Bộ Nội vụ, Hà Nội.
118. Pierre Milloz *Les inspections générales ministerielles dans l'administration francaise*
của ECONOMICA (các cơ quan Thanh tra Cộng hòa Pháp) (1995), Paris.
119. *V.I Lênin, toàn tập* (1976), Nxb. Tiến bộ Matxcova, bản Tiếng Việt, Hà Nội.



- 200. V.I Lê Nin (1984), *Bàn về Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Sự thật, Hà Nội.
- 201. V.I Lê Nin (1998), *Bàn về, kiểm kê, kiểm soát*, Nxb chính trị quốc gia, Hà Nội.

TÀI LIỆU TRÊN INTERNET

- 202. Thanh tra Chính phủ <http://thanhtra.gov.vn>
- 203. Tạp chí Thanh Tra <http://thanhtravietnam.vn/>
- 204. Nghiên cứu lập pháp <http://quochoi.vn/viennghienquulapphap>.
- 205. Viện Khoa học Thanh tra <http://www.giri.ac.vn/>