



VĂN PHÒNG QUỐC HỘI
THƯ VIỆN QUỐC HỘI

THÔNG TIN THAM KHẢO TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA



THÔNG TIN THAM KHẢO

THƯ VIỆN QUỐC HỘI

Chỉ đạo biên soạn:

Lãnh đạo Văn phòng Quốc hội

Chịu trách nhiệm nội dung:

Trịnh Ngọc Cường, Giám đốc Thư viện Quốc hội

Chịu trách nhiệm xuất bản:

Văn phòng Quốc hội

Phát hành:

Vụ Hành chính

Số lượng in 1.000 cuốn, khổ 21cmx29cm

Biên tập và sửa bản in:

Trịnh Ngọc Cường, Nguyễn Thị Hải Hà,

Trần Thị Thúy

Thiết kế bìa:

Vũ Xuân Nhựt

Ảnh bìa:

Nguồn: Internet

Liên hệ và góp ý xin gửi về:

Thư viện Quốc hội, Văn phòng Quốc hội

Địa chỉ: Nhà Quốc hội, Đường Độc lập,
Ba Đình, Hà Nội

Điện thoại: 84. 080.41984;

Email: thuvienquochoi@quochoi.vn

MỤC LỤC Số 01/2022

VẤN ĐỀ VÀ CHÍNH SÁCH

- 4** Nâng cao vai trò của cơ quan thanh tra trong quản lý nhà nước
- 10** Một số vấn đề đặt ra khi sửa đổi Luật Thanh tra năm 2010
- 16** Vai trò của thanh tra trong cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp và phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay
- 22** Giải pháp hoàn thiện xử lý trùng lặp về phạm vi thanh tra và kiểm toán nhà nước
- 27** Bàn về khuôn khổ pháp lý về thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành
- 31** Giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra – Quy định và những vấn đề đặt ra
- 35** Tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành – Những vấn đề đặt ra
- 41** Quy định về các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính trong Luật Thanh tra năm 2010 – Một số bất cập, hạn chế và kiến nghị sửa đổi, bổ sung
- 46** Hạn chế, bất cập trong quy định về xây dựng, thực hiện kết luận thanh tra và một số kiến nghị
- 53** Một số đề xuất sửa đổi, bổ sung nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực thi hành công tác thanh tra trong bối cảnh chuyển đổi số

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

- 58** Tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước ở Liên bang Nga và một số khuyến nghị cho Việt Nam
- 63** Đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra chuyên ngành ở một số quốc gia và kinh nghiệm đối với Việt Nam

THÔNG TIN ĐỊNH LƯỢNG

- 68** Một số thông tin, số liệu về ngành thanh tra Việt Nam trong giai đoạn 2016-2021

GIỚI THIỆU SÁCH

- 72** Giới thiệu cuốn sách: Phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra ở Việt Nam

TÀI LIỆU SỐ

- 74** Giới thiệu Bộ sưu tập tài liệu số về hoạt động thanh tra của Thư viện Quốc hội

* Lưu hành nội bộ

Copyright © 2022 TVQH

Bản quyền tài liệu thuộc về Thư viện Quốc hội.

Việc sử dụng mọi thông tin trong tài liệu phải tuân thủ theo các quy định của pháp luật về bản quyền.

THÔNG TIN THAM KHẢO



LỜI GIỚI THIỆU

Kính thưa Quý đại biểu và bạn đọc!

Theo Chương trình hoạt động của Quốc hội khóa XV, tại Kỳ họp thứ 3, Quốc hội sẽ thảo luận, cho ý kiến về dự án Luật Thanh tra (sửa đổi). Với lần sửa đổi này, Quốc hội và cử tri cả nước mong muốn khuôn khổ pháp luật về thanh tra được hoàn thiện hơn nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và công tác phòng, chống tham nhũng, góp phần giữ vững trật tự, kỷ cương, ổn định tình hình kinh tế - xã hội.

Để cung cấp thêm thông tin tham khảo phục vụ Quốc hội, Thư viện Quốc hội tổ chức biên soạn và phát hành Ấn phẩm Thông tin tham khảo số 01/2022 về “*Tổ chức và hoạt động Thanh tra*”.

Ấn phẩm bao gồm 15 bài nghiên cứu, giới thiệu về tổ chức và hoạt động của ngành thanh tra, được sắp xếp theo 05 chuyên mục: Vấn đề và chính sách; Kinh nghiệm nước ngoài; Thông tin định lượng; Giới thiệu sách và Bộ sưu tập tài liệu số. Các bài viết được thực hiện bởi các chuyên gia và đội ngũ nghiên cứu của Thư viện Quốc hội. Việc biên tập các bài viết được Thư viện Quốc hội thực hiện trên tinh thần xem xét cẩn trọng, biên tập ngắn gọn, bảo đảm tính khách quan của vấn đề, đồng thời tôn trọng ý kiến của tác giả. Quan điểm trong các bài viết thuộc về tác giả, không phản ánh quan điểm của Thư viện Quốc hội.

Thư viện Quốc hội xin trân trọng gửi đến Quý đại biểu Quốc hội và bạn đọc để nghiên cứu, tham khảo. Chúng tôi rất mong nhận được phản hồi từ Quý vị để ngày càng hoàn thiện và nâng cao chất lượng của Ấn phẩm Thông tin tham khảo trong các số tiếp theo.

Trân trọng.

THƯ VIỆN QUỐC HỘI

NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA CƠ QUAN THANH TRA TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

■ TS. Đinh Văn Minh¹



Ảnh minh họa.

Nguồn: Báo điện tử Chinhphu.vn

C hỉ hơn 2 tháng kể từ ngày 02/9/1945 sau khi Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, ngày 23/11/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt, “có ủy nhiệm là đi giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của Ủy ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ”; nghiên cứu và giải quyết các đơn, thư khiếu nại và phản ánh của các tầng lớp nhân dân từ khắp các địa phương gửi lên Chính phủ và Chủ tịch Hồ Chí Minh. Sau hơn 76 năm hình thành và phát triển, ngành thanh tra đã luôn thể hiện được vị trí, vai trò quan trọng của mình trong công tác lãnh đạo quản lý nhà nước.

1. Vị trí, vai trò của hoạt động thanh tra và của cơ quan thanh tra trong quản lý nhà nước

Đảng, Nhà nước và Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn luôn khẳng định tầm quan trọng, vai trò, vị trí của công tác thanh tra trong lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, quản lý. Theo đó, công tác thanh tra là một bộ phận hợp thành của công tác lãnh đạo, chỉ đạo, phục vụ thiết thực cho sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước và là một trong ba yếu tố quyết định sự thành công của đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

Chủ tịch Hồ Chí Minh nhấn mạnh “Thanh tra là tai mắt của trên, là người bạn của dưới”. Đây là quan điểm có ý nghĩa chỉ đạo thực tiễn

1. Vụ trưởng Vụ pháp chế Thanh tra Chính Phủ, nguyên Viện trưởng viện Chiến lược và Khoa học thanh tra

sâu sắc. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng của thanh tra trong hoạt động của nhà nước và trong đời sống xã hội. Người ví thanh tra quan trọng như tai và mắt của con người, như một bộ phận cấu thành của cơ thể con người, là phương tiện cực kỳ trọng yếu giúp cho con người phát triển trí tuệ.

Có thể hiểu rằng, *thanh tra được xem là một bộ phận cấu thành hữu cơ của cơ quan quản lý Nhà nước*, là phương tiện nhận thức của quá trình quản lý nhà nước, giữa quản lý nhà nước và thanh tra là không có khoảng cách. Bởi quản lý nhà nước, quản lý xã hội mà không có thanh tra, kiểm tra xem như không có quản lý.

Thanh tra giúp cho người quản lý cấp trên thấy được những yếu kém, thiếu sót, những điểm chưa phù hợp, thiếu đồng bộ của đường lối, chủ trương, chính sách của hệ thống pháp luật; đồng thời giúp đánh giá được năng lực, trách nhiệm điều hành và quản lý của người lãnh đạo quản lý cấp dưới. Thanh tra còn giúp cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân thấy được những việc mình làm đúng, làm tốt để tiếp tục phát huy, những việc làm sai, làm không đầy đủ, làm thiếu trách nhiệm để khắc phục, sửa chữa, nâng cao năng lực, trách nhiệm và hiệu quả quản lý của mình hoặc để chấp hành đúng quy định của pháp luật.

Bên cạnh đó, theo khoa học quản lý, *thanh tra là nội dung không thể thiếu của quản lý nhà nước, là giai đoạn cuối cùng trong chu trình quản lý, có vai trò kiểm định, đánh giá hiệu quả của quản lý nhà nước*. Trong hoạt động quản lý nhà nước phải có thanh tra và thanh tra phải phục vụ cho yêu cầu quản lý nhà nước. Ở đâu có quản lý nhà nước thì ở đó phải có thanh tra. Quản lý nhà nước mà không có thanh tra sẽ dẫn tới quan liêu và xa rời thực tiễn.

Thanh tra làm cho chu trình quản lý nhà nước được khép kín, các hoạt động ban hành và tổ chức thực hiện quyết định quản lý được gắn bó chặt chẽ hơn, từ việc xem xét, đánh giá, kiểm chứng việc thực hiện các chủ trương, chính sách của đối tượng bị quản lý, đến việc đề xuất các biện pháp hoàn thiện chủ trương,

chính sách, nâng cao hiệu quả quản lý của chủ thể. Đó là quy trình, quy luật tất yếu trong bất cứ hoạt động quản lý của Nhà nước nào.

Hơn nữa, *thanh tra là phương thức bảo đảm trật tự, kỷ cương trong quản lý, góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa*. Với chức năng thanh tra hoạt động của các đối tượng bị quản lý, bao gồm việc chấp hành chính sách, pháp luật, chức trách, nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước và công chức nhà nước; việc chấp hành chính sách, pháp luật của các tổ chức, cá nhân và các đối tượng khác chịu sự quản lý của Nhà nước, thanh tra kịp thời phát hiện những sai phạm và có biện pháp xử lý.

Với chức năng, nhiệm vụ xem xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các quyết định hoặc hành vi hành chính của cán bộ, công chức nhà nước trong việc thực hiện chính sách, pháp luật, cũng như trách nhiệm và quyền hạn được giao; kết luận và xử lý kịp thời những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước góp phần bảo đảm trật tự kỷ cương trong quản lý, làm trong sạch bộ máy nhà nước. Trong điều kiện nước ta thực hiện quá trình đổi mới mà trọng tâm là đổi mới về kinh tế thì vai trò của công tác thanh tra ngày càng cần thiết và quan trọng để quản lý nền kinh tế thị trường hoạt động ngày càng có hiệu quả.

Mặt khác, thông qua việc xem xét, kết luận và kiến nghị giải quyết khiếu nại, tố cáo, các tổ chức Thanh tra giúp Đảng và Nhà nước phát hiện kịp thời những vi phạm của cán bộ, công chức, loại trừ những biểu hiện quan liêu, cửa quyền, mất dân chủ, thiếu công bằng, xa rời lợi ích của nhân dân, từ đó có các biện pháp xử lý, khắc phục, góp phần xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước. Bên cạnh đó, hoạt động Thanh tra còn nhằm tìm ra những sơ hở, yếu kém trong công tác quản lý, phát hiện những nội dung chưa phù hợp với yêu cầu thực tế khách quan, từ đó có các biện pháp sửa đổi, bổ sung, khắc phục kịp thời có ý nghĩa tích cực trong việc củng cố trật tự, kỷ cương, hoàn thiện cơ chế quản lý. Thanh tra

còn phát hiện và khẳng định, đồng thời tạo điều kiện cho những nhân tố mới, cơ chế mới nảy sinh phát triển. Có như vậy thì hiệu quả công tác quản lý mới đáp ứng được yêu cầu phát triển của thực tiễn.

Từ khi được thành lập đến nay, cơ quan thanh tra Việt Nam luôn được tổ chức trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước với chức năng tham mưu cho Thủ trưởng các cấp, các ngành; đóng vai trò là một công cụ hữu hiệu để bảo đảm hiệu quả, hiệu lực quản lý. Mặc dù có tính độc lập nhất định nhưng hoạt động thanh tra luôn được coi là một bộ phận của công tác quản lý, cơ quan thanh tra luôn được tổ chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước và thực hiện vai trò tham mưu cho cơ quan quản lý nhà nước, cho Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước.

2. Một số bất cập trong việc thể hiện vai trò của cơ quan thanh tra trong quản lý nhà nước

Thực tiễn cho thấy, bên cạnh những mặt tích cực, việc thực hiện vai trò của cơ quan thanh tra trong thời gian qua đang bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập cả về tổ chức và hoạt động, cụ thể là:

Thứ nhất, tổ chức hệ thống các cơ quan thanh tra đang còn khá dàn trải, thiếu sự gắn kết và thống nhất; vai trò của cơ quan thanh tra không thực sự rõ ràng khi xác định thanh tra là cơ quan tham mưu mà chưa tính đến việc các cơ quan thanh tra còn trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Đội ngũ cán bộ thanh tra luôn biến động, các chức danh lãnh đạo không được tiêu chuẩn hóa; việc xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ thanh tra hoàn toàn bị động bởi không thể kế hoạch hóa được việc đào tạo, quy hoạch đội ngũ cán bộ thanh tra chuyên nghiệp và tâm huyết, gắn bó với nghề, ảnh hưởng đến hiệu quả công tác thanh tra.

Nguyên nhân của tình trạng này là do địa vị pháp lý và vị thế của cơ quan thanh tra và người đứng đầu cơ quan thanh tra nhà nước

trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước còn hạn chế, chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao, còn phụ thuộc quá nhiều vào cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp về tổ chức, nhân sự, kinh phí, chương trình, kế hoạch thanh tra, tiến hành thanh tra, kết luận, kiến nghị xử lý.

Thứ hai, tổ chức, hoạt động, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra đang còn nhiều bất cập, chồng chéo, trùng lặp, vì vậy, chưa phát huy được vai trò quan trọng của cơ quan này trong công tác quản lý nhà nước. Cụ thể là:

- Sự phân định về phạm vi thanh tra giữa các cơ quan thanh tra chưa rõ ràng, còn có sự chồng chéo, trùng lặp giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành; giữa Thanh tra Chính phủ với Thanh tra Bộ, Thanh tra tỉnh; giữa Thanh tra Bộ với Thanh tra tỉnh, Thanh tra sở; giữa Thanh tra tỉnh với Thanh tra huyện và Thanh tra sở; giữa Thanh tra bộ, ngành với cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành...

Điều này dẫn đến sự chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, làm giảm trách nhiệm của các ngành trong chủ động thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra. Hơn nữa, thẩm quyền thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước chưa được phân định rõ giữa các cơ quan thanh tra.

- Các quy định về hoạt động thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành còn giống nhau, chưa phù hợp với đặc điểm của từng loại hình thanh tra, đặc biệt là thanh tra chuyên ngành.

Thanh tra chuyên ngành hiện nay chủ yếu là nhiệm vụ phát hiện và xử lý vi phạm với đối tượng là các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội để bảo đảm trật tự quản lý. Trong khi đó thanh tra hành chính hướng vào việc chấn chỉnh cơ chế quản lý và bảo đảm thực hiện công vụ, sự chấp hành pháp luật trong các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước.

Tuy nhiên, Luật Thanh tra xác định mục đích, nguyên tắc chung cho cả hai loại hình thanh tra hành chính và chuyên ngành là còn chưa thật hợp lý. Chẳng hạn nguyên tắc công khai chỉ phù hợp với thanh tra hành chính mà không phù hợp với thanh tra chuyên ngành; tương tự vậy, nhiều trình tự, thủ tục khi tiến hành thanh tra không thể áp dụng giống nhau...

- Trên thực tiễn vẫn còn tình trạng, nhiều hoạt động thanh tra chuyên ngành thực chất là hoạt động kiểm tra thường xuyên; và đang có sự lẫn lộn giữa công tác kiểm tra thường xuyên đòi hỏi sự nhanh chóng, kịp thời, thủ tục đơn giản với hoạt động của cơ quan thanh tra chuyên nghiệp, có trình tự, thủ tục chặt chẽ.

Thực tiễn cho thấy, hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện nay đang có hai hoạt động khác nhau hoàn toàn về tính chất là các cuộc thanh tra chuyên ngành do Thanh tra Bộ tiến hành và các cuộc thanh tra chuyên ngành do Thanh tra Sở và các cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành thực hiện.

Các cuộc thanh tra do Thanh tra Bộ tiến hành được thực hiện theo trình tự, thủ tục như hoạt động thanh tra hành chính, với các giai đoạn như: Ban hành quyết định thanh tra, công bố quyết định thanh tra, tổ chức thanh tra (với thời hạn thanh tra cụ thể), dự thảo kết luận thanh tra, ban hành và công bố kết luận thanh tra...

Trong khi đó, các cuộc thanh tra chuyên ngành do Thanh tra Sở, các cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành ở cấp cơ sở thực hiện thực chất là các cuộc kiểm tra được tiến hành thường xuyên (theo Luật Thanh tra 2010, đây được gọi là Thanh tra thường xuyên), với mục đích chủ yếu là phát hiện và xử lý vi phạm hành chính¹.

- Sự chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động Kiểm toán nhà nước trên thực tiễn là khá phổ biến. Trước thực trạng này, Thanh tra Chính phủ và Kiểm

toán Nhà nước đã ban hành Quy chế phối hợp trong đó có một số quy định cụ thể về phối hợp trong xây dựng kế hoạch kiểm toán, thanh tra; phối hợp xử lý trùng lặp về đơn vị được kiểm toán, đối tượng thanh tra; phối hợp trong việc sử dụng kết quả kiểm toán, thanh tra nhưng tình trạng này vẫn chưa được khắc phục. Các cố gắng phối hợp trong quá trình xây dựng kế hoạch cũng như thực tiễn hoạt động chỉ là giải pháp tình thế, chưa phải là giải pháp triệt để cho vấn đề này.

Thứ ba, cơ sở pháp lý thực hiện việc giám sát hoạt động Đoàn thanh tra, thẩm định dự thảo kết luận thanh tra còn thiếu, chưa đề cao trách nhiệm của cơ quan thanh tra và cán bộ thanh tra; kiểm soát nội bộ thanh tra với Đoàn thanh tra mờ nhạt, chưa phù hợp với yêu cầu của thực tiễn, cụ thể như sau:

- Về giám sát hoạt động thanh tra, việc giám sát hoạt động thanh tra là cần thiết, nhằm bảo đảm mục đích cuộc thanh tra, tránh lạm quyền, gây khó khăn, phiền hà cho đối tượng thanh tra. Tuy nhiên, Luật Thanh tra chưa quy định rõ vấn đề này. Việc thực hiện giám sát gặp khó khăn, nhất là ở thanh tra cấp cơ sở do số lượng biên chế có hạn, trong khi cùng thời điểm phải tổ chức nhiều đoàn thanh tra nên không đủ người làm nhiệm vụ giám sát. Việc giám sát chủ yếu thực hiện qua báo cáo của Đoàn thanh tra nên khó đảm bảo tính khách quan, chính xác.

Thực tiễn cho thấy, quy định về giám sát hoạt động đoàn thanh tra chỉ phù hợp với hoạt động của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, ít phù hợp với Thanh tra tỉnh, không phù hợp với Thanh tra huyện, Thanh tra Sở, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Do đó, việc giám sát còn mang nặng tính hình thức, thiếu thực chất và chưa hiệu quả.

- Về thẩm định dự thảo kết luận thanh tra, việc thẩm định dự thảo kết luận thanh tra là quan trọng và cần thiết nhằm chỉ ra những điểm bất hợp lý, đưa ra những đề xuất, kiến

1. Cuộc thanh tra 33/36 đầu mỗi kinh doanh xăng dầu do Bộ Công thương tiến hành với thời gian là 70 ngày, trong khi đó Thanh tra sở Công thương thành phố Hồ Chí Minh tiến hành kiểm tra các cây xăng trên địa bàn để xử lý những trường hợp găm hàng chờ tăng giá chỉ thực hiện trong thời gian một buổi, thậm chí chỉ 1 đến 2 giờ.

ngộ có cơ sở, giúp người ra quyết định ban hành kết luận thanh tra chính xác, khách quan, đúng pháp luật, có tính khả thi. Tuy nhiên, chưa có quy định thống nhất, cụ thể về tổ chức thẩm định và quy trình thẩm định (căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, giá trị pháp lý của thẩm định, việc xử lý khi thẩm định khác với dự thảo kết luận thanh tra), do đó, việc thực hiện gặp vướng mắc, lúng túng, mỗi nơi làm một cách.

Bên cạnh đó, việc quy định kết luận thanh tra do người ban hành quyết định thanh tra ký ban hành cũng bộc lộ những hạn chế nhất định, chưa gắn trách nhiệm của Trưởng đoàn thanh tra đối với những kết luận, kiến nghị của mình.

Thứ tư, việc theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kết luận thanh tra tồn tại nhiều hạn chế, bất cập; hiệu quả thu hồi tiền, tài sản của nhà nước bị chiếm đoạt, sử dụng sai mục đích tuy có tăng nhưng vẫn còn thấp do thiếu các quy định xác định trách nhiệm của các cơ quan trong việc thực hiện kết luận thanh tra. Bên cạnh đó, việc theo dõi, kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc do thiếu các chế tài xử lý các đối tượng có hành vi cản trở, chống đối, không thực hiện, thực hiện không kịp thời, đầy đủ kết luận, quyết định xử lý về thanh tra.

Sự phối hợp giữa hoạt động thanh tra và hoạt động điều tra còn khá lúng túng, hiệu quả chưa cao. Nguyên nhân của tình trạng này một phần là giá trị của Kết luận thanh tra chưa được xác định rõ ràng. Vì vậy việc chuyển hồ sơ thanh tra hay “thông tin về hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm” sang cơ quan điều tra trong quá trình tiến hành thanh tra còn khá lúng túng.

3. Đề xuất các sửa đổi Luật Thanh tra nhằm nâng cao vai trò của cơ quan thanh tra trong quản lý nhà nước

Thứ nhất, Luật Thanh tra cần được sửa đổi theo hướng, nâng cao vai trò và trách nhiệm

của Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước trong việc tổ chức, chỉ đạo hoạt động thanh tra, xử lý kịp thời kết luận, kiến nghị thanh tra và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi, quyết định của mình. Mục đích hoạt động thanh tra là nhằm kiến nghị hoàn thiện cơ chế chính sách, phòng ngừa, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý. Do vậy, nâng cao vai trò của Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước sẽ giúp nâng cao hiệu quả của hoạt động thanh tra, cũng như tăng cường hiệu lực của công tác quản lý nhà nước.

Thứ hai, về tổ chức các cơ quan có chức năng thanh tra, tác giả đề nghị, Luật Thanh tra cần được nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung các nội dung sau:

(1) Luật Thanh tra sửa đổi cần kế thừa các quy định hiện hành về tổ chức các cơ quan thanh tra nhà nước và thiết kế mô hình các cơ quan thanh tra cho phù hợp với thực tiễn quản lý nhà nước của các bộ, ngành, địa phương. Hệ thống các cơ quan thanh tra nên bao gồm các cơ quan: Thanh tra Chính phủ; Thanh tra Bộ, thanh tra Tổng cục, Cục thuộc bộ (do Chính phủ Quyết định); Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Thanh tra Sở; Thanh tra huyện.

Để nâng cao tính chuyên nghiệp của hoạt động thanh tra, tránh tình trạng quá nhiều chủ thể thanh tra như hiện nay thì chỉ nên quy định chức năng thanh tra cho các cơ quan thanh tra nhà nước, không nên giao cho cơ quan quản lý nhà nước thực hiện chức năng thanh tra. Bởi vì, bản chất hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước này mang tính chất kiểm tra chuyên ngành thường xuyên nhằm phát hiện và xử lý các vi phạm, bảo đảm trật tự quản lý xã hội trên các lĩnh vực hơn là hoạt động thanh tra chuyên ngành¹.

(2) Luật Thanh tra cần được nghiên cứu sửa đổi theo hướng, bổ sung các quy định nhằm đảm bảo tính linh hoạt của cơ quan thanh tra chuyên ngành để phù hợp với đặc

1. Một số hoạt động trước kia gọi là thanh tra hiện nay đang thí điểm chuyển sang tên gọi phù hợp như *Đội quản lý trật tự xây dựng, Ban An toàn vệ sinh thực phẩm...*

điểm của mỗi ngành, lĩnh vực khác nhau. Các cơ quan có thẩm quyền tổ chức thanh tra chuyên ngành bao gồm: Thanh tra bộ, Thanh tra tổng cục, cục thuộc bộ và Thanh tra sở. Thanh tra Tổng cục, Cục được thành lập tùy vào quy mô, tính chất của Tổng cục, Cục do Chính phủ quyết định và trong những lĩnh vực mà pháp luật chuyên ngành có quy định cơ quan thanh tra hoặc theo quy định của Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Việc thành lập cơ quan thanh tra Tổng cục, Cục do Chính phủ quyết định theo đề nghị của Bộ trưởng sau khi thống nhất với Tổng Thanh tra Chính phủ.

(3) Về Thanh tra sở, do đặc điểm và nhu cầu quản lý trong các lĩnh vực ở từng địa phương khác nhau nên việc thành lập Thanh tra sở nên được quy định theo hướng do Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định, căn cứ vào nhu cầu quản lý lĩnh vực đó tại địa phương và số lượng biên chế được giao của tỉnh.

Thứ ba, về hoạt động thanh tra, tác giả kiến nghị, Luật Thanh tra cần được sửa đổi theo hướng, quy định một trình tự, thủ tục thanh tra thực hiện thống nhất, chặt chẽ, bảo đảm đúng nguyên tắc, mục đích của hoạt động thanh tra. Hoạt động xử lý vi phạm hành chính của thanh tra chuyên ngành, thực chất là hoạt động kiểm tra thường xuyên nên được thực hiện theo quy định của pháp luật xử lý vi phạm hành chính và pháp luật chuyên ngành với trình tự, thủ tục nhanh gọn nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý trong các lĩnh vực.

Trong trường hợp pháp luật chuyên ngành có quy định khác về trình tự thủ tục thanh tra thì sẽ thực hiện theo quy định đó. Đối với một số lĩnh vực có tính chất đặc thù, chuyên sâu thì Bộ trưởng có thể đề nghị Chính phủ có quy định riêng cho phù hợp.

Các quy định về hoạt động thanh tra đã được quy định trong các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Thanh tra 2010 và qua thực tiễn thấy phù hợp cần được luật hóa để nâng cao hiệu lực thi hành, đồng thời để Luật có thể thi hành ngay sau khi có

hiệu lực mà không phải chờ đợi các văn bản quy định chi tiết cũng như tránh tình trạng có quá nhiều văn bản hướng dẫn như hiện nay.

Thứ tư, về việc ban hành Kết luận thanh tra, Luật Thanh tra sửa đổi cần quy định cụ thể về xây dựng và ban hành Kết luận thanh tra, trong đó quy định việc thẩm định dự thảo Kết luận thanh tra để bảo đảm chất lượng, phản ánh trung thực, khách quan, tính chính xác về số liệu, đúng quy định của pháp luật. Luật cũng cần quy định cơ chế giám sát hoạt động đối với các Đoàn thanh tra để bảo đảm cuộc thanh tra đạt được mục đích, yêu cầu, đúng tiến độ, phục vụ kịp thời công tác quản lý đồng thời phòng ngừa hiện tượng tiêu cực, tham nhũng trong hoạt động thanh tra.

Để xử lý mối quan hệ giữa cơ quan thanh tra và Thủ trưởng cơ quan quản lý trong hoạt động thanh tra, Luật cần quy định Người ra quyết định thanh tra ban hành Kết luận thanh tra và chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Nếu thấy vụ việc phức tạp hoặc Thủ trưởng cơ quan cùng cấp yêu cầu thì báo cáo Thủ trưởng cơ quan cùng cấp trước khi ký Kết luận. Quy định này vừa đề cao tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của cơ quan thanh tra, vừa bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo của Thủ trưởng cơ quan quản lý trong công tác thanh tra.

Thứ năm, về phối hợp trong hoạt động thanh tra và việc xử lý chống chồng chéo, trùng lặp giữa thanh tra và kiểm toán, giữa thanh tra và cơ quan điều tra, Luật Thanh tra cần được sửa đổi để xác định cụ thể các nguyên tắc để tránh chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra và giữa hoạt động thanh tra với hoạt động kiểm toán khi xây dựng kế hoạch và cũng như trong quá trình triển khai thực hiện.

Ngoài ra, cần xác định rõ ràng trách nhiệm của cơ quan thanh tra và cơ quan điều tra đối với các vụ việc có dấu hiệu tội phạm được phát hiện nhất là đối với các chứng cứ hồ sơ mà cơ quan thanh tra thu thập được trong quá trình tiến hành thanh tra./.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA KHI SỬA ĐỔI LUẬT THANH TRA NĂM 2010

■ TS. Bùi Thị Thanh Thúy¹



Ảnh minh họa.

Nguồn: Báo Thanh tra điện tử

Luật Thanh tra được Quốc hội thông qua ngày 15/11/2010, có hiệu lực ngày 1/7/2011. Qua hơn 10 năm triển khai thực hiện, Luật Thanh tra đã tạo ra hành lang pháp lý quan trọng trong việc hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra, giúp các cơ quan thanh tra triển khai thanh tra, phát hiện, xử lý vi phạm, góp phần

giữ vững trật tự, kỷ cương, ổn định tình hình kinh tế - xã hội, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và công tác phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cho thấy, Luật Thanh tra năm 2010 cũng đã bộc lộ nhiều vướng mắc, bất cập, làm giảm hiệu quả, hiệu lực của hoạt động thanh tra, đặc biệt là dưới góc độ lý luận và pháp lý.

1. Một số bất cập, hạn chế trong quy định của pháp luật hiện hành về thanh tra

Thứ nhất, phạm vi điều chỉnh của Luật Thanh tra hiện hành còn chưa phù hợp với thực tiễn. Điều 1, Luật Thanh tra năm 2010 quy định về

tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân, tuy nhiên, đây chỉ là sự lắp ghép cơ học của 2 loại hình thanh tra hoàn toàn khác biệt về bản chất hoạt động và không có điểm chung về tổ chức². Hơn nữa, quy định về Ban Thanh tra nhân dân của Luật đã dẫn đến sự hiểu lầm của một bộ phận người dân về hoạt động thanh tra cũng như dẫn đến sự không thống nhất trong cách hiểu và luận giải thuật ngữ “thanh tra”.

1. Học viện Hành chính Quốc gia

2. Thanh tra nhân dân là hình thức giám sát của nhân dân thông qua Ban thanh tra nhân dân đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm ở xã, phường, thị trấn, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước (khoản 8, Điều 3). Trong khi đó, Thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành (khoản 1, Điều 3, Luật Thanh tra 2010).

Thứ hai, vị trí pháp lý của hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước là một nội dung được tranh luận trong rất nhiều diễn đàn và cũng là một trong những “tâm bệnh” của ngành thanh tra. Hiện nay, nhiều ý kiến cho rằng, cơ quan thanh tra phụ thuộc gần như toàn bộ vào Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp, từ phê duyệt kế hoạch thanh tra, chỉ đạo thực hiện kết luận, kiến nghị thanh tra; quyết định tổ chức, biên chế, nhân sự, tuyển dụng, bổ nhiệm, điều động cán bộ, quyết định kinh phí, các điều kiện hoạt động...

Cơ quan thanh tra nhà nước và người đứng đầu cơ quan thanh tra được giao nhiều quyền nhưng rất ít quyền quyết định, mà chủ yếu là quyền đề nghị, kiến nghị, yêu cầu¹. Vai trò của Thanh tra Chính phủ và các cơ quan thanh tra còn hạn chế. Chiến lược phát triển ngành Thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn 2030, được Thủ tướng Chính phủ ban hành theo Quyết định số 2213/QĐ-TTg ngày 08 tháng 12 năm 2015 cũng chỉ rõ: Việc xác định vị trí, vai trò và chức năng nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra nhà nước chưa phù hợp; tổ chức bộ máy của các cơ quan thanh tra nhà nước còn thiếu tính hệ thống, chưa tạo ra sự chủ động, độc lập cần thiết để đảm bảo tính khách quan, kịp thời trong quá trình hoạt động; quyền hạn của các cơ quan thanh tra nhà nước chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao; chưa có cơ chế phù hợp để thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra và thực hiện các kết luận, kiến nghị về thanh tra.

Các ý kiến tranh luận về vị trí pháp lý của cơ quan thanh tra hiện nay chủ yếu theo 2 nhóm ý kiến: (i) Tách cơ quan thanh tra thành hệ thống cơ quan độc lập, trực thuộc Thủ tướng Chính phủ hoặc trực thuộc Quốc hội như mô hình kiểm toán nhà nước; (ii) Giữ nguyên mô hình tổ chức thanh tra như hiện nay là cơ quan chuyên môn giúp Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát các cá nhân, tổ chức thuộc

thẩm quyền quản lý nhà nước nhưng cần tăng thẩm quyền của cơ quan thanh tra, đảm bảo tính độc lập tương đối với Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp trong thực hiện hoạt động.

Nếu theo nhóm ý kiến thứ nhất, chúng ta sẽ củng cố thêm một phương thức kiểm soát quyền lực khá hiệu quả cùng với các phương thức như giám sát của Quốc hội, Kiểm toán nhà nước, Kiểm tra của Đảng, giám sát của nhân dân để kiểm soát đối với toàn bộ hệ thống cơ quan hành chính. Đặc biệt, trong bối cảnh cả nước đang đẩy mạnh công cuộc phòng chống tham nhũng, phát hiện và xử lý nghiêm các sai phạm của đội ngũ cán bộ, công chức thì đây là một công cụ đặc lực để kiểm soát quyền hành pháp. Tuy nhiên, nếu theo nhóm ý kiến này, Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước lại thiếu một công cụ để kiểm soát cấp dưới cũng như các đối tượng thuộc phạm vi quản lý nhà nước.

Nhóm ý kiến thứ hai cho rằng, việc tự phát hiện, phòng ngừa và xử lý của chính hệ thống cơ quan hành chính rất quan trọng. Bởi lẽ, kiểm soát quyền lực để đạt được hiệu quả tối ưu, chúng ta phải song song kiểm soát từ bên trong và từ bên ngoài hệ thống. Vì vậy, việc giữ nguyên mô hình thanh tra như hiện nay là phù hợp. Tuy nhiên, cần tăng thẩm quyền, tính độc lập của cơ quan thanh tra với Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cũng như năng lực, bản lĩnh của cơ quan thanh tra.

Thứ ba, về chức năng của cơ quan thanh tra, Điều 5, Luật Thanh tra quy định, Cơ quan thanh tra nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện và giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tiến hành thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật.

1. Khoản 2, điều 16 Luật Thanh tra quy định Tổng Thanh tra Chính phủ có 10 quyền thì chỉ có 3 quyền quyết định, 7 quyền đề nghị, kiến nghị, yêu cầu; khoản 2, điều 19 quy định chánh thanh tra bộ có 9 quyền thì chỉ có 3 quyền quyết định (trong đó có quyền xử phạt vi phạm hành chính), 6 quyền là yêu cầu, kiến nghị.

Ngoài ra, theo quy định của Luật Tiếp công dân, Thanh tra Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công tác tiếp công dân; Các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý công tác tiếp công dân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình¹. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành của nước ta cũng quy định, chức năng của cơ quan thanh tra tỉnh là: “Tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về: Công tác thanh tra; giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; tiếp công dân”²; chức năng của cơ quan thanh tra huyện là: “Tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về: Công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong phạm vi quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp huyện; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiếp công dân theo quy định của pháp luật”³.

Có thể thấy, cơ quan thanh tra hiện đang đảm nhiệm dàn trải quá nhiều hoạt động trong khi nguồn lực có hạn. Theo số liệu Báo cáo tổng kết thi hành luật Thanh tra năm 2010, số lượng biên chế hiện nay của toàn ngành Thanh tra tính đến năm 2020⁴ là 18.140 người, trong đó có 225 thanh tra viên cao cấp, 3.346 thanh tra viên chính, 9.245 thanh tra viên và 5.324 công chức, viên chức, lao động hợp đồng (không tính công chức viên chức, người lao động làm tại cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành). Số lượng công chức, người lao động tại thanh tra tỉnh,

thành phố thường từ 30 đến 50 người⁵. Đa số các huyện trung bình chỉ từ 04-07 thanh tra viên.

Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành về giải quyết khiếu nại, tố cáo và tiếp công dân chưa có các quy định bảo đảm sự tương xứng giữa vai trò và chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thanh tra. Trong công tác tiếp công dân, hiện nay, chỉ có Ban Tiếp công dân Trung ương là đơn vị thuộc Thanh tra Chính phủ. Ban tiếp công dân cấp tỉnh và cấp huyện thuộc Văn phòng Ủy ban nhân dân. Tại các bộ, cơ quan ngang bộ, pháp luật quy định các bộ, cơ quan ngang bộ thành lập bộ phận tiếp công dân hoặc bố trí công chức thuộc Thanh tra bộ làm công tác tiếp công dân. Quy định trên cho thấy mô hình cơ quan tiếp công dân không có sự thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Ban Tiếp công dân các cấp không có mối quan hệ trực thuộc, làm nảy sinh những khó khăn, vướng mắc trên thực tế giữa các cơ quan này trong việc hướng dẫn nghiệp vụ chuyên môn, xây dựng báo cáo, nắm bắt thông tin, đôn đốc, kiểm tra... hoạt động tiếp công dân, xử lý đơn thư.

Ngoài ra, trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc giao nhiệm vụ tham mưu giải quyết khiếu nại, tố cáo là thuộc thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan thanh tra cũng chỉ có vai trò như các cơ quan chuyên môn, tham mưu khác trong giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo cụ thể. Điều này cho thấy, vai trò của thanh tra bộ, thanh tra tỉnh, thanh tra huyện trong

1. Khoản 1, Điều 5 Luật Tiếp công dân năm 2013

2. Theo quy định của Nghị định số 107/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14 tháng 9 năm 2020 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04 tháng 4 năm 2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

3. Theo quy định của Nghị định số 108/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14 tháng 9 năm 2020 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 37/2014/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

4. Thanh tra Chính phủ, Báo cáo Tổng kết thi hành Luật Thanh tra năm 2010, Báo cáo số 276/BC-TTTP ngày 28 tháng 02 năm 2022,

5. Thanh tra tỉnh Hà Giang, Hà Nam có 27 người, Thanh tra tỉnh Cao Bằng, Ninh Thuận, Phú Yên có 29 người.

Năm	Hình thức	
	Thanh tra hành chính	Thanh tra, kiểm tra chuyên ngành
2011	4.811	30.759
2012	9.685	168.702
2013	8.921	197.690
2014	7.072	233.811
2015	6.527	243.661
2016	6.586	252.592
2017	7.539	237.284
2018	7.166	219.796
2019	6.601	227.386
2020	6.199	181.227
2021	6.809	177.245
Tổng:	77.916	2.170.153
Tổng số cuộc thanh tra giai đoạn 2011-2021: 2.248.069		

Bảng 1: Các cuộc thanh tra đã thực hiện từ năm 2011 đến năm 2021¹

quản lý công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và tiếp công dân nhìn chung còn mờ nhạt.

Thứ tư, nghiên cứu cho thấy, hiện nay, đang có sự chùng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra chuyên ngành và kiểm tra chuyên ngành, cụ thể như sau:

(1) Thực tiễn chưa có sự phân biệt giữa thanh tra chuyên ngành và kiểm tra chuyên ngành. Về mặt chủ thể, cơ quan tiến hành hoạt động thanh tra chuyên ngành vừa là cơ quan thực hiện hoạt động kiểm tra chuyên ngành. Trong quá trình thực hiện các hoạt động này, bản thân các cơ quan thanh tra Bộ, Thanh tra sở, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành cũng chưa phân biệt rõ hai hoạt động này. Điều này thể hiện trong các báo cáo hoạt động của ngành thanh tra,

cụm từ “hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành” thường được sử dụng. Số liệu thống kê các cuộc thanh tra chuyên ngành và kiểm tra chuyên ngành cũng chưa được tách bạch với nhau.

(2) Sự chùng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra chuyên ngành và kiểm tra chuyên ngành nêu trên xuất phát từ nguyên nhân chính là do pháp luật hiện hành của nước ta chưa quy định rõ sự khác nhau giữa hai hoạt động này.

Nội dung, phạm vi, trình tự, thủ tục của hoạt động kiểm tra chuyên ngành không được quy định thống nhất tại một văn bản. Thay vào đó, mỗi ngành, mỗi lĩnh vực chuyên môn sẽ có các quy định riêng về kiểm tra chuyên ngành của ngành mình. Ví dụ như:

1. Thanh tra Chính phủ, Báo cáo tổng kết thi hành Luật Thanh tra năm 2010, số: 276/BC-TTCP, ngày 28 tháng 02 năm 2021

- Pháp lệnh quản lý thị trường 2016 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định về hoạt động kiểm tra của lực lượng Quản lý thị trường và hoạt động thanh tra chuyên ngành của lực lượng Quản lý thị trường. Theo đó, *hoạt động kiểm tra của lực lượng Quản lý thị trường* là việc tiến hành xem xét, đánh giá việc chấp hành pháp luật của các tổ chức, cá nhân trong kinh doanh hàng hóa, dịch vụ thương mại và lĩnh vực khác khi được Chính phủ giao. *Hoạt động thanh tra chuyên ngành của lực lượng Quản lý thị trường* là hoạt động thanh tra của cơ quan Quản lý thị trường đối với tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật liên quan đến quản lý thị trường”.

- Luật An toàn thực phẩm 2020 cũng quy định về thanh tra an toàn thực phẩm và kiểm tra an toàn thực phẩm. Tuy nhiên, Luật này chưa phân định phạm vi thanh tra và kiểm tra, quy trình thủ tục chưa cụ thể, nhiệm vụ và quyền hạn các bên chưa rõ...

2. Một số kiến nghị, đề xuất

Thứ nhất, về phạm vi điều chỉnh của Luật Thanh tra (sửa đổi), tác giả kiến nghị, sửa đổi phạm vi điều chỉnh của Luật Thanh tra theo hướng, chỉ còn điều chỉnh tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước. Ngoài ra, trong giai đoạn hiện nay, có thể ban hành một văn bản riêng, điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của Ban thanh tra nhân dân (hoặc đổi tên thành Ban Giám sát nhân dân) để thể hiện đúng bản chất hoạt động thanh tra nhân dân và đảm bảo tính hiệu quả về hoạt động của Ban thanh tra nhân dân.

Thứ hai, tác giả cho rằng, vị trí pháp lý của cơ quan thanh tra nhà nước nên được giữ nguyên như quy định hiện hành, là cơ quan chuyên môn giúp Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp trong kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đồng thời, cần có những nghiên cứu để bổ sung quyền hạn cho cơ quan thanh tra, trong đó chú trọng đảm bảo nguyên tắc “hoạt động thanh tra độc lập và tuân theo pháp luật”. Cụ thể là:

i) *Về tổ chức*: Chánh thanh tra các cấp vẫn do Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp bổ nhiệm trên cơ sở thống nhất Thủ trưởng cơ quan thanh tra cấp trên. Tuy nhiên, việc chọn người, dùng người (bổ nhiệm cấp phó và các vị trí trong cơ quan thanh tra) sẽ do Chánh thanh tra quyết định. Điều này để đảm bảo sự độc lập nhất định trong quá trình thực thi công vụ.

ii) *Về hoạt động*: Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thể ban hành quyết định thanh tra nhưng không được can thiệp vào quá trình thanh tra. Kết luận thanh tra sẽ do Trưởng đoàn thanh tra ký ban hành. Tránh tình trạng chủ thể tiến hành thanh tra, nắm rõ nội dung vụ việc nhưng không được ký ban hành kết luận thanh tra.

Thứ ba, để khắc phục những bất cập, vướng mắc liên quan đến các quy định hiện hành về chức năng của cơ quan thanh tra, tác giả đề xuất, có thể cân nhắc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật hiện hành theo hai phương án sau đây:

Phương án một là, nghiên cứu, thí điểm mô hình Ban Tiếp Công dân cấp tỉnh, cấp huyện trực thuộc Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện. Ưu điểm của mô hình này là hệ thống cơ quan tiếp công dân được tổ chức thống nhất từ Trung ương đến địa phương, đảm bảo sự liên kết, gắn giữa hoạt động tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo thành “quy trình khép kín”... Tuy nhiên, với nguồn lực ngành thanh tra như hiện nay, nếu xác định thanh tra là một trong những “vũ khí chiến lược” để kiểm soát quyền lực, để phòng chống tham nhũng thì việc dàn trải nguồn nhân lực vào các nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo, tiếp công dân là chưa phù hợp đối với cơ quan thanh tra.

Phương án hai là, nghiên cứu, cân nhắc thí điểm mô hình, giao chức năng tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và quản lý nhà nước về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo giao về cho Bộ Tư pháp quản lý và ở địa phương thì Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp sẽ quản lý Ban tiếp công dân.

Tác giả đề xuất phương án sửa đổi này xuất phát trên các lý do sau đây: (i) về chuyên môn nghiệp vụ, cán bộ, công chức của Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp phù hợp để thực hiện công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. (ii) phương án này sẽ đảm bảo tính liên thông về tổ chức tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo từ cấp xã (hiện nay chủ yếu bộ phận công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã tham mưu cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã trong hoạt động này) đến cấp trung ương. Hơn nữa, nếu công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo được thực hiện hiệu quả từ cơ sở thì sẽ giảm áp lực cho cơ quan cấp trên; (iii) đảm bảo tính liên thông giữa ba hoạt động tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo vì chủ yếu người dân đến trụ sở Ban Tiếp công dân để khiếu nại, tố cáo; (iv) với điều chỉnh này, bộ máy cơ quan nhà nước sẽ không bị gia tăng về biên chế và vẫn đảm bảo hoạt động bình thường; đồng thời, cơ quan thanh tra được tập trung hơn vào công tác thanh tra và phòng, chống tham nhũng.

Thứ tư, để khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra chuyên ngành và kiểm tra chuyên ngành, tác giả kiến nghị, về mặt gốc rễ có lẽ cần có sự phân biệt rạch ròi giữa hoạt động thanh tra và kiểm tra, cụ thể là giữa hoạt động thanh tra chuyên ngành và kiểm tra chuyên ngành; giữa thanh tra hành chính và kiểm tra nội bộ, cụ thể là:

Một là, phân định giữa hoạt động thanh tra với kiểm tra. Hồ Chủ tịch khi nói về công tác thanh tra, kiểm tra đã xác định: “*Cần phân biệt công việc kiểm tra là công việc thường xuyên của những người phụ trách. Công việc thanh tra với tính cách đứng trên mà xem xét công việc của một bộ phận*”¹.

Việc phân định thanh tra hành chính với kiểm tra nội bộ, thanh tra chuyên ngành với kiểm tra chuyên ngành sẽ trên cơ sở nguyên lý:

kiểm tra là hoạt động của chủ thể quản lý có thể tiến hành thường xuyên; hoạt động thanh tra là chức năng riêng của cơ quan thanh tra sẽ tiến hành theo kế hoạch hằng năm và đột xuất. Thanh tra tiến hành đột xuất khi có một trong ba căn cứ sau: (i) có dấu hiệu vi phạm pháp luật; (ii) đơn thư khiếu nại, tố cáo; (iii) vụ việc có tính phức tạp, cần đánh giá toàn diện việc thực hiện một cơ chế chính sách lớn để có những điều chỉnh thích hợp. Nếu có sự phân định như vậy thì cơ quan quản lý sẽ có căn cứ cụ thể xác định trường hợp nào cần thanh tra, trường hợp nào cần kiểm tra, tránh sự tùy nghi như hiện nay.

Hai là, hoạt động kiểm tra chuyên ngành có tác động trực tiếp đến các cá nhân, tổ chức trong xã hội (các đối tượng chịu sự kiểm tra), vì thế, hoạt động này cần có sự quy định thống nhất về thẩm quyền, thủ tục, nhiệm vụ, quyền hạn trong các lĩnh vực chuyên ngành. Trước mắt, cần ban hành văn bản pháp luật (có thể là Pháp lệnh) về hoạt động kiểm tra chuyên ngành để quy định thống nhất về vấn đề này. Về mặt tổ chức, hoạt động kiểm tra chuyên ngành do các công chức chuyên ngành thực hiện nên không thành lập dưới dạng thiết chế chung.

Ba là, để tránh việc chồng chéo một cơ quan vừa tiến hành thanh tra vừa kiểm tra chuyên ngành, Luật Thanh tra 2010 cần sửa đổi, bổ sung theo hướng, giao chức năng thanh tra chuyên ngành cho các chủ thể có chức năng tham mưu xây dựng chính sách (Thanh tra bộ, Thanh tra sở, Thanh tra tổng cục, cục thuộc bộ), bỏ chức năng thanh tra chuyên ngành của các cơ quan thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đơn thuần (Cục, Chi cục thuộc Tổng Cục và Chi cục thuộc Cục). Chi cục thuộc Cục và chi cục thuộc Sở chỉ nên giao thẩm quyền kiểm tra chuyên ngành. Tổ chức thực hiện chức năng kiểm tra chuyên ngành trong các cơ quan đó xuất phát từ quy mô quản lý, phù hợp với phạm vi thực thi quyền quản lý của từng cơ quan./.

1. Thanh tra Nhà nước, Chủ tịch Hồ Chí Minh với công tác thanh tra, Hà Nội 2002, tr.73 và 123

VAI TRÒ CỦA THANH TRA TRONG CƠ CHẾ KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP VÀ PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

■ PGS.TS Vũ Công Giao¹

■ TS. Đinh Thị Hương Giang²



Ảnh minh họa.

Nguồn: Tạp chí Tổ chức nhà nước

1. Vai trò của thanh tra trong cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay

Theo cơ chế pháp lý hiện hành về kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong của nước ta, bên cạnh các cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp) và các cơ quan tư pháp (Tòa án, Viện kiểm sát, cơ quan cảnh sát điều tra...), việc kiểm soát quyền lực nhà nước còn được thực hiện bởi hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước trong bộ máy hành pháp.

Vai trò của cơ quan thanh tra trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước thể hiện chủ yếu thông qua hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp. Cơ quan thanh tra nhà nước tiến hành các hoạt động thanh tra, xem xét, đánh giá, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng xảy ra trong quá trình thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của các cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước. Thông qua các hoạt động này, cơ quan thanh tra thể hiện vai trò của mình trong kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp, cụ thể như sau:

1. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội

2. Viện Nhà nước pháp luật, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

- *Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua thực hiện hoạt động thanh tra:* Hoạt động thanh tra của cơ quan thanh tra là một loại hành động tự kiểm soát quyền lực trong nội bộ hệ thống hành pháp, góp phần cải thiện việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, đồng thời cung cấp thông tin về hiệu quả của triển khai thực hiện chính sách pháp luật trong cuộc sống. Hoạt động của cơ quan thanh tra đảm bảo các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng pháp luật, góp phần để giảm thiểu nguy cơ lạm quyền từ phía các cơ quan hành chính nhà nước.

Bên cạnh đó, hoạt động thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành còn giúp các cơ quan hành chính nhà nước thực thi chính sách, pháp luật một cách thống nhất; đánh giá việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật; phát hiện những hạn chế, bất cập trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật; kịp thời phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật theo thẩm quyền; phát huy nhân tố tích cực, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Trên cơ sở phát hiện những vướng mắc, bất cập của pháp luật trong quá trình tổ chức hoạt động thanh tra, các cơ quan thanh tra sẽ có những đề xuất, kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật cho phù hợp với tình hình thực tiễn.

- *Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp thông qua việc thực hiện chức năng giải quyết khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền:* Khiếu nại, tố cáo là những quyền cơ bản của công dân. Thông qua việc khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại tố cáo, Nhà nước nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của người dân. Đây cũng là một kênh thông tin phản ánh về quá trình thực thi quyền lực của bộ máy hành chính nhà nước, tình hình thực hiện công vụ của cán bộ, công chức. Theo đó, khiếu nại, tố cáo chính là một phương thức kiểm soát quyền lực, một hình thức người dân tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, giám sát hoạt

động của bộ máy nhà nước, cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước.

Cơ quan thanh tra nhà nước với chức năng giải quyết khiếu nại, tố cáo thực hiện các hoạt động tiếp công dân, xác minh, kết luận và xử lý theo thẩm quyền. Thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ này, cơ quan nhà nước nắm bắt được thông tin phản ánh của người dân về việc thực hiện chủ trương, chính sách để kịp thời có biện pháp xử lý phù hợp. Hoạt động này cũng giúp cơ quan nhà nước cấp trên kiểm soát được hoạt động của cơ quan nhà nước cấp dưới, hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý, hay nói cách khác là thực hiện quyền kiểm soát quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước.

- *Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng:* Cũng như lĩnh vực hoạt động khác, để đảm bảo thực hiện hiệu quả hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, đòi hỏi phải thực hiện tốt công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Thông qua hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và thanh tra, kiểm tra xử lý vi phạm trong lĩnh vực thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng giúp cho các chủ thể nhận thức đúng và thực hiện đúng thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ, tăng cường kiểm soát nội bộ trong hệ thống cơ quan thực hiện quyền hành pháp, từ đó nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của các cơ quan thanh tra nhà nước.

Thực tế cho thấy, trong thời gian qua, vai trò của thanh tra trong kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII khẳng định: “Hoạt động thanh tra hành chính và chuyên ngành được tăng cường và đạt kết quả tích cực”¹. Thông qua

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 2, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2021, tr.54

hoạt động của mình, cơ quan thanh tra đã đưa ra nhiều kiến nghị, đề xuất với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những biện pháp khắc phục những sai phạm đã được phát hiện qua công tác thanh tra; đồng thời đề xuất các kiến nghị sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện quy định pháp luật, xử lý nghiêm hành vi vi phạm.

Bên cạnh những thành tựu kể trên, việc thực hiện vai trò kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của cơ quan thanh tra vẫn còn những hạn chế như:

- Hoạt động xem xét, đánh giá việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức chưa đảm bảo tính kịp thời, thường xuyên;

- Kết luận thanh tra thường tập trung vào việc đánh giá vi phạm, kiến nghị xử lý mà chưa chú trọng đến kiến nghị cụ thể nhằm hoàn thiện chính sách pháp luật, khắc phục những hạn chế, bất cập chính sách pháp luật phát hiện sau thanh tra;

- Hoạt động thanh tra còn thiếu tính dự báo mà có thể giúp cơ quan hành chính trong công tác chỉ đạo, điều hành, định hướng, hoạch định cơ chế, chính sách;

- Công tác tự kiểm tra, phát hiện tham nhũng trong nội bộ cơ quan thanh tra nhà nước còn yếu;

- Công tác tham mưu xây dựng hoàn thiện thể chế về thanh tra, giải quyết khiếu nại tố cáo còn chậm, chất lượng văn bản quy phạm pháp luật và chất lượng công tác tuyên truyền pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng còn chưa cao...

Những hạn chế trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó bao gồm sự bất cập trong các quy định pháp luật về địa vị pháp lý cũng như tổ chức, hoạt động của cơ quan thanh tra; từ mối quan hệ giữa các cơ quan thanh tra; từ nhận thức của Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước về vai trò của các cơ quan thanh tra trong kiểm soát quyền lực nhà nước; từ trình độ, năng lực của cán bộ, công chức làm công tác thanh tra và điều kiện đảm bảo cho hoạt động thanh tra...

Nhìn từ góc độ thể chế, bản thân mô hình cơ quan thanh tra nằm trong hệ thống cơ quan hành pháp cũng là một trở ngại cho việc kiểm soát quyền lực, làm cho cơ quan thanh tra khó thực hiện các hoạt động kiểm soát quyền lực của các cơ quan hành pháp một cách chủ động, độc lập vì phụ thuộc rất nhiều vào Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp trong bổ nhiệm, nhân sự, tài chính, hoạt động...

2. Vai trò của thanh tra trong cơ chế phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay

Vai trò của cơ quan thanh tra trong cơ chế phòng, chống tham nhũng thể hiện thông qua việc cơ quan này thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cụ thể như sau:

- *Vai trò của cơ quan thanh tra trong phòng ngừa tham nhũng:* Được thể hiện trước hết qua việc cơ quan này tham gia vào quá trình xây dựng, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật nói chung và xây dựng, hoàn thiện về phòng, chống tham nhũng nói riêng. Thông qua hoạt động thanh tra, cơ quan này đã tham gia vào việc xem xét, đánh giá, kết luận những hạn chế, bất cập của cơ chế, chính sách, pháp luật, từ đó kiến nghị để các cơ quan quản lý nhà nước kịp thời điều chỉnh. Cũng thông qua hoạt động thanh tra, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, cơ quan thanh tra cũng trực tiếp tham mưu cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế pháp lý về phòng, chống tham nhũng, qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác này.

Không chỉ vậy, cơ quan thanh tra còn tham gia tích cực vào công tác phòng ngừa tham nhũng thông qua các hoạt động tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật, nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức, người dân về phòng, chống tham nhũng. Ngay trong quá trình làm việc với đối tượng thanh tra, hoặc trong hoạt động tiếp công dân, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, cán bộ thanh tra đã tiến hành giải thích, tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật cho người dân. Ngoài ra, cơ quan thanh tra nhà nước các cấp còn mở các lớp đào tạo, tập huấn, cuộc thi tìm hiểu

pháp luật về phòng, chống tham nhũng... Qua đó, giúp các chủ thể trong xã hội hiểu đúng, tôn trọng và chấp hành nghiêm các quy định pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

Luật Phòng, chống tham nhũng 2018 quy định, cơ quan thanh tra có vai trò lớn trong kiểm soát tài sản thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn. Đây là một hoạt động phòng ngừa tham nhũng rất quan trọng, vì thông qua việc kiểm soát tài sản thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, nhà nước có thể phát hiện và xử lý kịp thời những hành vi tham nhũng, tạo ra tính răn đe mạnh mẽ, giúp ngăn ngừa ý định tham nhũng.

- *Vai trò của cơ quan thanh tra trong phát hiện tham nhũng:* Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ luật định, cơ quan thanh tra tiến hành các cuộc thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng. Hoạt động này không chỉ giúp đánh giá việc thực hiện các quy định pháp luật về phòng, chống tham nhũng của các cơ quan, tổ chức đơn vị, mà còn trực tiếp phát hiện và xử lý các hành vi tham nhũng. Trên cơ sở kết luận thanh tra, cơ quan nhà nước sẽ xem xét xử lý trách nhiệm của những người phạm tội tham nhũng cùng người đứng đầu cơ quan, tổ chức đơn vị khi để xảy ra tham nhũng.

Ngoài ra, cơ quan thanh tra có thể phát hiện hành vi tham nhũng thông qua hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Thực tế ở nước ta thời gian qua cho thấy nếu làm tốt công tác xử lý tin báo, tố cáo về tham nhũng sẽ giúp nâng cao đáng kể hiệu quả của công tác phòng, chống tham nhũng.

- *Vai trò cơ quan thanh tra trong xử lý tham nhũng:* Trong quá trình tiến hành hoạt động thanh tra, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo nếu phát hiện hành vi tham nhũng thì cơ quan thanh tra có thể áp dụng các biện pháp xử lý theo thẩm quyền được pháp luật quy định.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định, trong quá trình thanh tra nếu phát hiện vụ việc có dấu hiệu tham nhũng thì người ra quyết định thanh tra phải chỉ

đạo xác minh, làm rõ và xử lý vụ việc tham nhũng. Nếu vụ việc không có dấu hiệu tội phạm thì kiến nghị cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền xử lý người có hành vi vi phạm. Nếu phát hiện vụ việc có dấu hiệu tội phạm thì cơ quan thanh tra chuyển ngay hồ sơ vụ việc và kiến nghị cơ quan điều tra xem xét, khởi tố vụ án hình sự, đồng thời thông báo bằng văn bản cho Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp. Trong khi đó, cơ quan thanh tra tiếp tục tiến hành hoạt động thanh tra về các nội dung khác theo kế hoạch tiến hành thanh tra đã phê duyệt và ban hành kết luận thanh tra theo quy định của pháp luật về thanh tra.

Theo báo cáo kết quả công tác phòng, chống tham nhũng 2021 của Chính phủ¹, cơ quan thanh tra đã tham gia tích cực vào công tác phòng, chống tham nhũng, kể cả phòng ngừa, phát hiện và xử lý vi phạm. Tuy vậy, vai trò của thanh tra trong phòng, chống tham nhũng hiện vẫn còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu của tình hình thực tế.

Một số nguyên nhân dẫn đến những hạn chế kể trên, trong đó bao gồm những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế của thanh tra trong kiểm soát quyền lực nhà nước (đã nêu ở mục 1). Bên cạnh một số nguyên nhân dẫn đến những hạn chế của thanh tra trong kiểm soát quyền lực Nhà nước (đã nói ở trên) còn có một nguyên nhân đặc thù về cơ chế phối hợp giữa thanh tra và các cơ quan chuyên trách phòng chống tham nhũng khác.

Hiện nay, nước ta đang có nhiều cơ quan chuyên trách có chức năng phòng, chống tham nhũng, trong đó bao gồm các cơ quan trong hệ thống của Đảng như Ban Nội chính, Ủy ban Kiểm tra, các cơ quan trong bộ máy nhà nước như Thanh tra Nhà nước, Kiểm toán nhà nước, Cơ quan Điều tra, Viện Kiểm sát, Tòa án... Mỗi cơ quan đã nêu có nhiệm vụ, thẩm quyền ít nhiều khác nhau nhưng đều có nhiệm vụ chung là phòng, chống tham nhũng. Dù vậy, trong một số lĩnh vực cơ chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan này còn chưa

1. Báo cáo số 407 ngày 13/10/2021 của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2021

thực sự rõ ràng và hợp lý, làm giảm hiệu quả phòng, chống tham nhũng.

3. Kết luận và đề xuất

Để nâng cao vai trò của thanh tra trong cơ chế kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay, cần có những giải pháp khắc phục những hạn chế nêu trên, cụ thể như sau:

Thứ nhất, cần nghiên cứu cải cách mô hình cơ quan thanh tra.

Nghiên cứu tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra cho thấy, cơ quan này phụ thuộc rất nhiều vào Thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp, cả về tổ chức bộ máy đến việc phê duyệt kế hoạch hoạt động, kết luận thanh tra, xử lý sau thanh tra... Trong khi đó, Thủ trưởng và bản thân cơ quan hành chính cũng là những chủ thể tiềm năng của những hành vi lạm dụng quyền lực, tham nhũng, vì vậy hiệu quả giám sát và phòng, chống tham nhũng của cơ quan thanh tra tất nhiên sẽ bị hạn chế.

Tác giả cho rằng, cần nghiên cứu để tăng cường tính độc lập của cơ quan thanh tra, trước hết là độc lập với Thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp. Để thanh tra có khả năng độc lập thực chất và phát huy được tác dụng trong việc phòng chống lạm quyền, tham nhũng trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là trong các cơ quan hành chính (hệ thống cơ quan rủi ro nhất trong lĩnh vực này), cần xây dựng mô hình thanh tra nằm ngoài hệ thống các cơ quan hành chính.

Về vấn đề này, nên nghiên cứu chuyển hệ thống cơ quan thanh tra về trực thuộc các cơ quan dân cử (Quốc Hội, Hội đồng Nhân dân các cấp) và đổi lại tên gọi Thanh tra Nhà nước như Pháp lệnh Thanh tra năm 1990. Song song với việc đó, cần xác định rõ ràng thanh tra là thiết chế chuyên trách kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng chứ không phải là cánh tay, tai mắt của Thủ

trưởng cơ quan hành chính, hoặc không chỉ là một bộ phận của hệ thống cơ quan quản lý nhà nước.

Về mặt mô hình, có thể tham khảo thiết chế Thanh tra Quốc hội (Parliament Ombudsman) của một số nước. Đây là thiết chế do Quốc hội thành lập, nhưng có tính độc lập với mọi cơ quan nhà nước khác, bao gồm cả Quốc hội và cơ quan hành pháp. Chức năng, nhiệm vụ của Thanh tra Quốc hội thường là tư vấn chính sách để hoàn thiện pháp luật về quản trị và phòng, chống tham nhũng; giáo dục, tuyên truyền về các lĩnh vực này, và tiếp nhận, điều tra, kiến nghị xử lý những khiếu nại, tố cáo về những hành vi lạm quyền, tham nhũng của các cơ quan và công chức nhà nước, bao gồm các cơ quan hành chính nhà nước, cả ở trung ương và địa phương, mà đã được giải quyết bởi các thiết chế khác nhưng không làm hài lòng người khiếu nại, tố cáo¹. Từ thiết chế Thanh tra Quốc hội ở một số nước, có thể xây dựng thiết chế tương tự trong hệ thống cơ quan dân cử ở nước ta, bao gồm Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, trong đó lấy cơ quan thanh tra hiện nay làm nòng cốt.

Bên cạnh đó, cần phải xây dựng cơ chế để giám sát hoạt động của chính các cơ quan thanh tra. Bởi lẽ, bản thân các cơ quan có chức năng phòng, chống lạm quyền và tham nhũng cũng có thể lạm quyền và tham nhũng. Đây là thực tế đã xảy ra ở nhiều nước, trong đó có Việt Nam, mà ví dụ tiêu biểu là vụ án đoàn thanh tra Bộ Xây dựng đòi và nhận hối lộ tại tỉnh Vĩnh Phúc xảy ra năm 2019².

Thứ hai, nghiên cứu củng cố mô hình các cơ quan chuyên trách phòng chống tham nhũng.

Để tăng cường hiệu quả của công tác phòng chống tham nhũng, cần nghiên cứu mô hình cơ quan chuyên trách phòng chống tham nhũng nhằm bảo đảm cơ chế phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng giữa các cơ quan có chức năng, nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng.

1. GS.TS. Đào Trí Úc, "Về thiết chế Ombudsman của các nước trên thế giới", Các thiết chế hiến định độc lập - Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam, Viện chính sách và pháp luật công, 2013, tr.59

2. Lê Quân, Xét xử vụ đoàn thanh tra Bộ Xây dựng chiếm đoạt tiền ti tại Vĩnh Phúc, Thanh Niên Online 30/08/2021, <https://thanhnien.vn/xet-xu-vu-doan-thanh-tra-bo-xay-dung-chiem-doat-tien-ti-tai-vinh-phuc-post1106577.html>

Hệ thống cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng ở nước ta có nhiều điểm khá tương đồng với Trung Quốc. Vì vậy, có thể nghiên cứu tham khảo kinh nghiệm Trung Quốc trong việc thiết lập một thiết chế như Ủy ban Giám sát Nhà nước – thiết chế đóng vai trò làm trung tâm, thống nhất các lực lượng chống tham nhũng trong các cơ quan khác nhau về một mối, và có đủ sức mạnh, quyền lực để thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng một cách hiệu quả theo đúng phương châm: “Kết hợp chặt chẽ giữa tích cực phòng ngừa với chủ động phát hiện, xử lý nghiêm minh, kịp thời những hành vi tham nhũng, lãng phí, bao che, dung túng, tiếp tay cho tham nhũng, can thiệp, cản trở việc chống tham nhũng, lãng phí, không có vùng cấm, không có ngoại lệ”¹.

Thứ ba, nghiên cứu củng cố thẩm quyền của cơ quan thanh tra trong việc phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng.

Tác giả cho rằng, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra năm 2010 và các luật tố tụng để phù hợp với tình hình mới. Theo đó, cần phải bổ sung quy định về thẩm quyền điều tra ban đầu cho cơ quan thanh tra để cơ quan này thu thập hồ sơ, hoặc thực hiện các biện pháp ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật, phong tỏa và thu hồi tài sản tham nhũng một cách kịp thời. Việc trao thẩm quyền điều tra ban đầu cho cơ quan thanh tra sẽ giúp nâng cao vị thế của cơ quan này trong mối quan hệ phối hợp giữa cơ quan điều tra và Viện kiểm sát, đồng thời giúp cơ quan thanh tra thực hiện tốt hơn công tác phòng, chống tham nhũng.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu bổ sung quyền kê biên tài sản cho cơ quan thanh tra và người có thẩm quyền trong hoạt động thanh tra để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả cho việc thi hành các quyết định thu hồi tài sản thông qua hoạt động thanh tra.

Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện thể chế về kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng.

Tác giả kiến nghị, cần tiếp tục hoàn thiện thể chế pháp lý chung về kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng để nâng cao

hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan chuyên trách phòng, chống tham nhũng, trong đó có cơ quan thanh tra. Cụ thể như sau:

- Tiếp tục xây dựng, ban hành văn bản pháp luật hướng dẫn áp dụng các quy định của Bộ luật Hình sự về các tội tham nhũng, kinh tế...

- Tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng 2018, xây dựng, ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Luật này theo hướng, quy định trình tự, thủ tục thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt, khắc phục những bất cập trong kê biên, phong tỏa, thẩm định, bán đấu giá tài sản; nghiên cứu cơ chế thu hồi tài sản thất thoát, chiếm đoạt không dựa trên kết án; quy định về quy trình xử lý xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, quy định về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình...

- Ban hành Quy chế phối hợp giữa các cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập theo Điều 30 của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và Nghị định số 130/2020/NĐ-CP để thống nhất chủ thể kiểm soát tài sản, thu nhập, gắn trách nhiệm tập thể, cá nhân trong lãnh đạo, quản lý hoạt động kiểm soát kiểm soát tài sản, thu nhập.

- Tiếp tục hoàn thiện Luật Tiếp cận thông tin và ban hành các văn bản pháp quy cụ thể hoá và hướng dẫn thi hành Luật này theo hướng mở rộng công khai, minh bạch, bảo đảm thực hiện thực chất và hiệu quả quyền của người dân và doanh nghiệp được tiếp cận thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ.

- Tiếp tục hoàn thiện các Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tiếp công dân theo hướng bảo đảm tốt hơn các quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân, đặc biệt là để củng cố cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng.

- Nghiên cứu xây dựng Luật Đăng ký tài sản để tạo một khuôn khổ pháp lý đầy đủ, công khai, minh bạch về tình trạng pháp lý của tài sản và giao dịch, làm cơ sở cho hoạt động phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng và kiểm soát, thu hồi tài sản tham nhũng./.

1. Đảng cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu Toàn quốc lần thứ XIII, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Tập I, tr.193-194, H.2021

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN XỬ LÝ TRÙNG LẤP VỀ PHẠM VI THANH TRA VÀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

■ TS. Nguyễn Thị Thiện Trí¹



Ảnh minh họa.

Nguồn: Tạp chí Nghiên cứu lập pháp

1. Khái quát về chức năng, phạm vi của thanh tra và kiểm toán nhà nước

Để bảo đảm pháp chế trong hoạt động hành chính nhà nước, nhà nước ta đã thiết lập nhiều cơ chế khác nhau, trong đó có cơ quan thanh tra. Đặc biệt, ở Việt Nam, với hệ thống tư pháp và các mô hình tài phán độc lập chưa phát triển thì thanh tra là lực lượng tuyến đầu trong nhiệm vụ bảo đảm pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước trong nhiều thập kỷ qua.

Với lý luận rằng, “ở đâu có quản lý thì ở đó có thanh tra, kiểm tra, giám sát” và việc “dùng quyền hành pháp để kiểm soát quyền hành pháp” là nhiều ưu điểm, thanh tra sẽ “bảo đảm phát hiện, giải quyết nhanh chóng, tiện lợi các mâu thuẫn hành chính, vì không ai khác hơn chính các chủ thể quản lý mới lý giải rõ ràng nhất tính hợp pháp và cả tính hợp lý của hoạt động hành chính mình thực hiện; đồng thời cũng là cơ hội để củng cố mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước và người dân”. Thực vậy, chính cơ quan hành chính phải chịu trách nhiệm trước hết việc bảo đảm pháp chế

1. Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP.HCM

trong hoạt động của hệ thống hành chính và đó là trách nhiệm tự thân của nền hành chính, và “tài phán hành chính do đó là mặt hoạt động không thể thiếu của cơ quan hành pháp”¹. Do đó, vai trò, vị trí của cơ quan thanh tra và hoạt động thanh tra ngày càng được củng cố và phát triển không ngừng.

Theo quy định của khoản 1, Điều 3, Luật Thanh tra 2010 thì, *đối tượng và nội dung thanh tra là khá rộng, bao quát mọi chủ thể hoạt động hành chính nhà nước với mọi hoạt động hành chính chung và hoạt động hành chính chuyên ngành.*

Mục đích của thanh tra là “*nhằm phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biện pháp khắc phục; phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật; giúp cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân*”², qua đó bảo đảm trật tự kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động công vụ, góp phần xây dựng một đội ngũ công chức, viên chức liêm chính, chuyên nghiệp phục vụ tốt người dân và doanh nghiệp và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Khác với thanh tra, hoạt động kiểm toán nhà nước (KTNN) và cơ quan kiểm toán không được xác định là chủ thể truyền thống và tiên phong trong việc bảo đảm pháp chế trong hoạt động hành chính nhà nước ở Việt Nam. Cơ quan KTNN ở Việt Nam lần đầu tiên được thành lập vào năm 1994 và trực thuộc Chính phủ. Từ

Hiến pháp 2013, KTNN Việt Nam được nâng lên vị trí là cơ quan hiến định độc lập, do Quốc hội thành lập và được xác định trong Hiến pháp với với chức năng, nhiệm vụ là: “*thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công*”³.

Để cụ thể hóa Hiến pháp 2013 cũng như để bảo đảm tương xứng với vị trí hiến định của KTNN, Luật Kiểm toán nhà nước được quan tâm sửa đổi, bổ sung kịp thời, hướng đến khắc phục những bất cập trong tổ chức và hoạt động KTNN như: mở rộng phạm vi kiểm toán gần như đến toàn bộ tài sản công và tài chính công, không giới hạn phạm vi kiểm toán trong khu vực công; nguyên tắc kiểm toán không chỉ độc lập, chỉ tuân theo pháp luật mà còn bảo đảm trung thực, khách quan, công khai, minh bạch, khẳng định rõ hơn vị trí “*căn cứ*” của giá trị pháp lý của báo cáo kiểm toán, quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động KTNN⁴ bảo đảm hiệu lực của KTNN⁵...

Như vậy, hoạt động của KTNN đã bổ sung hệ thống công cụ kiểm tra, kiểm soát, giám sát ở Việt Nam trong điều kiện mới, đáp ứng nhu cầu lập lại trật tự, kỷ cương trong quản lý nguồn lực tài chính quốc gia; tăng cường tính minh bạch và công khai nền tài chính; góp phần thực thi dân chủ xã hội và chống tiêu cực. Đặc biệt, với nhiệm vụ đặc trưng là xác nhận một cách độc lập và trung thực, khách quan các thông tin về quản lý tài chính và tài sản công⁶, hoạt động KTNN góp phần bảo đảm minh bạch trong phân bổ, quản lý, sử dụng các nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công một cách hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả⁷, phục vụ đắc lực nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng ở nước ta.

1. Lê Minh Tâm (2000), *Quyền hành pháp và chức năng của quyền hành pháp*, Tạp chí Luật học, số 6.

2. Điều 2, Luật Thanh tra 2010

3. Điều 18, Hiến pháp 2013

4. Xem Điều 5, Điều 7, Điều 11 Luật Kiểm Toán nhà nước 2015 (được sửa đổi, bổ sung 2019)

5. Xem thêm: Đặng Văn Hải, Đặng Minh Hiền, Hoàn thiện hệ thống chuẩn mực, quy trình kiểm toán và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Kiểm toán Nhà nước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 14(318), 7/2016

6. Đào Trí Úc, Nguyễn Thị Mơ, Nguyễn Văn Thuận, Vũ Công Giao (2013, đồng chủ biên), *Các thiết chế hiến định độc lập trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 120

7. Vương Đình Huệ, *Vai trò của kiểm toán nhà nước trong việc nâng cao hiệu lực quản lý chi tiêu công*, Tạp chí Cộng sản online, <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2009/1445/Vai-tro-cua-kiem-toan-nha-nuoc-trong-viec-nang-cao-hieu.aspx>, 2009, truy cập ngày 2/6/2021

Có thể nói, thanh tra và KTNN là những thiết chế “rường cột” bảo đảm pháp chế trong điều kiện đặc thù của Việt Nam; là hai hệ thống các cơ quan nhà nước có vị trí, chức năng, nhiệm vụ khác nhau, được điều chỉnh bởi hai luật khác nhau. Vì thế, giữa hoạt động thanh tra và kiểm toán nhà nước chắc chắn không tránh khỏi những trùng lặp, chồng chéo trên thực tế.

2. Thực trạng trùng lặp giữa hoạt động thanh tra với Kiểm toán nhà nước

Quy định của pháp luật hiện hành và thực tiễn về hoạt động của hai cơ quan này còn nhiều trùng lặp, chồng chéo:

Một là, về phạm vi, đối tượng của hoạt động thanh tra và kiểm toán: Mặc dù KTNN được xác định là hoạt động đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các thông tin tài chính công, tài sản công hoặc báo cáo tài chính liên quan đến quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; việc chấp hành pháp luật và hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Tuy nhiên, các đối tượng quản lý, sử dụng tài chính trong bộ máy nhà nước chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước.

Trong khi thanh tra là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Do đó, *hiện đang có sự trùng lặp, chồng chéo về đối tượng thanh tra và nội dung thanh tra với đối tượng và nội dung kiểm toán.*

Hai là, theo quy định của pháp luật, chức năng, nhiệm vụ phòng chống tham nhũng của cơ quan thanh tra và nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng của cơ quan kiểm toán nhà nước gần như có sự chồng chéo, trùng lặp. Theo đó, pháp luật về thanh tra quy định, cơ quan thanh tra có chức năng phòng, chống tham nhũng. Bên cạnh đó, KTNN cũng được giao “Thực hiện

nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng” với những quyền hạn như: Ban hành Quy trình kiểm toán vụ việc có dấu hiệu tham nhũng để quy định trình tự, thủ tục tiến hành kiểm toán, việc xác minh, làm rõ vụ việc tham nhũng, việc công khai báo cáo kiểm toán vụ việc có dấu hiệu tham nhũng; Chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân và cơ quan khác của Nhà nước có thẩm quyền xem xét, xử lý những vụ việc có dấu hiệu của tội phạm, vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân đã được phát hiện thông qua hoạt động kiểm toán¹.

Ba là, thực tế thời gian qua đã có sự trùng lặp về đối tượng giữa kiểm toán và hoạt động thanh tra, đặc biệt có sự trùng lặp giữa thanh tra chuyên ngành với kiểm toán theo chuyên đề. Tình trạng chồng chéo, trùng lặp giữa các cơ quan Thanh tra và KTNN vẫn còn tồn tại ở một số lĩnh vực liên quan đến tài chính, ngân sách, ngân hàng, y tế, nông nghiệp.... Bên cạnh đó, sự trùng lặp giữa thanh tra chuyên ngành và KTNN với đối tượng là doanh nghiệp nhà nước cũng rất phổ biến.

Báo cáo Tổng kết thi hành Luật Thanh tra năm 2010 cho thấy, hiện nay, trên thực tiễn, vấn đề chồng chéo, trùng lặp giữa hai hoạt động KTNN và thanh tra nhà nước vẫn chưa được kiểm soát chặt chẽ, đặc biệt là đối với thanh tra bộ ngành và địa phương. Việc xử lý chồng chéo giữa cơ quan thanh tra bộ ngành với cơ quan kiểm toán còn bất cập, sự phối hợp giữa thanh tra các bộ và KTNN trong xây dựng kế hoạch, kiểm soát chồng chéo chưa được nhịp nhàng. Ở địa phương, chồng chéo giữa Kiểm toán khu vực và Thanh tra tỉnh cũng khá phổ biến, nhất là đối với các dự án đầu tư xây dựng và doanh nghiệp nhà nước; chồng chéo giữa kiểm toán khu vực và thanh tra sở, huyện cũng thường xuyên xảy ra. Việc phối hợp xử lý chồng chéo trong hoạt động giữa Thanh tra bộ, ngành, địa phương và KTNN vẫn chưa thực sự hiệu quả².

1. Điều 10 Luật Kiểm toán Nhà nước 2015 (sửa đổi, bổ sung 2019)

2. Báo cáo tổng kết thi hành Luật Thanh tra năm 2010 số: 276/BC-TTCT ngày 28 tháng 02 năm 2021

Bốn là, các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền đã rất nỗ lực để khắc phục, xử lý tình trạng trùng lặp, chồng chéo giữa hoạt động thanh tra và KTNN nhưng vẫn chưa triệt để.

Mặc dù năm 2015, Tổng Thanh tra Chính phủ và Tổng KTNN đã ký quy chế phối hợp, trong đó có quy định cụ thể về phối hợp trong xây dựng kế hoạch kiểm toán, thanh tra; phối hợp xử lý trùng lặp về đơn vị được kiểm toán, đối tượng thanh tra; việc sử dụng kết quả kiểm toán, thanh tra... Tuy nhiên, quy chế này mới chỉ dừng lại ở quy định về trách nhiệm của hai cơ quan phối hợp để thống nhất phương án xử lý mà chưa đưa ra được nguyên tắc xử lý, phương thức xử lý cụ thể trong những trường hợp xảy ra chồng chéo, trùng lặp. Ngoài ra, quy chế cũng mới chỉ xử lý được sự chồng chéo giữa KTNN và Thanh tra Chính phủ mà chưa khắc phục được sự chồng chéo giữa KTNN và thanh tra các bộ, ngành, địa phương.

Trước thực trạng đó, năm 2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 20/CT-TTg về việc chấn chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp. Thực hiện yêu cầu này, Tổng KTNN đã ban hành Chỉ thị số 1034/CT-KTNN về việc “Chấn chỉnh hoạt động kiểm toán tránh chồng chéo, trùng lặp” nhằm hạn chế, khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động kiểm toán giữa KTNN và thanh tra chuyên ngành. Cơ quan thanh tra và Kiểm toán nhà nước đã xây dựng Quy chế phối hợp (đã được sửa đổi năm 2021) quy định nguyên tắc, nội dung, cơ chế phối hợp giữa KTNN và Thanh tra Chính phủ trong một số nội dung.

Đặc biệt, để giải quyết trùng lặp về phạm vi thanh tra và Kiểm toán, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kiểm toán nhà nước (2019) đã bổ sung quy định về các nguyên tắc phối hợp giữa thanh tra và KTNN tại Điều 64a. Theo đó, Luật quy định: “1. Khi xây dựng kế hoạch kiểm toán hằng năm, KTNN

trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với Thanh tra Chính phủ để xử lý trùng lặp, chồng chéo. 2. Cơ quan thanh tra trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với KTNN xử lý trùng lặp, chồng chéo trong hoạt động thanh tra, kiểm toán. 3. Khi tiến hành hoạt động kiểm toán, thanh tra, nếu phát hiện trùng lặp, chồng chéo, KTNN chủ trì, phối hợp với cơ quan thanh tra để xử lý”¹.

Qua nghiên cứu hệ thống pháp lệnh hiện hành có thể thấy rằng, các quy định về cơ chế phối hợp cũng như về chấn chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm toán khá sát sao nhưng vẫn còn chung chung, thiếu cụ thể; nhiều quy định có nội dung tích cực nhưng lại thiếu cơ chế bảo đảm thực hiện.

3. Giải pháp xử lý trùng lặp về phạm vi thanh tra và phạm vi Kiểm toán nhà nước

Sự chồng chéo giữa hoạt động thanh tra và kiểm toán là một trong những nguyên nhân gây lãng phí nguồn lực của Nhà nước và làm ảnh hưởng đến hoạt động của cơ quan, tổ chức là đối tượng của hoạt động thanh tra và kiểm toán². Tác giả cho rằng, việc xử lý trùng lặp trong trường hợp này cần tránh chủ quan và tư duy chủ nghĩa cục bộ “ăn cây nào rào cây nấy”, thiếu tính toàn diện, tính hệ thống.

Trong tương lai xa, cách giải quyết triệt để tình trạng này là phải xác định rõ giới hạn của thanh tra và KTNN để phát triển hai cơ quan này thành những thiết chế chuyên nghiệp, thay vì chỉ dừng lại ở các quy định xử lý trùng lặp giữa hai hoạt động. Cần phải nghiên cứu một cách toàn diện nhằm xác định lại bản chất của thanh tra và KTNN, từ đó, phân định rõ về nhiệm vụ, vị trí, mục đích và xu hướng phát triển của từng thiết chế.

Có quan điểm cho rằng, phạm vi thanh tra nên thu hẹp lại đúng với bản chất ban đầu của thanh tra và giữ nguyên quy định về vị

1. Điều 64a, Luật Kiểm toán nhà nước hiện hành.

2. Phạm Thị Hồng Thắm (2019), Sự chồng chéo về văn bản quy phạm pháp luật giữa thanh tra và kiểm toán, <https://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/61004/su-chong-cheo-ve-van-ban-quy-pham-phap-luat-giua-thanh-tra-va-kiem-toan.aspx>

trí, chức năng cho KTNN. Ngược lại, cũng có quan điểm cho rằng nguyên nhân trùng lặp giữa thanh tra và KTNN là do phạm vi và nội dung kiểm toán quy định rộng, dẫn tới một số cuộc kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động có sự giao thoa nhất định với nội dung thanh tra chuyên ngành của nhiều bộ, ngành¹. Tác giả đồng tình với quan điểm thứ nhất, vì các lý do sau đây:

Một là, phạm vi KTNN là rất đặc trưng và tương đồng với mô hình kiểm toán quốc tế. Với vị trí và chức năng, nhiệm vụ của mình, KTNN hoàn toàn đủ năng lực và điều kiện để kiểm soát tài chính công, tài sản công và phòng chống tham nhũng một cách hiệu quả. Đặc biệt, trong bối cảnh Việt Nam chưa có cơ quan phòng chống tham nhũng độc lập thì KTNN – một loại hình cơ quan liên chính phổ biến nhất trên thế giới (được thành lập ở 178 quốc gia) sẽ là một công cụ kiểm soát, thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng một cách hiệu quả và phù hợp nhất.

Hai là, phạm vi của hoạt động thanh tra cần được xác định lại phù hợp với bản chất và mục đích sơ khai của thanh tra là “tai mắt” của cấp trên, có nhiệm vụ phát hiện và xử lý những vi phạm thuộc thẩm quyền, 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 quản lý nhà nước, chống hủ bại và tiêu cực. Thời gian qua, cơ quan thanh tra quá sa đà vào công tác phát hiện và xử lý vi phạm mà không tập trung vào việc thực hiện nhiệm vụ phát hiện sơ hở trong cơ chế, chính sách quản lý giúp hệ thống hành chính tự bản thân đúc kết và hoàn thiện nền hành chính.

Ba là, cần tránh tư duy mở rộng quá mức hoạt động thanh tra và đề cao nó như một cơ chế kiểm soát quyền lực tầm cỡ vì bản chất của thanh tra không phải được sinh ra để thực hiện nhiệm vụ này, đặc biệt là công tác phòng

chống tham nhũng. Việc mở rộng vai trò, vị trí của cơ quan thanh tra có thể dẫn tới tình trạng hoạt động không hiệu quả, đồng thời còn ảnh hưởng đến cả hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước mà ở đây, rõ ràng nhất là ảnh hưởng đến vị trí, chức năng, vai trò của KTNN.

Bốn là, cần thực hiện các thay đổi từ chính hoạt động tổ chức, điều hành của nền hành chính như khắc phục tính thiếu minh bạch của cơ quan hành chính; hoạt động hành chính cần được thay đổi theo xu hướng mở, mở rộng sự tương tác, đóng góp của cộng đồng. Thay thế mô hình quản lý hành chính “cai trị” theo kiểu “mệnh lệnh hành chính đơn phương” sang nền hành chính công “phục vụ”, dân chủ. Đó vừa là xu thế chung vừa đồng thời có thể thu hẹp phạm vi thanh tra, giảm bớt áp lực của thanh tra trong nền hành chính.

Như vậy, trong tương lai xa, Luật Thanh tra cần được sửa đổi theo hướng, *xác định lại phạm vi thanh tra bằng cách loại trừ phạm vi KTNN, bảo đảm không trùng lặp*. Giải pháp này cũng chỉ nên là một giai đoạn phát triển của cơ quan thanh tra trong tổng thể lộ trình và xu hướng hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta.

Trước mắt, *để hạn chế trùng lặp cần có những sửa đổi, bổ sung đối với quy định về lập kế hoạch thanh tra, kiểm toán của Luật Thanh tra hiện hành*. Hiện nay, hàng năm kế hoạch kiểm toán đều được Quốc hội thông qua, nghị quyết của Quốc hội là cơ sở pháp lý để tiến hành kiểm toán theo kế hoạch. Vì vậy, để đảm bảo tính thống nhất, tránh sự trùng lặp, chòng chéo, Luật Thanh tra cần sửa đổi, bổ sung quy định “kế hoạch thanh tra được phê duyệt căn cứ vào kế hoạch kiểm toán đã được Quốc hội thông qua, bảo đảm không trùng lặp với kế hoạch kiểm toán”. Đặc biệt, Luật sửa đổi cũng cần bổ sung quy định: “thời hạn thanh tra, đối tượng đối tượng thanh tra, nội dung thanh tra cần được xác định rõ trong kế hoạch thanh tra, bảo đảm không trùng lặp với kiểm toán nhà nước”./.

1. Phạm Thị Hồng Thắm (2019), Sự chòng chéo về văn bản quy phạm pháp luật giữa thanh tra và kiểm toán, xem tại: <https://mt.gov.vn/vn/tin-tuc/61004/su-chong-cheo-ve-van-ban-quy-pham-phap-luat-giua-thanh-tra-va-kiem-toan.aspx>

BÀN VỀ KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ VỀ THANH TRA HÀNH CHÍNH VÀ THANH TRA CHUYÊN NGÀNH

■ TS. Trần Thị Hải Yến¹

1. Khuôn khổ pháp lý về thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành

Theo quy định của pháp luật hiện hành, thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính (tức là thanh tra bộ máy quản lý) và thanh tra chuyên ngành (tức là thanh tra xã hội - đối tượng quản lý).

Trước đó, Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 chưa có sự phân biệt giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Luật Thanh tra năm 2004 lần đầu tiên quy định về thuật ngữ thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Luật Thanh tra năm 2010 có quy định cụ thể, rõ nét hơn về sự khác biệt giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành.

Bên cạnh Luật Thanh tra, các văn bản pháp luật quy định về tổ chức và hoạt động của thanh tra nói chung và về thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành nói riêng bao gồm: 09 Nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Thanh tra, 20 Nghị định của Chính phủ quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra ngành, lĩnh vực, 01 Nghị quyết của Chính phủ về công tác thanh tra; 07 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; 25 Thông tư của Thanh tra Chính phủ; hơn 54 Thông tư hướng dẫn về tổ chức, hoạt động của Thanh tra bộ, ngành, thanh tra chuyên ngành của



Ảnh minh họa.

Nguồn: Tạp chí Tài chính điện tử

các các bộ, ngành; và các văn bản của các địa phương về tổ chức, hoạt động thanh tra².

Về thanh tra hành chính,

Thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trực thuộc trong việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao³.

Các cơ quan có thẩm quyền tổ chức hoạt động thanh tra hành chính bao gồm 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. Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra để thực hiện quyết

1. Học viện Hành chính quốc gia.

2. Báo cáo Tổng kết 9 năm thi hành Luật Thanh tra năm 2010

3. Khoản 2, Điều 3, Luật Thanh tra năm 2010

định thanh tra. Khi xét thấy cần thiết, Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước ra quyết định thanh tra và thành lập Đoàn thanh tra¹.

Đối tượng thanh tra hành chính là cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính nhà nước. Nội dung thanh tra hành chính là việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Phạm vi của thanh tra hành chính thông thường là việc thanh tra, đánh giá toàn diện, mọi mặt của đối tượng hoặc thanh tra, đánh giá một mặt của đối tượng. Hoạt động thanh tra hành chính được tiến hành bởi các Đoàn thanh tra.

Về thanh tra chuyên ngành,

Kế thừa và phát triển các quy định của Luật Thanh tra năm 2004, Luật Thanh tra năm 2010 quy định, thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý thuộc ngành, lĩnh vực đó².

Chủ thể tiến hành thanh tra chuyên ngành bao gồm: Bộ, Sở, Thanh tra bộ, Thanh tra sở và cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Thẩm quyền ra quyết định thanh tra chuyên ngành là Chánh Thanh tra bộ, Chánh Thanh tra sở, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành ra quyết định thanh tra, trong trường hợp xét thấy cần thiết, Bộ trưởng, Giám đốc sở cũng có thể ra quyết định thanh tra.

Đối tượng của hoạt động thanh tra chuyên ngành là tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động thuộc thẩm quyền quản

lý ngành, lĩnh vực, chuyên môn. Hoạt động thanh tra chuyên ngành do các Thanh tra viên, người được giao thực hiện hoạt động thanh tra chuyên ngành thực hiện trong phạm vi, nhiệm vụ, thời hạn được giao.

2. Một số vướng mắc trong tổ chức và hoạt động của thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành

Về địa vị pháp lý: Theo quy định của pháp luật, các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành chỉ là các cơ quan chuyên môn, tham mưu giúp việc cho các cơ quan hành chính nhà nước, do vậy, về hoạt động của các cơ quan thanh tra thiếu tính hệ thống, thiếu tính độc lập, bị phụ thuộc rất nhiều vào cơ quan quản lý hành chính nhà nước cùng cấp về tổ chức, nhân sự, kinh phí, trong việc xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra, trong quy trình thanh tra. Hơn nữa, trước bối cảnh mới, địa vị pháp lý của các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành chưa đáp ứng được yêu cầu cải cách của nền hành chính nhà nước.

Về cơ cấu, tổ chức: Cơ cấu tổ chức của các cơ quan được giao thực hiện chức năng Thanh tra chuyên ngành còn nhiều bất cập, gây khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện. Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2010, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành không thành lập cơ quan thanh tra chuyên ngành độc lập. Hoạt động thanh tra chuyên ngành do người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành thực hiện theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Tuy nhiên, *việc thực hiện quy định này trên thực tế lại có nhiều vấn đề vướng mắc và chưa thực sự thống nhất*³. Một số cơ

1. Khoản 2, Điều 43, Luật Thanh tra năm 2010

2. Khoản 3 Điều 3, Luật Thanh tra năm 2010

3. Bùi Thị Thanh Thúy, *Mô hình nào cho tổ chức Thanh tra chuyên ngành ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 8, năm 2014, tr.15.

quan hoạt động thanh tra chuyên ngành ở Cục, Tổng cục thuộc bộ, chi cục thuộc Sở được giao chức năng thanh tra chuyên ngành nhưng không được thành lập cơ quan thanh tra chuyên ngành độc lập. Bên cạnh đó, như đã nói ở trên, một số cơ quan khác vẫn thành lập cơ quan thanh tra chuyên ngành như Cục Hàng hải, Ủy ban Chứng khoán nhà nước... để phù hợp với yêu cầu của các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã gia nhập¹.

Về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Sở: Thanh tra Sở được tổ chức giống nhau ở tất cả các tỉnh mà không căn cứ vào nhu cầu quản lý cũng như khả năng bố trí biên chế của từng địa phương. Theo thống kê, có nhiều cơ quan Thanh tra Sở chỉ có từ 1 đến 2 người, hoặc 3 đến 4 người, như Thanh tra Sở Tư pháp, Sở Khoa học và Công nghệ... Với số lượng cán bộ, công chức hạn chế như vậy và còn thực hiện nhiều chức năng khác thì công tác thanh tra khó có thể được thực hiện một cách chuyên nghiệp. Ngoài ra, số lượng cán bộ, công chức hạn chế như nêu trên cũng không đáp ứng được quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh².

Về nhân sự: theo quy định tại Điều 12, Nghị định số 07/2012/NĐ-CP về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra chuyên ngành, người được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành phải là công chức thuộc biên chế, thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Trên thực tiễn, biên chế thuộc các chi cục thuộc sở đa phần là viên

chức, do vậy, chưa đáp ứng yêu cầu của các quy định pháp luật. Bên cạnh đó, tiêu chí của người thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành chưa ngang tầm với năng lực, trình độ của Thanh tra viên, điều đó ít nhiều ảnh hưởng đến chất lượng của các cuộc thanh tra chuyên ngành.

Về chức năng, nhiệm vụ: trong thực tiễn, vẫn còn có sự chồng chéo chức năng, nhiệm vụ của thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Luật Thanh tra năm 2010 đã quy định rõ về khái niệm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành, tuy nhiên, các khái niệm này chưa thể hiện rõ các chủ thể tiến hành hoạt động thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành³.

Bên cạnh đó, khi quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan như Thanh tra Chính phủ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện, Luật Thanh tra 2010 đều quy định: Thanh tra các vụ việc khác do Thủ tướng Chính phủ/Chủ tịch tỉnh/Chủ tịch huyện giao. Do vậy, trên thực tế, các cơ quan thanh tra này cũng tham gia hoạt động thanh tra chuyên ngành đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân không thuộc thẩm quyền quản lý ngành, lĩnh vực của mình. Ngoài ra, theo quy định pháp luật về thanh tra hiện hành, vẫn còn có sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành giữa Thanh tra tỉnh và Thanh tra sở; giữa Thanh tra bộ, ngành và các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

1. Đinh Văn Minh, *Phân định thanh tra hành chính – Thanh tra chuyên ngành: Những vướng mắc đặt ra cho việc sửa đổi Luật thanh tra*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9, năm 2009, Tr.27.

2. TS. Trần Văn Long, *Sự cần thiết sửa đổi Luật Thanh tra và những chính sách trong dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi)*, Tài liệu Toạ đàm về góp ý sửa đổi Luật Thanh tra năm 201, Khoa Nhà nước – Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia, năm 2021, tr.29.

3. Khoản 2, Khoản 3, Điều 3, Luật Thanh tra 2010 quy định: “Thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trực thuộc trong việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao”; “Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn – kỹ thuật, quy tắc quản lý thuộc ngành, lĩnh vực đó”.

3. Một số đề xuất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra năm 2010 về thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành

Thứ nhất, sửa đổi Luật Thanh tra năm 2010 cần được thực hiện theo hướng xây dựng hệ thống cơ quan thanh tra tập trung, thống nhất theo cấp hành chính gồm 2 cấp, cấp Trung ương và cấp tỉnh. Cơ quan thanh tra nhà nước ở Trung ương là cơ quan của Chính phủ, chịu sự lãnh đạo trực tiếp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Cơ quan thanh tra cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo trực tiếp về công tác, tổ chức, nghiệp vụ của thanh tra cấp trên và thực hiện quản lý tập trung, thống nhất cơ quan thanh tra quận, huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương¹.

Thứ hai, cần nghiên cứu bổ sung các quy định cụ thể về địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành để tránh sự chồng chéo, trùng lặp.

Có quan niệm cho rằng, “Không nên phân định thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành cũng như phân định cơ quan thanh tra nào chỉ tiến hành thanh tra hành chính hay thanh tra chuyên ngành. Chỉ nên quan niệm chung là hoạt động thanh tra”². Nhưng, cũng có quan niệm cho rằng, quy định thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành³ của Luật Thanh tra 2010 là hợp lý.

Về vấn đề này, tác giả cho rằng, quy định của Luật hiện hành về việc phân định rõ giữa thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành là phù hợp. Tuy nhiên, cần tập trung nghiên cứu để làm rõ hơn về hai loại hình thanh tra này. Từ đó, bổ sung các quy định về địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành một cách rõ ràng, tránh sự trùng lặp, chồng chéo. Theo đó, Luật Thanh tra cần được sửa đổi theo hướng, quy định cụ thể Thanh tra Chính phủ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện sẽ tiến hành hoạt động thanh tra hành chính đối với đội ngũ cán bộ, công chức trực thuộc quản lý; Thanh tra Bộ, Thanh tra sở, Thanh tra Tổng Cục, Thanh tra Cục và các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành sẽ tiến hành hoạt động thanh tra chuyên ngành.

Thứ ba, xét về bản chất, để thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước có rất nhiều cơ quan thực hiện nhiệm vụ kiểm soát quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước. Do vậy, trong thời gian tới cần có sự tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan thanh tra và kiểm toán, giữa thanh tra chuyên ngành và thanh tra hành chính, giữa cơ quan thanh tra cấp trên với cơ quan thanh tra cấp dưới hài hòa, hợp lý. Luật Thanh tra cần có quy định mang tính nguyên tắc về sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan thanh tra với nhau; giữa hoạt động thanh tra hành chính với thanh tra chuyên ngành, kiểm tra nội bộ, kiểm tra chuyên ngành..../.

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

2. TS. Nguyễn Tuấn Khanh, Thanh tra trong quản lý nhà nước và một số vấn đề đặt ra với việc sửa đổi Luật Thanh tra năm 2010, Tài liệu Toạ đàm về góp ý sửa đổi Luật Thanh tra năm 2010, Khoa Nhà nước – Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia, năm 2021, tr.51.

3. Khoản 1, Điều 4, Luật Thanh tra năm 2004, Khoản 1, Điều 3, Luật Thanh tra năm 2010

GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA ĐOÀN THANH TRA - QUY ĐỊNH VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

■ TS. Trần Văn Long ¹



Ảnh minh họa.

Nguồn: Cổng thông tin điện tử của Chính phủ

1. Khái quát về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra

Giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra là một khâu trong chu trình của hoạt động thanh tra và nhằm phục vụ hoạt động quản lý nhà nước. Quan niệm về giám sát hoạt động thanh tra được đề cập cụ thể trong Thông tư số 06/2021/TT-TTCP ngày 01/10/2021 của Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra. Theo đó, khoản 6, Điều 3, Thông tư này quy định “*giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra là việc theo dõi, thu thập thông tin và phản ánh về việc chấp hành pháp luật tuân thủ chuẩn mực đạo đức, quy tắc ứng xử, ý thức kỷ luật và việc thực hiện nhiệm vụ được giao của Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra*”.

1. Phó Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Thanh tra Chính phủ

Người ra quyết định thanh tra có thể tự mình hoặc thành lập Tổ giám sát hoặc giao công chức thuộc thẩm quyền thực hiện việc giám sát Đoàn thanh tra. Thủ trưởng cơ quan, đơn vị quản lý trực tiếp công chức tham gia Đoàn thanh tra có trách nhiệm giám sát công chức của mình.

Như vậy, giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra cũng có một số đặc điểm của hoạt động giám sát nói chung gồm:

(1) Là một hoạt động, một quá trình, một hành vi với biểu hiện khách quan bên ngoài là sự “theo dõi”, “quan sát”, “xem xét”, “đánh giá” đối tượng bị giám sát và thông tin, phản ánh lại cho người có thẩm quyền;

(2) Là hành động mang tính chủ động, thường xuyên, liên tục của chủ thể giám sát hướng đến đối tượng bị giám sát, trong

trường hợp này là hành động của Người ra quyết định thanh tra (Tổ giám sát, công chức thực hiện giám sát) đối với các thành viên của Đoàn thanh tra trong việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao;

(3) Trong quá trình giám sát luôn có sự thu thập thông tin về hoạt động của đối tượng giám sát và đối chiếu, nhận xét, đánh giá sự phù hợp trong hoạt động của đối tượng (theo kế hoạch, theo các quy định về thẩm quyền, ...);

(4) Luôn có sự tác động qua lại giữa chủ thể giám sát và bị giám sát, sự tác động này có tính chất quyền lực;

(5) Chủ thể giám sát và bị giám sát có sự độc lập với nhau, biểu hiện là việc xem xét, đánh giá từ bên ngoài vào, giữa hệ thống này, bộ phận này với hệ thống, bộ phận khác. Việc độc lập giữa chủ thể giám sát và bị giám sát có thể được thể hiện rõ, ở hai hệ thống khác biệt. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, sự độc lập, tách biệt này chỉ là tương đối.

2. Quy định pháp luật hiện hành về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra

Luật Thanh tra 2010 không quy định giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra thành một chế định riêng, mà chỉ quy định có tính nguyên tắc trách nhiệm của Người ra quyết định thanh tra chỉ đạo, kiểm tra, giám sát Đoàn thanh tra thực hiện đúng nội dung quyết định thanh tra.

Trên cơ sở đó, Nghị định số 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Thanh tra cũng chỉ quy định, "*Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm chỉ đạo, kiểm tra, giám sát Đoàn thanh tra thực hiện đúng nội dung quyết định thanh tra; áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền... để xem xét, giải quyết kịp thời các kiến nghị, đề xuất của Đoàn thanh tra*".

Cụ thể hóa các quy định trên của Luật và Nghị định, Tổng Thanh tra Chính phủ đã ban hành Thông tư số 05/2015/TT-TTCP ngày 10 tháng 9 năm 2015, quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra và Thông tư số

06/2021/TT-TTCP ngày 01/10/2021 quy định về tổ chức, hoạt động của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra.

Thông tư số 05/2015/TT-TTCP đã quy định cụ thể về trách nhiệm giám sát; nhiệm vụ và quyền hạn của người giám sát; quyền và nghĩa vụ của người được giám sát; nội dung, hình thức, trình tự, thủ tục và việc xử lý kết quả giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra¹, xác định giám sát là một trong những công cụ của Người ra quyết định thanh tra để thực hiện việc lãnh đạo, quản lý Đoàn thanh tra nhằm thực hiện đúng, đầy đủ các nhiệm vụ theo kế hoạch thanh tra.

Thông tư này cũng quy định mục đích của việc giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra được xác định nhằm theo dõi, nắm bắt việc chấp hành pháp luật, tuân thủ chuẩn mực đạo đức, quy tắc ứng xử của cán bộ thanh tra và ý thức kỷ luật của Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra; tình hình thực hiện nhiệm vụ và triển khai hoạt động thanh tra để kịp thời có biện pháp chấn chỉnh, xử lý nhằm bảo đảm thực hiện đúng mục đích, yêu cầu, nội dung theo kế hoạch thanh tra được phê duyệt.

Theo đó, việc giám sát Đoàn thanh tra nhằm 2 mục đích: (i) bảo đảm sự tuân thủ các quy định pháp luật, tránh các hiện tượng tham nhũng, tiêu cực và bảo đảm tuân thủ việc chấp hành các chỉ đạo của người ra quyết định thanh tra trong quá trình thực hiện thanh tra - đây là mục đích quan trọng nhằm kiểm soát các hiện tượng tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động thanh tra, qua đó góp phần bảo đảm cho hoạt động của Đoàn thanh tra được đúng đắn, khách quan; (ii) việc giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra nhằm bảo đảm đạt được mục đích, yêu cầu và nội dung của kế hoạch thanh tra. Ngoài việc hạn chế các hiện tượng tiêu cực, thì bảo đảm thực hiện đúng, đầy đủ các nội dung trong kế hoạch thanh tra đã được phê duyệt là yêu cầu quan trọng.

Việc triển khai thực hiện giám sát theo tinh thần của Luật Thanh tra 2010 và Thông tư số 05/2015/TT-TTCP đã góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động thanh tra. Các cuộc thanh tra những năm gần đây được đánh

1. Điều 1, Thông tư số 05/2015/TT-TTCP ngày 10 tháng 9 năm 2015, quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra

giá cao, có tác động to lớn đến công tác quản lý, hoàn thiện chính sách và phát hiện, kiến nghị xử lý những hành vi tham nhũng, tiêu cực của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Việc thực hiện giám sát cũng nhằm bảo đảm cho hoạt động của Đoàn thanh tra hoàn thành được các nhiệm vụ được giao theo kế hoạch, ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực trong quá trình thanh tra.

Mặc dù vậy, việc giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra vẫn còn những bất cập, hạn chế. Việc giám sát chủ yếu được thực hiện qua các báo cáo giám sát sẽ kém hiệu quả, nặng về hành chính do việc giám sát không thường xuyên và không có công cụ kiểm chứng. Thực tiễn cho thấy, trong nhiều cuộc thanh tra, mặc dù có đầy đủ các báo cáo giám sát với Người ra quyết định thanh tra, nhưng những số liệu, thông tin không cụ thể, chỉ là quan sát bên ngoài về hình thức thực hiện các nhiệm vụ được giao của Trưởng đoàn và các thành viên Đoàn thanh tra.

Chính vì vậy, hiện nay, việc tiếp cận về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra đã có những điểm mới, nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả của công tác này. Quan niệm về “giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra” không chỉ là giám sát của Người ra quyết định thanh tra đối với Đoàn thanh tra mà còn có các chủ thể khác, được xác lập bằng những thẩm quyền, trách nhiệm và công cụ cụ thể, nhằm thực hiện giám sát một cách toàn diện, hiệu quả hoạt động của các thành viên Đoàn thanh tra. Những nội dung này đã được quy định tại Thông tư số 06/2021/TT-TTCT ngày 01/10/2021 của Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra.

Thông tư 06/2021/TT-TTCT đã quy định cụ thể về giám sát tại Chương V với 09 điều. Theo đó, chủ thể thực hiện việc giám sát gồm Người ra quyết định thanh tra, Thủ trưởng cơ quan, đơn vị quản lý trực tiếp công chức tham gia Đoàn thanh tra. Người ra quyết định thanh tra thực hiện giám sát trực tiếp và thực hiện thông qua việc thành lập Tổ giám sát hay giao cho công chức thực hiện giám sát.

Nhằm nâng cao trách nhiệm trong quản lý công chức thuộc thẩm quyền, Thông tư cũng

quy định Thủ trưởng cơ quan, đơn vị quản lý trực tiếp công chức tham gia Đoàn thanh tra có trách nhiệm giám sát công chức của mình trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Đối với Thanh tra Chính phủ, quy định này là rất cần thiết do mỗi Đoàn thanh tra thường giao cho một vụ, cục chủ trì và Trưởng đoàn thường là các phó vụ trưởng, phó cục trưởng. Do đó, các vụ trưởng, cục trưởng cũng cần được quy định cụ thể trách nhiệm trong quản lý, giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra ở các khía cạnh khác nhau, mà trước hết là quản lý hành chính đối với công chức thuộc biên chế của đơn vị mình.

Giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra gồm 04 nội dung được quy định tại Điều 30 của Thông tư. Các nội dung giám sát chủ yếu là về hình thức thực hiện quyền của các thành viên Đoàn thanh tra và những nghĩa vụ phải tuân thủ, không giám sát cụ thể vào kết quả hoạt động thanh tra. Điều này nhằm bảo đảm tính khách quan trong hoạt động của Đoàn thanh tra, đồng thời tránh việc gây phiền hà cho đối tượng thanh tra.

Thông tư cũng quy định cụ thể, rõ ràng về hình thức giám sát, nhiệm vụ, quyền hạn của người thực hiện giám sát, chế độ báo cáo định kỳ và đột xuất, trách nhiệm của Trưởng đoàn thanh tra, thành viên Đoàn thanh tra trong hoạt động giám sát, nội dung của báo cáo kết quả giám sát, xử lý kết quả giám sát, hồ sơ giám sát. Các quy định này về cơ bản là đầy đủ và tạo điều kiện cho hoạt động giám sát của đoàn thanh tra được thực hiện một cách hiệu quả trên thực tiễn.

Ngoài các quy định trực tiếp về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra, Thông tư số 06/2021/TT-TTCT đã bước đầu tiếp cận theo hướng kiểm soát hoạt động thanh tra bằng cơ chế báo cáo. Theo đó, Trưởng đoàn thanh tra giao nhiệm vụ kiểm tra, xác minh cho các thành viên Đoàn thanh tra bằng văn bản, trong đó ghi rõ nội dung công việc, thời gian thực hiện, thời hạn báo cáo.

Thông tư cũng quy định Trưởng đoàn thanh tra phải báo cáo về tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao với Người ra quyết định thanh tra theo tiến độ được xác định trong kế hoạch tiến hành thanh tra hoặc

theo yêu cầu của Người ra quyết định thanh tra. Báo cáo tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao của Trưởng đoàn thanh tra được gửi cho người thực hiện giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra.

3. Một số đề xuất, kiến nghị

Các quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra đã từng bước được hoàn thiện nhằm bảo đảm hiệu quả, hiệu lực của hoạt động thanh tra trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên, những tiếp cận mới về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra cần được thể hiện cụ thể hơn trong Luật Thanh tra (sửa đổi), cụ thể gồm:

Thứ nhất, cần đưa chế định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra vào trong dự thảo Luật Thanh tra (sửa đổi). Có thể tiếp cận xây dựng thành một mục trong chương về hoạt động thanh tra hoặc thành một chương riêng biệt. Việc quy định này trong Luật thể hiện tinh thần mới của Luật Thanh tra trong việc nâng cao chất lượng của hoạt động thanh tra cũng như kiểm soát hoạt động thanh tra, phòng ngừa các hiện tượng tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động thanh tra.

Thứ hai, cần có quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra với cơ chế và công cụ thích hợp để có thể phát hiện những nội dung, những khoảng trống mà Đoàn thanh tra không thực hiện hay thực hiện không đầy đủ, làm giảm kết quả thanh tra. Thông qua giám sát, cần phát hiện kịp thời nhằm tham mưu cho Người ra quyết định thanh tra sớm có những chỉ đạo phù hợp để tiếp tục chỉ đạo Đoàn thanh tra thực hiện thanh tra toàn diện và bám sát các nội dung thanh tra theo kế hoạch, tránh bỏ sót nội dung hay không làm rõ các nội dung quan trọng trong thời gian thanh tra trực tiếp.

Thứ ba, cần xác định rõ trách nhiệm trong giám sát hoạt động Đoàn thanh tra, xác định cụ thể các chế tài không chỉ đối với công chức Đoàn thanh tra mà còn cả với người thực hiện giám sát.

Trường hợp có những sai phạm trong hoạt động của Đoàn thanh tra, bên cạnh việc xem xét trách nhiệm của các thành viên trong

Đoàn, cần xác định và có chế tài cụ thể đối với Người ra quyết định thanh tra (có thể là trách nhiệm chính trị, hành chính, thậm chí hình sự) và chế tài đối với Tổ giám sát, công chức được giao thực hiện nhiệm vụ giám sát. Điều này giúp nâng cao trách nhiệm, hiệu quả giám sát của Tổ giám sát, công chức được giao thực hiện giám sát, tránh việc giám sát có phần hình thức như hiện nay.

Thứ tư, ngoài việc pháp điển hóa các quy định về giám sát hoạt động của Đoàn thanh tra hiện nay, cần quy định các phương thức giám sát phù hợp, giám sát theo dấu vết để có cơ sở phát hiện việc không thực hiện đúng dẫn các chức trách, nhiệm vụ được giao của Trưởng đoàn và thành viên Đoàn thanh tra cũng như phát hiện, ngăn chặn kịp thời các hiện tượng tham nhũng, tiêu cực.

Triết lý giám sát theo dấu vết – thông qua các báo cáo định kỳ, có sự đối chứng giữa kế hoạch công tác của mỗi thành viên Đoàn thanh tra và báo cáo kết quả theo ngày/tuần có thể thông qua nhật ký điện tử, đã được thể hiện trong Thông tư số 06/2021/TT-TTCP, tuy nhiên cần được quy định cụ thể và toàn diện hơn.

Thứ năm, thúc đẩy việc ứng dụng công nghệ thông tin trong báo cáo và ghi nhật ký điện tử hoạt động của Đoàn thanh tra. Việc tiếp cận giám sát thông qua chế độ thông tin báo cáo theo tiến độ là phương pháp giám sát hiệu quả. Tuy nhiên, điều này sẽ trở nên thiết thực và hiệu quả hơn nếu áp dụng công nghệ thông tin trong việc thực hiện báo cáo tiến độ và thực hiện giám sát.

Các phần mềm thích hợp sẽ lưu giữ các thông tin, số liệu và thực hiện các phép toán thống kê nhanh chóng, để cho thấy những công việc đã được thực hiện với kết quả ra sao, vào thời gian nào và do ai thực hiện. Điều này tạo cơ sở cho Người ra quyết định thanh tra nắm rõ và có những chỉ đạo kịp thời nhằm bảo đảm hoạt động thanh tra đúng mục đích, tiến độ, chất lượng và phòng chống các hiện tượng tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động của Đoàn thanh tra./.

TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA CHUYÊN NGÀNH – NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

■ TS. Lê Tiến Hào¹



Ảnh minh họa.

Nguồn: Báo điện tử Chính phủ

Pháp luật về thanh tra hiện hành quy định, hoạt động thanh tra bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Sau hơn 10 năm thực hiện Luật Thanh tra 2010, cùng với hoạt động thanh tra hành chính, hoạt động thanh tra chuyên ngành đã đạt được nhiều kết quả, chất lượng, hiệu quả từng bước được nâng lên. Tuy nhiên, còn nhiều vấn đề đặt ra về tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành, cả về quy định của pháp luật, cả về thực tiễn hoạt động của thanh tra chuyên ngành cần được tổng kết,

nghiên cứu. Trong bài viết này, tác giả đề cập đến thực trạng và những vấn đề đặt ra trong hoạt động thanh tra chuyên ngành, từ đó đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thanh tra chuyên ngành.

1. Thực trạng về tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành

a) Quy định của pháp luật hiện hành về thanh tra chuyên ngành

Tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành được quy định ở nhiều văn bản quy

1. Nguyên Phó Tổng Thanh tra Chính phủ

phạm pháp luật khác nhau, cụ thể gồm: Luật Thanh tra 2010; Nghị định của Chính phủ số 86/2011/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra, Nghị định của Chính phủ số 07/2012/NĐ-CP Quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; các nghị định của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra bộ, thanh tra sở; các thông tư của Thanh tra Chính phủ và một số bộ, ngành. Ngoài ra, một số luật chuyên ngành cũng có quy định về thanh tra chuyên ngành như: Luật Chứng khoán; Luật Hàng hải; Luật Hàng không dân dụng...

Các quy định của pháp luật về thanh tra chuyên ngành có thể được khái quát ở các điểm sau:

Về *khái niệm*, Luật Thanh tra 2010 quy định, thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn, kỹ thuật, quy tắc quản lý thuộc ngành lĩnh vực đó.

Về *chủ thể tổ chức hoạt động thanh tra chuyên ngành*, các cơ quan có thẩm quyền thực hiện thanh tra chuyên ngành gồm: Bộ, Cơ quan ngang bộ, Sở, Thanh tra bộ, Thanh tra sở và cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành thực hiện. Chánh thanh tra bộ, Chánh thanh tra sở, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành ra quyết định thanh tra và thành lập đoàn thanh tra để thực hiện quyết định thanh tra. Khi xét thấy cần thiết, Bộ trưởng, Giám đốc sở ra quyết định thanh tra và thành lập đoàn thanh tra.

Việc giao chức năng thanh tra chuyên ngành cho cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản

lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực do Chính phủ quy định theo đề nghị của Tổng Thanh tra Chính phủ sau khi đã thống nhất với Bộ trưởng. Nghị định 07/2012/NĐ-CP của Chính phủ quy định cụ thể các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành gồm một số Tổng cục, Cục thuộc Bộ; Cục thuộc Tổng cục; Chi cục thuộc Sở, Chi cục thuộc Cục.

Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành không thành lập cơ quan thanh tra chuyên ngành độc lập, mà thành lập bộ phận tham mưu về công tác thanh tra chuyên ngành. Bộ phận tham mưu về công tác thanh tra chuyên ngành được thành lập theo quyết định của người có thẩm quyền.

Về *hoạt động thanh tra chuyên ngành*, thanh tra chuyên ngành được thực hiện theo kế hoạch, đột xuất và thường xuyên. Thanh tra theo kế hoạch được tiến hành theo kế hoạch hàng năm đã được phê duyệt. Thanh tra đột xuất được tiến hành khi phát hiện cơ quan, tổ chức, cá nhân có dấu hiệu vi phạm pháp luật, theo yêu cầu của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng chống tham nhũng hoặc do Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền giao. Thanh tra thường xuyên được tiến hành trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Hoạt động thanh tra chuyên ngành do Đoàn thanh tra chuyên ngành, Thanh tra viên và người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành thực hiện. Hoạt động thanh tra chuyên ngành phải được tiến hành thường xuyên, gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ về chuyên môn, kỹ thuật; phát hiện, ngăn chặn, xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật.

Ngoài ra, pháp luật về thanh tra hiện hành cũng quy định cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể

có thẩm quyền trong hoạt động thanh tra chuyên ngành; quy định về trình tự, thủ tục thanh tra chuyên ngành do Đoàn thanh tra thực hiện và trình tự, thủ tục do Thanh tra viên, công chức thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập; quy định về Thanh tra viên, công chức được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành.

b) Kết quả hoạt động thanh tra chuyên ngành từ năm 2010 đến nay

Theo tổng kết của Thanh tra Chính phủ, sau hơn 10 năm triển khai thực hiện Luật Thanh tra 2010 (2011-2021), ngành thanh tra đã có một số thành công trong công tác thanh tra chuyên ngành. Toàn ngành Thanh tra đã tiến hành 2.248.069 cuộc thanh tra, trong đó có 77.916 cuộc thanh tra hành chính và 2.170.153 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành. Hoạt động thanh tra này đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 376.007 tỷ đồng, 33.238 ha đất; xuất toán loại khỏi giá trị quyết toán 486.114 tỷ đồng; xử phạt vi phạm hành chính với số tiền 46.926 tỷ đồng; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính 40.044 cá nhân; chuyển cơ quan điều tra 1.253 vụ việc, 1.292 cá nhân có dấu hiệu tội phạm. Qua thanh tra cũng phát hiện nhiều sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền biện pháp khắc phục; giúp cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân...

c) Tồn tại, hạn chế và những vấn đề đặt ra trong tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành hiện nay

Thứ nhất, quy định cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành còn nhiều hạn chế, bất cập.

Một là, pháp luật hiện hành chưa quy định

cụ thể về tiêu chí cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành, thay vào đó, pháp luật quy định, giao cho Tổng Thanh tra Chính phủ đề xuất sau khi thống nhất với Bộ trưởng. Quy định này chưa sát với yêu cầu của thực tiễn quản lý và dễ dẫn đến thực hiện không nhất quán giữa các giai đoạn khác nhau.

Sau khi ban hành Nghị định số 07/2012/NĐ-CP, theo yêu cầu của công tác quản lý, nhiều cơ quan quản lý nhà nước thuộc các Bộ: Giao thông vận tải, Khoa học và Công nghệ, Tài chính, Tài nguyên và Môi trường, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công thương, Tư pháp, Thông tin và Truyền thông, Lao động - Thương binh và Xã hội đã được Chính phủ bổ sung giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành.

Hai là, pháp luật hiện hành chưa có quy định thống nhất về bộ phận tham mưu thanh tra chuyên ngành trong cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Tương tự như vậy, pháp luật không quy định cụ thể về việc thành lập bộ phận tham mưu thanh tra mà quy định, giao cho người có thẩm quyền quyết định nên mỗi cơ quan lập bộ phận này khác nhau, với nhiệm vụ cũng khác nhau.

Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành cấp Tổng cục thành lập bộ phận tham mưu thanh tra chuyên ngành là cấp Vụ, ở Cục là cấp Phòng, Chi cục là Phòng hoặc Đội với những tên gọi khác nhau như: Thanh tra – Pháp chế, Pháp chế – Thanh tra, Kiểm tra – Thanh tra, Thanh tra – Kiểm tra...

Bên cạnh đó, vẫn có một số trường hợp ngoại lệ là, cấp Tổng cục, Cục đang thành lập cơ quan thanh tra độc lập như: Thanh tra Cục Hàng không, Thanh tra Cục Hàng hải, Thanh tra Ủy ban Chứng khoán nhà nước, Thanh tra Cục An toàn bức xạ và hạt nhân...

Ba là, chất lượng của công chức được giao thực hiện thanh tra chuyên ngành vẫn đang còn nhiều vấn đề bất cập, hạn chế. Thực tế cho thấy, tình trạng công chức được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành thiếu tính chuyên nghiệp, không được đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ đầy đủ, không được bổ nhiệm vào ngạch thanh tra viên, không được cấp thẻ thanh tra viên, không được hưởng chế độ chính sách của thanh tra viên, kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ khác... đã ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng, hiệu quả thanh tra chuyên ngành.

Hơn nữa, Nghị định 07/2012/NĐ-CP quy định, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành là công chức thuộc biên chế của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, nhưng ở nhiều Chi cục, do không có công chức nên phải giao cho viên chức thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, vừa không đúng quy định của pháp luật, vừa ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả thanh tra.

Thứ hai, tổ chức và hoạt động của thanh tra sở chưa hiệu quả trong thực tiễn.

Theo quy định của Luật Thanh tra, Thanh tra sở được thành lập ở những sở thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước theo ủy quyền của ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc theo quy định của pháp luật. Do vậy, hầu hết các sở đều đã thành lập cơ quan thanh tra sở. Tuy nhiên, ở một số sở đã thành lập cơ quan thanh tra lại hoạt động không hiệu quả do không được bố trí đủ biên chế cán bộ. Ở một số cơ quan thanh tra sở như Thanh tra Sở Xây dựng, Thanh tra Sở Giao thông vận tải thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh có lúc nhân viên hợp đồng còn nhiều hơn số lượng thanh tra viên, công chức. Việc bố trí nhiều nhân viên hợp đồng thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành vừa không đúng quy định của pháp luật, vừa ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả thanh tra.

Thứ ba, quy định về trình tự thủ tục thanh tra chuyên ngành chưa phù hợp với đặc điểm và yêu cầu của hoạt động này.

Trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra chuyên ngành hiện nay đang thực hiện gần tương tự như một cuộc thanh tra hành chính, được quy định tại Nghị định 07/2012/NĐ-CP và hướng dẫn của Thanh tra Chính phủ tại Thông tư 06/2021/TT-TTCP. Bên cạnh đó, một số bộ, ngành có quy định riêng về trình tự, thủ tục, nghiệp vụ thanh tra chuyên ngành như Ngân hàng, Quân đội, Công an... nhưng cũng không có khác biệt gì nhiều so với thanh tra hành chính.

Do vậy, việc thực hiện các quy định về trình tự, thủ tục thanh tra chuyên ngành còn nhiều bất cập, vướng mắc, khó thực hiện. Ví dụ như: việc xây dựng, phê duyệt, công khai kế hoạch thanh tra chuyên ngành; việc công bố quyết định thanh tra, ghi nhận ký đoàn thanh tra, việc gửi, công khai kết luận thanh tra chuyên ngành... Hơn nữa, hình thức thanh tra thường xuyên được quy định trong hoạt động thanh tra chuyên ngành, nhưng do không có hướng dẫn cụ thể nên không được thực hiện trong thực tế.

Thứ tư, pháp luật hiện hành chưa phân định rõ thanh tra chuyên ngành với kiểm tra chuyên ngành.

Điều này dẫn đến có sự lẫn lộn giữa kiểm tra chuyên ngành với thanh tra chuyên ngành. Phần lớn các cuộc thanh tra chuyên ngành, nhất là thanh tra chuyên ngành do Chi cục thuộc Sở, Chi cục thuộc Cục và các cuộc thanh tra do Thanh tra viên, công chức được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành tiến hành thanh tra độc lập, về bản chất, quy trình này là hoạt động kiểm tra chuyên ngành.

Trong quyết định thanh tra chuyên ngành của các chỉ cục thường ghi chung là “thanh tra,

kiểm tra”, không phân biệt rõ hoạt động thanh tra và kiểm tra. Thông tư 01/2013/TT-TTTP và Thông tư 02/2021/TT-TTTP của Thanh tra Chính phủ quy định về chế độ báo cáo công tác thanh tra, Thanh tra Chính phủ cũng gộp chung “thanh tra, kiểm tra chuyên ngành”, mà không có sự tách bạch giữa thanh tra với kiểm tra. Do vậy, với số liệu 2.170.153 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành mà Thanh tra Chính phủ tổng hợp trong 10 năm thực hiện Luật Thanh tra 2010, thực chất chỉ có khoảng 10% là cuộc thanh tra chuyên ngành, còn 90% là cuộc kiểm tra chuyên ngành.

2. Một số kiến nghị, đề xuất

Để khắc phục những hạn chế, bất cập, vướng mắc trong tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành như đã nêu ở trên, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra chuyên ngành để đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý ngành, lĩnh vực trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, tác giả xin đề xuất một số giải pháp như sau:

Một là, cần phân biệt, tách bạch giữa hoạt động thanh tra chuyên ngành với hoạt động kiểm tra chuyên ngành.

- Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn, kỹ thuật, quy tắc quản lý theo ngành, lĩnh vực đó.

Mục đích thanh tra là nhằm phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách pháp luật để kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền biện pháp khắc phục; phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật; giúp cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật; phát huy nhân tố tích cực; nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Hoạt động thanh tra chuyên ngành chỉ do cơ quan thanh tra chuyên ngành (Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở, Thanh tra Tổng cục, Cục) tiến hành; phải do Đoàn thanh tra thực hiện; hình thức thanh tra theo kế hoạch và thanh tra đột xuất (không có hình thức thanh tra thường xuyên); trình tự, thủ tục thanh tra đầy đủ, chặt chẽ.

- Kiểm tra chuyên ngành là hoạt động kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn, kỹ thuật, quy tắc quản lý theo ngành lĩnh vực đó.

Kiểm tra chuyên ngành do cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực (Bộ, Sở, Tổng cục, Cục, Chi cục) tiến hành, do đoàn kiểm tra, tổ kiểm tra hoặc cá nhân công chức, viên chức được giao nhiệm vụ kiểm tra thực hiện độc lập; hình thức kiểm tra theo kế hoạch và thường xuyên, trong đó kiểm tra thường xuyên là chủ yếu.

Mục đích kiểm tra là đôn đốc, nhắc nhở, hướng dẫn để cơ quan, tổ chức, cá nhân chấp hành đúng quy định của pháp luật, đồng thời phát hiện, ngăn chặn, xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật. Trình tự, thủ tục kiểm tra đơn giản, thời gian kiểm tra ngắn, linh hoạt, đáp ứng kịp thời yêu cầu công tác quản lý của ngành, lĩnh vực, phù hợp với tình hình thực tế của đối tượng, phạm vi kiểm tra.

Như vậy, giữa thanh tra chuyên ngành và kiểm tra chuyên ngành có sự giống nhau về chủ thể, đối tượng, nhưng có sự khác nhau về mục đích, hình thức, trình tự, thủ tục tiến hành thanh tra, kiểm tra. Nếu phân định, tách bạch rõ giữa 2 loại hình này sẽ vừa thuận lợi cho hoạt động của cơ quan nhà nước quản lý nhà nước, vừa không làm ảnh hưởng đến hoạt động của đối tượng thanh tra, kiểm tra, nâng cao được hiệu quả thanh tra, kiểm tra, đáp ứng kịp thời yêu cầu của công tác quản lý.

Tuy nhiên phải kết hợp chặt chẽ giữa 2 hoạt động này để tránh chồng chéo, trùng lặp.

Hai là, bỏ quy định cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành; thành lập cơ quan thanh tra ở các tổng cục, Cục thuộc Bộ và Cục thuộc Tổng cục.

Tác giả đề nghị bỏ quy định cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, thay vào đó là thành lập cơ quan thanh tra trong Tổng cục, Cục thuộc Bộ, Cục thuộc Tổng cục. Đối với một số Cục hoặc Tổng cục chưa đủ điều kiện, hoặc chưa có nhu cầu thành lập cơ quan thanh tra thì chức năng thanh tra chuyên ngành sẽ do Thanh tra bộ đảm nhận, hoặc Thanh tra Tổng cục đảm nhận (trường hợp Cục thuộc Bộ).

Thanh tra Tổng cục, thanh tra cục thực hiện chức năng của cơ quan thanh tra nhà nước, bao gồm quản lý nhà nước (hoặc giúp quản lý nhà nước) về công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng chống tham nhũng và tiến hành các hoạt động thanh tra (chủ yếu là thanh tra chuyên ngành), kiểm tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng chống tham nhũng theo quy định của pháp luật.

Thanh tra Tổng cục, cục chịu sự chỉ đạo, điều hành của Tổng Cục trưởng, Cục trưởng và sự chỉ đạo, hướng dẫn của Thanh tra bộ. Công chức của các cơ quan thanh tra Tổng cục, Cục được đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, được bổ nhiệm Thanh tra viên, cấp thẻ Thanh tra viên, hưởng chế độ chính sách của Thanh tra viên. Nếu thực hiện phương án này, hoạt động thanh tra chuyên ngành sẽ ổn định, thống nhất về tổ chức, chuyên nghiệp và hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, để thực hiện điều này, cần có nghiên cứu, đánh giá, tổng kết kỹ càng thực tiễn hoạt động của các cơ quan thanh tra trong thời gian vừa qua; trên cơ sở đó, đề xuất các phương án phù hợp trên tiêu chí

“tinh gọn, hiệu quả”. Đồng thời, cần thực hiện thí điểm tổ chức ở một số nơi nhằm tránh tình trạng phát sinh thêm tổ chức, biên chế.

Ba là, không giao chức năng thanh tra chuyên ngành cho các chi cục thuộc Cục, Chi cục thuộc Sở, mà chỉ thực hiện kiểm tra chuyên ngành.

Báo cáo số 1674/BC-TTCP, ngày 30/9/2020 của Thanh tra Chính phủ nêu rõ: các chi cục thuộc Sở chủ yếu chỉ thực hiện chức năng kiểm tra chuyên ngành, rất ít thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Thực tế đã có một số địa phương, ngành, các chi cục được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành đã bàn giao nhiệm vụ này cho Thanh tra sở, hoặc Cục thực hiện như: Bình Phước, Lào Cai, Kiên Giang, Sơn La, ngành Thuế... Các chi cục chỉ thực hiện chức năng kiểm tra chuyên ngành.

Thực trạng này do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân là việc kiểm tra chuyên ngành bảo đảm sự kịp thời, linh hoạt, cơ động về trình tự, thủ tục, nhân lực và phù hợp với yêu cầu quản lý của cấp Chi cục. Còn đối với hoạt động thanh tra chuyên ngành, cấp chi cục gặp nhiều khó khăn cả về tổ chức, nhân lực, nghiệp vụ... Từ thực tiễn này tác giả đề xuất không giao cho các chi cục thuộc sở và chi cục thuộc cục thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành, các chi cục chỉ thực hiện chức năng kiểm tra chuyên ngành.

Bốn là, về nghiệp vụ, trình tự, thủ tục thanh tra, kiểm tra chuyên ngành của từng bộ, ngành sẽ do từng Bộ, Ngành tự quy định hoặc đề nghị Chính phủ quy định.

Căn cứ vào quy định của Luật Thanh tra, quy định và hướng dẫn của Chính phủ, Thanh tra Chính phủ, từng bộ, ngành tự quy định hoặc đề nghị Chính phủ quy định nghiệp vụ, trình tự, thủ tục thanh tra, kiểm tra chuyên ngành cho phù hợp với tính chất, đặc điểm, yêu cầu quản lý của từng ngành, lĩnh vực./.

QUY ĐỊNH VỀ CÁC CƠ QUAN THANH TRA THEO CẤP HÀNH CHÍNH TRONG LUẬT THANH TRA NĂM 2010 – MỘT SỐ BẤT CẬP, HẠN CHẾ VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

■ Ths. Nguyễn Phước Thọ¹



Ảnh minh họa.

Nguồn: Báo điện tử Chính phủ

1. Khái quát chung về cơ quan thanh tra theo cấp hành chính

Cơ quan thanh tra theo cấp hành chính ở Việt Nam bao gồm: (1) Thanh tra Chính phủ; (2) Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi là Thanh tra tỉnh); (3) Thanh tra quận, huyện, thành phố

thuộc cấp tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi là Thanh tra huyện).

Vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra này, lần lượt, được quy định tại các Mục 1 (các điều 14, 15, 16); Mục 3 (các điều 20, 21, 22); Mục 5 (các điều 26,

1. Hàm Vụ trưởng, Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ

27, 28), Chương 2, Luật Thanh tra năm 2010. Theo đó, vị trí, chức năng của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính được xác định cụ thể như sau:

Thứ nhất, Thanh tra Chính phủ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện quản lý nhà nước về công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng trong phạm vi cả nước; thực hiện hoạt động thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật.

Thứ hai, Thanh tra tỉnh là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp quản lý nhà nước về công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; thực hiện nhiệm vụ thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng trong phạm vi quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Thanh tra tỉnh chịu sự chỉ đạo, điều hành của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và chịu sự chỉ đạo về công tác, hướng dẫn về nghiệp vụ của Thanh tra Chính phủ.

Thứ ba, Thanh tra huyện là cơ quan của Ủy ban nhân dân cấp huyện, thực hiện nhiệm vụ thanh tra hành chính, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật. Thanh tra huyện chịu sự chỉ đạo, điều hành của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp và chịu sự chỉ đạo về công tác, hướng dẫn về nghiệp vụ thanh tra của Thanh tra tỉnh.

Cụ thể hóa vị trí, chức năng nêu trên, Luật Thanh tra đã quy định khá cụ thể các nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan thanh tra theo cấp hành chính và nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan này. Các nhiệm vụ, quyền hạn này được xác lập theo hai nhóm: (1) các nhiệm vụ, quyền hạn có tính chất quản lý nhà nước về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng; (2) các nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động thanh tra.

2. Một số bất cập, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính

Quy định của Luật Thanh tra năm 2010 và thực tiễn thi hành trong hơn 10 năm qua đã cho thấy, bên cạnh những thành tựu đạt được, tổ chức và hoạt động thanh tra của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính nhìn chung vẫn chưa theo kịp những yêu cầu ngày càng cao của quản trị nhà nước, quản trị quốc gia, chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chủ động hội nhập quốc tế.

Về mặt thể chế, tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính có một số bất cập, hạn chế chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, chưa bảo đảm tính độc lập tương đối và tính khách quan, kịp thời trong hoạt động thanh tra. Quy định của Luật Thanh tra chưa tạo ra sự chủ động, độc lập cần thiết để đảm bảo tính khách quan, kịp thời trong hoạt động thanh tra. Quyền hạn thanh tra của các cơ quan thanh tra chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao. Về cơ bản, pháp luật hiện hành chưa có cơ chế phù hợp để bảo đảm thực hiện quyền trong hoạt động thanh tra và thực hiện các kết luận, kiến nghị về thanh tra. Các cuộc thanh tra quá thời hạn tương đối phổ biến, từ một vài tháng đến hàng năm. Sự chậm trễ chủ yếu là ở giai đoạn ban hành Kết luận thanh tra (theo quy định là 15 ngày kể từ khi có Báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra). Nguyên nhân của tình trạng này chủ yếu xuất phát từ sự phụ thuộc của cơ quan thanh tra vào cơ quan quản lý, trong đó có việc các dự thảo Kết luận thanh tra phải gửi xin ý kiến của cấp có thẩm quyền trước khi chính thức công bố. Tình trạng này phản ánh yêu cầu cấp thiết về sự bảo đảm tính độc lập tương đối, tính khách quan vốn là yêu cầu không thể thiếu trong hoạt động thanh tra.

Thứ hai, phạm vi thanh tra quá rộng; phân định về phạm vi thanh tra không rõ ràng, cụ thể như sau:

(1) Luật Thanh tra quy định về phạm vi thanh tra của Thanh tra nhà nước nói chung và Thanh tra hành chính nói riêng còn quá rộng, đó là “việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao”. Phạm vi này, về cơ bản không khác với phạm vi của thanh tra trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp theo quy định của Pháp lệnh Thanh tra năm 1990¹.

Phạm vi thanh tra quá rộng không những làm phân tán nguồn lực thanh tra, thanh tra tràn lan gây bức xúc cho đối tượng bị thanh tra, cản trở hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, mà còn dẫn đến xung đột, cản trở lẫn nhau trong hoạt động thanh tra, chông chéo, khó phân biệt giữa thanh tra và kiểm tra; khó phân định giữa thanh tra hành chính với thanh tra chuyên ngành, giữa Thanh tra Bộ với Thanh tra tỉnh, giữa Thanh tra tỉnh với Thanh tra Sở...

Bên cạnh đó, Luật Thanh tra cũng chưa có định nghĩa về thuật ngữ “chính sách”, nên việc xác định phạm vi thanh tra trên thực tế một cách cụ thể, thống nhất và minh bạch là rất khó để thực hiện. Mặt khác, pháp luật hiện hành cũng không giới hạn và xác định các hình thức thanh tra phù hợp cũng làm cho phạm vi thanh tra trở nên quá rộng, phân tán.

(2) Sự phân định thẩm quyền thanh tra giữa các cấp không rõ ràng dẫn đến cùng một nội dung có thể xảy ra thanh tra trùng lặp, gây khó khăn, phiền hà cho đối tượng thanh tra, nhất là cho hoạt động sản xuất kinh doanh các doanh nghiệp. Tình trạng này càng trở nên phức tạp, khó xử lý triệt để trong bối cảnh việc phân định thẩm quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước của các cấp hành chính, nhất là giữa Trung ương và cấp tỉnh chưa rõ ràng.

Luật Thanh tra quy định cơ quan Thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ thanh tra việc thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước của các Bộ và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; trách nhiệm quản lý nhà nước của UBND các tỉnh và Chủ tịch UBND tỉnh. Nhưng trên thực tế số cuộc thanh tra trách nhiệm không nhiều, trong khi đó, Thanh tra Chính phủ thường tiến hành thanh tra trực tiếp về các lĩnh vực quản lý của các bộ ngành. Chẳng hạn như trong kế hoạch thanh tra có các cuộc thanh tra việc chấp hành pháp luật của công ty thuốc lá, công ty xổ số, việc thực hiện các đoàn công tác nước ngoài hay thanh tra việc quản lý và sử dụng đất nông lâm trường, thanh tra các công ty dược phẩm.... trong khi đó, lẽ ra việc thanh tra, kiểm tra các đơn vị này thuộc về các bộ quản lý ngành, lĩnh vực.

Điều này dẫn đến sự chông chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, mặt khác làm giảm trách nhiệm của các ngành trong việc chủ động thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, vốn là một yêu cầu tất yếu của cơ quan quản lý trong những lĩnh vực thuộc phạm vi mình phụ trách.

(3) Việc quy định về hình thức thanh tra thường xuyên là không hợp lý, không phù hợp với tính chất của hoạt động thanh tra, trùng lặp với hoạt động kiểm tra của cơ quan quản lý. Trong khi đó, hình thức hoạt động cơ bản, quan trọng nhất của thanh tra là thanh tra trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật thì lại được coi là hình thức thanh tra đột xuất, chỉ được thực hiện một cách bị động do chưa có quy định đầy đủ, cụ thể về chủ thể, quy trình chủ động phát hiện; về tính chất, mức độ của dấu hiệu vi phạm pháp luật...

1. “Trong phạm vi chức năng của mình, các cơ quan quản lý Nhà nước có trách nhiệm tự kiểm tra việc thực hiện các quyết định của mình và thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch Nhà nước của các cơ quan Nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức hữu quan và cá nhân có trách nhiệm (gọi chung là cơ quan, tổ chức và cá nhân)” (Điều 1 Pháp lệnh Thanh tra năm 1990)

Thứ ba, hoạt động thanh tra hành chính còn nhiều bất cập, hạn chế trong thực tiễn. Trong hoạt động thanh tra hành chính, việc chủ động phát hiện, đánh giá những sơ hở, bất cập về cơ chế, chính sách, thể chế, pháp luật trong quản lý nhà nước, tổ chức thi hành pháp luật và đề xuất kiến nghị sửa đổi, bổ sung kịp thời là một yêu cầu rất quan trọng, thể hiện vai trò xây dựng, tính chủ động phòng ngừa của hoạt động thanh tra.

Tuy nhiên, thực tế hoạt động thanh tra hành chính chủ yếu chỉ tập trung vào phát hiện, đánh giá vi phạm, kiến nghị xử lý trách nhiệm đối với tập thể và cá nhân sai phạm, mà chưa thật sự đi sâu làm rõ nguyên nhân, phát hiện và đề xuất, kiến nghị sửa đổi, bổ sung những hạn chế, bất cập về cơ chế, chính sách, quy định của pháp luật có liên quan.

Thực trạng này có nguyên nhân chủ yếu từ bất cập trong quy định của Luật Thanh tra hiện hành. Luật mới chỉ quy định có tính nguyên tắc chung, chưa quy định về nội dung, yêu cầu của việc đề xuất, kiến nghị, nhất là trình tự, thủ tục và cơ chế trách nhiệm trong chỉ đạo, theo dõi, đánh giá việc thực hiện các đề xuất, kiến nghị này.

Thứ tư, vẫn còn tình trạng chòng chẹo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra giữa các cơ quan thanh tra và kiểm toán nhà nước. Sự chòng chẹo, trùng lặp này là vấn đề đã, đang tồn tại và rất khó khắc phục. Các cố gắng trong hoàn thiện cơ chế phối hợp trong quá trình xây dựng kế hoạch cũng như trong thực tiễn hoạt động thanh tra, kiểm toán chỉ là giải pháp tình thế, mang tính kỹ thuật, không phải là giải pháp căn cơ, giải quyết tận gốc rễ của vấn đề này. Điều này phản ánh một thực tế là đang có sự lúng túng, vướng mắc về lý luận trong việc phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa cơ quan thanh tra và Kiểm toán Nhà nước, nên chưa có giải pháp thể chế để giải quyết triệt để vấn đề chòng chẹo, trùng lặp giữa hoạt động thanh tra và kiểm toán nhà nước.

3. Một số đề xuất, kiến nghị

Một là, cần nghiên cứu, làm rõ các vấn đề lý luận cơ bản về mô hình tổ chức cơ quan thanh tra nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Về cơ bản, tổ chức và hoạt động của các cơ quan thanh tra theo cấp hành chính hiện nay vẫn mang nặng dấu ấn của cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp, chậm được đổi mới cho phù hợp với cơ chế mới.

Cho đến nay, về mặt lý luận, tính chất, vị trí, vai trò của thanh tra nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa chưa được tổng kết, nghiên cứu làm rõ. Điều này dẫn đến những lúng túng, vướng mắc trong tư duy, nhận thức về những vấn đề cơ bản của mô hình tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước theo cấp hành chính. Có thể nói, trong chừng mực nhất định, tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra nói chung, nhất là cơ quan thanh tra theo cấp hành chính đang ở trong tình trạng khủng hoảng toàn diện về lý luận, mang tính hệ thống.

Trên thực tế, việc quá nhấn mạnh, thậm chí tuyệt đối hóa coi thanh tra là một nội dung của chức năng quản lý nhà nước, một công đoạn của quy trình quản lý nhà nước (ở đâu có quản lý nhà nước ở đó có thanh tra nhà nước) là rất phiến diện, chưa coi trọng, thậm chí buông lỏng thanh tra trong công tác tổ chức thi hành pháp luật. Vì vậy, cần nghiên cứu để đưa ra những nhận định, kết luận về vị trí, địa vị pháp lý của hoạt động thanh tra, ngành thanh tra phù hợp với bối cảnh hiện nay của nhà nước ta.

Hai là, cần bảo đảm tính độc lập tương đối của hoạt động thanh tra.

Thanh tra nhà nước phải được coi là một phương thức bảo đảm trật tự pháp luật, một công cụ bảo đảm pháp quyền trong hoạt động quản lý điều hành của bộ máy hành chính nhà nước. Thanh tra là công cụ kiểm

soát quyền lực trong nội bộ hệ thống hành chính nhà nước.

Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật và trật tự pháp quyền luôn là tối thượng, đứng trên bộ máy nhà nước. Cơ quan thanh tra khi hoạt động thanh tra là xem xét, đánh giá sự tuân thủ, chấp hành pháp luật và hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính, của cán bộ, công chức nhà nước bằng các công cụ pháp quyền nhằm củng cố, duy trì, bảo vệ các giá trị pháp quyền. Do vậy, cơ quan này phải có sự độc lập tương đối trong quan hệ với các cơ quan quản lý nhà nước, với Thủ trưởng cơ quan nhà nước cùng cấp. Có độc lập thì mới bảo đảm tính khách quan, và chỉ khi có sự độc lập, có khách quan thì việc thanh tra mới có hiệu lực, hiệu quả, mới đạt được mục đích của thanh tra.

Để bảo đảm vừa đề cao tính độc lập, chủ động, tự chịu trách nhiệm của cơ quan thanh tra, tác giả đề nghị, Luật Thanh tra cần được sửa đổi theo hướng, cần quy định đầy đủ trách nhiệm cụ thể của cơ quan thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc tổ chức thực hiện kết luận thanh tra, kiến nghị, đề xuất của cơ quan thanh tra, nhất là đối với kiến nghị về sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật trong quản lý nhà nước và tổ chức thi hành pháp luật; đồng thời quy định rõ cơ chế theo dõi, kiểm tra, đánh giá việc tổ chức thực hiện kết luận thanh tra và kiến nghị của thanh tra một cách minh bạch, hiệu quả nhằm thu hồi triệt để tiền và tài sản nhà nước và khắc phục kịp thời những sơ hở, bất cập về cơ chế, chính sách, pháp luật.

Bên cạnh đó, dự án Luật Thanh tra (sửa đổi) cần quy định cụ thể về những dự thảo Kết luận thanh tra cần thiết phải sửa đổi quy định về việc trình xin ý kiến Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp trước khi ký ban hành Kết luận theo hướng, “*chỉ trình xin ý kiến đối với những dự thảo Kết luận có tính phức tạp,*

nhạy cảm”. Đồng thời, cần phải bổ sung các quy định cụ thể về nội dung, trình tự, thủ tục xin ý kiến (không xin ý kiến một cách chung chung); thời hạn cho ý kiến, nhất là cần phải quy định rõ trách nhiệm của người cho ý kiến đối với Kết luận thanh tra.

Ba là, việc sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra cần tập trung làm rõ, quy định đầy đủ, minh bạch vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về thanh tra của cơ quan thanh tra theo cấp hành chính nói riêng, các cơ quan thanh tra nói chung theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW.

Theo đó, cần tổ chức và hoạt động thanh tra theo hướng tinh gọn, hoạt động thực sự hiệu lực, hiệu quả, trở thành một thiết chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước; tăng cường tính chủ động, độc lập tương đối, tính tự chịu trách nhiệm của các cơ quan thanh tra trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thanh tra được giao.

Để làm được điều này, tác giả cho rằng, cần xác định cụ thể phạm vi thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện. Xác định chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của Thanh tra Chính phủ là thanh tra việc thực hiện trách nhiệm quản lý của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và của người đứng đầu các cơ quan này khi thấy có dấu hiệu vi phạm pháp luật; thực hiện thanh tra các vụ việc phức tạp liên quan đến trách nhiệm của nhiều bộ, ngành, nhiều cấp có dấu hiệu vi phạm pháp luật theo yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ. Không quy định giao Thanh tra Chính phủ tiến hành các cuộc thanh tra diện rộng để đánh giá việc thực hiện một chủ trương, chính sách, đánh giá việc chấp hành pháp luật trong một hoặc nhiều lĩnh vực quản lý. Thanh tra tỉnh thực hiện thanh tra đối với việc thực hiện trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan trực thuộc UBND khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật theo yêu cầu UBND và Chủ tịch UBND tỉnh./.

HẠN CHẾ, BẮT CẬP TRONG QUY ĐỊNH VỀ XÂY DỰNG, THỰC HIỆN KẾT LUẬN THANH TRA VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

■ TS. Nguyễn Tuấn Khanh¹



Ảnh minh họa Toàn cảnh buổi công bố KLTT công tác quản lý, sử dụng đất đai, đầu tư xây dựng và khai thác tài nguyên khoáng sản của tỉnh Thái Nguyên, giai đoạn 01/01/2010 - 31/12/2018.

Nguồn: Tạp chí điện tử Thanh tra

Kết luận thanh tra (KLTT) là văn bản hành chính quan trọng trong hoạt động thanh tra. Nội dung KLTT và việc thực hiện KLTT phản ánh kết quả cuối cùng của hoạt động thanh tra và mức độ đạt được mục đích thanh tra. Mặc dù quy định của pháp luật thanh tra đã được hoàn thiện qua nhiều giai đoạn nhưng vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra trên cả phương diện lý luận, pháp luật và thực tiễn xây dựng và thực hiện KLTT.

1. Hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật về xây dựng và thực hiện KLTT

Việc xây dựng và thực hiện KLTT được quy định trong Luật Thanh tra năm 2010, Nghị định số 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra, Nghị định số 07/2012/NĐ-CP ngày 09/02/2012 của Chính phủ quy định cơ quan được giao

1. Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học Thanh tra, Thanh tra Chính phủ

thực hiện thanh tra chuyên ngành và hoạt động thanh tra chuyên ngành, Nghị định 33/2015/NĐ-CP ngày 27/3/2015 về thực hiện KLTT và Thông tư số 05/2014/TT-TTCT ngày 16/10/2014 của Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động, quan hệ công tác của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra (hiện nay đã được thay thế bởi thông tư số 06/2021/TT-TTCT ngày 01 tháng 10 năm 2021 của Tổng Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra). Quy định Luật Thanh tra năm 2010 về xây dựng và thực hiện KLTT vẫn còn một số hạn chế, bất cập sau:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành không đưa ra định nghĩa về KLTT và giá trị pháp lý của KLTT mà chỉ liệt kê những nội dung trong KLTT¹. Do thiếu quy định giải thích và không xác định giá trị pháp lý của KLTT nên còn có nhiều quan niệm, cách hiểu khác nhau về KLTT và bản chất của KLTT.

Thứ hai, thiếu quy định về nội dung trong KLTT, đặc biệt là nội dung thể hiện những dạng quyết định của cơ quan tiến hành thanh tra; chưa thể hiện rõ nội dung KLTT trường hợp nào là quyết định hành chính (QĐHC) nội bộ, QĐHC chủ đạo hoặc QĐHC cá biệt, xử lý trực tiếp đối với hành vi vi phạm. Do thiếu các quy định này nên hầu hết các KLTT không có nội dung quyết định xử lý trực tiếp đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm (ví dụ: quyết định cảnh cáo, tạm đình chỉ công tác², quyết định thu hồi tiền, tài sản...). Việc xử lý trực tiếp đối với các vi phạm thường được thực hiện trước hoặc sau khi ban hành KLTT.

Theo quy định, cơ quan tiến hành thanh tra có quyền xử lý vi phạm trong một số trường hợp. Ví dụ, theo Điều 42 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP thì “*khi có căn cứ kết luận tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép hoặc bị thất thoát do hành vi trái pháp luật của đối tượng*

thanh tra gây ra thì người ra quyết định thanh tra ra quyết định thu hồi. Quyết định thu hồi phải bằng văn bản, trong đó ghi rõ số tiền, tài sản phải thu hồi, trách nhiệm của cơ quan thực hiện, thời gian thực hiện, trách nhiệm của đối tượng có tiền, tài sản bị thu hồi”. Với quy định “*Quyết định thu hồi phải bằng văn bản*” không có nghĩa là phải ban hành quyết định thu hồi riêng. Vì vậy, KLTT hoàn toàn có thể có chứa nội dung QĐHC cá biệt, nhất là các quyết định thu hồi tiền, tài sản bị chiếm đoạt, sử dụng trái phép. Thực tế, hầu hết KLTT đều không thể hiện rõ nội dung là các QĐHC cá biệt này.

Thứ ba, quy định về thẩm quyền ký ban hành KLTT chưa xử lý được nhiều vấn đề phát sinh từ thực tiễn. Theo Luật Thanh tra năm 2010, người ra quyết định thanh tra sẽ là người ký KLTT. Tuy nhiên, thực tiễn có những trường hợp chưa được pháp luật quy định, ví dụ như Chánh Thanh tra ra quyết định thanh tra nhưng Phó Chánh thanh tra ký KLTT; người ra quyết định thanh tra thành lập Đoàn thanh tra mà mình làm Trưởng đoàn... Trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật Thanh tra, tiếp tục có những ý kiến liên quan đến quy định về người có thẩm quyền ký KLTT. Có ý kiến đề xuất việc giao cho Trưởng đoàn thanh tra ký KLTT sẽ phù hợp hơn với bản chất của cuộc thanh tra.

Thứ tư, thiếu quy định về trách nhiệm của các chủ thể có liên quan đến nội dung KLTT và thực hiện KLTT. Theo Luật Thanh tra năm 2010, người ra quyết định thanh tra là người ban hành KLTT. Trên thực tế, hoạt động thanh tra lại do Đoàn thanh tra trực tiếp tiến hành. Trước khi ký ban hành KLTT, ngoài việc thẩm định dự thảo KLTT, người ra quyết định thanh tra còn lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, có trường hợp còn xin ý kiến của Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, chưa có quy định phân định tính chịu trách nhiệm giữa Trưởng đoàn thanh tra và người ra quyết định thanh tra đối với nội dung KLTT.

1. Xem Khoản 2, Điều 50, Luật Thanh tra năm 2010 và Khoản 1 Điều 27 Nghị định số 07/2012/NĐ-CP

2. Quyền này được quy định tại Khoản 7 Điều 9 Pháp lệnh Thanh tra năm 1990

Thứ năm, quy định về nội dung, hình thức, trình tự xây dựng, ký ban hành KLTT chưa phù hợp với các loại hình thanh tra, cụ thể:

- *Quy định về nội dung KLTT hành chính và KLTT chuyên ngành chưa phù hợp với bản chất, mục đích của hai loại hình hoạt động này.* Hoạt động thanh tra hành chính có sự khác biệt về đối tượng và nội dung và mức độ ưu tiên trong mục đích thanh tra cũng khác nhau. Tuy nhiên, nội dung KLTT hành chính theo Luật Thanh tra năm 2010 và nội dung KLTT chuyên ngành theo nghị định số 07/2012/NĐ-CP chưa thể hiện được rõ điểm khác biệt giữa KLTT hành chính với KLTT chuyên ngành.

- *Thiếu quy định về KLTT liên ngành.* Hoạt động thanh tra liên ngành không được quy định trong Luật Thanh tra nhưng bước đầu đã được quy định tại Khoản 3, Điều 19; Khoản 4, Điều 20 và Khoản 1, Điều 21 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP. Tuy nhiên, các quy định này còn rất mờ nhạt, chưa quy định cụ thể thẩm quyền, vai trò, trách nhiệm của các thành viên của các cơ quan được cử tham gia Đoàn thanh tra liên ngành; giám sát đối với đoàn thanh tra liên ngành; trình tự, thủ tục việc xây dựng báo cáo kết quả thanh tra, dự thảo KLTT; chưa có quy định về lấy ý kiến tham gia của các cơ quan cử thành viên; thiếu quy định về nội dung và hình thức của KLTT liên ngành...

- *Chưa có quy định về hình thức KLTT, trình tự, thủ tục ban hành, công khai và tổ chức thực hiện trong trường hợp tiến hành các cuộc thanh tra diện rộng, với nhiều đối tượng.* Tại một số bộ, sở, ngành, do phạm vi quản lý rộng với nhiều đối tượng quản lý giống nhau nên một số cơ quan ra quyết định thanh tra chung cho nhiều đối tượng (nhiều doanh nghiệp, tổ chức, cơ sở kinh doanh...). Khi kết luận, người có thẩm quyền ký một KLTT chung cho các đối tượng. Thực tế cũng phát sinh

nhu cầu một cuộc thanh tra có thể ban hành nhiều KLTT hoặc một KLTT có thể phản ánh nội dung của nhiều cuộc thanh tra. Thông tư số 06/2021/TT-TTCP mới chỉ quy định mang tính nguyên tắc về vấn đề ban hành một hay nhiều KLTT trong một số trường hợp nhưng chưa có quy định cụ thể các tiêu chí, điều kiện cụ thể để điều kiện ban hành, trình tự, giai đoạn, phương thức công khai và tổ chức thực hiện các KLTT dạng này.

- *Quy định về thời hạn báo cáo kết quả thanh và ban hành KLTT chưa phù hợp.*

Luật Thanh tra và các nghị định hướng dẫn thi hành quy định thời hạn xây dựng báo cáo kết quả thanh tra (chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày kết thúc cuộc thanh tra) và thời hạn ban hành KLTT (chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày nhận được báo cáo kết quả thanh tra).

Thời hạn này tương đối ngắn, khó thực hiện, bởi lẽ đa số các cuộc thanh tra được tiến hành với nhiều nội dung, nhiều đối tượng thanh tra và cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan. Quy định về thời hạn trên đây không chỉ khó bảo đảm trên thực tế mà còn tạo ra áp lực đối với đoàn thanh tra, người ra KLTT.

Trên thực tế, các cuộc thanh tra quá thời hạn trong việc ban hành KLTT cũng khá phổ biến, thường từ một vài tháng đến hàng năm, thậm chí có cuộc nhiều năm. Các cuộc thanh tra chậm tiến độ chủ yếu là các cuộc thanh tra về đất đai, những cuộc thanh tra phức tạp liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị và chậm ở giai đoạn xây dựng báo cáo kết quả thanh tra, xây dựng dự thảo KLTT¹. Tình trạng nhiều cuộc thanh tra còn kéo dài, việc chậm trễ trong việc xây dựng báo cáo và KLTT cũng đã được đánh giá là một trong những tồn tại, hạn chế trong tổng kết công tác nhiệm kỳ công tác 2016 - 2020 của Thanh tra Chính phủ².

1. Thanh tra Chính phủ (2017): Báo cáo tổng kết 6 năm thi hành Luật Thanh tra.

2. Thanh tra Chính phủ: Báo cáo số 1972/BC-TTCP ngày 13 tháng 11 năm 2020 tổng kết công tác nhiệm kỳ 2016 - 2020

- *Thiếu quy định cụ thể về thẩm định dự thảo KLTT.*

Luật Thanh tra và các nghị định hướng dẫn thi hành chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm thẩm định, hình thức tổ chức thẩm định, quy trình thẩm định và giá trị pháp lý của kết quả thẩm định dự thảo KLTT. Việc thẩm định dự thảo KLTT hiện nay được quy định theo Thông tư. Thực tế thực hiện cũng có một số tình huống phát sinh như trường hợp người xây dựng dự thảo KLTT không tiếp thu, sửa đổi dự thảo KLTT theo ý kiến thẩm định hoặc trường hợp nếu tiếp thu mà dẫn đến KLTT có nội dung sai thì trách nhiệm của người thẩm định được xác định như thế nào?...

Trên thực tế, công tác thẩm định dự thảo KLTT trước khi ban hành chưa được thực hiện bài bản¹, còn có Đoàn thanh tra không cung cấp đầy đủ, kịp thời tài liệu để thẩm định theo quy định, có những Trường đoàn thanh tra chậm báo cáo kết quả thanh tra, dự thảo KLTT chưa đáp ứng được yêu cầu về thời gian, chất lượng, căn cứ pháp lý, phải thẩm định nhiều lần². Việc thẩm định một số dự thảo KLTT còn chưa đáp ứng yêu cầu về chất lượng, tiến độ so với yêu cầu³.

- *Thiếu quy định về “hậu kiểm” đối với KLTT và việc thanh tra lại.*

Theo Luật thanh tra năm 2010, cơ quan thanh tra cấp trên có quyền kiểm tra tính chính xác, hợp pháp của KLTT của cơ quan thanh tra cấp dưới. Trường hợp phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật thì ra quyết định thanh tra lại. Điều 47, Nghị định 86/2011/NĐ-CP quy định

thanh tra lại là việc xem xét, đánh giá, xử lý KLTT khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong quá trình thanh tra, ra KLTT. Để xác định KLTT “có dấu hiệu vi phạm pháp luật”, từ đó ra quyết định thanh tra lại thì phải kiểm tra tính chính xác, hợp pháp của KLTT.

Tuy nhiên, trình tự, thủ tục, phạm vi kiểm tra, xem xét tính chính xác, hợp pháp của KLTT để phục vụ cho việc thanh tra lại chưa rõ, chưa có quy định việc giám sát hoạt động của đoàn thanh tra lại, việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện KLTT lại... Thanh tra lại vẫn được coi là vấn đề mới, khá phức tạp. Qua đánh giá thực hiện các quy định này cho thấy việc kiểm tra KLTT chưa được các cơ quan có thẩm quyền quan tâm đúng mức. Bên cạnh đó, với áp lực công việc và đội ngũ công chức trình độ, năng lực không đồng đều, biên chế hạn hẹp nên theo báo cáo của các bộ, ngành, địa phương, hoạt động kiểm tra tính chính xác, tính hợp pháp của KLTT hầu như chưa được triển khai, thực hiện. Hoạt động thanh tra lại cũng rất ít được thực hiện⁴.

- *Quy định về thực hiện KLTT chưa hoàn thiện.*

Nghị định 86/2011/NĐ-CP và Nghị định 33/2015/NĐ-CP ngày 27/3/2015 về thực hiện KLTT có quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện KLTT và theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện KLTT. Tuy nhiên, do quy định chưa rõ nên thực tiễn việc tổ chức thực hiện KLTT tại nhiều bộ, ngành, địa phương có vướng mắc và cách làm khác nhau. Có nơi Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp với cơ quan ban hành KLTT ra văn bản chỉ đạo, triển khai thực

1. Thanh tra Chính phủ: Báo cáo kết quả theo dõi tình hình thi hành pháp luật về thanh tra năm 2020

2. Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau Thanh tra: Báo cáo kết quả công tác năm 2018

3. Vụ Giám sát, thẩm định và xử lý sau Thanh tra: Báo cáo kết quả công tác năm 2019

4. Tổng kết 6 năm thi hành Luật Thanh tra năm 2010 cho thấy cơ quan Thanh tra Ngân hàng Nhà nước tiến hành 01 cuộc thanh tra lại; Thanh tra tỉnh Khánh Hòa: 01 cuộc; Thanh tra tỉnh Trà Vinh: 01 cuộc; Thanh tra tỉnh Bình Định tiến hành 4 cuộc; Thanh tra tỉnh Sóc Trăng: 1 cuộc, Thanh tra tỉnh Lâm Đồng: 1 cuộc; Thanh tra tỉnh Tây Ninh: 1 cuộc; thanh tra tỉnh Ninh Thuận: 1 cuộc; Thanh tra tỉnh Bạc Liêu: 1 cuộc; Thanh tra tỉnh Kiên Giang: 02 cuộc; Thanh tra tỉnh Thừa Thiên Huế: 1 cuộc; Thanh tra tỉnh Long An: 1 cuộc.

hiện KLTT. Có nơi không ban hành văn bản chỉ đạo việc thực hiện KLTT. Việc thực hiện KLTT cũng gặp khó khăn trong việc thu hồi tiền và tài sản. Qua số liệu tổng kết các năm của ngành Thanh tra thì tổng giá trị tiền, tài sản trong các KLTT chưa thu hồi còn rất lớn.

Thực tiễn cũng phát sinh một số tình huống vướng mắc trong cách xử lý như trường hợp bất khả kháng như đối tượng thu hồi tiền, tài sản đã chết, đã bị xử lý về hình sự, không tìm ra địa chỉ, đã bị phá sản, ngừng hoạt động, đóng mã số thuế... Nhiều kết luận, kiến nghị, sửa đổi những bất cập trong cơ chế, quản lý chính sách pháp luật không được cơ quan có thẩm quyền thực hiện. Việc xử lý kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức, viên chức không được thực hiện nghiêm túc (theo kiến nghị trong KLTT). Có một số vụ việc KLTT không được thực hiện triệt để nhưng không thể xử lý do chưa có chế tài và trình tự, thủ tục cụ thể.

2. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về xây dựng và thực hiện KLTT

Từ những hạn chế, bất cập trên đây, cần sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra năm 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành theo hướng sau:

Thứ nhất, bổ sung quy phạm giải thích thuật ngữ và giá trị pháp lý của KLTT:

- Bổ sung quy định giải thích thuật ngữ KLTT:

Cần bổ sung trong Luật Thanh tra quy định giải thích: “KLTT là văn bản do cơ quan tiến hành thanh tra ban hành sau mỗi cuộc thanh tra để đánh giá, kết luận, quyết định việc xử lý và kiến nghị về những nội dung đã thanh tra. KLTT do Thủ trưởng cơ quan tiến hành thanh tra hoặc người được Thủ trưởng cơ quan thanh tra ủy quyền ký và đóng dấu”. Quy định này vừa hàm chứa thẩm quyền của cơ quan ban hành KLTT, vừa thể hiện được nội dung KLTT thể hiện các quyền thanh tra, trong đó có quyền “quyết định xử lý” – bao gồm cả xử lý

theo thẩm quyền và quyết định việc chuyển cho cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân khác xử lý, không chỉ là quyền “xem xét, đánh giá, kiến nghị”.

- Bổ sung quy định xác định giá trị pháp lý của KLTT. Trên cơ sở quy định rõ thẩm quyền của cơ quan thanh tra, bổ sung quy định những nội dung cụ thể về giá trị pháp lý của KLTT theo hướng:

(1) KLTT là căn cứ để các cơ quan, tổ chức, đơn vị sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện cơ chế chính sách.

(2) Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm tổ chức thực hiện các kiến nghị trong KLTT và báo cáo cơ quan thanh tra, Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp với cơ quan tiến hành thanh tra về việc thực hiện kiến nghị đó.

(3) Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm ban hành quyết định áp dụng pháp luật theo thẩm quyền khi KLTT yêu cầu. Cơ quan tiến hành thanh tra chịu trách nhiệm về nội dung yêu cầu trong KLTT.

(4) Quyết định xử lý theo thẩm quyền của cơ quan thanh tra trong KLTT có hiệu lực thi hành. Đối tượng thanh tra có quyền khiếu nại theo quy định của pháp luật.

Thứ hai, sửa đổi quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành KLTT:

- Sửa đổi quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể trong ban hành KLTT: Luật Thanh tra cần quy định thẩm quyền ký KLTT không chỉ thuộc thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan tiến hành thanh tra mà có thể ủy quyền cho cá nhân có thẩm quyền quyết định và chịu trách nhiệm về nội dung KLTT (ví dụ như Phó Thủ trưởng cơ quan tiến hành thanh tra, trưởng đoàn thanh tra). Tinh thần thể hiện tại Khoản 12 Điều 2 Dự thảo Luật Thanh tra với nội dung “KLTT là văn bản do cơ quan thanh tra ban hành và công bố sau mỗi cuộc thanh tra để đánh giá, kết luận và kiến nghị về những nội dung đã thanh tra.

KLTT do Thủ trưởng cơ quan thanh tra hoặc người được Thủ trưởng cơ quan thanh tra ủy quyền ký và đóng dấu” là phù hợp.

Bên cạnh đó, cần quy định rõ chủ thể chịu trách nhiệm về nội dung KLTT và xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với KLTT trong trường hợp KLTT bị khiếu nại. Luật Thanh tra cũng cần quy định rõ với KLTT có nội dung là “quyết định cá biệt”, đưa ra quyết định xử lý cụ thể thì đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu tác động trực tiếp có thể thực hiện quyền khiếu nại hoặc khởi kiện đối với nội dung đó trong KLTT. Quy định theo hướng này vừa bảo đảm xác định rõ thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với KLTT và tạo ra cơ chế có thể sửa đổi, bổ sung KLTT được chính xác, khách quan và cũng là cơ sở xác định trách nhiệm bồi thường nhà nước trong hoạt động thanh tra nếu việc thực hiện KLTT gây thiệt hại cho cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Sửa đổi, bổ sung quy định về trình tự, thủ tục ban hành KLTT:

(1) Sửa đổi quy định thời hạn xây dựng Dự thảo báo cáo kết quả thanh tra và thời hạn ban hành KLTT cho phù hợp với thực tiễn, có thể quy định thời hạn tiến hành một cuộc thanh tra là khoảng thời gian từ lúc công bố quyết định thanh tra đến khi ra KLTT. Bởi lẽ, việc quy định thời hạn xây dựng Báo cáo kết quả thanh tra và dự thảo KLTT như hiện nay là khó khả thi với nhiều cuộc thanh tra và không tạo được sự chủ động, linh hoạt, tính độc lập của đoàn thanh tra với người ra quyết định thanh tra, Thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp. Đặc biệt là trong trường hợp quy định có thể giao cho Trưởng đoàn thanh tra là người ký KLTT.

(2) Việc thẩm định dự thảo KLTT thời gian qua mặc dù có những kết quả tích cực, tuy nhiên cũng có nhiều ý kiến băn khoăn về giá trị pháp lý của văn bản thẩm định cũng như làm tăng nguy cơ chậm ban hành KLTT, thậm chí còn phát sinh những rủi ro như lộ, lọt thông tin về dự thảo KLTT... Trong thời gian

tới, để tăng tính độc lập và chịu trách nhiệm trong hoạt động thanh tra, cần quy định thẩm định dự thảo KLTT là một khâu tham vấn ý kiến, do người ký KLTT quyết định và chịu trách nhiệm.

(3) Bổ sung quy định về cách thức thể hiện KLTT bảo đảm phù hợp với nội dung thanh tra và đối tượng thanh tra.

Một cuộc thanh tra có thể liên quan đến rất nhiều đối tượng, phạm vi, nội dung thanh tra rộng, có thể có những nội dung thanh tra mà đối tượng thanh tra cũng như các cơ quan, tổ chức, cá nhân không liên quan đến nhau. Việc ban hành một KLTT với cuộc thanh tra đó dẫn đến một số vướng mắc phát sinh trong quá trình gửi, công bố KLTT và thực hiện KLTT. Vì vậy, về hình thức, không nên quy định cứng nhắc một cuộc thanh tra chỉ ban hành một bản KLTT mà cần quy định theo hướng linh hoạt, tạo thuận lợi cho quá trình thực hiện. Luật Thanh tra nên quy định một cuộc thanh tra có thể ban hành nhiều KLTT trong trường hợp cuộc thanh tra có nhiều nội dung, đối tượng thanh tra khác nhau để tạo thuận lợi cho việc gửi, công khai và tổ chức thực hiện KLTT.

(4) Sửa đổi, bổ sung quy định về hình thức và nội dung công khai KLTT.

Luật Thanh tra cần quy định việc công khai KLTT trong trường hợp một cuộc thanh tra có nhiều đối tượng khác nhau ở những khu vực khác nhau; công khai những KLTT mà trong đó chỉ có một số thông tin trong KLTT thuộc bí mật nhà nước.

(5) Quy định trong Luật Thanh tra việc sửa đổi, bổ sung, thay thế KLTT trong một số trường hợp cần thiết. Khoản 2 Điều 46 Thông tư số 06/2021/TT-TTCP đã quy định: “*Người ra quyết định thanh tra có thể ban hành kết luận bổ sung, sửa đổi, thay thế một phần hoặc toàn bộ KLTT khi có căn cứ... Trình tự, thủ tục ban hành, công khai kết luận bổ sung, sửa đổi, thay thế KLTT được thực hiện như trình tự, thủ tục ban hành, công khai KLTT*”. Trên thực tế đã có một

số trường hợp ra văn bản điều chỉnh nội dung KLTT nhưng về góc độ văn bản quy phạm pháp luật thì đây chỉ là văn bản dưới luật, nên cần được quy định trong Luật thanh tra.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung quy định về thực hiện KLTT:

- Bổ sung quy định về trách nhiệm cụ thể của Thủ trưởng cơ quan HCNN trong việc ban hành văn bản chỉ đạo thực hiện KLTT và chỉ đạo, tổ chức thực hiện toàn bộ KLTT, thực hiện từng nội dung của KLTT; trách nhiệm bảo đảm thực hiện và cưỡng chế thi hành KLTT trong một số trường hợp.

- Quy định rõ trách nhiệm, phạm vi thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan thanh tra trong việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện KLTT gắn với đổi mới cơ chế kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện KLTT.

- Quy định về trách nhiệm phối hợp giữa Thủ trưởng cơ quan hành chính, Thủ trưởng cơ quan thanh tra, Thủ trưởng, cấp trên của người có nghĩa vụ thực hiện KLTT và các chủ thể khác (ngân hàng, cơ quan đăng ký giao dịch bảo đảm...) trong việc thực hiện KLTT. Quy định về trách nhiệm phối hợp cần thể hiện rõ phạm vi phối hợp, thời điểm, trình tự thủ tục phối hợp giữa các chủ thể.

- Bổ sung quy định chế tài và trình tự xử lý đối với đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác trong trường hợp không thực hiện KLTT. Các chế tài cụ thể và trình tự, thủ tục áp dụng được quy định phù hợp với từng loại nội dung trong KLTT (QĐHC nội bộ, QĐHC chủ đạo, QĐHC cá biệt) và từng đối tượng thanh tra. Đối với đối tượng thanh tra là cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc bộ máy nhà nước thì quy định cụ thể về chế tài kỷ luật. Việc xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức khi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng KLTT phải được quy định rõ. Luật Thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành cần có

những nhóm quy định tương tự như xử lý vi phạm trong thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng, trong giải quyết tố cáo đã được Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018, Nghị định 59/2019/NĐ-CP, Luật Tố cáo năm 2018, Nghị định số 31/2019/NĐ-CP. Đối với các tổ chức, cá nhân bên ngoài bộ máy hành chính thì áp dụng chế tài xử phạt hành chính, tạm đình chỉ hoạt động, đình chỉ hoạt động...

- Quy định về tạm đình chỉ thi hành, bãi bỏ, hủy bỏ một phần nội dung KLTT: Qua thực hiện KLTT cho thấy có những kiến nghị trong KLTT trở thành lạc hậu, không còn giá trị thực hiện thì cần bãi bỏ. Cũng có một số KLTT đang trong quá trình thực hiện thì phát sinh khiếu nại hoặc đối tượng thanh tra giải thể, phá sản... do đó, cần phải có quy định về tạm đình chỉ hoặc đình chỉ thực hiện KLTT để giải quyết những tình huống bất khả kháng này.

Thứ tư, bổ sung quy định về bảo đảm thực hiện và cưỡng chế thi hành nội dung:

Để bảo đảm thi hành KLTT, Luật Thanh tra và văn bản hướng dẫn thi hành cần quy định về biện pháp bảo đảm và biện pháp cưỡng chế thi hành trong trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện hoặc thực hiện không đúng KLTT. Việc thực hiện KLTT trong nội bộ hệ thống hành chính thì phải được bảo đảm bằng chế tài kỷ luật hành chính. Với các QĐHC cá biệt thì phải được bảo đảm bằng cưỡng chế hành chính (như cưỡng chế thi hành các quyết định xử lý vi phạm hành chính).

Thứ năm, sửa đổi, bổ sung quy định về thanh tra lại:

Sửa đổi, bổ sung quy định về thanh tra lại trong Luật Thanh tra theo hướng làm rõ các căn cứ tiến hành thanh tra lại; thời hiệu thanh tra lại; thẩm quyền, trình tự, thủ tục thanh tra lại; giá trị pháp lý, nội dung của KLTT lại..../.

MỘT SỐ ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ, HIỆU LỰC THỰC HÀNH CÔNG TÁC THANH TRA TRONG BỐI CẢNH CHUYỂN ĐỔI SỐ

■ TS. Nguyễn Huy Hoàng¹



Ảnh minh họa.

Nguồn: Báo điện tử Chính phủ

1. Công tác thanh tra trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia của Việt Nam

Chủ trương, chính sách về chuyển đổi số quốc gia trong gian đoạn hiện nay đã được Đảng, Nhà nước ta đặc biệt quan tâm. Thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, các Nghị quyết của Bộ Chính trị, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 và Chiến lược phát

triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021-2025, định hướng đến năm 2030. Việc xác định giải pháp đẩy mạnh ứng dụng công nghệ, thực hiện chuyển đổi số sẽ góp phần đổi mới phương thức làm việc, nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước các cấp.

Thuộc hệ thống cơ quan nhà nước, một bộ phận cấu thành không thể thiếu của bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam, tổ chức

1. Giảng viên cao cấp, Phó Hiệu trưởng Trường Cán bộ Thanh tra, Thanh tra Chính phủ

và hoạt động của các cơ quan thanh tra cũng chịu sự tác động mạnh mẽ của công cuộc chuyển đổi số quốc gia nói trên¹.

Những yêu cầu của cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật lần thứ 4 đã đặt ra yêu cầu phải đẩy mạnh công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước, nhất là yêu cầu của chuyển đổi số quốc gia hiện nay. Trong bối cảnh đó, ngành thanh tra đã có nhiều giải pháp chủ động ứng dụng công nghệ thông tin vào tổ chức, hoạt động của mình.

Trên cơ sở Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 03 tháng 6 năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030, Tổng Thanh tra Chính phủ đã có quyết định số 688/QĐ-TTCTP ngày 22/12/2021 thành lập Ban Chỉ đạo chuyển đổi số của Thanh tra Chính phủ do Tổng Thanh tra Chính phủ làm Trưởng ban, 01 Phó Tổng Thanh tra Chính phủ làm Phó Trưởng ban thường trực, Giám đốc Trung tâm Thông tin là Phó Trưởng ban và một số Vụ trưởng, Cục trưởng, Thủ trưởng một số Vụ, Cục, đơn vị làm thành viên.

Ban Chỉ đạo đã xây dựng Kế hoạch Chuyển đổi số của Thanh tra Chính phủ đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 theo như nội dung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính đã nêu ra. Đồng thời, xây dựng, cập nhật Kiến trúc Chính phủ điện tử và Kế hoạch triển khai Kiến trúc Chính phủ điện tử của Thanh tra Chính phủ phiên bản 2.0 theo quy định của Khung Kiến trúc Chính phủ điện tử Việt Nam, phiên bản 2.0 được Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành. Theo đó, mục tiêu chuyển đổi số của ngành thanh tra được xác định như sau:

Về phát triển hạ tầng số, ngành thanh tra định hướng sẽ đầu tư xây dựng và phát triển

hạ tầng số theo hướng đảm bảo các điều kiện cần và đủ về hạ tầng công nghệ thông tin, trong đó:

- Hình thành hệ thống trung tâm dữ liệu, có ít nhất 02 trung tâm dữ liệu có năng lực tính toán cao, kết nối đồng bộ để phục vụ các ứng dụng của Chính phủ và Thanh tra Chính phủ, đảm bảo độ tin cậy, ổn định, dựa trên công nghệ điện toán đám mây được cung cấp bởi nhà cung cấp dịch vụ Việt Nam có uy tín, đáp ứng tiêu chuẩn tối thiểu Tier 3².

- Thực hiện một số dự án “Mua sắm hệ thống thiết bị chuyển mạch tầng, chuyển mạch lõi”; dự án “Xây dựng nền tảng chia sẻ, tích hợp dùng chung (LGSP)”; dự án “Xây dựng Cổng dịch vụ công và hệ thống thông tin một cửa điện tử”. Duy trì sử dụng Mạng truyền số liệu chuyên dùng của cơ quan Đảng, Nhà nước; triển khai mạng WAN đến toàn bộ các cục, vụ, đơn vị trong cơ quan Thanh tra Chính phủ.

Về phát triển nền tảng số, tập trung vào hai nội dung sau:

Một là, số hóa và quản lý, sử dụng dữ liệu một cách có hiệu quả trong hoạt động của Thanh tra Chính phủ nói riêng và ngành thanh tra nói chung. Hoàn thiện và khai thác hệ thống Quản lý văn bản và Điều hành tác nghiệp, bảo đảm kết nối, liên thông trao đổi văn bản điện tử với hệ thống thông tin báo cáo Chính phủ, kết nối với Trục liên thông văn bản quốc gia. Hướng đến 100% văn bản nội bộ của Thanh tra Chính phủ sử dụng hình thức văn bản điện tử. Xây dựng hệ thống tự động phân tích văn bản báo cáo và đưa ra các nhận định, thống kê phục vụ sự chỉ đạo, điều hành của Lãnh đạo Thanh tra Chính phủ một cách nhanh chóng, kịp thời.

Hai là, phát triển hạ tầng dữ liệu, phục vụ chuyển đổi số theo lộ trình phù hợp, bao gồm

1. Đảng cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 2, NXBCTST, tr.146

2. Tier III là một trong 4 mức tiêu chuẩn quốc tế về xây dựng trung tâm dữ liệu, được xác định dựa trên hệ thống tiêu chuẩn ANSI/TIA-942. Hệ thống tiêu chuẩn này do Viện tiêu chuẩn quốc gia Hoa Kỳ (ANSI) công bố, gồm các cấp độ từ thấp đến cao Tier I, II, III, IV.

các cơ sở dữ liệu nội bộ, cơ sở dữ liệu chuyên ngành, cơ sở dữ liệu quốc gia... Cụ thể là:

- Tổ chức thực hiện dự án của Thanh tra Chính phủ về “*Xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập*” để thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 nhằm xác minh được nguồn gốc tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn thuộc đối tượng phải kê khai trong phạm vi cả nước; chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, đề án, chiến lược, chương trình, kế hoạch về công tác phòng, chống tham nhũng; công khai kết quả kê khai tài sản, thu nhập.

- Tổ chức thực hiện xây dựng hệ thống Cơ sở dữ liệu Quốc gia về khiếu nại, tố cáo. Việc sử dụng Cơ sở dữ liệu này nhằm đáp ứng yêu cầu ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo để kịp thời theo dõi, nắm bắt thông tin liên quan đến khiếu nại, tố cáo, tiếp công dân và xử lý kiến nghị, phản ánh, hạn chế tình trạng đơn, thư trùng lặp và tiết kiệm thời gian thu thập, theo dõi, thuận lợi cho công tác tổng hợp, báo cáo.

- Tổ chức thực hiện hệ thống báo cáo công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, triển khai đến đầu mối thanh tra các quận/huyện/sở ngành. Hệ thống cơ bản đáp ứng mục tiêu tra cứu, tổng hợp số liệu kịp thời phục vụ quản lý nhà nước trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng trong toàn quốc; đảm bảo kết nối, tích hợp với Hệ thống thông tin báo cáo quốc gia và Trung tâm thông tin chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

- Tiếp tục triển khai dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 trong lĩnh vực tiếp công dân (*đăng ký và hẹn lịch tiếp công dân trên Cổng thông tin điện tử Thanh tra Chính phủ*).

Về tạo lập niềm tin, bảo đảm an toàn, an ninh mạng, bên cạnh nhiệm vụ đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, tiến độ xây

dựng Chính phủ điện tử, công sở điện tử, tin học hóa các dịch vụ hành chính công, ngành Thanh tra cũng cần quan tâm thực hiện mục tiêu đảm bảo an toàn, an ninh thông tin, với những nhiệm vụ cụ thể sau:

- Xây dựng hoàn thiện về thể chế, ban hành, các kế hoạch, quy chế, quy định về bảo đảm an toàn thông tin mạng trong hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước.

- Hoàn thành việc triển khai và duy trì bảo đảm an toàn thông tin mô hình 4 lớp (Kiện toàn lực lượng tại chỗ; lựa chọn tối thiểu một tổ chức, doanh nghiệp giám sát, bảo vệ chuyên nghiệp; định kỳ thực hiện kiểm tra, đánh giá độc lập; kết nối, chia sẻ thông tin với hệ thống giám sát quốc gia) theo hướng dẫn của Bộ Thông tin và Truyền thông; áp dụng hệ thống quản lý an toàn thông tin mạng theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật vào hoạt động của cơ quan, tổ chức.

- Hoàn thành triển khai và duy trì Trung tâm Giám sát, điều hành an toàn, an ninh mạng (SOC), kết nối và chia sẻ thông tin với Trung tâm Giám sát an toàn không gian mạng quốc gia (Cục An toàn thông tin).

- Xây dựng và triển khai kế hoạch dự phòng, sao lưu dữ liệu, bảo đảm hoạt động liên tục của cơ quan, tổ chức; sẵn sàng khôi phục hoạt động bình thường của hệ thống sau khi gặp sự cố mất an toàn thông tin mạng;

- Thường xuyên rà soát, cập nhật, phê duyệt cấp độ an toàn hệ thống thông tin và triển khai phương án bảo đảm an toàn hệ thống thông tin theo cấp độ. Rà soát hiện trạng, tăng cường đầu tư trang thiết bị và thuê dịch vụ chuyên nghiệp nhằm nâng cao năng lực bảo đảm an toàn thông tin, phòng chống mã độc theo mô hình tập trung, ưu tiên cho các hệ thống cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến phục vụ người dân và doanh nghiệp và hệ thống trung tâm dữ liệu.

- Kiện toàn, nâng cao năng lực và duy trì hoạt động thường xuyên của Đội ứng cứu sự cố an toàn thông tin mạng; tham gia tích cực

vào các hoạt động của Mạng lưới ứng cứu sự cố an toàn thông tin mạng quốc gia; tăng cường chia sẻ, cung cấp thông tin về sự cố an toàn mạng.

Mặc dù ngành thanh tra đã có nhiều nỗ lực trong công tác chuyển đổi số, ứng dụng công nghệ thông tin vào tổ chức và hoạt động của ngành, tuy nhiên, hiện nay, quy định của pháp luật vẫn chưa phù hợp, chưa tạo điều kiện để công tác này của ngành được hiệu quả. Luật Thanh tra năm 2010 quy định, phương thức thanh tra cơ bản vẫn là phương thức truyền thống, theo đó, hoạt động thanh tra là tổ chức các đoàn thanh tra xuống trực tiếp tại cơ quan, đơn vị của đối tượng thanh tra để tiếp nhận tài liệu, chứng từ thủ công, vẫn tổ chức họp, làm việc, giải trình trực tiếp... mà chưa có quy định về việc ứng dụng công nghệ thông tin vào tổ chức và hoạt động của ngành. Đứng trước những thay đổi trong đời sống xã hội, trước những bước tiến nhanh chóng của khoa học công nghệ, với yêu cầu của công cuộc chuyển đổi số quốc gia, ngành Thanh tra cần có những đổi mới để thích ứng, không bị bỏ lại phía sau.

2. Một số đề xuất, kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực thi hành công tác thanh tra trong bối cảnh chuyển đổi số

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra năm 2010 cần được thực hiện theo hướng bổ sung các phương thức làm việc mới của cơ quan thanh tra để đáp ứng yêu cầu của công cuộc chuyển đổi số quốc gia.

Bên cạnh việc kế thừa những yếu tố hợp lý về hoạt động thanh tra, Luật Thanh tra sửa đổi cần phải có sự thay đổi mạnh mẽ cả về hình thức, phương pháp tiến hành thanh tra trên cơ sở tận dụng và khai thác những ưu thế của hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia được hình thành sau khi thực hiện chủ trương chuyển đổi số. Cụ thể là, cần sửa đổi Luật

Thanh tra với hình thức thanh tra thường xuyên, thanh tra theo chương trình, kế hoạch với việc chuyển mạnh từ “*tiền kiểm*” sang “*hậu kiểm*” với việc thực hiện cơ chế kiểm soát từ xa, thông qua nắm bắt, khai thác dữ liệu về cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra từ hệ thống cơ sở dữ liệu dùng chung, trên cơ sở đó vẫn thể hiện vai trò của cơ quan thanh tra, là chức năng quan trọng là góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý.

Tuy nhiên, việc tận dụng những ưu thế của cơ chế kiểm soát từ xa với việc khai thác hiệu quả của công cuộc chuyển đổi số quốc gia, cũng không thể phủ nhận vai trò của hoạt động thanh tra trực tiếp, đây là quá trình khai thác những yếu tố tâm lý để đấu tranh, xác định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thừa nhận những hành vi vi phạm pháp luật, nhưng mặt khác cũng thể hiện vai trò của thanh tra là giúp đỡ cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng pháp luật.

Thứ hai, đổi mới mạnh mẽ phương thức hoạt động thanh tra, đáp ứng yêu cầu của công cuộc chuyển đổi số quốc gia.

Có thể nhận thấy, dưới sự tác động của công cuộc chuyển đổi số quốc gia, sự thay đổi lớn nhất trong lĩnh vực thanh tra đó là phải đổi mới phương thức tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra là phải chuyển mạnh từ “*tiền kiểm*” sang “*hậu kiểm*”, với sự hỗ trợ đắc lực của chuyển đổi số, giúp hình thành lên hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia, sử dụng chính hệ thống dữ liệu đó là phương thức để kiểm soát hoạt động quản lý. Muốn vậy, phương thức hoạt động thanh tra phải hướng vào kiểm soát từ xa được đặt lên ưu tiên cao hơn. Kiểm soát từ xa sẽ kịp thời phát hiện thiếu sót, khuyết điểm, chấn chỉnh và muốn kiểm soát từ xa được thì phải dùng công nghệ số.

Bên cạnh việc các Bộ, ngành xây dựng được hệ thống cơ sở dữ liệu, kết nối dữ liệu

và chuẩn hóa được các dữ liệu cần được kết nối, cơ chế bảo vệ dữ liệu được công bố thì các cơ quan thanh tra nhà nước sẽ xây dựng các yêu cầu, nguyên tắc khai thác, trách nhiệm của cán bộ thanh tra khi khai thác cơ sở dữ liệu dùng chung. Kết hợp với việc thực hiện các biện pháp nghiệp vụ để phân tích, đánh giá và đưa ra kết luận, đề xuất kiến nghị với cơ quan quản lý nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý. Áp dụng nguyên tắc thanh tra, kiểm tra theo cơ chế quản lý rủi ro, hạn chế tối đa việc thanh tra, kiểm tra trực tiếp tại cơ quan, đơn vị. Hoạt động thanh tra trực tiếp sẽ được diễn ra nếu phát hiện có dấu hiệu bất thường, hoặc có căn cứ cho rằng có vi phạm pháp luật thông qua hoạt động giám sát, nắm bắt thông tin trên cơ sở hệ thống cơ sở dữ liệu. Hoạt động thanh tra, kiểm tra định kỳ, thực hiện theo kế hoạch sẽ ít đi. Đồng thời, với sự phối hợp chặt chẽ, hiệu quả với các cơ quan, đơn vị trong việc xây dựng kế hoạch, tổ chức thực hiện kế hoạch thanh tra, kiểm tra và các nhiệm vụ đột xuất được giao nên chất lượng các cuộc thanh tra, kiểm tra được nâng cao, các kiến nghị, đề xuất mang tính thiết thực, phục vụ trực tiếp cho công tác quản lý, điều hành của Bộ ngành được hiệu quả, thực sự phát huy được vai trò của thanh tra là cánh tay đắc lực của công tác lãnh đạo, quản lý trong việc uốn nắn, chấn chỉnh những hành vi lệch lạc trong công tác quản lý.

Trên cơ sở các quy định của Luật, các văn bản hướng dẫn thi hành phải cụ thể hóa thành quy trình nghiệp vụ, bổ sung các quy định về trình tự, thủ tục thanh tra, các biện pháp nghiệp vụ thanh tra, việc sử dụng công nghệ trong hoạt động thanh tra cho phù hợp với những yêu cầu khách quan của đời sống xã hội và của hoạt động quản lý theo xu thế

số hóa hiện nay, các kỹ năng nghiệp vụ hoàn toàn mới.

Thứ ba, đẩy mạnh công tác đào tạo, đào tạo lại về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, nhất là những hiểu biết về công nghệ thông tin cho đội ngũ công chức, viên chức ngành thanh tra để thích ứng với công cuộc chuyển đổi số quốc gia.

Đứng trước yêu cầu của công cuộc chuyển đổi số quốc gia, đội ngũ những người làm công tác thanh tra cần phải thay đổi nhận thức, tư duy về quản lý nhà nước và tổ chức thực hiện hoạt động thanh tra, kiểm soát trong thời đại 4.0. Họ phải được trang bị kiến thức mới, kỹ năng mới mà trước đây nay chưa biết hay chưa quan tâm đến, từ kỹ năng sử dụng các thiết bị công nghệ, kỹ năng khai thác dữ liệu điện tử, thậm chí cả kỹ năng sử dụng trí tuệ nhân tạo (AI) trong phân tích, đánh giá số liệu...

Để làm được những việc như vậy, thiết nghĩ ngành thanh tra cần phải nghiên cứu, xây dựng và triển khai thực hiện đề án về nâng cao chất lượng công tác đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ, Thanh tra viên của các cơ quan Thanh tra nhà nước. Hoạt động đào tạo, bồi dưỡng sẽ hướng vào 2 nhóm đối tượng chính:

Một là, thực hiện công tác đào tạo, nâng cao nhận thức, kỹ năng số cho cán bộ công chức của ngành thanh tra, qua đó nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng làm việc cho đội ngũ cán bộ thanh tra về công nghệ thông tin, thích ứng với việc đổi mới phương thức hoạt động thanh tra theo hướng các Đoàn thanh tra sẽ tiến hành thu thập thông tin, tài liệu, khai thác các dữ liệu điện tử từ đối tượng thanh tra thay vì phương pháp truyền thống hiện nay.

Hai là, đào tạo các chuyên gia chuyển đổi số, nhất là nhân lực phụ trách phát triển nền tảng số trong ngành thanh tra./.

TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA NHÀ NƯỚC Ở LIÊN BANG NGA VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

■ TS. Lưu Hoài Bảo¹



Ảnh minh họa Cơ quan Thanh tra thuế Liên bang Nga.

Nguồn: <https://nalogovaya.ru/>

1. Khái quát về pháp luật và nguyên tắc tổ chức, hoạt động thanh tra Nhà nước ở Liên bang Nga

Pháp luật điều chỉnh hoạt động thanh tra nhà nước ở Liên bang Nga hiện nay, về cơ bản, thực hiện theo Luật Thanh tra nhà nước và địa phương Liên bang Nga được sửa đổi, bổ sung năm 2020 và có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2022.

Luật Thanh tra Nhà nước và địa phương ở Liên bang Nga quy định nội dung cơ bản về các mối quan hệ trong tổ chức và thực hiện thanh tra nhà nước, thanh tra địa phương thuộc liên bang, đảm bảo quyền của công dân và tổ chức với tư cách là những người bị thanh tra, kiểm soát. Luật mới đã sửa đổi, bổ sung các quy định về các biện pháp cưỡng chế hành chính. Ngoại lệ là các biện pháp cưỡng

1. Trường Đại học Luật Hà Nội

chế hành chính và pháp lý nhằm thực hiện các nhiệm vụ tố tụng trong các vụ án vi phạm hành chính¹. Những trường hợp này không thuộc thẩm quyền của cơ quan nội vụ. Ngoài quyền thực hiện các biện pháp kiểm soát theo Luật thanh tra Nhà nước và địa phương còn có một số quyền hạn khác, như xác minh các thông báo về các hành vi vi phạm hành chính, quyền và nghĩa vụ pháp lý, để thực hiện các hoạt động thanh tra và phòng ngừa (theo quy định của Điều 23.3, Điều 28.3, Bộ Luật Vi phạm hành chính của Liên bang Nga).²

Luật Thanh tra Nhà nước và địa phương ở Liên bang Nga quy định về hệ thống nguyên tắc thanh tra tại Chương II. Hệ thống nguyên tắc được đề ra là kết quả của quá trình đánh giá, rút kinh nghiệm từ hoạt động cải cách hoạt động thanh tra, kiểm tra ở Liên bang Nga. Các nguyên tắc này phản ánh các hướng ưu tiên của việc cải cách thanh tra, kiểm tra. Việc đưa ra một hệ thống phòng ngừa toàn diện đã được phản ánh trong nguyên tắc hoạt động thanh tra, kiểm tra là yêu cầu bắt buộc, bên cạnh đó là việc lựa chọn các biện pháp thanh tra, kiểm tra sau này và tiến trình sẽ được áp dụng cho chủ thể được thanh tra, kiểm tra. Các biện pháp áp dụng đối với đối tượng bị thanh tra, kiểm tra phải tương xứng với bản chất của hành vi vi phạm. Các hoạt động thanh tra, kiểm tra chỉ nên giới hạn ở những hoạt động và hành động cần thiết để đảm bảo tuân thủ những yêu cầu bắt buộc.

Một số nguyên tắc quan trọng khác cũng được đề cập đến trong Luật này như: nguyên tắc hợp pháp và minh bạch (Điều 7), nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, tôn trọng phẩm giá của cá nhân, danh dự của những người bị kiểm tra, giám sát (Điều 10), nguyên tắc không lạm dụng quyền (Điều 11), nguyên tắc tuân thủ pháp luật được bảo vệ bí

mật (Điều 12) và nguyên tắc hiệu quả trong việc thực hiện kiểm soát (giám sát) của nhà nước, kiểm soát ở địa phương (Điều 14).

Nguyên tắc hợp pháp và minh bạch xác định các hoạt động tổ chức và thực hiện quyền kiểm soát ở Liên bang Nga phải được tiến hành nghiêm ngặt phù hợp với pháp luật về thanh tra nhà nước, địa phương và trong thẩm quyền của cơ quan công quyền. Các quy định của nguyên tắc hợp pháp yêu cầu cán bộ của các cơ quan thanh tra, kiểm tra tuân thủ các quy định của pháp luật và các hành vi pháp lý điều chỉnh khác, đồng thời đảm bảo việc thực hiện các quyền và bảo vệ lợi ích của các chủ thể được thanh tra.

Nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, tôn trọng nhân phẩm, uy tín của người bị thanh tra, yêu cầu thanh tra viên phải thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ các quyền và tự do của người tham gia vào quá trình thanh tra, kiểm tra trong việc thực hiện hoạt động thanh tra, kiểm tra. Để làm được điều này, trách nhiệm của các đơn vị thanh tra cần phải giải thích quyền, nghĩa vụ cho bên bị thanh tra hiểu và đảm bảo khả năng thực hiện các quyền này.

Nguyên tắc thực hiện nhanh chóng cũng được đề cập trong Luật Thanh tra nhà nước và địa phương ở Liên bang Nga. Thời gian thanh, kiểm tra cần thực hiện đúng quy định pháp luật, tránh trường hợp kéo dài, ngoại trừ một số trường hợp luật định nhưng cần thông báo trước và giải thích cho bên bị thanh tra, kiểm tra biết.

2. Tổ chức, hoạt động thanh tra Nhà nước ở Liên bang Nga

Thứ nhất, hệ thống thông tin quản lý thanh tra nhà nước và địa phương được thực hiện

1. Для целей настоящего Федерального закона к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю не относятся: 3) производство и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях; Статья 1. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в Российской Федерации)

2. Зырянов С. М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9.

trên cơ sở Sổ đăng ký thanh tra. Theo đó, Sổ này đăng ký thống nhất các loại thanh tra, các hoạt động kiểm soát (giám sát), hệ thống thông tin (hệ thống con của hệ thống thông tin nhà nước) về kháng cáo trước khi xét xử, đăng ký kết luận xác nhận việc tuân thủ các yêu cầu bắt buộc, hệ thống thông tin của các cơ quan thanh tra.

Thứ hai, khi tổ chức và thực hiện thanh tra nhà nước và địa phương, cơ quan thanh tra phối hợp với các cơ quan nhà nước khác và chính quyền địa phương về các vấn đề sau: Lập kế hoạch chung và thực hiện các biện pháp phòng ngừa và các biện pháp kiểm soát (giám sát); Thành lập và tổ chức công việc của các ủy ban liên bộ phận (nhóm công tác), bao gồm việc xác định và đạt được các giá trị mục tiêu của các chỉ số hoạt động chính của liên bộ phận đối với các loại thanh tra; Thông báo về kết quả của các biện pháp phòng ngừa đang thực hiện và các biện pháp thanh tra; và các vấn đề khác về hợp tác liên ngành.

Thứ ba, các cơ quan thanh tra có quyền ký kết các thỏa thuận với nhau, cũng như với các cơ quan nhà nước khác và các cơ quan tự quản địa phương về việc tổ chức và thực hiện thanh tra của nhà nước và địa phương, kể cả về các vấn đề cùng thực hiện các biện pháp phòng ngừa và các hoạt động thanh tra.

Thứ tư, cơ quan thanh tra đảm bảo tổ chức theo dõi liên tục (thu thập, xử lý, phân tích và hạch toán) thông tin được sử dụng để đánh giá và quản lý rủi ro gây ra thiệt hại.

Thứ năm, các hình thức, tần suất của các biện pháp thanh tra theo kế hoạch liên quan đến các đối tượng kiểm soát được xếp vào nhóm rủi ro nhất định được xác định theo quy định về loại hình thanh tra tương ứng với rủi ro gây ra thiệt hại. Tần suất của các biện pháp thanh tra theo kế hoạch được xác định cho từng loại biện pháp kiểm soát (giám sát)

đối với từng loại rủi ro được quy định trong luật, cụ thể:

- Đối với các đối tượng thanh tra được phân loại là rủi ro cực cao, tần suất tối đa của các hoạt động thanh tra theo kế hoạch được thiết lập - ít nhất một, nhưng không quá hai hoạt động kiểm tra trong một năm.

- Đối với các đối tượng thanh tra được phân loại là có rủi ro cao hoặc đáng kể, tần suất trung bình của các biện pháp thanh tra theo lịch trình được thiết lập - ít nhất một biện pháp thanh tra trong bốn năm và không quá một biện pháp kiểm tra trong hai năm.

- Đối với các đối tượng thanh tra được phân loại là rủi ro trung bình, tần suất tối thiểu của các biện pháp kiểm tra theo lịch trình được thiết lập - ít nhất một biện pháp kiểm tra trong sáu năm và không quá một biện pháp kiểm tra trong ba năm.

- Các hoạt động thanh tra có kế hoạch đối với các đối tượng kiểm tra được phân loại là rủi ro thấp thì không được thực hiện.

Từ quy định pháp luật và thực tiễn tổ chức hoạt động thanh tra, kiểm tra cho thấy, trước đây, hệ thống pháp luật về thanh tra ở Liên bang Nga chưa xác định đúng vị trí và vai trò của các hoạt động thanh tra, kiểm tra trong hệ thống hành chính công nói chung cũng như sự đóng góp của việc thực hiện các chức năng thanh tra, kiểm tra trong hoạt động cải cách hành chính¹. Luật Thanh tra nhà nước và địa phương Liên bang Nga sửa đổi đã thay đổi cách tiếp cận và đánh giá đúng vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan thanh tra. Do vậy, để xác định đúng vai trò, vị trí, chức năng của thanh tra cần có hoạt động đánh giá hiệu lực và hiệu quả của các hoạt động thanh tra, kiểm tra bao gồm cả hoạt động của các cơ quan và tổ chức nhà nước².

Một trong những vấn đề quan trọng trong thực tiễn đánh giá hiệu lực và hiệu quả của

1. Минэкономразвития России, 2014

2. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. - М.: Олимп-Бизнес, 2010

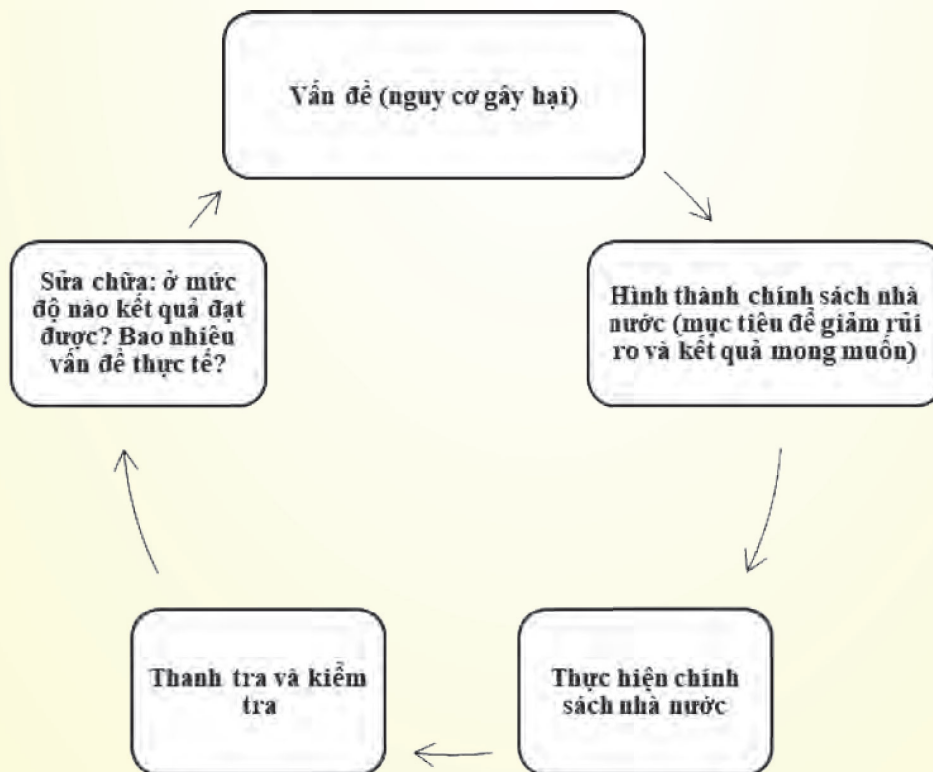
các hoạt động thanh tra, kiểm tra là phân tích việc thực hiện các chức năng liên quan “biệt lập” với quy trình thanh tra của nhà nước và quản lý nói chung. Trong khi đó, việc thực hiện thanh tra, kiểm tra là một giai đoạn trong quy trình quản lý tổng thể nhằm đạt được mục tiêu của chính sách công trong một lĩnh vực cụ thể.

Dựa trên một chu kỳ chung của hoạch định chính sách công, có thể nhận thấy, mỗi chu trình chính sách có thể được phân thành 5 giai đoạn cơ bản: thứ nhất là xác định vấn đề liên quan, phân tích rủi ro xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, pháp nhân; thứ hai là hình thành các chính sách của nhà nước áp dụng; thứ ba là giai đoạn thực hiện các chính sách đó; thứ tư là giai đoạn thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các chính sách của nhà nước; và cuối cùng là giai đoạn đánh giá hiệu quả, mức độ thực

hiện¹. Giai đoạn cuối cùng đánh giá mức độ thực hiện được mục tiêu của nhà nước, các chính sách trong một lĩnh vực cụ thể, tức là đạt được hoặc không đạt được các kết quả đã được đặt ra ở giai đoạn đưa ra các biện pháp của nhà nước quy định.

Trong 5 giai đoạn này, vai trò của giai đoạn thanh tra, kiểm tra không chỉ là kiểm tra mức độ các biện pháp đã được thông qua trước đây đang được thực hiện (bao gồm các yêu cầu bắt buộc), mà còn để đánh giá vấn đề mà các biện pháp này hướng đến có đạt được hay không so với kết quả dự kiến ban đầu của chính sách công.

Hiệu quả của các hoạt động thanh tra, kiểm tra phụ thuộc vào chất lượng của quy định (cả về quy định của các thủ tục thanh tra, kiểm tra và về phạm vi các yêu cầu đối tượng thanh tra). Có thể hình dung vấn đề qua sơ đồ số dưới đây:



Sơ đồ: Chu trình xác định hiệu quả của các hoạt động thanh tra, kiểm tra

1. Оценка Результативности И Эффективности Контрольнонадзорной Деятельности Добролюбова Е.И., Южаков В.Н 2021

Bên cạnh đó, vấn đề xác định đúng mục tiêu và hạn chế của việc thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra cũng rất quan trọng. Mục tiêu chính là bảo đảm quyền và tài sản hợp pháp của công dân, tổ chức và pháp nhân nhà nước. Để thực hiện được mục tiêu này cần giảm các rào cản thủ tục hành chính và tối ưu hóa các khoản chi ngân sách nhà nước như tính chi phí hành chính liên quan đến việc thanh tra, kiểm tra và các chi phí khác mà các bên phải chịu. Đối với các chi phí của nhà nước, điều quan trọng là phải tính đến không chỉ các chi phí cụ thể (chi phí ngân sách, chi phí lao động) cho một lần kiểm tra mà cũng là tỷ lệ chi phí thanh tra, kiểm tra thực hiện với số thiệt hại được ngăn chặn dựa trên kết quả thanh tra.

3. Một số kinh nghiệm cho tổ chức, hoạt động thanh tra ở Việt Nam

Từ việc nghiên cứu quy định pháp luật và thực tiễn tổ chức, hoạt động thanh tra của Liên bang Nga, có thể đúc rút một số kinh nghiệm về tổ chức, hoạt động thanh tra cho hoạt động thanh tra, kiểm tra ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, về tổ chức, hoạt động thanh tra cần chú trọng một số vấn đề sau đây:

- Đánh giá, chuẩn bị đối phó các vấn đề rủi ro và cách tiếp cận trong tổ chức và tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra;

- Cải tiến thủ tục các hình thức và thủ tục thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra;

- Phát triển và triển khai hệ thống đánh giá hiệu lực và hiệu quả hoạt động các cơ quan có chức năng thanh tra và kiểm tra;

- Hệ thống hóa và cập nhật các yêu cầu bắt buộc, tuân thủ đánh giá trong các hoạt động về thanh tra, kiểm tra bao gồm việc xóa bỏ các thủ tục, hoạt động không còn phù hợp và rườm rà;

- Thực hiện các biện pháp phòng ngừa nhằm mục đích ngăn chặn vi phạm các yêu cầu bắt buộc khi tiến hành thanh tra, kiểm tra;

- Thành lập, đầu tư cho các cơ sở đào tạo nghiên cứu, bồi dưỡng nghiệp vụ cho cán bộ thanh tra, kiểm tra;

- Phát triển hệ thống thông tin và minh bạch kết quả của các hoạt động thanh tra, kiểm tra trên cổng thông tin của các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra¹.

Bên cạnh đó, có thể tham khảo quy định của Liên bang Nga về Sổ đăng ký thanh tra và hạn chế thanh tra theo kế hoạch. Cụ thể: Trong quá trình đổi mới hoạt động thanh tra, kiểm tra, không thể chỉ đánh giá bằng các chỉ số định lượng và định tính. Số liệu thống kê chính thức về số lượng các hoạt động thanh tra, kiểm tra được tạo thành từ số lượng các hoạt động đã được lên kế hoạch và thanh tra đột xuất.

Thứ hai, các tiêu chí đánh giá công việc của các cơ quan thanh tra, kiểm tra cũng cần được thay đổi. Ở Liên bang Nga, trước đây, công việc của các cơ quan này vẫn được đánh giá bằng số lượng các vi phạm được phát hiện và tiền phạt đã nộp phạt. Cách tiếp cận này đã dẫn đến các hoạt động thanh tra, kiểm tra được tổ chức nhiều, ảnh hưởng đến tinh thần và vật chất của chủ thể bị thanh tra (thiên về trừng phạt và giải quyết hậu quả). Do đó, một trong những lĩnh vực cải cách trong lĩnh vực thanh tra, kiểm tra của nhà nước Liên bang Nga là triển khai hệ thống đánh giá hiệu suất và hiệu quả của các cơ quan kiểm soát và giám sát. Cách tiếp cận mới quy định hoạt động của các cơ quan thanh tra, kiểm tra sẽ được đánh giá theo quy mô, hình thức và kết quả của các biện pháp thanh tra, kiểm tra. Vì vậy, vấn đề này được thực hiện sẽ chú trọng phòng ngừa vi phạm và ngăn ngừa thiệt hại hơn là giải quyết vấn đề hậu quả sai phạm và xử phạt./.

1. Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации – 2016. Книга жалоб и предложений российского бизнеса [Электронный ресурс]. - URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/zhaloby16.pdf> (дата обращения: 23.08.2017)

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG THANH TRA CHUYÊN NGÀNH Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM

■ TS. Đinh Lương Minh Anh¹



Ảnh minh họa hoạt động thanh tra của Cơ quan quản lý an toàn và sức khỏe nghề nghiệp Hoa Kỳ (Occupational Safety and Health Administration).

Nguồn: <https://www.osha.gov/>

1. Đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra chuyên ngành ở một số quốc gia

a) Đổi mới mô hình tổ chức thanh tra chuyên ngành

Tổ chức thanh tra chuyên ngành ở các quốc gia trên thế giới hiện nay được thiết kế theo hai mô hình cơ bản sau đây: (i) thành lập hệ thống các cơ quan thanh tra chuyên trách thực hiện chức năng thanh tra chuyên

ngành, có sự độc lập tương đối so với hệ thống quản lý nhà nước; (ii) không thành lập cơ quan chuyên trách mà trao quyền thanh tra/kiểm tra trực tiếp cho chính các chủ thể thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Dù áp dụng theo mô hình nào thì các quốc gia đều phải đảm bảo một hệ thống thanh tra chuyên ngành với sự liên kết chặt chẽ và thống nhất trong hoạt động giữa các chủ thể thực hiện quyền thanh tra. Để đảm bảo điều này, hai giải pháp chính thường được áp dụng là thành

1. Đại học Nội vụ

lập một cơ quan đầu mối, chịu trách nhiệm điều hành, quản lý thống nhất hoạt động thanh tra; hoặc/và, hợp nhất một số cơ quan có cùng chức năng thanh tra hoặc có lĩnh vực, chuyên môn tương đối gần nhau, qua đó giảm số lượng cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền trong hoạt động thanh tra.

Ví dụ của mô hình thứ nhất, Uzbekistan thành lập một cơ quan chịu trách nhiệm đầu mối quản lý nhà nước trong lĩnh vực thanh tra thông qua Quyết định của Tổng thống vào năm 1996, sau đó là đạo luật năm 1998. Hội đồng Nhà nước cộng hòa điều phối thanh tra (*The Republican Inspectorate Coordination Council: RICC*) có nhiệm vụ chính tăng cường hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra nhằm mục tiêu cải thiện môi trường kinh doanh. RICC được trao thẩm quyền phê duyệt kế hoạch hoạt động của toàn bộ các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành-kiểm tra hành chính. Theo đó, tất cả các cuộc thanh tra phải được sự chấp thuận của cơ quan này mới có thể tiến hành. Các cơ quan, tổ chức thực hiện chức năng thanh tra chịu trách nhiệm báo cáo RICC về kết quả nhiệm vụ thanh tra được giao¹.

Tại Latvia, Hội đồng điều phối hoạt động thanh tra (*Inspectorate Coordination Council: ICC*) có nhiệm vụ chính là thúc đẩy chia sẻ thông tin và tăng cường sự phối hợp giữa thanh tra các ngành với nhau, xây dựng kế hoạch tổ chức các cuộc thanh tra liên ngành².

Từ năm 2002, Slovenia đã thành lập Hội đồng thanh tra nhà nước (*Inspection Council*) có địa vị pháp lý là một cơ quan liên bộ thuộc Chính phủ được giao nhiệm vụ chỉ đạo sự

phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị, tổ chức thanh tra trong tất cả mảng hoạt động từ kết nối, chia sẻ thông tin, dữ liệu đến thực hiện hoạt động thanh tra³.

Một giải pháp tương đối phổ biến được nhiều quốc gia áp dụng, đó là việc hợp nhất nhiều cơ quan có chức năng thanh tra chuyên ngành vào một cơ quan mới, hoặc loại bỏ một cơ quan và lồng ghép chức năng thanh tra của cơ quan này vào một cơ quan khác. Khác với mô hình thứ nhất, mô hình này tạo ra sự thay đổi đáng kể trong tổ chức bộ máy thanh tra khi làm giảm số lượng cơ quan trong lĩnh vực này, do vậy được đánh giá cao ở khía cạnh tinh giản bộ máy, tiết kiệm ngân sách hoạt động thanh tra. Số lượng cơ quan có thẩm quyền giảm xuống kéo theo việc giảm số lượng các cuộc thanh tra, từ đó tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp cũng được hưởng lợi nhờ giảm gánh nặng chi phí, thời gian bị thanh tra, kiểm tra.

Tại Pháp, Tổng Thanh tra về các vấn đề xã hội (*Inspection générale des affaires sociales: IGAS*) được thành lập theo Nghị định số 67-390 ngày 11/05/1967 hợp nhất ba cơ quan thanh tra được thành lập trước đó là Thanh tra Bộ y tế và dân cư (*Inspection générale du ministère de la santé publique et de la population*); Thanh tra Bảo hiểm xã hội (*Inspection générale de la sécurité sociale*) và Thanh tra lao động (*Inspection générale du travail*). IGAS có địa vị pháp lý độc lập so với các cơ quan thuộc Chính phủ, chịu trách nhiệm chung trong lĩnh vực thanh tra các vấn đề xã hội, bao gồm cả thanh tra nội bộ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến các vấn đề xã hội đối với các cơ quan nhà

1. B. Taymetov (2006), *Experience of Inspection in Uzbekistan, Small and Medium Business in Belarus*, No 23

2. Jacqueline Coolidge, Lars Grava, Sanda Putnina (2005), *Case Study: Inspectorate Reform in Latvia 1999-2003*, tr.24-26.

3. Tarik Sahovic & Polona Kovac (2010), *Inspection Reform (s) in Slovenia, draft Case Study*, tr.29.

nước (hay thanh tra hành chính) và thanh tra chuyên ngành đối với tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực này.¹

b) Cải thiện hiệu lực, hiệu quả hoạt động thanh tra chuyên ngành

Tăng cường hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra có thể coi là vấn đề trọng tâm trong đổi mới hoạt động thanh tra và đã được cụ thể hóa bằng nhiều công cụ, giải pháp khác nhau, nhưng có thể tóm tắt trong ba nhóm chính: (i) kiểm soát số lượng, tần suất, thời gian thực hiện thanh tra; (ii) kiểm soát hoạt động thanh tra theo danh mục thanh tra/kiểm tra và biên bản công tác thanh tra; (iii) áp dụng quy trình đánh giá rủi ro trong hoạt động thanh tra.

- *Kiểm soát số lượng, tần suất, thời gian thực hiện thanh tra*

Không chỉ ở Việt Nam mà ở gần như ở khắp các quốc gia, người dân, doanh nghiệp luôn trông đợi các cuộc thanh tra giảm bớt về số lượng, tần suất cũng như thời gian thực hiện. Đáp ứng nguyện vọng này, một số quốc gia giới hạn số cuộc thanh tra trong một năm đối với một doanh nghiệp, tổ chức. Ví dụ, từ năm 2001, Luật doanh nghiệp quy định các cơ quan thanh tra của Gruzia không thể tiến hành thanh tra 2 lần/năm với cùng một đối tượng và nội dung thanh tra. Bosnia & Herzegovina cũng có quy định tương tự vào năm 2005.²

Một số quốc gia khác lại tiếp cận theo hướng quy định số ngày tối đa/lần thanh tra.

Ví dụ, ở Armenia, một đoàn thanh tra chỉ được làm việc tối đa trong 15 ngày đối với một cuộc thanh tra. Trong khi đó, với việc thông qua Luật tự do kinh doanh vào năm 2004, Ba Lan quy định các doanh nghiệp chỉ có thể bị thanh tra tối đa 04 tuần/năm. Mỗi đoàn trong một lần công tác chỉ được thanh tra 12 ngày làm việc đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ, 48 ngày đối với doanh nghiệp lớn.³

- *Kiểm soát hoạt động thanh tra theo danh mục thanh/kiểm tra và biên bản công tác thanh tra*

Những năm trở lại đây, nhiều quốc gia đã áp dụng cơ chế “checklist” (tạm gọi là danh mục thanh, kiểm tra) với mục đích chi tiết hóa các nội dung thanh tra nhằm kiểm soát tốt hơn kết quả trước, trong và sau khi thực hiện một cuộc thanh tra. Điều này góp phần làm tăng tính minh bạch và giải trình của hoạt động thanh tra, đồng thời được xem là công cụ bảo đảm các thanh tra viên thực hiện đầy đủ (không thừa, không thiếu) các nội dung dự kiến khi thanh tra. “Checklist” sẽ được cung cấp và công bố với đối tượng thanh tra trước khi tiến hành thanh tra; kế tiếp được tích dấu (đối với các mục đã hoàn thành việc thanh, kiểm tra) trong thời gian tiến hành thanh tra; cuối cùng được ký bởi người chịu trách nhiệm của đối tượng thanh tra khi kết thúc thanh tra. Các quốc gia đã áp dụng tương đối thành công giải pháp mang tính kỹ thuật này có thể kể đến là Jordan (trong các lĩnh vực môi trường, lao động, vệ sinh an toàn thực phẩm)⁴; Belarus (trong các lĩnh vực phòng

1. Địa vị pháp lý, thẩm quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn của IGAS được quy định trong các văn bản: Luật số 96-452 ngày 28/05/1996; Nghị định số 2011-931 ngày 01/08/2011.

2. Tarik Sahovic, *Inspection Reform(s)*, t.lđđ.

3. Poland: *The Trade Inspection Reform*: <https://www.cmslawnow.com/?&MSHiC=65001&L=10&W=trade%20in-spection>

4. *Jordan Inspection Reform, Interregional Seminar, Kiev, Ukraine, 2008.*

cháy, chữa cháy, vệ sinh và an toàn lao động¹. Mexico thậm chí còn công bố công khai danh mục này trước khi tiến hành thanh tra².

Bên cạnh “checklist”, một giải pháp khác cũng được thử nghiệm áp dụng là Biên bản công tác thanh tra (*Inspection Registration Books: IRB*). Khác với checklist chỉ được điền bởi một bên (chủ thể có thẩm quyền thanh tra), IRB được điền bởi cả đối tượng thanh tra và người có thẩm quyền thanh tra. Phần nội dung của người có thẩm quyền thanh tra bao gồm các thông tin cơ bản như: thông tin Trường đoàn, thành viên, căn cứ pháp lý tiến hành hoạt động thanh tra (Quyết định thanh tra); mục đích, phạm vi và kết quả thanh tra. Về phía đối tượng thanh tra, điểm đáng chú ý là trong IRB có mục mà đối tượng thanh tra được quyền bày tỏ đồng ý hay không đồng ý với kết luận của Đoàn thanh tra. Các quốc gia đã và đang áp dụng hiệu quả IRB trong hoạt động thanh tra là Nga, Tajikistan, Uzbekistan, Moldova...³

- Đánh giá rủi ro khi tiến hành thanh tra

Một giải pháp tương đối căn bản liên quan đến việc đổi mới phương thức thực hiện thanh tra, đó là việc xác định đối tượng thanh tra dựa trên phân tích, phân loại và đánh giá rủi ro của các đối tượng này. Rủi ro trong trường hợp này được hiểu là mức độ hay khả năng vi phạm quy định quản lý chuyên ngành, xâm hại đến lợi ích công được Nhà nước bảo vệ đối với một hành vi, hoạt động của một tổ chức, cá nhân trong một lĩnh vực cụ thể. Sự phát triển của hạ tầng kỹ thuật và công nghệ cũng giúp cho việc phân tích và đánh giá rủi ro trở nên chính xác, khách quan và đáng tin cậy. Do vậy, tổ chức thực hiện hoạt động thanh tra căn cứ trên mức độ rủi ro được áp dụng ở nhiều quốc gia phát triển

và đang được nghiên cứu để xúc tiến ở các quốc gia đang phát triển.

Trước khi tiến hành đổi mới, hoạt động thanh tra của Cơ quan quản lý an toàn và sức khỏe nghề nghiệp (*Occupational Safety and Health Administration: OSHA*) tại Hoa Kỳ dựa trên 03 yếu tố chính: khiếu nại của người lao động; số lượng tai nạn; hoặc phát hiện vi phạm thông qua thanh, kiểm tra ngẫu nhiên. Những yếu tố này không cung cấp đủ dữ liệu để thiết kế các cuộc thanh tra theo đúng đối tượng, lĩnh vực đòi hỏi mức độ kiểm tra cao. Kết quả là qua nhiều năm, số lượng các tai nạn lao động không có chiều hướng giảm xuống. Sau khi đổi mới, cho đến nay, hoạt động của OSHA được tổ chức dựa trên một chu trình giám sát tinh vi, trên cơ sở kết quả phân tích nhiều bộ chỉ số khác nhau của máy tính, nhằm xác định mục tiêu, đối tượng thanh tra một cách trọng tâm, trọng điểm. Chu trình giám sát ứng dụng khoa học, công nghệ cho phép OSHA phân loại những doanh nghiệp, tổ chức có hồ sơ pháp lý “xấu” (số lượng các vi phạm hay tai nạn lao động lớn hoặc có chiều hướng tăng qua các năm). Việc phân tích rủi ro trải qua 02 cấp độ: Cấp độ thứ nhất xác định lĩnh vực ưu tiên tiến hành thanh tra (theo chu kỳ 05 năm). Cấp độ thứ hai xác định các doanh nghiệp có nguy cơ cao trong lĩnh vực đó. Ví dụ, lĩnh vực xây dựng có nguy cơ xảy ra tai nạn cao hơn so với lĩnh vực phân phối, bán lẻ. Trong lĩnh vực xây dựng, các công trình có độ cao lớn, nhiều tầng sẽ có rủi ro tai nạn hơn các công trình thấp...⁴

Tại Latvia, ICC thiết lập hệ thống dữ liệu cho phép xây dựng danh sách các cuộc thanh tra tiến hành trong năm theo thứ tự ưu tiên mức độ rủi ro vi phạm từ cao xuống thấp. Đặc biệt, hệ thống này có cơ chế đánh giá,

1. *Inspection Reform - Belarus, Interregional Seminar, Kiev, Ukraine, 2008.*

2. *Scott Jacobs & Cesar Cordova (2005): tldd, tr.23-24.*

3. *Inspections Reforms: Do Models Exist? Investment Climate Advisory Services of The World Bank, tr.24, 2010.*

4. *Scott Jacobs & Cesar Cordova (2005), tldd, tr.27.*

xếp loại các doanh nghiệp theo lịch sử tuân thủ, chấp hành pháp luật. Theo logic, những doanh nghiệp có điểm số và thứ hạng tuân thủ cao sẽ không thuộc diện “ưu tiên”, do vậy sẽ tránh được các cuộc thanh, kiểm tra. Điều này đồng nghĩa sẽ giảm chi phí, thời gian, qua đó cho phép doanh nghiệp tập trung nguồn lực cho hoạt động chuyên môn của mình.¹

2. Một số kinh nghiệm đối với Việt Nam

Về tổ chức thanh tra chuyên ngành, với hệ thống các cơ quan thanh tra chuyên ngành tương đối đồ sộ như hiện nay, vấn đề thanh tra, kiểm tra đã và đang là gánh nặng lớn đối với doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân Việt Nam, đặc biệt khi nội dung thanh, kiểm tra bị trùng lặp, cùng với hiện tượng cán bộ lợi dụng công tác thanh tra, kiểm tra để nhũng nhiễu... Trong bối cảnh đó, việc thiết lập một cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm điều phối công tác thanh tra hay việc sáp nhập, hợp nhất nhiều cơ quan thanh tra chuyên ngành (qua đó làm giảm số lượng cuộc thanh tra) là những kinh nghiệm quốc tế có giá trị mà Việt Nam có thể tham khảo.

Việc thành lập cơ quan chuyên trách đầu mối trung ương hay hợp nhất các cơ quan thanh tra chuyên ngành hoặc cơ quan thực hiện chức năng chuyên ngành đòi hỏi quá trình nghiên cứu để hiện thực hóa, giải pháp khả thi là triệt để giao nhiệm vụ cho cơ quan thanh tra tỉnh, thành phố trong việc làm đầu mối kiểm soát các hoạt động thanh, kiểm tra doanh nghiệp trên địa bàn, kể cả các cuộc thanh, kiểm tra của cơ quan trung ương. Theo đó, mọi cuộc thanh tra theo kế hoạch phải được thông báo trước cho cơ quan thanh tra cấp tỉnh để sắp xếp và bố trí nhằm đạt 03 mục tiêu: (1) giảm số lần và thời gian thanh tra; (2) không thanh, kiểm tra trùng lặp; (3) tăng tối đa số đoàn liên ngành, thay vì mỗi đơn vị tiến

hành riêng lẻ. Thanh tra tỉnh, thành phố cũng chịu trách nhiệm kiểm soát nội dung thanh tra, kiểm tra giới hạn trong phạm vi quản lý nhà nước được giao.

Về việc cải thiện hiệu lực, hiệu quả của hoạt động thanh tra chuyên ngành, trong bối cảnh cải cách thủ tục hành chính, các thủ tục tiến hành hoạt động thanh tra chuyên ngành cần đơn giản, tránh gây phiền hà, ảnh hưởng đến hoạt động của các cơ quan, tổ chức, ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh tế và đời sống của người dân.

Các nhóm giải pháp đã phân tích từ kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới cũng hướng tới mục tiêu này, do vậy sẽ có giá trị tham khảo hữu ích đối với việc đổi mới hoạt động thanh tra chuyên ngành Việt Nam. Trong số đó, nổi bật nhất là việc áp dụng quy trình quản lý rủi ro trong hoạt động thanh tra. Trên thực tế, một số lĩnh vực, ngành hiện nay cũng bắt đầu quan tâm và áp dụng cơ chế này trong hoạt động thanh tra. Điển hình tốt có thể nhắc đến là lĩnh vực thuế. Ngoài lĩnh vực thuế, hải quan và thủ tục cấp chứng nhận xuất xứ của Bộ Công Thương cũng đã áp dụng quản lý rủi ro. Các lĩnh vực khác như xây dựng, môi trường đều mới trong giai đoạn nghiên cứu, tìm hiểu, thậm chí còn chưa có kế hoạch xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung. Đây là những bước đi rất chậm và cần được đẩy mạnh hơn. Chính phủ cần tổ chức thêm nhiều hội nghị với sự tham gia của lãnh đạo các bộ, ngành nhằm nâng cao nhận thức về quản lý rủi ro trong quản lý nói chung, đồng thời nên có chiến lược, giao nhiệm vụ cụ thể để các bộ ngành tập trung cho việc ứng dụng quản lý rủi ro trong hoạt động thanh tra. Sau khi Luật Thanh tra sửa đổi được ban hành, cần nghiên cứu bổ sung các nguyên tắc quản lý rủi ro vào nghiệp vụ thanh tra, kiểm tra trong các văn bản hướng dẫn thi hành./.

1. Jacqueline Coolidge, Lars Grava, Sanda Putnina (2005), *tlđđ*, tr.26-29.

MỘT SỐ THÔNG TIN, SỐ LIỆU LIÊN QUAN ĐẾN NGÀNH THANH TRA Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN 2016-2021

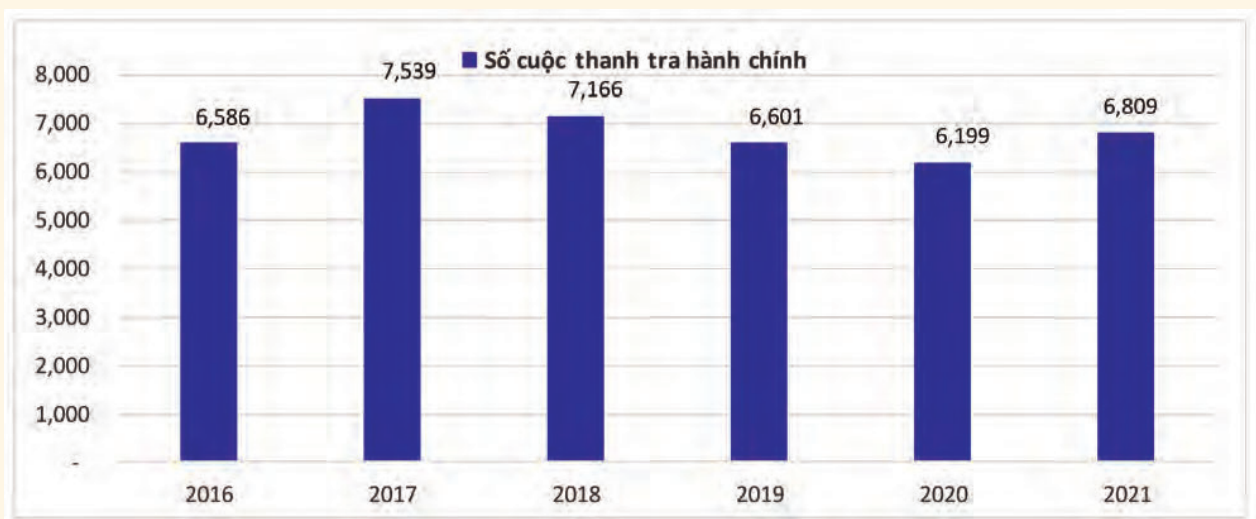
■ Chu Quang Lưu¹

I. Hoạt động ngành thanh tra ở Việt Nam giai đoạn 2016-2021

1. Thanh tra hành chính²

Thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trực thuộc trong việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao (theo Khoản 2, Điều 3 Luật Thanh tra năm 2010).

Kết quả thống kê cho thấy (Biểu đồ 1), từ năm 2016 đến năm 2021 toàn ngành thanh tra đã triển khai được 40.900 cuộc thanh tra hành chính. So sánh kết quả hàng năm cho thấy, số cuộc thanh tra hành chính cao nhất trong giai đoạn này là trong hai năm 2017 với 7.539 cuộc và 2018 với 7.166 cuộc, năm có số thanh tra hành chính thấp nhất đó là năm 2020 với 6.199 cuộc.

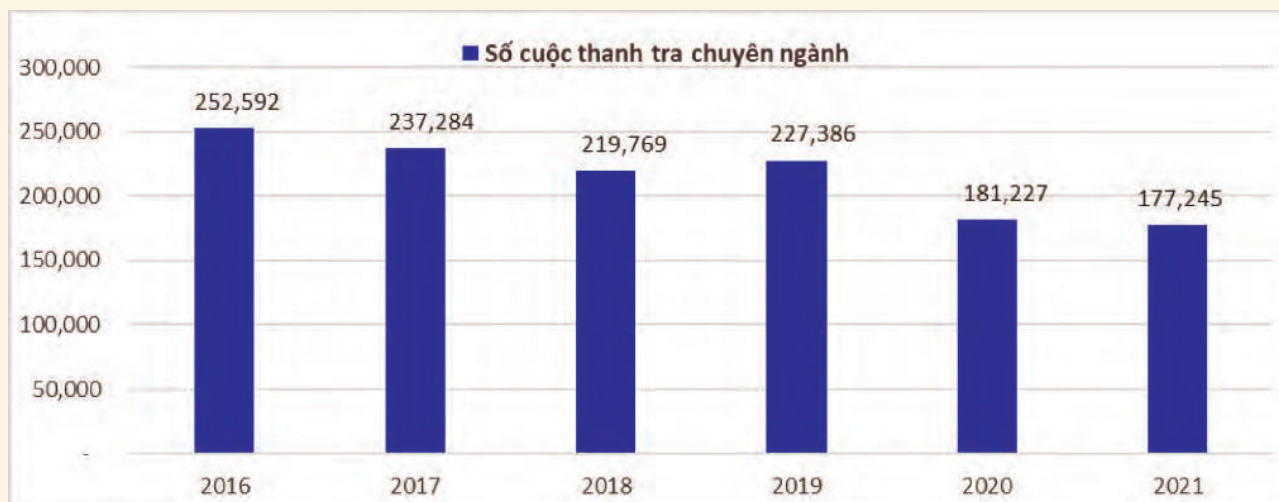


Biểu đồ 1. Về số cuộc thanh tra hành chính giai đoạn 2016-2021

1. Chuyên viên chính, Thư viện Quốc hội

2. Thông tin số liệu được tác giả tổng hợp từ các Báo cáo tổng kết ngành thanh tra từ các năm 2016 đến 2021.

Nguồn: Thanh tra Chính phủ (thanhtra.gov.vn)



Biểu đồ 2. Về số cuộc thanh tra chuyên ngành giai đoạn 2016-2021

2. Thanh tra chuyên ngành¹

Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn – kỹ thuật, quy tắc quản lý thuộc ngành, lĩnh vực đó (theo quy định của Khoản 2, Điều 3, Luật Thanh tra năm 2010).

Từ năm 2016 đến năm 2021, có tới 1.295.503 cuộc thanh tra chuyên ngành đã được thực hiện. Qua số liệu thống kê ở Biểu đồ 2 cho thấy, số cuộc thanh tra chuyên ngành hàng năm có xu hướng giảm dần so với các năm trước đó. Đặc biệt, theo báo cáo của Thanh tra Chính phủ có thể thấy số cuộc thanh tra chuyên ngành của hai năm 2020 và 2021 giảm so với các năm trước đó, nguyên nhân có thể là vì nhiều đơn vị phải tạm dừng các cuộc thanh tra hoặc triển khai chậm so

với kế hoạch thanh tra do ảnh hưởng của dịch bệnh Covid-19².

II. Về phát hiện và xử lý vi phạm về kinh tế qua công tác thanh tra

1. Phát hiện vi phạm về kinh tế³

Trong giai đoạn 2016 – 2021, toàn ngành thanh tra đã phát hiện các vụ việc vi phạm về kinh tế, với số tiền là 598,914 nghìn tỷ đồng và 93,572 nghìn ha đất. Số liệu thống kê cho thấy (Biểu đồ 3), số tiền đã được phát hiện qua các vụ việc vi phạm về kinh tế tăng mạnh trong 03 năm gần đây (từ 2019 đến 2021), tổng số tiền là 438,814 nghìn tỷ đồng, tăng 234.1% so với 03 năm trước đó là các năm từ 2016 đến 2018 (với tổng số tiền 160,1 nghìn tỷ đồng).

2. Kiến nghị thu hồi về ngân sách nhà nước⁴

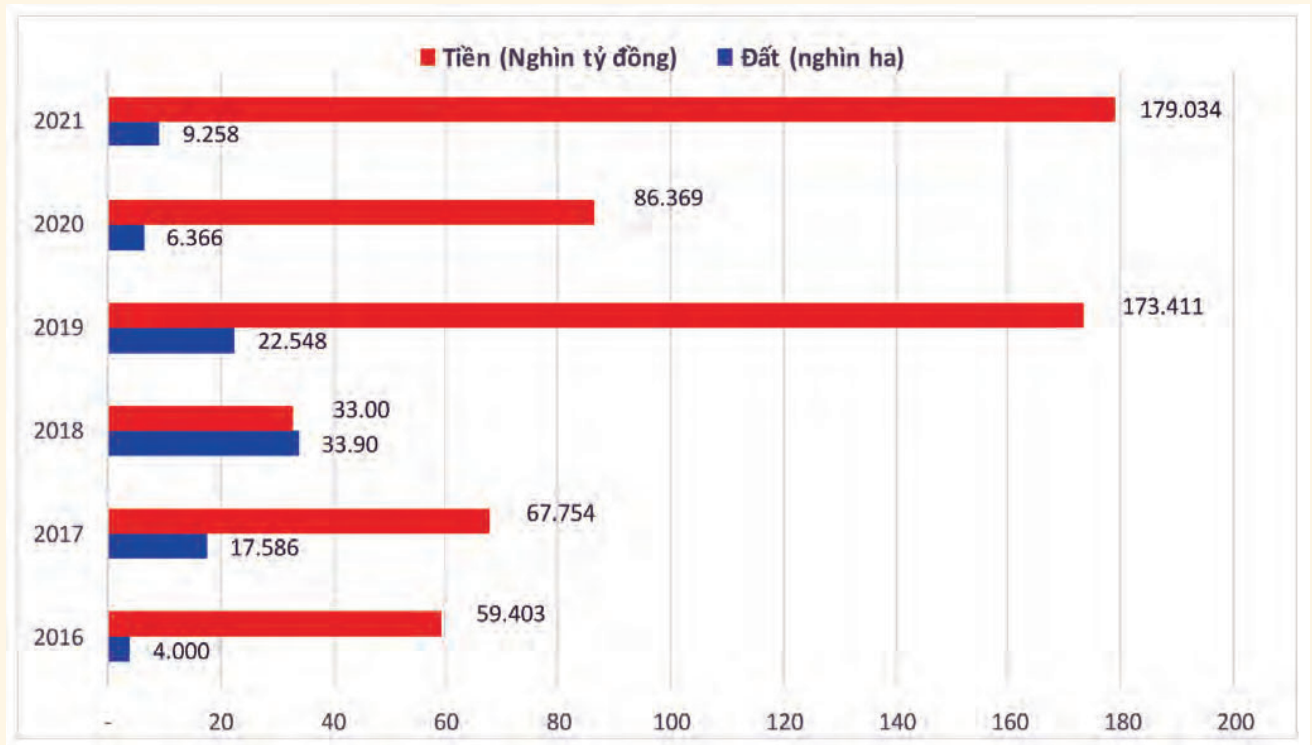
Biểu đồ 4 cho thấy, qua công tác thanh tra, trong giai đoạn 2016-2021 toàn ngành

1. Thông tin số liệu được tác giả tổng hợp từ các Báo cáo tổng kết ngành thanh tra từ các năm 2016 đến 2021. Nguồn: Thanh tra Chính phủ (thanhtra.gov.vn)

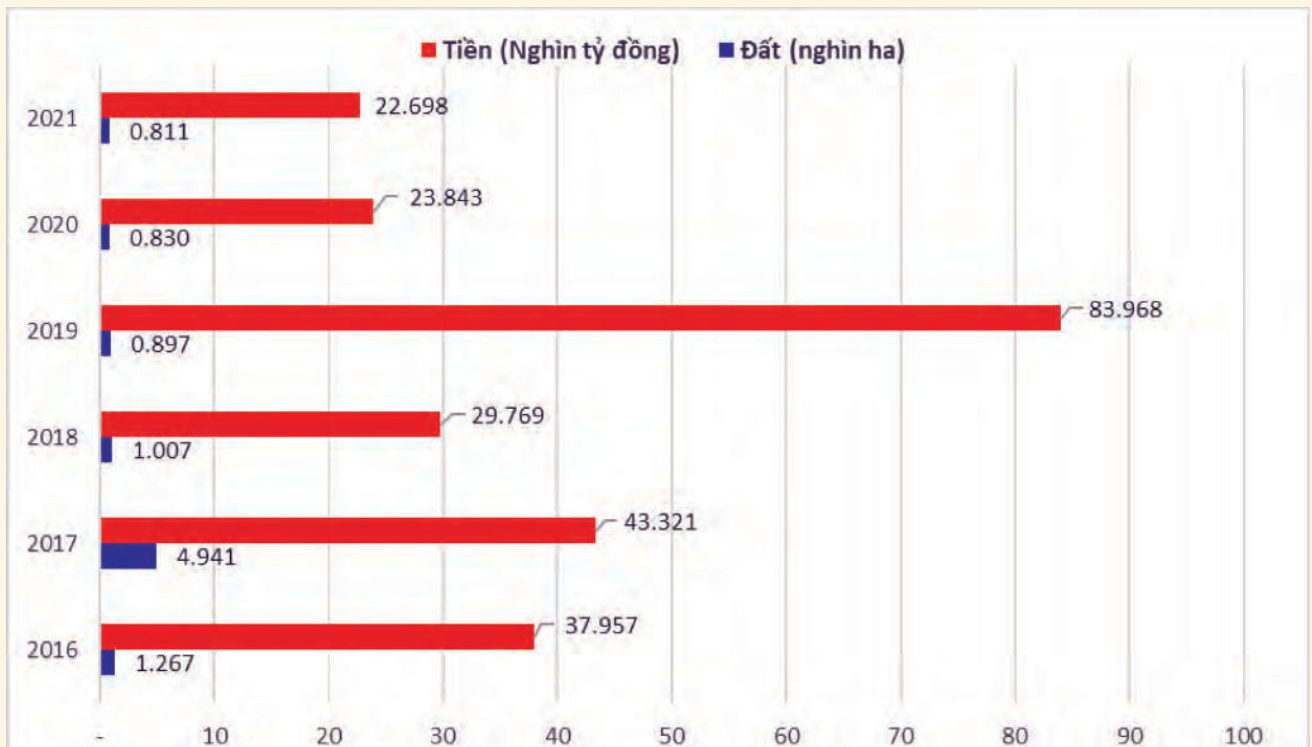
2. Báo cáo tại Hội nghị trực tuyến toàn quốc tổng kết công tác năm 2021 và triển khai nhiệm vụ công tác năm 2022 của ngành Thanh tra ngày 12/01/2022.

3. Thông tin số liệu được tác giả tổng hợp từ các Báo cáo tổng kết ngành thanh tra từ các năm 2016 đến 2021. Nguồn: Thanh tra Chính phủ (thanhtra.gov.vn)

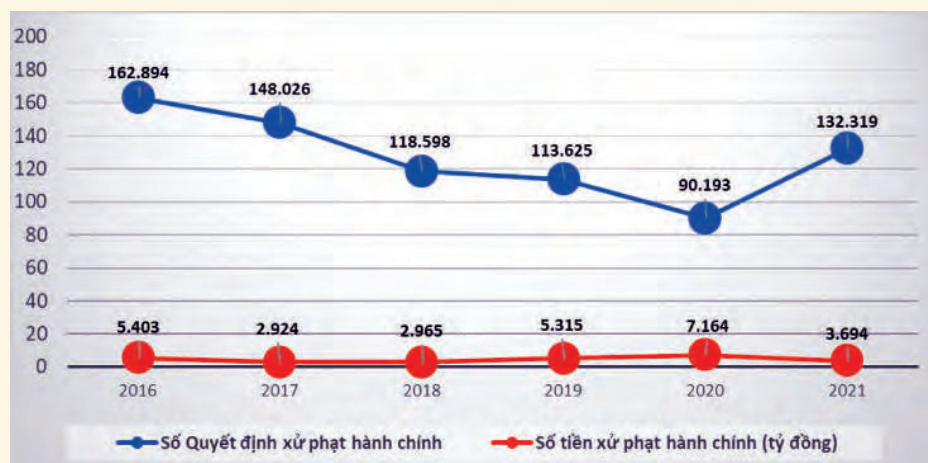
4. Thông tin số liệu được tác giả tổng hợp từ các Báo cáo tổng kết ngành thanh tra từ các năm 2016 đến 2021. Nguồn: Thanh tra Chính phủ (thanhtra.gov.vn)



Biểu đồ 3. Về phát hiện vi phạm về kinh tế qua công tác thanh tra giai đoạn 2016-2021



Biểu đồ 4. Về kiến nghị thu hồi về ngân sách nhà nước qua công tác thanh tra giai đoạn 2016-2021



Biểu đồ 5. Việc Ban hành Quyết định và xử phạt vi phạm hành chính qua công tác thanh tra giai đoạn 2016-2021

thanh tra đã kiến nghị thu hồi về ngân sách nhà nước do vi phạm về kinh tế với số tiền 241,556 nghìn tỷ đồng (chiếm 40.3%) và 9,759 nghìn ha đất (chiếm 40.3%). Số còn lại được cơ quan thanh tra đề nghị xuất toán, loại khỏi giá trị quyết toán do chưa thực hiện đúng quy định và đề nghị cấp có thẩm quyền xem xét xử lý theo quy định của pháp luật.

III. Việc Ban hành Quyết định và xử phạt vi phạm hành chính qua công tác thanh tra

Kết quả thống kê cho thấy (Biểu đồ 5), trong giai đoạn 2016-2021 toàn ngành thanh tra đã ban hành tổng số 765.655 Quyết định xử phạt hành chính các tổ chức cá nhân với tổng số tiền là 27.465 tỷ đồng.

IV. Kết quả công tác tiếp công dân, xử lý đơn và giải quyết khiếu nại, tố cáo¹

Về công tác tiếp công dân, xử lý đơn, giải quyết khiếu nại, tố cáo, theo số liệu báo cáo tổng kết ngành thanh tra hàng năm từ giai đoạn 2016 đến 2021 (Bảng 1), cụ thể:

- Có tổng số 2.145.326 lượt người đến cơ quan hành chính nhà nước khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh;
- Các cơ quan hành chính xử lý được tổng số 1.148.482 đơn đủ điều kiện xử lý;
- Cơ quan hành chính nhà nước các cấp đã giải quyết được tổng số 135.168 vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền./.

Bảng 1. Kết quả công tác tiếp công dân, xử lý đơn, giải quyết khiếu nại, tố cáo giai đoạn 2016-2021.

Năm	Tiếp công dân (lượt)	Xử lý đơn đủ điều kiện (đơn)	Đã giải quyết khiếu nại, tố cáo (vụ việc)
2016	363.405	157.426	23.397
2017	415.383	178.794	25.519
2018	394.224	177.709	23.573
2019	424.985	177.433	21.333
2020	384.435	180.204	22.133
2021	162.894	276.916	19.213
Tổng số	2.145.326	1.148.482	135.168

1. Thông tin số liệu được tác giả tổng hợp từ các Báo cáo tổng kết ngành thanh tra từ các năm 2016 đến 2021. Nguồn: Thanh tra Chính phủ (thanhtra.gov.vn)

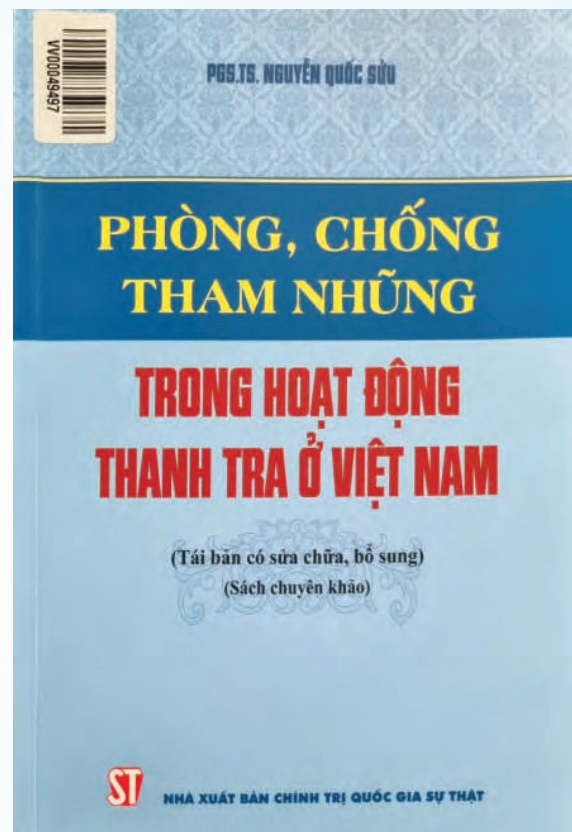
PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA Ở VIỆT NAM

■ Vũ Thị Vân¹

Tham nhũng là một hiện tượng tiêu cực trong xã hội xảy ra ở tất cả các quốc gia không phân biệt chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế. Sự xuất hiện của nó gắn liền với sự tồn tại của quyền lực công. Lòng tham là nguyên nhân sâu xa thúc đẩy con người thực hiện hành vi, hoạt động để có thể đạt được và thỏa mãn các nhu cầu của mình. Hiện tượng tham nhũng xuất hiện phổ biến, rộng khắp, bao trùm các lĩnh vực từ khu vực công đến khu vực tư với tính chất, mức độ, phạm vi khác nhau. Trong bộ máy nhà nước không ít trường hợp, lòng tham chính là động cơ bên trong thúc đẩy hành vi lợi dụng công quyền để vụ lợi, mưu cầu lợi ích cá nhân và ở đa số các quốc gia hành vi này được gọi là “tham nhũng”.

Ở Việt Nam, tham nhũng được coi là “hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi” (khoản 1, Điều 3, Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018). Như vậy chủ thể của tham nhũng chính là những người có quyền sử dụng quyền lực nhà nước (quyền lực công) thông qua hoạt động công vụ nhà nước, đó chính là cán bộ, công chức nhà nước.

Để đẩy mạnh và nâng cao hoạt động phòng, chống tham nhũng trong giai đoạn hiện nay tại các cơ quan, đơn vị có chức năng phòng, chống tham nhũng nói chung và đặc biệt là trong cơ quan thanh tra nói riêng là yêu cầu, nhiệm vụ cấp thiết phải được đặc biệt chú trọng đúng như tinh thần của Bộ chính trị: “Đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả kiểm tra, giám sát công tác phát hiện, xử lý tham nhũng đối với cơ quan, đơn vị chức năng có nhiệm vụ trực tiếp thực hiện công tác phát hiện, xử lý vụ việc, vụ án tham nhũng”. Đây



Ảnh minh họa.

Nguồn: Thư viện Quốc hội

cũng là lý do ra đời của cuốn sách “Phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra ở Việt Nam” của tác giả PGS.TS Nguyễn Quốc Sứ (Chủ biên) do Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia phát hành.

Nội dung cuốn sách bao gồm các vấn đề lý luận cơ bản về thanh tra, khái niệm, đặc điểm về tham nhũng trong cơ quan thanh tra, và đưa ra một số giải pháp cấp thiết về phòng, chống tham nhũng trong thời gian tới. Cuốn sách được chia thành 5 Chương:

1. Chuyên viên chính, Thư viện Quốc hội

Chương 1: Đề cập khái lược về hoạt động thanh tra, phân tích những vấn đề lý luận cơ bản về thanh tra, khái niệm thanh tra, hoạt động thanh tra; Phân biệt giữa hoạt động thanh tra với hoạt động kiểm tra, hoạt động điều tra, hoạt động giám sát; Phân loại các hoạt động thanh tra; Các yếu tố cấu thành hoạt động thanh tra, mục đích của hoạt động thanh tra, nguyên tắc của hoạt động thanh tra và chủ thể tiến hành hoạt động thanh tra, đối tượng, nội dung, hình thức, quy trình nghiệp vụ của hoạt động thanh tra.

Chương 2: Tác giả tập trung luận bàn về tham nhũng và những hành vi tham nhũng có thể xảy ra trong hoạt động thanh tra như: Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra nhà nước, cơ quan thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành và các cá nhân thực hiện chức năng thanh tra. Bên cạnh đó tác giả cũng đề cập đến vấn đề nhận diện các hành vi tham nhũng có nguy cơ nảy sinh trong quá trình hoạt động thanh tra như hành vi: tham nhũng, nhận hối lộ, lạm dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành nhiệm vụ, lợi dụng chức vụ, quyền hạn, đưa hối lộ, môi giới hối lộ, sử dụng trái phép tài sản của nhà nước...

Chương 3: Phân tích cơ sở lý luận, chính trị, pháp lý về phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra, các nguyên tắc, chủ thể, nội dung phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra; Đề cập đến quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về phòng chống tham nhũng ...

Chương 4: Tác giả tập trung phân tích về thực trạng công tác phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra ở Việt Nam hiện nay đưa ra những chứng cứ cụ thể và đánh giá nguyên nhân, kết quả đạt được và những tồn tại, hạn chế, bất cập trong hoạt động này

Chương 5: Trong chương này tác giả đề xuất giải pháp có tính khả thi theo bốn nhóm giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra ở Việt Nam hiện nay theo cách tiếp cận “bốn

không” tác giả hướng tới là: Không thể tham nhũng, không dám tham nhũng, không muốn tham nhũng, không cần tham nhũng trong hoạt động thanh tra;

- *Nhóm giải pháp thứ nhất*: “Không thể tham nhũng” tập trung xây dựng hoàn thiện các quy định của đảng về phòng, chống tham nhũng nói chung, phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra nói riêng; Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật của nhà nước về phòng, chống tham nhũng và phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra; phát huy vai trò tiên phong, nòng cốt của các cơ quan có chức năng về phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra.

- *Nhóm giải pháp thứ hai*: “Không dám tham nhũng” nhóm đề ra các giải pháp có tính chất giáo dục, răn đe và trừng trị.

- *Nhóm giải pháp thứ ba*: “Không muốn tham nhũng” nhằm nâng cao vai trò của mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên đối với công tác phòng, chống tham nhũng; phát huy mạnh mẽ hơn nữa vai trò của báo chí, nhà báo; phát huy vai trò của doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề; thu hút sự tham gia chủ động, tự giác, tích cực của đông đảo người dân; định hướng hình thành, tạo lập dư luận xã hội phê phán lên án các hành vi tham nhũng trong hoạt động thanh tra.

- *Nhóm giải pháp thứ tư*: “Không cần tham nhũng” Giải pháp này đưa ra khía cạnh riêng đối với cán bộ, công chức trong ngành thanh tra; Bên cạnh đó về phía Nhà nước, ngành Thanh tra: Cải cách chế độ tiền lương để tăng thu nhập cho cán bộ, công chức.

Cuốn sách **“Phòng, chống tham nhũng trong hoạt động thanh tra ở Việt Nam”** là cuốn sách chuyên khảo hữu ích đối với bạn đọc, được trình bày với những nội dung cụ thể, rõ ràng và đưa ra được những giải pháp cụ thể cho từng nhóm vấn đề.

Xin trân trọng giới thiệu tới Quý đại biểu và bạn đọc./.

Sách hiện có tại Thư viện Quốc hội, Số 1 Đường Độc Lập, Ba Đình, Hà Nội.

Để đọc, mượn ấn phẩm này, Quý đại biểu có thể truy cập thư viện truyền thống của Thư viện Quốc hội theo địa chỉ: <https://thuvientruyenthong.quochoi.vn>.

BỘ SƯ TẬP TÀI LIỆU SỐ VỀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA CỦA THƯ VIỆN QUỐC HỘI

■ **Trịnh Đức Hiếu¹**

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, các cơ quan Thanh tra Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng. Hệ thống các cơ quan có chức năng thanh tra đóng vai trò quan trọng trong kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp và một trong những mục đích chính của hoạt động thanh tra là phòng ngừa, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật thông qua hai loại hình hoạt động là thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Thanh tra là hoạt động liên quan chặt chẽ đến quyền và lợi ích của đối tượng bị thanh tra, cũng như phải đảm bảo các yêu cầu về tính khách quan, pháp chế, hiệu quả của quản lý nhà nước, do đó, trình tự, thủ tục, cách thức thực hiện hoạt động này phải được quy định chặt chẽ, nghiêm túc trong các quy định của pháp luật, trong đó có pháp luật về thủ tục hành chính.

Thời gian qua, các cơ quan có chức năng thanh tra đã kịp thời phát hiện, xử lý và kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý đối với nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, hiện nay cơ sở pháp lý về thẩm quyền của các cơ quan có chức năng thanh tra trong phát hiện, xử lý vi phạm pháp luật chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Với yêu cầu kiểm soát hoạt động hành pháp và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, trong thời gian tới cần thiết phải sửa đổi, bổ sung các quy định về thẩm quyền của các cơ quan có chức

năng thanh tra trong việc phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật.

Để phục vụ tài liệu tham khảo cho Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội qua quá trình sưu tầm và tích lũy, đến nay, Thư viện Quốc hội đã xây dựng được bộ sưu tập số về Hành chính với 844 tài liệu trong đó có 130 các báo cáo, bài nghiên cứu, luận văn, luận án, chuyên đề, cẩm nang, bản thông tin, tài liệu dịch, sách, tạp chí... về thanh tra. Tác giả của nguồn tài liệu này là các nhà nghiên cứu, các chuyên gia, nhà khoa học trong và ngoài nước; các cơ quan Bộ, ngành Việt Nam, các tổ chức quốc tế. Qua tổng hợp và phân tích từ bộ sưu tập số về hành chính, các tài liệu về thanh tra tập trung vào những nội dung chính như sau:

1. Pháp luật về thanh tra Việt Nam

Luật Thanh tra năm 2010, về cơ bản có sự kế thừa Luật Thanh tra năm 2004, bên cạnh đó có một số nội dung được điều chỉnh, bổ sung như: Nguyên tắc hoạt động; tổ chức cơ quan thanh tra nhà nước; cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành; thanh tra viên, cộng tác viên thanh tra, người được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành; nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra nhà nước và người đứng đầu cơ quan thanh tra nhà nước; hoạt động thanh tra; công khai kết luận thanh tra; nhiệm vụ quyền hạn của Trường đoàn thanh tra hành chính, đoàn thanh tra chuyên ngành; báo cáo kết

1. Chuyên viên chính, Thư viện Quốc hội

quả thanh tra hành chính... Để Luật Thanh tra nhanh chóng đi vào cuộc sống, ngày 22/9/2011, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 86/2011/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra; Nghị định 97/2011/NĐ-CP ngày 21 tháng 10 năm 2011 Quy định về thanh tra viên và cộng tác viên thanh tra; Nghị định 07/2012/NĐ-CP ngày 09 tháng 02 năm 2012 quy định về cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành... Bên cạnh đó, để đảm bảo thực hiện kết luận thanh tra, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 33/2015/NĐ-CP ngày 27/3/2015 quy định về việc thực hiện kết luận thanh tra, Nghị định quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức cá nhân trong việc thực hiện kết luận thanh tra và theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận thanh tra.

Cụ thể hóa Luật thanh tra năm 2010, điều chỉnh hoạt động cụ thể của các chủ thể thực hiện thủ tục thanh tra, Thanh tra Chính phủ đã ban hành Thông tư 05/2014/TT-TTCP ngày 16/10/2014 quy định về tổ chức và hoạt động, quan hệ công tác của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra. Từ các bước tiến hành một cuộc thanh tra, đến thủ tục thực hiện các quyền trong quá trình thanh tra đều được quy định cụ thể. Đây được coi là một văn bản pháp lý quan trọng, "cầm tay, chỉ việc" cho cán bộ thanh tra thực hiện các công việc cụ thể, cách thức và trình tự thực hiện cuộc thanh tra cũng như hệ thống các mẫu văn bản điển hình trong quá trình thực hiện thủ tục thanh tra. Như vậy, việc thực hiện thủ tục thanh tra đã có một cơ sở pháp lý khá cụ thể, rõ ràng và minh bạch, điều chỉnh quá trình thực hiện thủ tục của các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền thực hiện hoạt động thanh tra nhà nước.

Luật Thanh tra năm 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có những quy định cụ thể hơn, rõ ràng hơn về các thủ tục hành

chính trong hoạt động thanh tra và các yếu tố đảm bảo cho việc thực hiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước. Tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật thanh tra thực hiện được quyền và trách nhiệm của mình.

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 Thanh tra hiện nay, ngày 08 tháng 12 năm 2015, Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến năm 2020 tầm nhìn đến 2030 ban hành kèm theo Quyết định số 2213/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ đã được công bố, một lần nữa khẳng định sự quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với sự phát triển của ngành thanh tra. Trong lộ trình thực hiện công tác, ngành thanh tra phải có những chuyển biến căn bản, từ việc hoàn thiện thể chế (sửa đổi bổ sung Luật Thanh tra năm 2010 và các Nghị định hướng dẫn thi hành), nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức thanh tra đến đổi mới phương thức hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước... Chiến lược xác định những mục tiêu, giải pháp, nhiệm vụ và lộ trình thực hiện cụ thể theo từng giai đoạn nhằm xây dựng và phát triển ngành Thanh tra trong sạch, vững mạnh, kỷ cương, liêm chính, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, góp phần vào sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước.

2. Một số nội dung về hoạt động thanh tra

Bộ sưu tập số về Hành chính với 863 tài liệu nghiên cứu, tham khảo đề cập đến một số khía cạnh về hoạt động thanh tra, đó là:

Thứ nhất, về thẩm quyền của thanh tra

"Thanh tra" được hiểu là thực thi một chức năng quan trọng trong quản lý nhà nước - "chức năng thanh tra". Trong một

Tài liệu phù hợp với tiêu chí tìm kiếm:



Chuyên đề nghiên cứu

Mẫu thuẫn, chống chéo pháp luật về thanh tra, kiểm toán – Một vài phát hiện qua rà soát bước đầu

Nguyễn Quốc Văn (2019-04-26)

Nếu kết quả bước đầu của quá trình rà soát 105 văn bản quy phạm pháp luật và văn bản có liên quan của Thanh tra Chính phủ (tính đến tháng 11/2018). Chỉ ra nguyên nhân và đề xuất giải pháp.

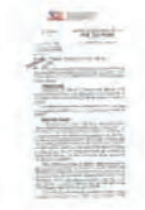


Bài trích

Thực tiễn công tác xử lý sau thanh tra và một số giải pháp

Hồ Bé (2017-02)

Bài viết đề cập đến khái niệm và mục đích của xử lý sau thanh tra; phân tích thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật, nguyên nhân của những vướng mắc trong quá trình thực hiện và đưa ra những giải pháp tổ chức thực hiện để xử lý sau thanh tra có hiệu quả, đảm bảo kỷ cương, thực thi các quyết định, kết luận thanh tra của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.



Văn bản pháp luật

Bộ Tài chính trả lời chất vấn của ĐBQH Huỳnh Thành Lập, thành phố Hồ Chí Minh.

Bộ Tài chính (2015-11-06)

Công văn số 16486/BTC-NSNN của Bộ Tài chính trả lời chất vấn của ĐBQH Huỳnh Thành Lập, thành phố Hồ Chí Minh về tình hình, trách nhiệm và giải pháp cho vấn đề chưa khắc phục được việc sử dụng một phần bội chi ngân sách nhà nước cho chi thường xuyên và trả nợ.



Bộ Giao thông vận tải trả lời chất vấn của Đại biểu Lê Thành Nhơn, Đoàn ĐBQH tỉnh Bình Dương

Bộ Giao thông vận tải (2015-06-03)

Bộ Giao thông vận tải trả lời đề nghị của Đại biểu Lê Thành Nhơn, Đoàn ĐBQH tỉnh Bình Dương về Dự án đầu tư Cảng hàng không quốc tế Long Thành.



Tạp chí

Một số hạn chế của các quy định pháp luật về thanh tra việc thực hiện pháp luật môi trường tại Việt Nam

Vũ Thị Duyên Thúy (2014)

Bài viết đề cập đến: (1) Sự thiếu thống nhất trong các quy định pháp luật về thanh tra việc thực hiện pháp luật môi trường. (2) Sự không cần thiết hoặc thiếu chính xác, thiếu logic trong một số quy định pháp luật về thanh tra việc thực hiện pháp luật môi trường. (3) Sự thiếu cụ thể và chưa hợp lý trong một số quy định pháp luật về thanh tra việc thực hiện pháp luật môi trường.

số giai đoạn, mặc dù "hoạt động thanh tra" không được phân định rõ như một chức năng của quản lý nhà nước, nhưng về bản chất thì chức năng "thanh tra" vẫn tồn tại trong thực thi quyền hành pháp.

Ngay sau khi khai sinh nước Việt Nam Dân

chủ Cộng hòa, ngày 23 tháng 11 năm 1945, Hồ Chủ tịch ký Sắc lệnh số 64-SL thành lập Ban thanh tra đặc biệt. Mặc dù trong Sắc lệnh không sử dụng từ "hoạt động thanh tra" nhưng nội dung đã thể hiện rất rõ nhiệm vụ của Ban Thanh tra đặc biệt.

Trong các bản Hiến pháp, thuật ngữ "thanh tra" chưa xuất hiện trong Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959. Tại Hiến pháp năm 1959 mới chỉ đề cập đến thuật ngữ "kiểm tra". Đến Hiến pháp năm 1980, thuật ngữ "thanh tra" chính thức được ghi nhận và xác định như một chức năng của cơ quan quản lý nhà nước. Đến Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013, hoạt động thanh tra được gắn liền với các hoạt động quản lý nhà nước, vừa có chức năng kiểm soát việc thực thi quyền hành pháp, vừa có chức năng phát hiện, xử lý đối với các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý nhà nước.

Luật Thanh tra năm 2004 và hiện nay Luật Thanh tra năm 2010 đều khẳng định thanh tra (thanh tra nhà nước) là: *"Hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân"*.

Để thực hiện chức năng thanh tra, các cơ quan thanh tra được thiết lập và được trao những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể. Cùng với thẩm quyền được giao, hình thức tiến hành thanh tra (thanh tra hành chính chỉ tiến hành thanh tra theo kế hoạch hoặc thanh tra đột xuất; thanh tra chuyên ngành có thể tiến hành thường xuyên, theo kế hoạch hoặc đột xuất), trình tự thủ tục và các nguyên tắc trong hoạt động thanh tra cũng tác động trực tiếp đến hiệu quả phát hiện và xử lý đối với vi phạm pháp luật của các cơ quan có chức năng thanh tra.

Các cơ quan có chức năng thanh tra đều có thẩm quyền và trách nhiệm trong việc phát hiện, xử lý vi phạm pháp luật và đây là một trong những mục đích chính của thanh tra. Tuy nhiên, không phải cơ quan thanh tra nào cũng có thẩm quyền xử lý trực tiếp đối với vi phạm pháp luật được phát hiện trong quá trình thanh tra. Chỉ có cơ quan có chức

năng thanh tra chuyên ngành (Thanh tra bộ, Thanh tra sở và các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành) mới có thẩm quyền xử phạt. Các quyền cụ thể đối với việc phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật được trao cho người ra quyết định thanh tra, trưởng đoàn thanh tra, thanh tra viên hoặc công chức được giao nhiệm vụ thanh tra tiến hành độc lập.

Nhìn chung, quyền của các chủ thể tiến hành thanh tra chủ yếu là các quyền yêu cầu và quyền kiến nghị (nhất là đối với thẩm quyền của các cơ quan thanh tra chỉ thực hiện thanh tra hành chính). Trong một số trường hợp cụ thể, các chủ thể mới có thẩm quyền xử lý trực tiếp đối với vi phạm pháp luật được phát hiện trong hoạt động thanh tra.

Thứ hai, về thanh tra chuyên ngành

Khái niệm thanh tra chuyên ngành (TTCN) lần đầu tiên được xác định trong Luật Thanh tra năm 2004: *"Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước 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"*. Đến Luật Thanh tra năm 2010, khái niệm TTCN về cơ bản không có gì thay đổi lớn: *"Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý thuộc ngành, lĩnh vực đó"* (khoản 3 Điều 3). Hiện nay, theo quy định của pháp luật mới tiếp cận khái niệm thanh tra nói chung và TTCN dưới góc độ hoạt động. Tuy nhiên, bản thân thuật ngữ "thanh tra" nói chung và "thanh tra chuyên ngành" nói riêng có thể hiểu ở hai khía cạnh: ở khía cạnh là một danh từ - có nghĩa là tổ chức thanh tra; ở khía cạnh động từ - đó là hoạt động thanh tra. Chính vì vậy, không có một quan niệm

chung nhất cho thuật ngữ thanh tra và TTCN với hai góc độ là tổ chức TTCN và hoạt động TTCN. Đồng thời, khái niệm TTCN trong Luật Thanh tra năm 2010 chưa phản ánh được đầy đủ bản chất hoạt động TTCN dẫn đến về mặt nhận thức lý luận và hoạt động thực tiễn chưa có sự phân biệt rõ giữa thanh tra hành chính (TTHC) và TTCN.

Thứ ba, về công tác xử lý sau thanh tra

Xuất phát từ vai trò quan trọng của hoạt động thanh tra - là chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước và là khâu then chốt trong hoạt động quản lý - hoạt động xử lý sau thanh tra cũng có vị trí đặc biệt quan trọng. Xử lý sau thanh tra nhằm bảo đảm việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý sau thanh tra được kịp thời, đầy đủ theo đúng quy định; thu hồi các khoản tiền thất thoát của nhà nước; theo dõi việc xử lý trách nhiệm của cá nhân, tập thể có vi phạm; kiến nghị hoàn thiện chính sách pháp luật; góp phần bảo đảm việc thực thi pháp luật nói chung.

Xử lý sau thanh tra là hoạt động do cơ quan thanh tra nhà nước, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành thực hiện sau khi ban hành kết luận thanh tra, bao gồm việc theo dõi, đôn đốc và kiểm tra việc thực hiện các kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra nhằm bảo đảm việc thực thi kết luận thanh tra.

Xử lý sau thanh tra có những mục đích sau đây:

Một là, theo dõi việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra nhằm thường xuyên nắm bắt thông tin về tình hình thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra của đối tượng thanh tra, cơ quan

quản lý đối tượng thanh tra, các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan.

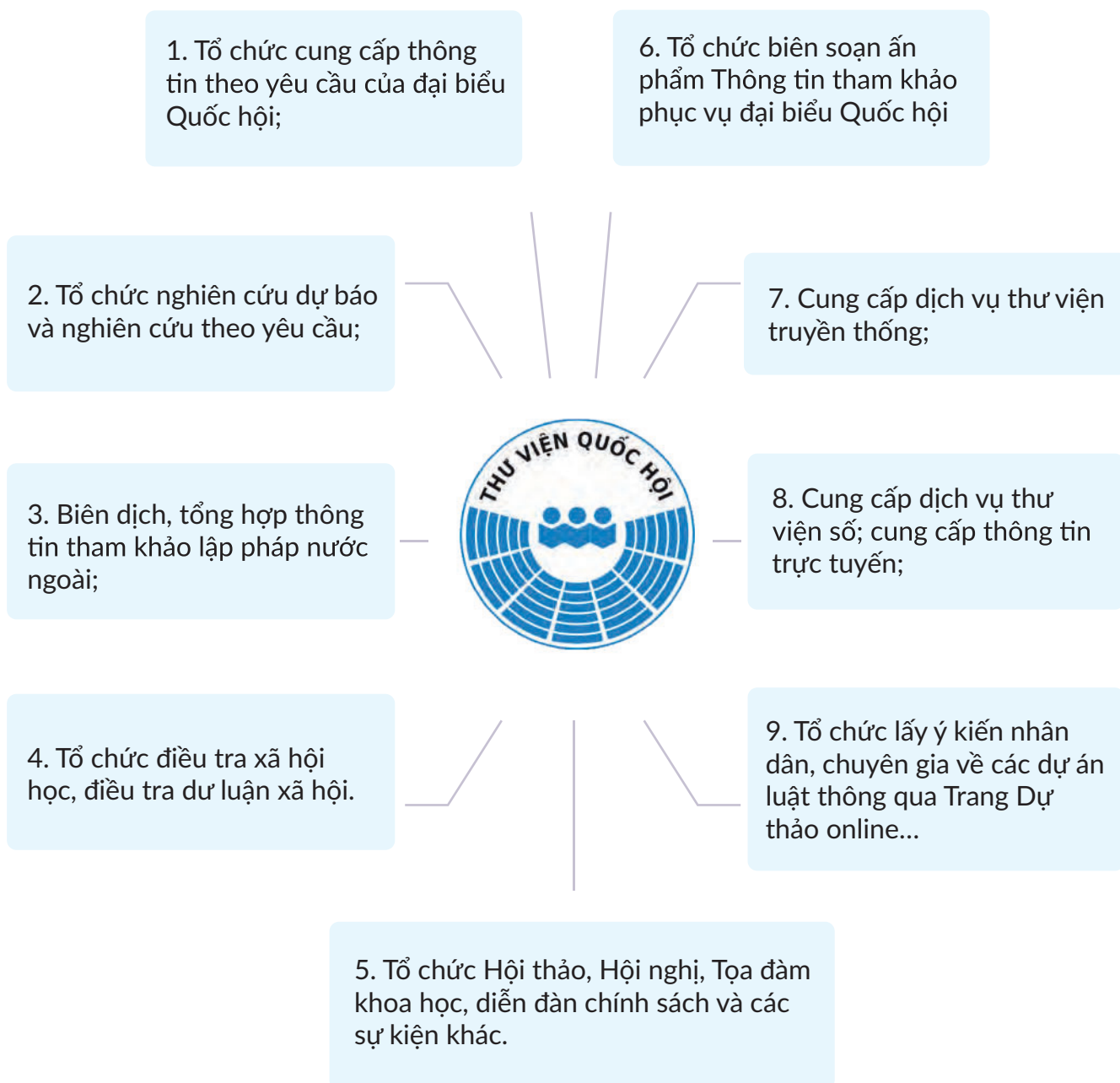
Hai là, đôn đốc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra nhằm nhắc nhở hoặc đưa ra các biện pháp thúc đẩy việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra của đối tượng thanh tra, cơ quan quản lý đối tượng thanh tra, các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan.

Ba là, kiểm tra thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra nhằm phát hiện, xử lý hành vi không thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra của đối tượng thanh tra, cơ quan quản lý đối tượng thanh tra, các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan.

Hoạt động xử lý sau thanh tra phải tuân thủ các nguyên tắc: Phải được tiến hành thường xuyên, kịp thời, khách quan, công khai, minh bạch và tuân thủ các quy định của pháp luật; không làm cản trở đến hoạt động bình thường của đối tượng xử lý sau thanh tra; được tiến hành đối với từng vụ việc hoặc đồng thời nhiều vụ việc tùy theo mức độ phức tạp của vụ việc xử lý; Thủ trưởng cơ quan thanh tra nhà nước, Thủ trưởng cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành có trách nhiệm tổ chức thực hiện công tác xử lý sau thanh tra trong phạm vi chức năng, quyền hạn do pháp luật quy định.

Trên đây là một số vấn đề về hoạt động thanh tra trong bộ sưu tập số về Hành chính của Thư viện Quốc hội. Trong thời gian tới Thư viện Quốc hội sẽ tiếp tục khai thác các tài liệu, biên dịch Luật của các nước về lĩnh vực thanh tra để bổ sung vào bộ sưu tập này./.

Để tham khảo đầy đủ và chi tiết, Quý đại biểu có thể truy cập Bộ sưu tập số về Hành chính tại phần mềm Thư viện số theo địa chỉ: <https://thuvienso.quochoi.vn/handle/11742/41476> hoặc phần mềm Mượn - Trả tài liệu số theo địa chỉ: <https://muontailieuso.quochoi.vn/>.



Ấn phẩm này được in ấn với sự hỗ trợ của Dự án "Tăng cường năng lực cung cấp thông tin và nghiên cứu phục vụ đại biểu Quốc hội và công chức của Văn phòng Quốc hội vì mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững tại Việt Nam" do Tổ chức Hanns Seidel Foundation (HSF) tại Việt Nam tài trợ.

CÁC TRANG THÔNG TIN VÀ CÔNG CỤ TRỰC TUYẾN CỦA THƯ VIỆN QUỐC HỘI

- Thông tin điện tử: <http://thuvien.quochoi.vn>
- Thư viện truyền thống: <http://thuvientruyenthong.quochoi.vn>
- Thư viện số: <http://thuvienso.quochoi.vn>
- Lấy ý kiến nhân dân về dự thảo luật: <http://duthaoonline.quochoi.vn>
- Mượn trả tài liệu số: <http://muontailieuso.quochoi.vn>
- Cung cấp thông tin trực tuyến: <http://hht.quochoi.vn>
(Dành riêng cho đại biểu Quốc hội)

Số 01
04/2022

