

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ HỒNG THÚY

**THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG  
THANH TRA NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

*Chuyên ngành : Luật Hiến pháp và Luật Hành chính*

*Mã số : 9 38 01 02*

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**Hà Nội – 2018**

**Công trình được hoàn thành tại Học viện Khoa học xã hội**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:**

**PGS.TS VŨ THU**

Phản biện 1: GS.TS. Nguyễn Minh Đoan

Phản biện 2: TS. Nguyễn Quốc Hiệp

Phản biện 3: PGS.TS. Lê Thị Hương

**Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án tiến sĩ cấp Học viện – Học viện Khoa học xã hội**

Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2018.

**Có thể tham khảo luận án tại:**

- Thư viện Quốc gia Việt Nam
- Thư viện Học viện Khoa học xã hội

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Được coi là một chức năng thiết yếu trong quản lý nhà nước, thanh tra có vai trò quan trọng trong công tác quản lý nhà nước. Bên cạnh những kết quả mà ngành thanh tra đã đạt được trong thời gian qua, trên thực tế, việc tiến hành các thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước vẫn còn những tồn tại, hạn chế, chưa thực đạt sự hiệu quả như mong muốn.

Dưới góc độ lý luận, việc nghiên cứu về thủ tục hành chính, tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước đã được nhiều nhà nghiên cứu tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau. Tuy nhiên, chưa có một công trình nào đề cập một cách sâu sắc, toàn diện về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước.

Từ những trình bày trên đây, việc nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, nhằm hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra, bảo đảm thực hiện mục đích, nguyên tắc của hoạt động thanh tra trong bối cảnh cải cách thủ tục hành chính hiện nay, là hết sức cần thiết. Vì lẽ đó, việc nghiên cứu một cách toàn diện, sâu sắc vấn đề ***“Thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay”*** trên cả phương diện lý luận và thực tiễn mang tính cấp thiết và còn là đòi hỏi thực tiễn hiện nay.

### 2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

#### 2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của đề tài là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước. Từ đó đề xuất, kiến nghị các giải pháp nhằm hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

#### 2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Luận án sẽ tập trung làm sáng tỏ 03 nhiệm vụ cơ bản sau:

*Một là*, hệ thống hóa, phân tích, làm rõ thêm cơ sở lý luận của thủ tục hành chính nói chung và thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước nói riêng.

*Hai là*, phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật về thủ tục

hành chính trong hoạt động thanh tra, thực trạng của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở nước ta, chỉ ra những kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, cũng như xác định nguyên nhân của những hạn chế.

*Ba là*, trên cơ sở nhận thức lý luận và phân tích và đánh giá thực trạng và nhu cầu hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra ở nước ta hiện nay, luận án đề xuất các giải pháp hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay, từ giải pháp chung mang tính định hướng, đến những giải pháp hoàn thiện pháp luật cụ thể, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra ở nước ta, trong xu thế chung về cải cách thủ tục hành chính trong giai đoạn hiện nay ở nước ta.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

#### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

#### **3.2. Phạm vi nghiên cứu**

- *Phạm vi nội dung*

Luận án tập trung nghiên cứu các thủ tục hành chính được các cơ quan thanh tra nhà nước thực hiện trong các giai đoạn tiến hành một cuộc thanh tra, trong mối quan hệ giữa cơ quan thanh tra nhà nước với đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

- *Phạm vi không gian và thời gian*

+ Phạm vi không gian: Luận án giới hạn ở việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

+ Phạm vi thời gian: Luận án giới hạn phạm vi nghiên cứu chủ yếu ở giai đoạn từ năm 2010 (khi Luật Thanh tra năm 2010 được ban hành) đến nay.

### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án**

#### **4.1. Phương pháp luận:**

Luận án được thực hiện trên cơ sở các quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các chủ trương, chính sách, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về nhà nước và pháp luật, về vai trò của việc thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước, về dân chủ,

bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, về đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra, về cải cách hành chính nhà nước.

#### **4.2. Phương pháp nghiên cứu:**

Các phương pháp nghiên cứu chủ yếu được Luận án sử dụng là: Phương pháp phân tích và tổng hợp; phương pháp hệ thống, phương pháp luật học so sánh, phương pháp lịch sử cụ thể... Cụ thể như sau:

- *Phương pháp phân tích và tổng hợp*: Phương pháp này được sử dụng trong tất cả các chương của luận án để làm rõ thủ tục hành chính, các quy định và thực tiễn cải cách thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra; phân tích những quan điểm, quy định và hoạt động áp dụng thủ tục hành chính ...

- *Phương pháp hệ thống* được sử dụng trong tổng thể các Chương, các mục của luận án, nhằm làm cho cấu trúc cũng như nội dung, từng vấn đề trong luận án hợp thành một chỉnh thể, có bố cục hợp lý, chặt chẽ, có sự gắn kết, kế thừa, phát triển các vấn đề, các nội dung để đạt được mục đích, yêu cầu đã được xác định cho luận án...

- *Phương pháp luật học so sánh*: Ví dụ Tại chương 2, phương pháp này được vận dụng trong việc tham khảo các quan điểm trong việc xác định khái niệm Thủ tục hành chính, cải cách thủ tục hành chính và thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, việc so sánh thủ tục thanh tra được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật từ trước đến nay...

#### **5. Đóng góp mới về khoa học của luận án**

Trong lĩnh vực thanh tra, hầu hết các công trình nghiên cứu chú trọng nghiên cứu về thanh tra nhà nước trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý, gắn với công tác quản lý của các cấp, các ngành, đến vấn đề tổ chức bộ máy quản lý, nhân sự và việc vận dụng các quy định của pháp luật trong việc nghiên cứu ban hành kết luận, thực hiện các kết luận thanh tra... Thủ tục thanh tra dù là một phần quan trọng trong pháp luật thanh tra, nhưng hầu như ít được nghiên cứu hoặc chỉ được đề cập ở một góc độ nào đó. Cho đến nay, chưa có một công trình nghiên cứu nào, nghiên cứu một cách hệ thống và sâu sắc về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước. Vì vậy, đây là điểm mới của luận án. Cụ thể hơn, những điểm mới trong luận án thể hiện trên những điểm sau:

*Về phương diện lý luận*, luận án trên cơ sở nhận thức chung về thủ

tục hành chính, luận án nghiên cứu, chỉ ra khái niệm, đặc điểm, vai trò và vị trí, cấu trúc cũng như những nguyên tắc của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, chỉ ra các yếu tố bảo đảm thực hiện thủ tục trong hoạt động thanh tra nhà nước...

*Về thực trạng thủ tục hành chính* trong hoạt động thanh tra, từ nhận thức lý luận về thủ tục thanh tra, luận án mô tả và phân tích quá trình hình thành và phát triển của thủ tục thanh tra được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật, trong các giai đoạn, với những đặc điểm và nét mới trong quá trình đó. Luận án đặt trọng tâm vào việc nghiên cứu thực trạng thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở nước ta hiện nay; trong đó có cả thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện thủ tục hành chính khi tiến hành thủ tục thanh tra. Đây là điểm rất mới so với các công trình nghiên cứu lĩnh vực thanh tra nhà nước hiện nay.

*Về các giải pháp hoàn thiện* thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra: Từ việc nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện các thủ tục trong hoạt động thanh tra, khi các cơ quan thanh tra nhà nước tiến hành cuộc thanh tra, luận án đã đề xuất các giải pháp có tính mới trong lĩnh vực này.

## **6. Ý nghĩa lý luận và ý nghĩa thực tiễn của luận án**

- *Ý nghĩa lý luận*: Luận án là công trình đầu tiên nghiên cứu có tính hệ thống, tổng thể và sâu sắc về vấn đề thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra ở nước ta, nhằm mục đích đưa ra các luận cứ khoa học và những quan điểm, giải pháp về các mặt lý luận và thực tiễn nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật và nâng cao chất lượng thực hiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra.

- *Ý nghĩa thực tiễn*: Luận án là nguồn tài liệu tham khảo cho công tác nghiên cứu lý luận và thực tiễn về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra ở nước ta hiện nay.

Với những kết quả đạt được, luận án có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các hoạt động nghiên cứu, giảng dạy về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra. Đặc biệt, luận án có ý nghĩa tham khảo cho việc hoàn thiện pháp luật về thủ tục tiến hành hoạt động thanh tra và nâng cao chất lượng của các cuộc thanh tra, trong bối cảnh cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay.

## **7. Cơ cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận án có kết cấu 4 chương:

*Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu*

*Chương 2. Những vấn đề lý luận về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước*

*Chương 3. Thực trạng thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay.*

*Chương 4. Quan điểm và giải pháp hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay.*

## **CHƯƠNG 1**

### **TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU**

Luận án chia thành 2 phần, gồm tình hình nghiên cứu ở nước ngoài và ở Việt Nam. Trong đó, cũng chia thành các nhóm các công trình khoa học có liên quan đến đề tài luận án.

#### **1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài**

Các công trình nghiên cứu nước ngoài bao gồm một số bài viết trên các tạp chí, trang web của nước ngoài về vị trí, vai trò, chức năng, thẩm quyền của cơ quan thanh tra, cải cách hoạt động thanh tra... có thể là cơ sở để luận án tham khảo, trong đó có thể kể đến như:

- This paper was written by Cesar Cordova - Novion, Director, Jacobs and Associates, and Tarik Sahovic, “*Inspections Reforms: Do models exist?*”, Private Sector Development Specialist, the World Bank Group [11]. Báo cáo của Cesar Cordova - Novion và Tarik Sahovic tại Vụ khí hậu đầu tư thuộc World Bank Group đăng trên trang web chính thức của Vụ khí hậu đầu tư: [www.wbginvestmentclimate.org](http://www.wbginvestmentclimate.org). Ở một góc độ nào đó, bài viết cũng bàn về các quy trình, thủ tục thực hiện thẩm quyền của các cơ quan thanh tra ở một số nước trên thế giới.

- Florentin Blanc, *why, how and with wath results*; Bài viết của Florentin Blanc, đăng trên trang web của tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế - OECD, [12]. Bài viết giới thiệu về các vấn đề cơ bản liên quan đến thanh tra. Bài viết đã trình bày một số kinh nghiệm thú vị và thành công trong thực tế ở một số quốc gia tiên phong trong cải cách thanh tra được coi

là thành công.

+ Javed Sadiq Malik, (2007), *The Ombudsmans Role in Good Governance: Issues & Challenges – Vai trò của thanh tra trong nền quản trị tốt: Thực trạng và thách thức*, bài nghiên cứu của Javed Sadiq Malik Thanh tra viên Liên bang Pakistan [13]. Trong bài nghiên cứu, Javed Sadiq Malik đã giới thiệu về một số cơ quan thanh tra trong khu vực Châu Á. Trong đó, tác giả đề cập sâu đến cơ cấu tổ chức của các cơ quan thanh tra của Pakistan, thực trạng hoạt động và những khó khăn, thách thức mà cơ quan thanh tra phải đối mặt trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình.

+ Clare Lewis, (2001), *Coping with changes on all fronts: Reaffirming the Ombudsmans powers and adapting its actions – Đối phó với những thay đổi trên các lĩnh vực: Tái khẳng định thẩm quyền của cơ quan thanh tra và thích nghi với những thay đổi*, Giá trị tham khảo của công trình này là chính việc phân tích vai trò, vị trí của thanh tra trong mô hình hoạt động truyền thống. Là cơ sở để luận án so sánh với Việt Nam.

+ Brian Iwood, (2001), *The Classical Ombudsman - An Effective reviewer of administrative decisions by Government agencies - A New Zealand perspective: Cơ quan thanh tra truyền thống - Một công cụ rà soát hiệu quả các quyết định hành chính của cơ quan hành chính – Nhìn từ góc độ của New Zealand*, Bài nghiên cứu đã tìm hiểu quá trình hình thành và phát triển của các cơ quan thanh tra, đã làm rõ khái niệm, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của cơ quan thanh tra theo mô hình truyền thống trên cơ sở mô hình cơ quan thanh tra của New Zealand; vai trò của cơ quan thanh tra trong việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao hạn chế xâm hại đến quyền lợi của công dân đảm bảo niềm tin vào cơ quan nhà nước.

Tóm lại, những nghiên cứu về hoạt động thanh tra trên thế giới mặc dù không nghiên cứu chuyên sâu về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhưng dưới các góc độ khác nhau, các kết quả nghiên cứu đó là nền tảng so sánh, phân tích, đánh giá để luận án xây dựng hệ thống cơ sở lý luận, cũng như căn cứ để đánh giá thực tiễn và kinh nghiệm để hoàn thiện pháp luật về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra ở Việt Nam trong xu thế phát triển hiện nay.

## **1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam**

Ở nước ta, trong số các công trình nghiên cứu về thủ tục hành



chính, có rất ít công trình đề cập cụ thể, trực tiếp đến thủ tục trong hoạt động thanh tra nhà nước, chính vì vậy tác giả đã tham khảo các tài liệu có liên quan ở một mức độ nào đó, để nghiên cứu, phân tích, tham khảo, học hỏi cho đề tài nghiên cứu của mình.

Các công trình nghiên cứu ở Việt Nam, có thể chia ra các 2 nhóm công trình khoa học bao gồm các bài viết, giáo trình, bài nghiên cứu, đề tài khoa học, sách tham khảo và các luận án về thủ tục hành chính, cải cách hành chính và nhóm các công trình về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước. Cụ thể:

- *Tình hình nghiên cứu về thủ tục hành chính và cải cách thủ tục hành chính:*

Cho đến nay, đã có các nghiên cứu về thủ tục hành chính như giáo trình về Luật hành chính của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Học viện hành chính quốc gia, Đại học Luật Hà Nội, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Trung tâm đào tạo từ xa, Đại học Huế;.. Nhưng chỉ dừng lại ở mức độ lý luận, chưa có sự phân tích cụ thể trên phương diện thực tiễn, về các yếu tố cấu thành cũng như nội hàm của thủ tục hành chính, các yếu tố tác động đến thủ tục hành chính và cải cách thủ tục hành chính cũng chưa được nghiên cứu, đề cập nhiều.

+ Cuốn sách “*Thủ tục hành chính - lý luận và thực tiễn*” của PGS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm và TS.Võ Kim Sơn, (2002), Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội [98], TS.Vũ Thư và Th.S Lê Hồng Sơn (2001), “*Cải cách thủ tục hành chính thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân hiện nay ở nước ta*”, Nhà xuất bản Lao động, Hà Nội [105]. PGS.TS Ngô Thành Can, Hoàng Văn Dũng (2016) “*Hành chính nhà nước và cải cách hành chính nhà nước*”, Nxb Quân đội nhân dân [09]; Nguyễn Hữu Hải (2016), “*Cải cách hành chính nhà nước - Lý luận và thực tiễn*”, Nxb Chính trị quốc gia [24]. Các công trình này đã phân tích khái quát chung về thủ tục hành chính, nền hành chính nhà nước; những vấn đề về cải cách hành chính và triển khai thực hiện cải cách hành chính; .. qua đó giúp cho nghiên cứu sinh khái quát được lý luận về thủ tục hành chính, nền hành chính nhà nước, từ đó làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp về cải cách thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, phù hợp với xu hướng cải cách hành chính nói chung của Việt Nam và thế giới.

Đề cập đến thủ tục hành chính và cải cách thủ tục hành chính không thể không kể đến kết quả nghiên cứu của một số Luận án như:

+ TS. Trần Thanh Phương, (2004), *“Các giải pháp để thúc đẩy cải cách thủ tục hành chính”*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Viện Nhà nước và pháp luật, Hà Nội [67]. Nghiên cứu về thủ tục hành chính trong hoạt động của Ủy ban nhân dân huyện; TS. Nguyễn Văn Linh, (2015), *“Thực hiện pháp luật về giải quyết thủ tục hành chính của cơ quan nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay”*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội [51]. Luận án tập trung làm rõ cơ sở lý luận về thực hiện pháp luật giải quyết thủ tục hành chính của cơ quan nhà nước cấp tỉnh. Thực trạng và giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật về giải quyết thủ tục hành chính của cơ quan nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

- *Tình hình nghiên cứu liên quan đến hoạt động thanh tra nhà nước:*

Có thể nhận thấy, những vấn đề về thanh tra, kiểm tra, giám sát luôn nhận được sự quan tâm của các nhà nghiên cứu khoa học pháp lý, cũng như các nhà quản lý. Có thể kể đến các công trình như: TS. Trần Đức Lượng (1996) *“Đổi mới tổ chức và hoạt động hệ thống thanh tra nhà nước theo hướng cải cách nền hành chính nhà nước”*, Đề tài cấp Bộ, Thanh tra Nhà nước, Hà Nội [54]; TS. Trần Đức Lượng, (2002), *“Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước”*, Đề tài khoa học độc lập cấp Nhà nước, Thanh tra Nhà nước, Hà Nội [56]; Ngô Văn Khánh (2008), *“Thực trạng hoạt động thanh tra kinh tế - xã hội của Thanh tra Chính phủ trong thời gian qua, những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả trong thời gian tới”*, Đề tài khoa học cấp bộ; Thanh tra Chính phủ, Hà Nội [43]; Nguyễn Quốc Hiệp (2012), *“Kết quả hoạt động thanh tra, những vấn đề lý luận và thực tiễn”*, Đề tài khoa học cấp Bộ trọng điểm [27]; TS. Nguyễn Huy Hoàng (2013) *“Quyền trong hoạt động thanh tra – những vấn đề lý luận, thực trạng và giải pháp”*, Đề tài cấp Bộ, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội [28].

Tuy nhiên, lại chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách trực tiếp và hệ thống về các thủ tục hành chính trong quá trình tiến hành cuộc thanh tra của các cơ quan thanh tra nhà nước. Mặc dù vậy, việc làm rõ các nội dung về tổ chức, hoạt động thanh tra, vị trí vai trò của thanh tra

trong quản lý nhà nước, quá trình hình thành và phát triển của ngành thanh tra từ trước đến nay, cùng với đó là sự thay đổi trong các quy định pháp luật về thanh tra ở các giai đoạn khác nhau, các quy định thẩm quyền của cơ quan thanh tra... cũng có thể là tài liệu quan trọng để nghiên cứu sinh tham khảo, vận dụng để so sánh, phân tích, làm rõ trong quá trình nghiên cứu về thủ tục khi tiến hành cuộc thanh tra. Những công trình nghiên cứu được Luận án nghiên cứu, tham khảo có thể kể đến như :

+ Nguyễn Văn Kim (2001), *“Tổ chức hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của một số nước trên thế giới”*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội [47]; Trần Đức Cường, Nguyễn Văn Nhật, Đinh Quang Hải (2015) *“Lịch sử Thanh tra Việt Nam”*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội [17]. Giới thiệu quá trình ra đời, phát triển về tổ chức và những hoạt động, đóng góp chủ yếu của ngành Thanh tra qua các giai đoạn. Qua đó, cũng góp phần làm rõ và phong phú hơn cơ sở lý luận và thực tiễn trong Chương 3 của Luận án.

Một số Luận án nghiên cứu sâu về công tác thanh tra, về pháp luật thanh tra, những vấn đề về đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước. Đây cũng là những tài liệu có ý nghĩa rất quan trọng, củng cố lý luận và thực tiễn, để nghiên cứu sinh vận dụng vào quá trình nghiên cứu quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện thủ tục thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Ví dụ: TS. Nguyễn Thị Thương Huyền, (2009), *“Hoàn thiện pháp luật thanh tra trong giai đoạn hiện nay”*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Viện Nhà nước và pháp luật, Hà Nội [38]. Đây là công trình khoa học đã đề cập một cách tương đối toàn diện và sâu sắc về những vấn đề lý luận pháp luật thanh tra; TS. Nguyễn Văn Tuấn, (2015), *“Vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam”*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội [118]. Luận án đã phân tích, đánh giá cơ sở lý luận về vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp. Kết quả của công trình nghiên cứu này được nghiên cứu sinh tham khảo để làm rõ vị trí, vai trò cũng như thẩm quyền của các cơ quan thanh tra nhà nước, với tư cách là chủ thể thực hiện thủ tục thanh tra. Luận án của TS. Nguyễn Huy Hoàng, (2016), *“Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra ở Việt Nam hiện nay”*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Viện Khoa học

xã hội, Hà Nội [30]. Kết quả nghiên cứu của công trình này làm rõ hơn khía cạnh nhu cầu và xu hướng đổi mới hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước, đây là một nội dung có liên quan đến tổ chức, thực hiện quyền, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật thanh tra. Do vậy, tài liệu có ý nghĩa quan trọng giúp nghiên cứu sinh làm rõ hơn xu hướng đổi mới của ngành trong tổ chức và hoạt động thanh tra, cũng như các đề xuất sửa đổi bổ sung nhằm hoàn thiện pháp luật về thanh tra, trong đó có các quy định về thủ tục tiến hành thanh tra được xây dựng tại chương 3 và chương 4 Luận án. TS. Trần Đức Lượng, (2002), “*Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước*”, Đề tài khoa học độc lập cấp Nhà nước, Thanh tra Nhà nước [57]; Quách Lê Thanh (2006), “*Tư tưởng Hồ Chí Minh về công tác thanh tra*”, Đề tài khoa học cấp bộ, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội [74]; Ngô Văn Khánh (2008), “*Thực trạng hoạt động thanh tra kinh tế - xã hội của Thanh tra Chính phủ trong thời gian qua, những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả trong thời gian tới*”, Đề tài khoa học cấp bộ, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội [43]. Là những đề tài nghiên cứu, được nghiên cứu sinh sử dụng để làm rõ quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thanh tra nhà nước, những khó khăn, vướng mắc và thực trạng thực hiện thẩm quyền của những cơ quan này xuất phát từ vị trí vai trò, của cơ quan thanh tra nhà nước theo quy định của pháp luật.

Tóm lại, các nghiên cứu ở phần này được tác giả sưu tầm, nghiên cứu trên các tài liệu, giáo trình, bản tin, luận văn, luận án... giúp tác giả có những hiểu biết sâu sắc hơn và làm nền tảng lý luận cho luận án, từ đó NCS thấy rõ những yêu cầu trong luận án của mình cần kế thừa, cần phát triển và cần phân tích sâu hơn, mang tính thuyết phục hơn đối với các vấn đề lý luận trong chương đầu tiên của luận án làm cơ sở cho việc nghiên cứu ở các chương tiếp theo.

### **1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án**

Qua nghiên cứu các công trình nghiên cứu về thủ tục hành chính, cải cách thủ tục hành chính và tổ chức, hoạt động thanh tra nhà nước ở cả hai cấp độ, trong và ngoài nước như đã đề cập ở trên, tác giả có một số nhận xét, đánh giá về các kết quả nghiên cứu như sau:

### ***1.3.1. Đánh giá các kết quả nghiên cứu đã đạt được***

*Một là*, các công trình nghiên cứu nước ngoài chủ yếu chỉ đề cập đến công tác thanh tra, từ mô hình, chức năng hoạt động đến cải cách công tác thanh tra. Do vậy, giá trị tham khảo các tài liệu này phục vụ cho quá trình nghiên cứu chỉ giới hạn ở một mức độ nhất định.

*Hai là*, các công trình nghiên cứu của Việt Nam chủ yếu tập trung nghiên cứu lý luận về thủ tục hành chính, cải cách hành chính nhà nước, về tổ chức, hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước, qua các giai đoạn hình thành và phát triển, chưa có một công trình nào thực sự nghiên cứu trực tiếp và hệ thống về thủ tục hành chính trong quá trình tiến hành hoạt động thanh tra. Tuy nhiên, lý luận về thủ tục hành chính và cải cách hành chính cũng giúp cho luận án có một cơ sở vững chắc hơn khi đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về thủ tục, về cách thức thực hiện thủ tục, các biện pháp bảo đảm thực hiện thủ tục, qua đó thực hiện mục tiêu nâng cao chất lượng hiệu quả của công tác thanh tra, nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật thực định và cụ thể là nâng cao hiệu quả thực hiện thủ tục thanh tra nhà nước.

### ***1.3.2. Những vấn đề đặt ra nghiên cứu trong Luận án***

Trên cơ sở kết quả đánh giá, tác giả đặt ra vấn đề nghiên cứu trong luận án: Lý luận và thực tiễn thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam; giải pháp hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

## **Kết luận Chương 1**

Từ kết quả tổng quan tình hình nghiên cứu của đề tài cho thấy, các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài, đã được các nhà khoa học trong và ngoài nước quan tâm, nghiên cứu trên nhiều bình diện khác nhau. Có một số kết quả quan trọng, làm cơ sở nghiên cứu, tham khảo như:

- Tổ chức và hoạt động, chức năng của các cơ quan thanh tra trên thế giới, bài học kinh nghiệm về cải cách tổ chức và hoạt động thanh tra ở một số nước trên thế giới. Các công trình nghiên cứu này cũng được luận án tham khảo ở một góc độ nhất định.

- Các công trình nghiên cứu của Việt Nam cũng nghiên cứu rất sâu về thủ tục hành chính, cải cách thủ tục hành chính, các quyền trong hoạt

động của các cơ quan thanh tra nhà nước, chức năng, vai trò của thanh tra trong quản lý nhà nước... Mặc dù không tiếp cận trực tiếp đến thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra, nhưng các công trình nghiên cứu trên, đã cung cấp cho luận án một cơ sở lý luận quan trọng, để làm rõ những nội dung về xu hướng, nhu cầu hoàn thiện pháp luật và thực tiễn thực hiện thủ tục thanh tra trong Luận án.

Vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu để làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay là hết sức cần thiết.

## **Chương 2**

### **NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA NHÀ NƯỚC**

#### **2.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

##### **2.1.1. Khái niệm thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

Dưới góc độ nhận thức về vị trí, vai trò của thủ tục hành chính, có thể quan niệm *thủ tục hành chính là trình tự, cách thức giải quyết công việc của cơ quan hành chính nhà nước, trong mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức, cá nhân, nhằm đạt được mục đích đặt ra trong công tác quản lý hành chính nhà nước.*

Trên phương diện lý luận, có thể đưa ra một định nghĩa tổng quát về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước: *Thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước là trình tự, cách thức giải quyết công việc của cơ quan thanh tra nhà nước, người có thẩm quyền tiến hành hoạt động thanh tra, trong mối quan hệ với đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, trong quá trình tiến hành hoạt động thanh tra, nhằm đạt được mục đích đặt ra trong công tác thanh tra.*

##### **2.1.2. Các đặc điểm của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

Trên cơ sở phân tích các đặc điểm của thủ tục hành chính và hoạt động thanh tra nhà nước, có thể rút ra một số đặc điểm cơ bản của thủ tục

hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước như sau:

*Thứ nhất*, chủ thể tiến hành thủ tục thanh tra nhà nước phải là những chủ thể có thẩm quyền do pháp luật quy định, đó là các cơ quan thanh tra nhà nước bao gồm: Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ, thanh tra tỉnh, thanh tra sở, thanh tra huyện.

- *Thứ hai*, đối tượng mà thủ tục thanh tra nhà nước hướng tới để tác động và điều chỉnh chính là các cơ quan, tổ chức, cá nhân (đối tượng thanh tra) trong việc thực hiện các quy định pháp luật, việc thực hiện nhiệm vụ quyền hạn được giao hoặc thực hiện pháp luật chuyên ngành.

- *Thứ ba*, mục đích của việc thực hiện các thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, là nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thanh tra nhà nước.

- *Thứ tư*, thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra được quy định trong nhiều văn bản như: Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tố tụng hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính... và các văn bản quy phạm pháp luật khác (các Nghị định, Thông tư...).

### ***2.1.3. Vai trò của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước***

Trong hoạt động thanh tra nhà nước, thủ tục hành chính có vai trò hết sức quan trọng. Cụ thể:

- *Một là*, các quy phạm của thủ tục hành chính là một bảo đảm pháp lý cho việc thực hiện các quy phạm nội dung của pháp luật thanh tra, là phương tiện để đưa các quy phạm nội dung của pháp luật thanh tra vào cuộc sống.

*Hai là*, thủ tục hành chính thanh tra là phương tiện để quyền hay nghĩa vụ pháp lý của cơ quan, tổ chức, cá nhân được bảo đảm thực hiện, giúp đối tượng thanh tra phát huy được yếu tố tích cực, thực hiện đúng các quy định pháp luật và bảo đảm được quyền và lợi ích chính đáng của họ.

*Thứ ba*, thủ tục hành chính được xác định là cơ sở để đảm bảo việc chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước.

*Thứ tư*, là yếu tố quan trọng, tác động đến chất lượng và hiệu quả giải quyết công việc của cơ quan thanh tra và cán bộ, công chức làm công tác thanh tra.

*Thứ năm*, thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra là yếu tố quan trọng góp phần vào hiệu quả của công cuộc cải cách hành chính ở nước ta.

## **2.2. Vị trí, cấu trúc, nguyên tắc của thủ tục hành chính và chủ thể tiến hành thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

### **2.2.1. Vị trí của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

Cùng với các thủ tục hành chính khác, thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước là một chế định của ngành luật hành chính, là một bộ phận cấu thành của hệ thống thủ tục hành chính.

Căn cứ vào nhóm các quan hệ xã hội được các quy phạm thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước điều chỉnh, có thể chia thành ba nhóm thủ tục như sau:

*Nhóm thứ nhất*, các thủ tục hành chính liên quan đến các quan hệ nội bộ trong các cơ quan quản lý nhà nước, trong đó có cơ quan thanh tra nhà nước (chỉ đạo, tổ chức bộ máy, sắp xếp cán bộ, bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật, khen thưởng cán bộ, công chức thanh tra...).

*Nhóm thứ hai*, các thủ tục hành chính liên quan đến các quan hệ công tác giữa cơ quan thanh tra với các cơ quan nhà nước khác (chỉ đạo, kiểm tra, phối hợp...).

*Nhóm thứ ba*, các thủ tục hành chính liên quan đến các quan hệ giữa cơ quan thanh tra với đối tượng thanh tra và các cơ quan, tổ chức cá nhân có liên quan quá trình thanh tra.

Từ cách phân loại các nhóm thủ tục hành chính trên đây, có thể xác định thủ tục hành chính áp dụng trong hoạt động thanh tra nhà nước, được luận án xác định trong phạm vi nghiên cứu về căn bản, chủ yếu thuộc nhóm thứ ba.

### **2.2.2. Cấu trúc và các nguyên tắc của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

#### **2.2.2.1. Cấu trúc của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

Thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước bao gồm các yếu tố sau:

- Chủ thể của quan hệ thủ tục trong hoạt động thanh tra,



- Sự kiện pháp lý
- Cách thức tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ pháp luật thanh tra.

#### *2.2.2.2. Các nguyên tắc của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước*

Để bảo đảm cho hoạt động thanh tra đạt được mục đích, yêu cầu đề ra, khi thực hiện thủ tục thanh tra phải đảm bảo nguyên tắc cơ bản sau:

- Nguyên tắc pháp chế
- Nguyên tắc bảo đảm tính hệ thống, đơn giản, dễ hiểu, thuận lợi cho việc thực hiện
- Nguyên tắc bảo đảm tính khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời
- Nguyên tắc không trùng lặp về phạm vi, đối tượng, nội dung, thời gian thanh tra giữa các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra; không làm cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra.

#### **2.2.3. Chủ thể tiến hành thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

Chủ thể tiến hành thủ tục trong hoạt động thanh tra, trong phạm vi nghiên cứu của Luận án, chỉ nghiên cứu thủ tục thanh tra thực hiện bởi chủ thể tiến hành thủ tục là hệ thống các cơ quan thanh tra nhà nước, 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.

Tham gia vào quan hệ thủ tục thanh tra, còn có các chủ thể thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác, có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo hiệu quả và thành công của việc thực hiện các quy phạm thủ tục, đó là cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra và các cơ quan tổ chức, cá nhân có liên quan trong hoạt động thanh tra. Nếu không có các chủ thể này, việc thực hiện các quy phạm thủ tục trong thanh tra sẽ không đạt được mục đích và yêu cầu, quan hệ pháp luật thanh tra sẽ không hình thành. Do vậy, các chủ thể tham gia thực hiện thủ tục trong thanh tra, là nhân tố quan trọng trong việc đánh giá chất lượng, hiệu quả hoạt động của chủ thể áp dụng thủ tục là các cơ quan thanh tra nhà nước.

### **2.3. Các yếu tố bảo đảm thực hiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

Bảo đảm thực hiện thủ tục hành chính là làm cho thủ tục hành chính được thực hiện trong thực tế, vừa làm cho các quyền và nghĩa vụ vật chất được thực hiện trong quản lý hành chính nhà nước và vừa đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính nhà nước.

Để đạt được kết quả và mục tiêu trong công tác thanh tra và hoạt động quản lý nhà nước, góp phần xây dựng và thực hiện tốt thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra, cần đảm bảo được những yếu tố sau

*Thứ nhất*, mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật về thủ tục trong hoạt động thanh tra nhà nước

*Thứ hai*, vấn đề tổ chức bộ máy và nhân sự tiến hành thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước

*Thứ ba*, thái độ, ý thức pháp luật, và trình độ của các chủ thể tham gia vào quan hệ thủ tục trong thanh tra

*Thứ tư*, các yếu tố về cơ sở vật chất, tiêu chuẩn kỹ thuật, ứng dụng công nghệ thông tin trong thực hiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước.

*Thứ năm*, công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước.

### **Kết luận Chương 2**

Hoạt động quản lý nhà nước vốn phong phú, đa dạng. Nội dung và cách thức tiến hành các hoạt động cụ thể chịu sự tác động của nhiều yếu tố khác nhau như thẩm quyền, năng lực của chủ thể quản lý, đặc điểm của đối tượng quản lý, điều kiện, hoàn cảnh diễn ra hoạt động quản lý. Thủ tục hành chính là cần thiết đối với hoạt động thanh tra, nói cách khác, nó có vai trò quan trọng, là cơ sở, cầu nối, để các cơ quan thanh tra thực hiện được chức năng của mình trong việc tiến hành hoạt động thanh tra đạt được hiệu quả đặt ra.

Thủ tục hành chính là hiện tượng pháp lý có đặc điểm rõ rệt phân biệt nó với các thủ tục tổ tụng và các thủ tục hiện diện ngay trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Không thể tiến hành thủ tục thanh tra tốt, nếu

không hiểu biết rõ về bản chất, vai trò, các nguyên tắc và các yếu tố cấu thành của thủ tục hành chính, chủ thể tiến hành thủ tục trong hoạt động thanh tra...

Đối với thủ tục hành chính, trong nghiên cứu về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, vấn đề cần phải xác định rõ hơn các yếu tố nào có thể làm cho thủ tục hành chính được thực hiện hiệu quả trên thực tế, góp phần quyết định hiệu quả công tác thanh tra, và thực hiện mục tiêu của công cuộc cải cách thủ tục hành chính mà Đảng và Nhà nước ta đang hết sức quan tâm trong giai đoạn hiện nay.

### **Chương 3**

## **THỰC TRẠNG THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

### **3.1. Thực trạng pháp luật về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

#### ***3.1.1 Sự hình thành và phát triển của pháp luật về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước***

Lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra được chia thành các giai đoạn sau:

*3.1.1.1. Giai đoạn trước khi có Pháp lệnh thanh tra 1990*

*3.1.1.2. Giai đoạn từ khi ban hành Pháp lệnh Thanh tra năm 1990 đến trước khi có Luật Thanh tra 2004*

*3.1.1.3. Giai đoạn từ khi ban hành Luật Thanh tra năm 2004 đến trước khi có Luật Thanh tra 2010*

*3.1.1.4. Giai đoạn từ khi ban hành Luật Thanh tra năm 2010 đến nay*

Xem xét quá trình hình thành, phát triển của pháp luật thanh tra đó, có thể rút ra một số nhận xét về việc điều chỉnh các quan hệ thủ tục thanh tra như sau:

*Thứ nhất*, trong một thời gian dài, từ năm 1945 đến năm 1990, hầu như thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước chỉ được pháp luật quy định tối thiểu. Chỉ từ năm 1990, trong quá trình đổi mới, các nhà làm luật mới bắt đầu có mối quan tâm đáng kể vào việc xây dựng thủ tục

hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước.

*Thứ hai*, nội dung các quy định pháp luật về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước từ chỗ hết sức giản đơn, sơ sài, đã dần được điều chỉnh toàn diện, đầy đủ, hoàn chỉnh hơn.

*Thứ ba*, về hình thức, thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước ban đầu chỉ được quy định trong văn bản pháp luật đơn hành, có giá trị pháp lý thấp do Chính phủ ban hành. Trong quá trình phát triển, văn bản được nâng lên dưới hình thức Pháp lệnh, Luật do Quốc Hội ban hành.

*Thứ tư*, pháp luật thủ tục thanh tra ngày càng được quy định chặt chẽ, công khai, minh bạch.

*Thứ năm*, cho đến nay, Luật Thanh tra năm 2010 là văn bản có chất lượng cao nhất và đang có hiệu lực thi hành. Tuy nhiên, trong thời gian sắp tới, Luật Thanh tra cũng cần phải được tổng kết quá trình thực hiện để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với điều kiện thực tế.

### ***3.1.2. Các quy định pháp luật hiện hành về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước.***

#### ***3.1.2.1 Căn cứ pháp lý tiến hành thủ tục thanh tra***

Để thực hiện thủ tục thanh tra, cần căn cứ vào Quyết định thanh tra để tiến hành các thủ tục, trong đó cần xác định: thẩm quyền ban hành Quyết định, căn cứ ban hành Quyết định, nội dung thanh tra, thời hạn thanh tra...

#### ***3.1.2.2. Trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra***

Thủ tục thanh tra được thực hiện chủ yếu qua 3 giai đoạn: Chuẩn bị thanh tra; trực tiếp thanh tra và kết thúc thanh tra. Cụ thể như sau:

##### ***Giai đoạn 1: Chuẩn bị thanh tra***

*Bước 1:* Thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình để ban hành quyết định thanh tra

*Bước 2:* Ra quyết định thanh tra

*Bước 3:* Xây dựng, phê duyệt kế hoạch tiến hành thanh tra

*Bước 4:* Phổ biến kế hoạch tiến hành thanh tra

*Bước 5:* Xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng thanh tra báo cáo

##### ***Giai đoạn 2: Tiến hành thanh tra:***

Trực tiếp tiến hành thanh tra được tính từ ngày công bố quyết định thanh tra cho đến khi kết thúc việc thanh tra tại đơn vị là đối tượng thanh tra.

*Bước 1:* Công bố quyết định thanh tra

*Bước 2:* Thu thập thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra

*Bước 3:* Thủ tục thực hiện một số quyền trong quá trình thanh tra

*Bước 4:* Báo cáo tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ thanh tra

*Bước 5:* Kết thúc việc tiến hành thanh tra tại nơi được thanh tra

*Giai đoạn 3: Kết thúc thanh tra*

*Bước 1:* Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ của thành viên Đoàn thanh tra và báo cáo kết quả thanh tra của Đoàn thanh tra

*Bước 2:* Xây dựng Dự thảo kết luận thanh tra

*Bước 3 :* Ký và ban hành kết luận thanh tra

*Bước 4 :* Công khai kết luận thanh tra

*Bước 5:* Lập, bàn giao hồ sơ cuộc thanh tra

*Tóm lại,* thực tiễn thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra, chính là việc áp dụng các quy định của pháp luật vào hoạt động thực tiễn thanh tra, là trình tự, cách thức thực hiện các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật thanh tra.

### **3.2. Thực tiễn áp dụng thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

Thực tiễn việc áp dụng các thủ tục đó được cụ thể hóa trong các bước, qua các giai đoạn tiến hành một cuộc thanh tra. Cụ thể như sau:

*3.2.1. Giai đoạn chuẩn bị thanh tra*

*3.2.2. Giai đoạn tiến hành thanh tra*

- Thực tiễn thực hiện thủ tục công bố quyết định thanh tra;
- Thực tiễn thực hiện thủ tục thu thập thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung thanh tra;
- Thực tiễn thực hiện thủ tục niêm phong tài liệu của đối tượng thanh tra;
- Thực tiễn thực hiện thủ tục kiểm kê tài sản của đối tượng thanh tra;
- Thực tiễn thực hiện thủ tục trưng cầu giám định;
- Thực tiễn thực hiện thủ tục tạm đình chỉ việc làm, đình chỉ hành vi vi phạm;
- Thực tiễn thực hiện thủ tục yêu cầu người có thẩm quyền tạm giữ tiền, đồ vật, giấy phép sử dụng trái pháp luật;
- Thực tiễn thực hiện thủ tục yêu cầu tổ chức tín dụng phong tỏa tài khoản của đối tượng thanh tra;
- Thực tiễn thực hiện thủ tục xử phạt vi phạm hành chính;

- Thực tiễn thực hiện thủ tục chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra;  
Kết thúc thanh tra trực tiếp.

### 3.2.3. Giai đoạn kết thúc thanh tra

## **3.3. Đánh giá việc áp dụng thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

### 3.3.1. Ưu điểm

- Việc thực hiện các thủ tục thanh tra về cơ bản tuân thủ theo các quy định của pháp luật, phù hợp với mục đích, yêu cầu, nội dung của cuộc thanh tra đặt ra, không có tình trạng lộng quyền, lạm quyền trong quá trình thực hiện các thủ tục trong hoạt động thanh tra.

- Các chủ thể tiến hành thanh tra đã tuân thủ nghiêm túc các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục thực hiện các quyền trong hoạt động thanh tra, bao gồm các bước tổ chức thực hiện các quyền trong thanh tra, quy định về thời hạn thực hiện thủ tục, yêu cầu về công khai, minh bạch, việc ban hành các văn bản như quyết định, biên bản... để cụ thể hóa về mặt pháp lý, xác định trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra, cũng như cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan trong hoạt động thanh tra.

### 3.3.2. Những hạn chế, vướng mắc

Bên cạnh những kết quả, thuận lợi của quá trình áp dụng thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra thời gian vừa qua. Vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập từ lý luận, thể chế, đến thực tiễn áp dụng các thủ tục. Cụ thể như sau:

*Một là*, về mặt thể chế;

*Hai là*, về thực tiễn thực hiện thủ tục thanh tra;

*Ba là*, hạn chế, vướng mắc trong thực hiện một số quyền hạn cụ thể trong hoạt động thanh tra;

3.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc trong việc thực hiện thủ tục thanh tra

3.3.3.1. Nguyên nhân khách quan.

3.3.3.2 Nguyên nhân chủ quan.

\*

### **Kết luận Chương 3**

Nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của pháp luật thanh tra, qua đó đánh giá pháp luật và thực tiễn thực hiện thủ tục thanh tra ở Việt Nam những năm qua cho thấy, công tác thanh tra luôn được Đảng, Nhà nước ta đặc biệt quan tâm, thanh tra luôn được xác định gắn liền với hoạt động quản lý. Những kết luận được rút ra từ Chương 3 của Luận án như sau:

- Kể từ khi thành lập Ban thanh tra đặc biệt cho tới nay, thanh tra với vai trò là công cụ thiết yếu của quản lý, tổ chức và hoạt động của thanh tra luôn được Đảng, Nhà nước quan tâm thông qua việc không ngừng củng cố, hoàn thiện các chế định pháp luật điều chỉnh về tổ chức, hoạt động và thủ tục thực hiện thẩm quyền của các cơ quan thanh tra nhà nước, đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ trong từng giai đoạn lịch sử của đất nước.

- Cùng với quá trình hoàn thiện pháp luật, vị trí vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước ngày càng được nâng lên, từ việc chỉ được quy định trong các Sắc lệnh, Nghị quyết... đã nâng tầm lên khi được quy định trong Nghị định, Pháp lệnh và hiện nay là Luật thanh tra. Từ đó, việc thực hiện thẩm quyền thanh tra thông qua thủ tục tiến hành cuộc thanh tra cũng được quy định ngày càng đầy đủ, cụ thể.

- Từ việc đánh giá thực tiễn thực hiện thủ tục hành chính khi các chủ thể tham gia quá trình tiến hành cuộc thanh tra, cho thấy còn nhiều vướng mắc, hạn chế trong các quy định pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra, dẫn đến làm mất đi tính chủ động, khách quan của cơ quan thanh tra, tính nghiêm minh của pháp luật, do vậy cũng làm giảm hiệu quả hoạt động của các cơ quan thanh tra nhà nước.

Từ những vấn đề nêu trên chúng tôi cho rằng để nghiên cứu, hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, phải có cái nhìn tổng thể, toàn diện, khách quan, có tính lý luận, thực tiễn mới đủ sức thuyết phục.

**Chương 4**  
**QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỦ TỤC**  
**HÀNH CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG THANH TRA NHÀ NƯỚC**  
**Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**4.1. Nhu cầu hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

*4.1.1. Đòi hỏi của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nhu cầu phát triển kinh tế xã hội, hội nhập quốc tế.*

*4.1.2. Đòi hỏi và yêu cầu của cải cách hành chính nhà nước*

*4.1.3. Nhu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước*

*4.1.4. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước, xuất phát từ thực tiễn công tác thanh tra.*

**4.2. Các quan điểm hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước.**

*4.2.1. Quán triệt các quan niệm, quan điểm cơ bản của Đảng, nhà nước về hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước*

*4.2.2. Thực hiện mục tiêu được xác định trong Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*

*4.2.3. Quán triệt mục đích, nguyên tắc cơ bản của hoạt động thanh tra*

**4.3. Các giải pháp hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước**

**4.3.1. Các giải pháp chung**

*4.3.1.1. Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng và chỉ đạo của cơ quan nhà nước cấp trên*

*4.3.1.2. Nâng cao nhận thức của xã hội, cũng như đội ngũ cán bộ, công chức về vai trò của thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra, yêu cầu về chấp hành pháp luật, cũng như các yêu cầu về cải cách hành chính trong thanh tra.*

*4.3.1.3. Hoàn thiện hệ thống các cơ quan thanh tra, từ cơ quan Thanh tra Chính phủ đến cơ quan thanh tra các cấp, các ngành. Tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động thanh tra.*



### **4.3.2. Giải pháp cụ thể:**

4.3.2.1. *Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước bảo đảm sự tuân thủ thủ tục hành chính*

4.3.2.2. *Tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa cơ quan thanh tra với cơ quan Kiểm toán, điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án, Ngân hàng Nhà nước... trong việc thực hiện thủ tục thanh tra.*

4.3.2.3. *Rà soát, sửa đổi Luật Thanh tra 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành, đảm bảo trình tự, thủ tục thực hiện hoạt động thanh tra thống nhất, rõ ràng, khả thi và đơn giản về thủ tục hành chính*

4.3.3.4. *Nâng cao năng lực và phẩm chất của cán bộ, công chức thanh tra với tư cách là chủ thể tiến hành thủ tục*

4.3.3.5. *Giám sát, kiểm soát chặt chẽ việc thực hiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước*

4.3.3.6. *Thường xuyên tổng kết, đánh giá thực tiễn thực hiện thủ tục hành chính và cải cách thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra nhà nước*

### **Kết luận chương 4**

Trong những năm qua, các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra đã triển khai hàng ngàn cuộc thanh tra, qua đó các cơ quan thanh tra đã thực hiện quyền hạn và trách nhiệm của mình, thông qua các trình tự, thủ tục thanh tra do pháp luật quy định. Hầu hết các cuộc thanh tra được thực hiện đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền và đúng pháp luật, do đó, đã phát hiện và ngăn chặn được các hành vi vi phạm. Trên cơ sở thực hiện các thủ tục thanh tra, các cuộc thanh tra đã thu hồi về cho nhà nước nhiều tiền, tài sản bị thất thoát, đồng thời xử phạt vi phạm hành chính hàng nghìn tỷ đồng, xử lý kỷ luật nhiều cán bộ, công chức có hành vi vi phạm pháp luật trên các lĩnh vực quản lý nhà nước. Các kết quả thanh tra đã góp phần quan trọng trong việc bảo đảm kỷ cương, kỷ luật nhà nước, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, góp phần củng cố lòng tin của nhân dân đối với sự lãnh đạo của Đảng và nhà nước.

Các cơ quan thanh tra thực hiện nhiệm vụ thanh tra thông qua việc thực hiện các thủ tục hành chính theo trình tự, nội dung do pháp luật quy định. Thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra là nhân tố bảo đảm cho hoạt động thanh tra nhà nước hợp pháp và có hiệu quả tốt nhất.

Các giải pháp về hoàn thiện thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra bao gồm cả hai phương diện thể chế và thực hiện thể chế. Trong luận án, các giải pháp được đề cập đi theo hướng này, với nhiều giải pháp cụ thể về đổi mới sự lãnh đạo và chỉ đạo việc tiến hành thủ tục thanh tra trong hoạt động của thanh tra nhà nước của cơ quan Đảng và nhà nước.

## KẾT LUẬN

Thanh tra là một chức năng thiết yếu của quản lý nhà nước, là hoạt động liên quan chặt chẽ đến quyền và lợi ích của đối tượng bị thanh tra cũng như các yêu cầu về tính khách quan, pháp chế, hiệu quả của quản lý nhà nước, do đó, cần được pháp luật điều chỉnh. Hoạt động thanh tra nhà nước gắn liền với thủ tục hành chính. Thủ tục này với tính cách là bảo đảm pháp lý được pháp luật quy định chặt chẽ.

Để nâng cao hiệu quả của việc cải cách thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra, đòi hỏi phải thực hiện nhiều giải pháp đồng bộ. Trước hết, phải xây dựng, hoàn thiện hệ thống các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục tiến hành thanh. Sửa đổi, bổ sung những quy định về thẩm quyền của cơ quan thanh tra cho tương xứng với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thanh tra nhà nước, quy định rõ, cụ thể các chế tài xử lý đối với các hành vi vi phạm không thực hiện, hoặc thực hiện các thủ tục theo quy định của pháp luật thanh tra, đặc biệt là những hành vi chây ì, không thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý sau thanh tra. Cần tuyên truyền rộng rãi pháp luật về thanh tra nói chung và các quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ của các bên trong quá trình thanh tra nói riêng đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Nâng cao trách nhiệm, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ, công chức về nghiệp vụ thanh tra. Đồng thời, phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan trong việc thực hiện các thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra ...

Thực hiện quyết liệt, đồng bộ các giải pháp nói trên, sẽ góp phần quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, đảm bảo tính pháp chế trong thực hiện thủ tục thanh tra, đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính nhà nước, tiến tới hoàn thành các mục tiêu trong Chiến lược phát triển ngành thanh tra đến năm 2020 tầm nhìn đến 2030./.

## DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Nguyễn Thị Hồng Thúy, (2015), *Thực hiện kết luận, kiến nghị sau thanh tra*, Tạp chí Thanh tra
2. Nguyễn Thị Hồng Thúy, (2016), *Thực tiễn áp dụng thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra và một số kiến nghị*, Tạp chí Thanh tra
3. Nguyễn Thị Hồng Thúy, (2017), *Thực hiện nguyên tắc tuân theo pháp luật trong Luật Thanh tra năm 2010 và một số vấn đề đặt ra*, Tạp chí Thanh tra
4. Nguyễn Thị Hồng Thúy, (2016), *Đổi mới phương pháp thảo luận trong chương trình đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra viên*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp khoa, Trường Cán bộ Thanh tra.
5. Nguyễn Thị Hồng Thúy, (2015), *Đổi mới phương pháp giảng dạy các chuyên đề phần kiến thức chung thuộc chương trình đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra viên*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp khoa, Trường Cán bộ Thanh tra.