

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

Vũ Việt Hà

**TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA
NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số : 62.38.01.02

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội, 2017

Công trình hoàn thành tại: Học viện Khoa học xã hội (thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam)

Người hướng dẫn khoa học:

PGS.TS Lương Thanh Cường

Phản biện 1: GS.TS. Phạm Hồng Thái

Phản biện 2: GS.TS. Thái Vĩnh Thắng

Phản biện 3: PGS.TS. Nguyễn Văn Mạnh

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện tại:
phòng ..., Học viện Khoa học xã hội

vào hồi giờ ... phút, ngày.... tháng năm 2017

Có thể tìm luận án tại:

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

CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. Vũ Việt Hà, (2013), *Việc thực hiện một số quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng*, Tạp chí Thanh tra, số 5
2. Vũ Việt Hà, (2013), *Bàn về cơ cấu tổ chức của Thanh tra cấp tỉnh*, Tạp chí Thanh tra số 9
3. Vũ Việt Hà, (2013), *Những khó khăn, vướng mắc trong hoạt động thanh tra hiện nay*, Tạp chí Thanh tra số 12
4. Vũ Việt Hà, (2015), *Vai trò của cơ quan Thanh tra nhà nước cấp tỉnh*, Tạp chí Thanh tra số 1
5. Vũ Việt Hà, (2015), *Vai trò của Thanh tra trong việc kiểm soát quyền hành pháp*, Tạp chí Thanh tra số 12
6. Vũ Việt Hà, (2015), *Đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước số 232
7. Vũ Việt Hà, (2016), *Quản lý đội ngũ cán bộ, công chức trong cơ quan thanh tra nhà nước cấp tỉnh*, Tạp chí Quản lý nhà nước (244)
8. Vũ Việt Hà, (2016), *Những yếu tố ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước cấp tỉnh*, Tạp chí Thanh tra (4)

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Thanh tra là một trong những nội dung cơ bản của hoạt động quản lý hành chính nhà nước, là một chức năng và một giai đoạn của quản lý nhà nước. Về vấn đề này, Lênin đã viết: *"Quản lý đồng thời phải có thanh tra, quản lý và thanh tra là một chứ không phải là hai"*. Như vậy, quản lý nhà nước và thanh tra có mối quan hệ mật thiết với nhau.

Trong hệ thống các cơ quan thanh tra nhà nước ở Việt Nam hiện nay, cơ quan thanh tra nhà nước tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là thanh tra nhà nước cấp tỉnh), giữ một vai trò quan trọng. Là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh 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. Thanh tra nhà nước cấp tỉnh là một trong những chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương, đồng thời góp phần quan trọng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân địa phương. Bên cạnh đó, thanh tra nhà nước cấp tỉnh còn là cấp "trung chuyển quyền lực" giữa Thanh tra Chính phủ với Thanh tra sở và Thanh tra huyện.

Kể từ khi thành lập tới nay, tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh được phát triển, hoạt động thanh tra không ngừng được mở rộng, góp phần quan trọng trong việc phòng ngừa, phát hiện và xử lý các sai phạm trong việc quản lý đời sống kinh tế, xã hội ở địa phương; Tuy nhiên, thực tế cho thấy cơ cấu tổ chức cũng như hoạt động thanh tra của thanh tra nhà nước cấp tỉnh còn không ít hạn chế: bất cập về cơ cấu tổ chức, vẫn thấy sự phụ thuộc của thanh tra nhà nước cấp tỉnh vào thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp. Trong hoạt động thanh tra vẫn còn hiện tượng tập trung quá nhiều vào hoạt động thanh tra kinh tế - xã hội mà xem nhẹ hoạt động thanh tra trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Phòng, chống tham nhũng; vẫn còn hiện tượng trùng lặp, chồng chéo về đối tượng, thời gian, nội dung thanh tra giữa các cơ quan thanh tra làm cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra; các kết luận, kiến nghị thanh tra trong thời gian vừa qua chưa được thực thi một cách nghiêm chỉnh và còn thiếu những biện pháp cứng rắn, chế tài đủ mạnh để xử lý đối với những sai phạm của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra...

Như vậy, nhiều vấn đề về tổ chức và hoạt động của ngành Thanh tra nói chung và thanh tra nhà nước cấp tỉnh nói riêng chưa đáp ứng những yêu cầu của quá trình đổi mới hiện nay. Điều này đòi hỏi phải có những nghiên cứu thấu đáo để có những khuyến nghị khoa học nhằm kiện toàn tổ chức của ngành Thanh tra tương ứng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao cũng như đổi mới hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

Xuất phát từ những lý do trên, tác giả lựa chọn đề tài: ***"Tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay"*** để triển khai nghiên cứu luận án tiến sĩ Luật học.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu là trên cơ sở làm sáng tỏ về mặt lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh, luận án rút ra những kết luận, đề xuất các giải pháp nhằm đổi mới về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh từ đó nâng cao hơn nữa vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện mục đích trên, đề tài tập trung giải quyết những nhiệm vụ sau:

- Thu thập, hệ thống hóa, đánh giá các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài, trên cơ sở đó, xác định những kết quả nghiên cứu mà luận án sẽ kế thừa, chỉ ra những vấn đề mà các công trình khoa học chưa giải quyết hoặc phải tiếp tục nghiên cứu.

- Phân tích những vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành.

- Phân tích và đánh giá thực trạng pháp luật cũng như thực tiễn việc tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh, từ đó rút ra nhận xét về kết quả đạt được cũng như hạn chế cần khắc phục, nguyên nhân của những kết quả và hạn chế đó.

- Xác định nhu cầu, quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh; từ đó đề xuất một số giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh nhằm nâng cao hơn nữa vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

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

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam, thực trạng pháp luật và thực tiễn việc tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra một số tỉnh, thành phố trong cả nước. Theo quy định của pháp luật hiện hành, hệ thống cơ quan Thanh tra nhà nước gồm 5 cơ quan thanh tra: Thanh tra Chính phủ, Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra sở và Thanh tra huyện, trong phạm vi nghiên cứu của luận án, luận án chỉ lựa chọn nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi tắt là thanh tra nhà nước cấp tỉnh) không bao gồm Thanh tra sở và Thanh tra huyện.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- *Phạm vi về nội dung nghiên cứu:* i) Vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh (ii) Khái niệm tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh; (iii) Những yếu tố ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh; (iv) Thực trạng pháp luật và thực tiễn việc tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay; (v) Nhu cầu, quan điểm và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh;

- *Phạm vi về thời gian nghiên cứu:* Luận án tập trung nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam từ năm 2011 đến nay; có dành một dung lượng nhất định đề cập đến tổ chức, hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh trước năm 2011 để so sánh.

- Phạm vi về không gian nghiên cứu: Luận án nghiên cứu tổ chức và hoạt động cơ quan thanh tra nhà nước các tỉnh, thành phố trong phạm vi cả nước. Tuy nhiên, trong giới hạn luận án, luận án khảo sát một số tỉnh, thành phố như: Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Sơn La, Khánh Hòa, Bình Thuận.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Phương pháp luận của luận án là phép duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác- Lênin về nhà nước và pháp luật. Đây là phương pháp luận chung cho mọi khoa học, được vận dụng trong tất cả các quá trình, các giai đoạn nghiên cứu của luận án.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài luận án “*Tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay*” sử dụng phương pháp tiếp cận liên ngành, đa ngành. Đề tài dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; các quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước về vấn đề đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước trong đó có hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước. Luận án còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu như: phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê, phương pháp hệ thống, phương pháp lịch sử cụ thể, phương pháp phân tích - dự báo.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Thứ nhất, luận án đưa ra khái niệm về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh; phân tích, làm rõ những yếu tố cụ thể, trực tiếp ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh;

Thứ hai, luận án tập trung luận giải về vai trò kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương của thanh tra nhà nước cấp tỉnh cũng như những giá trị về phương diện xã hội mà thanh tra nhà nước cấp tỉnh đem lại.

Thứ ba, luận án đề xuất xây dựng mô hình thanh tra nhà nước cấp tỉnh theo hướng tinh giản, gọn nhẹ phù hợp với xu hướng cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Đồng thời, đề xuất điều chỉnh lại hướng hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh nhằm phát huy vai trò, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

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

Về lý luận: Đa số các công trình nghiên cứu trước đây tập trung phân tích thực trạng về tổ chức và hoạt động của cả hệ thống cơ quan thanh tra theo mô hình truyền thống (bao gồm 5 cơ quan thanh tra nhà nước) nên không có điều kiện đi sâu phân tích cụ thể về tổ chức nội bộ và hoạt động cụ thể của một cấp cơ quan thanh tra. Luận án là công trình nghiên cứu một cách trực tiếp về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh với mục đích đưa ra những luận cứ khoa học cũng như những giải pháp về mặt lý luận và thực tiễn nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Do vậy, luận án góp phần bổ sung, hoàn thiện hệ thống lý luận về thanh tra nói chung, trong đó có thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

Về thực tiễn:

Luận án cung cấp những luận cứ khoa học cho việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thanh tra và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Kết quả nghiên cứu của luận án có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu, giảng dạy, học tập về ngành luật học, hành chính học, chính trị học nói chung, chuyên ngành thanh tra nói riêng, đào tạo, bồi dưỡng công chức.

Đồng thời, luận án góp phần giúp cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có những nhận thức đúng đắn về vị trí, vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh, từ đó, có thể vận dụng những giải pháp mà luận án đề xuất để đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn cũng như phù hợp với yêu cầu của công cuộc đổi mới trong tình hình hiện nay.

7. Kết cấu của luận án

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

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu

Chương 2: Lý luận về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Chương 3: Thực trạng về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay

Chương 4: Quan điểm và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay

CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Tình hình nghiên cứu đề tài

1.1.1. Những công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân

Sách chuyên khảo “*Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” do TS. Lê Minh Thông làm chủ biên, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, năm 2001; Một số sách tham khảo: “*Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*” của PGS.TS Bùi Xuân Đức, Nhà xuất bản Tư pháp, năm 2004; “*Đổi mới nội dung hoạt động các cấp chính quyền địa phương trong kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế*” do Nguyễn Ký, TS. Nguyễn Hữu Đức, ThS. Đinh Xuân Hà (đồng chủ biên), Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, năm 2006; “*Tổ chức chính quyền nhà nước ở địa phương*” do PGS.TS Nguyễn Đăng Dung làm chủ biên, Nhà xuất bản Đồng Nai 1997; Một số đề tài cấp bộ “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố*” do TS. Vũ Đức Đán làm chủ nhiệm; “*Thiết lập mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*” (2002) do PGS.TS Phạm Hồng Thái làm chủ nhiệm; Một số Luận án tiến sĩ: “*Tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Hồng Diên; “*Chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thực hiện quyền công dân ở Việt Nam hiện nay*” của tác giả Nguyễn Thị Phương; “*Chính quyền địa phương với việc bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương*” của tác giả Trương Đắc Linh; “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân ở Việt*

Nam hiện nay” của tác giả Tạ Quang Ngọc; Đề tài khoa học cấp cơ sở “Kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương” (2013) do PGS.TS Lương Thanh Cường làm chủ nhiệm.

1.1.2. Những công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước và thanh tra nhà nước cấp tỉnh

1.1.2.1. Nhóm những công trình liên quan tới tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước

Một số Luận án tiến sĩ: “*Tổ chức và hoạt động của các tổ chức thanh tra ở nước ta trong giai đoạn hiện nay – thực trạng và giải pháp*” của tác giả Nguyễn Thiện Thuật (2008); “*Hoàn thiện pháp luật thanh tra trong giai đoạn hiện nay*” của tác giả Nguyễn Thị Thương Huyền (2009); “*Vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam*” (2012); “*Hoàn thiện thanh tra diện rộng của thanh tra chính phủ trong thực hiện chính sách xã hội*” của tác giả Nguyễn Thanh Hải (2013); “*Đổi mới tổ chức, hoạt động thanh tra ở Việt Nam ở Việt Nam hiện nay*” của tác giả Nguyễn Huy Hoàng (2015); Đề tài trọng điểm cấp bộ “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của ngành thanh tra trong cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa – Luận cứ khoa học cho việc sửa đổi luật thanh tra và hoàn thiện pháp luật về thanh tra*” (2009) chủ nhiệm Trần Văn Truyền; Đề tài khoa học cấp cơ sở: “*Phân cấp trong thanh tra – một nội dung của cải cách hành chính trong lĩnh vực thanh tra*” (2007); “*Một số giải pháp nhằm hạn chế trùng lặp, chồng chéo trong hoạt động thanh tra*” (2010) chủ nhiệm Lê Đức Trung; Đề tài khoa học cấp bộ: “*Các nguyên tắc trong hoạt động thanh tra - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*” (2011), chủ nhiệm Nguyễn Thái Hồng; Đề tài khoa học cấp bộ trọng điểm: “*Kết quả hoạt động thanh tra- những vấn đề lý luận và thực tiễn*” (2012), chủ nhiệm Nguyễn Quốc Hiệp; Một số sách tham khảo: “*Đổi mới tổ chức và hoạt động ngành thanh tra nhằm tăng cường năng lực phòng, chống tham nhũng*” (2011) Viện Khoa học thanh tra – Thanh tra Chính phủ; “*Tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của một số nước trên thế giới*” (2001), Nguyễn Văn Kim làm chủ biên; “*Lịch sử Thanh tra Việt Nam 1945-2010*” của Thanh tra Chính phủ do Nhà xuất bản chính trị Quốc Gia – Sự thật năm 2011; Ngoài ra còn có một số bài nghiên cứu nước ngoài.

1.1.2.2. Nhóm những công trình liên quan tới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh

- Luận văn thạc sĩ “*Tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước tỉnh Sơn La*” (2012) của tác giả Vũ Việt Hà; Đề tài khoa học cấp cơ sở “*Hoàn thiện điều kiện, tiêu chuẩn và quy trình hiệp y bổ nhiệm chánh thanh tra bộ, ngành, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương góp phần tăng cường công tác tổ chức cán bộ của thanh tra Chính phủ*” (2011) do Phạm Trần Tuấn làm chủ nhiệm; Đề tài khoa học cấp bộ “*Trách nhiệm pháp lý của chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng*” (2011) do Nguyễn Tuấn Khanh làm chủ nhiệm. Bài “*Xử lý chồng chéo trong hoạt động thanh tra tại thành phố Hải Phòng*” của tác giả Phạm Thị Nguyệt Ánh, đăng trên Tạp chí thanh tra số 7/2015. Bài “*Đảm bảo tiến độ, thời gian góp phần nâng cao chất lượng các*

cuộc thanh tra” của tác giả Phạm Văn Long, đăng trên Tạp chí thanh tra số 10/2015; Bài “*Bàn về việc thành lập phòng giám sát, kiểm tra, xử lý sau thanh tra ở cơ quan thanh tra cấp tỉnh hiện nay*” của tác giả Trần Ngọc Tranh, đăng trên Tạp chí Thanh tra số 7/2013; Bài “*Cán bộ và biên chế cán bộ thanh tra cấp tỉnh, cấp huyện – Những vấn đề cần bàn*” của tác giả Thái Sinh, đăng trên Tạp chí Thanh tra số 2/2013...

1.2. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu

1.2.1. Những kết quả nghiên cứu mà luận án sẽ tiếp tục kế thừa

- **Đối với những công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân:** Những kiến thức lý luận về nhu cầu và giải pháp cải cách bộ máy nhà nước nói chung trong đó có cải cách chính quyền địa phương là cơ sở khoa học để xác định quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh, đề xuất thiết kế mô hình tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước ở các tỉnh và các thành phố trực thuộc trung ương. Một số công trình nghiên cứu vị trí, vai trò của chính quyền địa phương cũng có ý nghĩa gợi mở và củng cố thêm định hướng đề luận án nghiên cứu về vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh như một thiết chế bảo đảm quyền con người, quyền công dân, cũng như nhìn nhận vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh là một trong những phương thức để kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương.

- **Đối với những công trình liên quan tới tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước:** Những kiến thức lý luận về thanh tra nói chung giúp tác giả xác định được vị trí, vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh trong cả hệ thống cơ quan thanh tra.

- **Đối với những công trình liên quan tới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh:** Các công trình đã phân tích một phần về thực tiễn cơ cấu tổ chức, đội ngũ cán bộ, thanh tra viên ở một số tỉnh, thành phố hiện nay và thực trạng hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Đây là những dữ liệu vô cùng quý giá giúp tác giả đánh giá, nhận xét về những ưu điểm cũng như hạn chế về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh, tìm hiểu nguyên nhân của những hạn chế đó. Trên cơ sở đó sẽ đề xuất những giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh trong thời gian tới.

1.2.2. Những vấn đề mà các công trình khoa học chưa giải quyết hoặc phải tiếp tục nghiên cứu

Thứ nhất, đã có rất nhiều công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra nhà nước, về hoàn thiện pháp luật thanh tra, tuy nhiên những công trình nghiên cứu đó dựa trên Luật thanh tra 2004 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã hết hiệu lực nên đến thời điểm hiện tại, nhiều thông tin không còn tính thời sự.

Thứ hai, đa số các công trình nghiên cứu tập trung phân tích thực trạng về tổ chức và hoạt động của cả hệ thống cơ quan thanh tra theo mô hình truyền thống (bao gồm 5 cơ quan thanh tra nhà nước) nên không có điều kiện đi sâu phân tích cụ thể về tổ chức nội bộ và hoạt động cụ thể của một cấp cơ quan thanh tra.

Thứ ba, hiện nay Hiến pháp 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã được thông qua và chính thức có hiệu lực thi hành, trong đó có rất nhiều nội dung mới liên quan tới tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương. Như vậy vấn đề đặt ra là cơ quan thanh tra địa phương sẽ phải tổ chức theo mô hình như thế nào cho hợp lý? Thiết nghĩ việc đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh phụ thuộc rất nhiều vào việc thay đổi tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Đây chính là cơ sở để luận án xây dựng và đề xuất mô hình thanh tra nhà nước cấp tỉnh phù hợp với điều kiện mới.

Thứ tư, các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài chủ yếu nhìn nhận thanh tra là một chức năng, giai đoạn của quản lý, là một trong những phương thức bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa, kỷ luật nhà nước mà chưa nhấn mạnh đến khía cạnh vai trò kiểm soát hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương của thanh tra nhà nước cấp tỉnh cũng như những giá trị về phương diện xã hội mà hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh đem lại.

Thứ năm, luận án hướng tới xây dựng mô hình thanh tra nhà nước cấp tỉnh độc lập cả trên phương diện tổ chức và hoạt động, cũng như đề xuất điều chỉnh lại hướng hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh nhằm phát huy vai trò, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

Như vậy, tính đến thời điểm hiện tại chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách chuyên biệt về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở cấp độ Tiến sĩ luật học chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính. Đề tài **“Tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay”** sẽ là công trình khoa học nghiên cứu cụ thể về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh trên cơ sở kế thừa và tiếp thu những tri thức khoa học của những công trình nghiên cứu trước.

1.2.3. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu

1.2.3.1. Giả thuyết nghiên cứu

Để đáp ứng yêu cầu thực tiễn, thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở nước ta cần được đổi mới theo hướng bảo đảm tính độc lập, trách nhiệm rõ ràng trong tổ chức và hoạt động.

1.2.3.2. Câu hỏi nghiên cứu

Luận án sẽ giải quyết những câu hỏi nghiên cứu chính sau đây:

- Thanh tra là gì? Tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh là gì?
- Vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh là gì?
- Có những yếu tố nào tác động tới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh?
- Thực tiễn việc tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay như thế nào? Ưu điểm và hạn chế trong việc tổ chức và hoạt động? Do những nguyên nhân nào?
- Vì sao đặt ra vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay? Việc đổi mới phải tuân theo những quan điểm nào? Có những giải pháp khả thi nào để đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay?

CHƯƠNG 2. LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH

2.1. Vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh

2.1.1. Khái quát chung về thanh tra

2.1.1.1. Khái niệm về thanh tra

Dưới góc độ là một tổ chức: *Tổ chức thanh tra nhà nước là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, bao gồm các bộ phận có mối liên hệ mật thiết với nhau, được thành lập và hoạt động theo những nguyên tắc nhất định để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của thanh tra nhà nước.*

Dưới góc độ là một hoạt động: *Hoạt động thanh tra nhà nước là việc xem xét, đánh giá 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, nhằm kết luận đúng, sai, đánh giá ưu, khuyết điểm, phát huy nhân tố tích cực, phòng ngừa, xử lý các vi phạm, góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, các quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và cá nhân.*

Hiện nay, khái niệm thanh tra luôn tồn tại song song trong mối quan hệ với các hoạt động khác như kiểm tra, giám sát. Mỗi loại hoạt động này có vai trò, tác động xã hội nhất định nhằm hướng tới việc đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

2.1.1.2. Đặc điểm thanh tra

** Thanh tra luôn gắn với quản lý nhà nước và có tính độc lập tương đối*

Trong một chu trình quản lý, thanh tra được xác định là một khâu, một giai đoạn không thể thiếu trong hoạt động quản lý nhà nước. Như vậy, quản lý và thanh tra luôn luôn có quan hệ mật thiết với nhau. Trong mỗi quan hệ giữa quản lý và thanh tra thì quản lý giữ vai trò chủ đạo.

** Tính quyền lực nhà nước*

Cơ quan thanh tra nhà nước là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước vì vậy trong quá trình hoạt động cũng được sử dụng quyền lực nhà nước. Pháp luật đã quy định về mặt pháp lý cho cơ quan thanh tra những quyền hạn như vậy để cơ quan thanh tra có đủ “thực quyền” làm tròn sứ mệnh của mình giúp nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước. Về vấn đề này, Lênin đã viết “*thanh tra mà thiếu quyền lực là thanh tra suông*”.

** Tính khách quan*

Bản chất của thanh tra là xem xét, đánh giá một cách khách quan việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước của các cơ quan, tổ chức và cá nhân nhằm đưa ra kết luận đúng, sai, đánh giá ưu, khuyết điểm, phát huy nhân tố tích cực, phòng ngừa, xử lý vi phạm góp phần bảo vệ lợi ích của nhà nước, xã hội, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Vì thế, hoạt động thanh tra phải mang tính khách quan. Xét về phương diện lý luận, pháp lý

cũng như thực tiễn tổ chức thực hiện, muốn bảo đảm tính khách quan thì cơ quan thanh tra phải được độc lập cả về mặt tổ chức và mặt hoạt động của mình.

2.1.2. Vị trí, vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh

2.1.2.1. Vị trí, mối quan hệ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Thứ nhất, về vị trí của thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Theo chiều ngang, thanh tra nhà nước cấp tỉnh là cơ quan tham mưu, giúp UBND thực hiện quản lý nhà nước về 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 góp phần bảo đảm sự quản lý thống nhất đối với ngành thanh tra từ trung ương đến cơ sở.

Theo chiều dọc, thanh tra nhà nước cấp tỉnh chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra về nghiệp vụ của Thanh tra Chính phủ. Chánh Thanh tra tỉnh chịu trách nhiệm báo cáo công tác của mình trước Thanh tra Chính phủ. Bên cạnh đó, Thanh tra nhà nước cấp tỉnh còn chỉ đạo công tác thanh tra, hướng dẫn nghiệp vụ thanh tra hành chính đối với Thanh tra sở - ngành, Thanh tra nhà nước cấp huyện.

Thứ hai, về mối quan hệ giữa thanh tra nhà nước cấp tỉnh với các cơ quan, tổ chức liên quan

Mối quan hệ với các tổ chức thanh tra trong hệ thống thanh tra nhà nước (mối quan hệ theo chiều dọc); Mối quan hệ với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp; mối quan hệ với các sở - ngành (mối quan hệ theo chiều ngang); Mối quan hệ với tổ chức Đảng; Mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức khác: Cơ quan điều tra, Kiểm toán Nhà nước, Cơ quan công an, Viện kiểm sát, Tòa án

2.1.2.2. Vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Thứ nhất, thanh tra nhà nước cấp tỉnh có vai trò quan trọng trong việc kiểm soát hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương

Thông qua hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh sẽ nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ và thống nhất trong việc thực hiện pháp luật của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương. Phát hiện ra mâu thuẫn, chông chéo trong những quy định của pháp luật cũng như những bất cập trong chính sách để từ đó đề ra những giải pháp khắc phục.

Thứ hai, là một chủ thể tham gia bảo đảm quyền con người, quyền công dân ở địa phương

Nếu thanh tra nhà nước cấp tỉnh tiến hành hoạt động thanh tra trách nhiệm đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng một cách thường xuyên, liên tục thì các quyền dân chủ, lợi ích hợp pháp của nhân dân được bảo vệ, lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước được củng cố.

Thứ ba, là một thiết chế bảo đảm và gia tăng hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương

Qua hoạt động thanh tra của thanh tra nhà nước cấp tỉnh, những sai sót, gian lận trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương sẽ được phát hiện và khắc phục kịp thời; những lỗ hổng, sự bất hợp lý trong các chủ trương, chính sách pháp luật được điều chỉnh hợp lý.

Thứ tư, góp phần nâng cao tính kỷ luật và ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức ở địa phương

Trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ các cán bộ, công chức từ trung ương tới địa phương có không ít sai sót: Thực hiện không đúng chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn, có những trường hợp vượt quyền, lạm quyền, sẵn sàng thực hiện các hành vi tham nhũng. Những biểu hiện trên có thể nhận thấy rõ ở những người trực tiếp giải quyết công việc cho công dân, cho doanh nghiệp. Như vậy, để bảo vệ quyền công dân, quyền con người, nâng cao tính kỷ luật, kỷ cương, nâng cao đạo đức nghề nghiệp của cán bộ, công chức ở địa phương, để họ thực sự trở thành “công bộc của nhân dân” thì vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh là vô cùng quan trọng.

2.1.3. Chức năng, nhiệm vụ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Chức năng cơ bản của thanh tra nhà nước cấp tỉnh là tham mưu giúp UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Bên cạnh đó thanh tra nhà nước cấp tỉnh còn trực tiếp tiến hành thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật.

2.2. Khái niệm tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

2.2.1. Khái niệm tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, bao gồm các bộ phận có mối liên hệ mật thiết với nhau để cùng thực hiện chức năng, nhiệm vụ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

Tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh cần được xem xét trên hai khía cạnh: Tổ chức nội bộ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh và tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh đặt trong mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức khác.

2.2.2. Khái niệm hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh là tổng thể các hoạt động quản lý nội bộ và quản lý theo chức năng của thanh tra nhà nước cấp tỉnh nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh theo quy định của pháp luật.

Phạm vi nghiên cứu của luận án hướng tới xem xét thanh tra nhà nước cấp tỉnh với tư cách là một cơ quan nhà nước nên cần nhìn nhận hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh theo nghĩa rộng bao gồm hoạt động quản lý nội bộ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh (quản lý nhân sự, quản lý cơ sở vật chất...) và hoạt động theo chức năng do pháp luật quy định.

2.3. Những yếu tố ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Những yếu tố ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của Thanh tra nhà nước cấp tỉnh bao gồm: Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về thanh tra, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; Phương thức tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và chính quyền địa phương nói riêng; Nhận thức chính trị của lãnh đạo các cấp chính quyền địa phương; Nguồn nhân lực thanh tra nhà nước cấp tỉnh; Đặc điểm tự nhiên, kinh tế, văn hóa, xã hội ở địa phương; Các yếu tố khác.

2.4. Mô hình thanh tra một số nước trên thế giới và giá trị tham khảo cho Việt Nam

Căn cứ vào vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan trong cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra, đa phần các quốc gia trên thế giới đều thành lập ba loại hình cơ quan thanh tra: Thanh tra Quốc hội; Thanh tra, kiểm tra, giám sát hành chính; Thanh tra chuyên ngành. Qua việc nghiên cứu một số mô hình cơ quan thanh tra nói trên, có thể thấy về mặt tổ chức có những quốc gia cơ quan thanh tra nằm ngoài hệ thống cơ quan quản lý nhà nước, độc lập với cơ quan quản lý nhà nước, có những quốc gia cơ quan thanh tra trực thuộc cơ quan quản lý nhà nước. Tuy nhiên, các cơ quan thanh tra nói trên đều có một số điểm chung. *Thứ nhất*, cơ cấu tổ chức cơ quan thanh tra rất đơn giản, gọn nhẹ. *Thứ hai*, tính độc lập về hoạt động cũng như về thẩm quyền trong hoạt động thanh tra được đề cao. Việc nghiên cứu và học tập kinh nghiệm một số quốc gia trên thế giới trong việc tổ chức và hoạt động của cơ quan thanh tra là việc làm cần thiết.

CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay

3.1.1. Quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Nhằm hướng dẫn, quản lý chặt chẽ tổ chức và hoạt động thanh tra diễn ra tại các địa phương, cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã ban hành các văn bản pháp luật quy định về tổ chức và hoạt động của các thanh tra nhà nước cấp tỉnh như sau:

Luật Thanh tra năm 2010 được Quốc hội thông qua ngày 15/11/2010, tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XII, có hiệu lực từ ngày 1/7/2011; Nghị định 86/2011/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra 2010; Nghị định 97/2011/NĐ-CP quy định về thanh tra viên và cộng tác viên thanh tra; Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04 tháng 04 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.

Ngày 08 tháng 9 năm 2014 Thanh tra Chính phủ và Bộ Nội vụ đã ký Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTCTP-BNV ngày 08 tháng 9 năm 2014 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Quy định pháp luật về hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh: Thông tư 08/2014/TT-TTCTP quy định thẩm quyền, nội dung thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về thanh tra; Thông tư 04/2013/TT-TTCTP quy định thẩm quyền, nội dung thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại; Thông tư 05/2013/TT-TTCTP quy định thẩm quyền, nội dung thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về tố cáo; các văn bản quy định về trình tự thủ tục tiến hành thanh tra, kết luận, xử lý về thanh tra như: Thông tư 05/2014/TT-TTCTP về tổ chức, hoạt động, quan hệ công

tác của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra; Nghị định 33/2015/NĐ-CP Quy định việc thực hiện kết luận thanh tra; Quyết định 1885/QĐ-TTCT năm 2012 về Quy chế công khai kết luận thanh tra; Thông tư 01/2013/TT-TTCT quy định về hoạt động theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra... Hiện nay, chưa có văn bản quy phạm pháp luật quy định riêng về hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh mà hoạt động thanh tra của thanh tra nhà nước cấp tỉnh đều tuân thủ những quy định chung của ngành thanh tra.

3.1.2. Đánh giá thực trạng quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

3.1.2.1. Kết quả đạt được và nguyên nhân

Về kết quả đạt được

Trong những năm gần đây, văn bản quy phạm pháp luật quy định về tổ chức và hoạt động cơ quan thanh tra nhà nước nói chung trong đó có thanh tra nhà nước cấp tỉnh ngày càng được hoàn thiện. Nội dung một số quy định của pháp luật đã được thay đổi để từng bước phù hợp với tình hình mới.

Nguyên nhân

Đứng trước hàng loạt những thời cơ và thách thức cũng như sự phát triển của nền kinh tế, văn hóa, xã hội; quá trình hội nhập kinh tế quốc tế; công cuộc cải cách bộ máy nhà nước... buộc hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật nói chung trong đó có văn bản quy phạm pháp luật về thanh tra cũng phải có những sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành những văn bản quy phạm pháp luật mới để kịp thời điều chỉnh cho phù hợp. Chính điều này đã tạo sự đổi mới trong các quy định về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

Cùng với đó, các nhà quản lý cũng đã có sự đổi mới về nhận thức và tư duy khi thấy rõ vị trí, vai trò và tầm quan trọng của công tác thanh tra trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

3.1.2.2. Hạn chế và nguyên nhân của hạn chế

Về hạn chế

Những quy định của pháp luật hiện hành chưa đề cao được tính độc lập của thanh tra nhà nước cấp tỉnh trong mối quan hệ với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trên các khía cạnh: trong việc bổ nhiệm chánh thanh tra cấp tỉnh, quyền phê duyệt kế hoạch, chương trình thanh tra hàng năm của thanh tra nhà nước cấp tỉnh, quyền bảo lưu kết quả thanh tra của thanh tra nhà nước cấp tỉnh ... Thiếu các văn bản về công tác tuyển dụng công chức, viên chức của ngành thanh tra nói chung, thanh tra cấp tỉnh nói riêng. Các quy định của pháp luật có sự chông chéo về thẩm quyền và hoạt động thanh tra ở một số lĩnh vực gây khó khăn, phiền hà cho các cơ quan, đơn vị là đối tượng thanh tra. Bên cạnh đó, lại có một số đối tượng bị “bỏ lọt” do chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể; Luật quy định về thẩm quyền của cơ quan thanh tra chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao; Thiếu quy chế phối hợp giữa cơ quan thanh tra với các cơ quan có chức năng kiểm tra, giám sát, điều tra.

Nguyên nhân của hạn chế

Thứ nhất, trong những năm gần đây, tuy đã có những chuyển biến nhất định trong nhận thức về vị trí, vai trò của ngành thanh tra nói chung, thanh tra nhà nước cấp tỉnh nói riêng song dường như những chuyển biến đó chưa đủ mạnh để tạo nên bước đột phá mới trong các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

Thứ hai, các nhà làm luật chỉ quy định một cách cứng nhắc một mô hình thanh tra nhà nước cấp tỉnh áp dụng chung cho tất cả các địa phương mà chưa tính đến những yếu tố khác biệt về đặc điểm kinh tế, văn hóa, xã hội..., sự khác biệt giữa khu vực đô thị và nông thôn để xây dựng những mô hình thanh tra nhà nước cấp tỉnh cho phù hợp với tình hình thực tiễn.

Thứ ba, thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán là những phương thức góp phần quan trọng vào việc kiểm soát quyền lực nhà nước song những cơ quan này chưa có sự phối hợp với nhau để ban hành những quy chế phối hợp hoạt động một cách nhịp nhàng tạo thành cơ chế đồng bộ nhằm hoạt động có hiệu quả.

3.2. Thực trạng tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh

3.2.1. Tổ chức các phòng chuyên môn thuộc thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Hiện nay, việc tổ chức các phòng chuyên môn thuộc thanh tra nhà nước cấp tỉnh chưa có sự thống nhất. Đa số thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở các địa phương trong cả nước đã cơ cấu lại các phòng chuyên môn theo đúng tinh thần của Thông tư liên tịch số 03/2014/TTLT-TTCT-BNV ngày 8 tháng 9 năm 2014 của Thanh tra Chính phủ và Bộ nội vụ quy định về việc hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Tuy nhiên, một số tỉnh, thành phố vẫn chưa kiện toàn lại cơ cấu tổ chức theo chủ trương mới.

3.2.2. Cơ cấu về nhân sự

Thứ nhất, về số lượng biên chế thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Biên chế của thanh tra nhà nước cấp tỉnh gần như vẫn phụ thuộc vào quyết định có tính chủ quan của Chủ tịch UBND và việc tham mưu của cơ quan nội vụ cùng cấp. Từ đó dẫn tới việc số lượng công chức thanh tra mỗi nơi một khác.

Hầu hết thanh tra nhà nước cấp tỉnh hiện nay đều thiếu biên chế nên kéo theo một hệ lụy là cán bộ, công chức thanh tra địa phương phải làm việc trên mức bình thường, làm việc ngoài giờ nhiều, không có quỹ thời gian để nghỉ ngơi, giảm dần cơ hội học tập nâng cao trình độ, tái tạo sức lao động để công tác, phục vụ trong thời gian dài. Đặc biệt khối lượng công việc đè nặng lên vai những người có trình độ, năng lực khá trong tổ chức Thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

Thứ hai, về chất lượng nguồn nhân lực trong thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Theo nhìn nhận, đánh giá thì hiện nay trong mỗi cơ quan thanh tra nhà nước cấp tỉnh chỉ có khoảng 20-30% công chức thanh tra có trình độ năng lực, làm được gần như tất cả các công việc chuyên môn đặt ra trong hoạt động của cơ quan. Khoảng trên dưới 40% số công chức thanh tra chỉ có thể thực hiện được những công việc đơn giản, theo kiểu ghi chép, thống kê, giúp việc. Bộ phận này không thể độc lập cho ý kiến đối với một vấn đề nào đó của việc thanh tra kinh tế, xã hội hay

tham mưu với thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Cơ cấu chuyên môn của đội ngũ thanh tra viên hiện nay hình thành mang tính ngẫu nhiên, bất hợp lý. Khi tuyển dụng vào ngành chỉ cần có bằng đại học mà gần như ít quan tâm, xem xét tới chuyên ngành đào tạo, có được người nào dùng người đó, chứ chưa có sự lựa chọn, điều chỉnh, đổi mới.

Thứ ba, về đội ngũ lãnh đạo thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Nhìn chung thanh tra các tỉnh, thành phố đã xây dựng đội ngũ lãnh đạo thanh tra theo đúng quy định của pháp luật gồm 01 Chánh thanh tra và không quá 03 Phó Chánh thanh tra, riêng thanh tra thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có 01 Chánh thanh tra và không quá 04 Phó Chánh thanh tra. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm đội ngũ lãnh đạo thanh tra nhà nước cấp tỉnh được thực hiện theo đúng quy trình, thủ tục.

Hiện nay, hầu hết Chánh Thanh tra các tỉnh, thành phố trong cả nước đều là người địa phương, đây cũng chính là một trong những nguyên nhân làm giảm hiệu quả của hoạt động thanh tra.

3.2.3. Đánh giá về tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh

3.2.3.1. Kết quả đạt được và nguyên nhân

Kết quả đạt được

Việc sắp xếp, tổ chức bộ máy và nhân sự các phòng của thanh tra nhà nước cấp tỉnh hiện nay nhìn chung phù hợp với quy định của pháp luật. Việc tổ chức cán bộ, sắp xếp bộ máy đã kết hợp hài hòa giữa con người với nhiệm vụ cụ thể và công việc chuyên môn mà thanh tra nhà nước cấp tỉnh phải thực hiện. Từ việc quản lý, điều hành của lãnh đạo Thanh tra nhà nước cấp tỉnh (đứng đầu là Chánh thanh tra tỉnh) đến cán bộ, thanh tra viên đều đã thực hiện tốt nhiệm vụ, chức trách của mình, kết hợp giữa lý thuyết và thực tiễn một cách có bài bản, đạt hiệu quả cao. Hiện nay, hầu hết Thanh tra nhà nước cấp tỉnh đều phân công các phòng nghiệp vụ phụ trách công tác thanh tra và theo dõi tình hình khiếu nại, tố cáo theo địa bàn và lĩnh vực.

Nguyên nhân

Có được những thành tựu nêu trên là do cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã kịp thời tổ chức các cuộc hội thảo, tổng kết rút kinh nghiệm, lắng ý kiến các địa phương về việc sửa đổi, bổ sung những quy định không còn phù hợp liên quan trực tiếp tới việc quy định về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Ban hành mới một số văn bản giúp thanh tra các tỉnh dễ dàng hơn trong việc triển khai cũng như kiện toàn tổ chức cơ quan để phù hợp với tình hình mới.

3.2.3.2. Hạn chế và nguyên nhân của hạn chế

Về hạn chế

Thứ nhất, với cơ cấu tổ chức này, mỗi phòng nghiệp vụ sẽ thực hiện nhiệm vụ theo một số lĩnh vực và một số đơn vị hành chính được phân công phụ trách. Khối lượng công việc rất lớn đòi hỏi mỗi phòng phải có một đội ngũ công chức thanh tra thông thạo nhiều lĩnh vực thì mới đảm nhiệm được. Còn tồn tại hiện tượng công chức thanh tra của các phòng nghiệp vụ có tâm lý tập trung và tham gia nhiệt tình

đối với các cuộc thanh tra kinh tế xã hội, coi nhẹ công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thứ hai, về tên gọi của các phòng nghiệp vụ, nếu gọi là “*Phòng Thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo...*” thì rất dài và chưa thật chính xác. Hiện nay, tên gọi một số phòng của Thanh tra nhiều tỉnh chưa có sự thống nhất.

Thứ ba, việc thẩm định kết luận thanh tra hiện nay chưa có phòng nào phụ trách trong khi đây là một trong những nhiệm vụ trọng tâm theo Luật Thanh tra năm 2010. Chính vì kết luận thanh tra không được thẩm định do đó chất lượng còn hạn chế, tính khả thi chưa cao.

Thứ tư, hiện nay biên chế Thanh tra nhà nước cấp tỉnh rất ít, phụ thuộc vào biên chế chung của toàn tỉnh nên rất khó hoàn thành khối lượng lớn công việc mà thanh tra nhà nước cấp tỉnh phải đảm nhiệm. Bên cạnh đó, các hành vi vi phạm pháp luật ngày càng tinh vi, trong khi đội ngũ thanh tra viên hiện nay thường chỉ nắm vững kiến thức chung về pháp luật nhưng lại thiếu kiến thức chuyên sâu trong các lĩnh vực đặc thù như: kinh tế, xây dựng, quy hoạch, giao thông, thương mại... dẫn đến việc khó khăn trong giải quyết công việc.

Nguyên nhân của những hạn chế

Thứ nhất, số lượng cán bộ, công chức thanh tra các tỉnh, thành phố hiện nay vẫn phụ thuộc vào biên chế chung do lãnh đạo tỉnh phê duyệt, mà việc quyết định biên chế cho từng sở, ban, ngành trong tỉnh đôi khi mang nặng ý chí chủ quan chưa xuất phát từ yêu cầu, nhiệm vụ và theo từng vị trí việc làm.

Thứ hai, trình độ nghiệp vụ của cán bộ, công chức đôi khi còn hạn chế; công tác đào tạo, bồi dưỡng chưa được thường xuyên; từ đó chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức chưa tương xứng với yêu cầu công việc, nhất là ở những vị trí trọng yếu, đảm đương được vị trí lãnh đạo, quản lý của các phòng nghiệp vụ.

Thứ ba, mặc dù Thanh tra Chính phủ đã ban hành thông tư mới quy định cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Tuy nhiên, lãnh đạo thanh tra một số địa phương có tâm lý ngại thay đổi, chỉ muốn thực hiện theo kiểu cũ cũng là một nguyên nhân chủ quan ảnh hưởng đến việc kiện toàn tổ chức của đơn vị.

3.3. Thực trạng hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

3.3.1. Hoạt động quản lý nội bộ

3.3.1.1. Quản lý đội ngũ công chức thanh tra

Hoạt động tuyển dụng, quy hoạch, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức thanh tra

- *Về tuyển dụng, bổ nhiệm thanh tra viên*: Việc tuyển dụng, bổ nhiệm thanh tra viên ở thanh tra nhà nước cấp tỉnh hiện nay chủ yếu chỉ căn cứ vào quy định về văn bằng, chứng chỉ, ít chú ý đến những đòi hỏi năng lực về thực tiễn để xây dựng, củng cố đội ngũ cán bộ, công chức thanh tra đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ; Nhìn chung việc tuyển dụng công chức thanh tra vào thanh tra ở các địa phương chưa được tổ chức khoa học, bài bản, chưa công khai rộng rãi, vì vậy chưa thu hút được người có trình độ cao vào ngành.

- *Về đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ:* Công tác đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ công chức thanh tra chưa được chú trọng đúng mức. Một số địa phương, rất nhiều người làm công tác thanh tra nhiều năm nhưng chưa được đào tạo qua các lớp nghiệp vụ thanh tra cơ bản. Khi được tuyển dụng vào ngành chủ yếu vừa làm vừa tự nghiên cứu và học hỏi kinh nghiệm từ những người đi trước chứ chưa được đào tạo một cách bài bản về nghiệp vụ thanh tra tại các cơ sở đào tạo chính quy của ngành.

- *Về đánh giá cán bộ, công chức:* Lực lượng thanh tra các tỉnh hiện nay không chỉ thiếu về số lượng mà còn hạn chế về chất lượng. Một trong những nguyên nhân dẫn tới thực trạng này là do công tác đánh giá cán bộ, công chức thanh tra còn chưa được tiến hành một cách thường xuyên, liên tục, chủ yếu là hoạt động bình xét thi đua được tổ chức vào cuối năm, hình thức và phương pháp đánh giá mang tính hình thức, chưa đạt được hiệu quả như mong muốn.

- *Chế độ chính sách đối với đối với cán bộ, công chức thanh tra*

So với mặt bằng chung chế độ tiền lương và chính sách đãi ngộ cho cán bộ, công chức, viên chức đối với toàn ngành thanh tra nói chung trong đó có thanh tra cấp tỉnh còn thấp không khuyến khích và thu hút được người vào làm.

3.3.1.2. Quản lý cơ sở vật chất

Thứ nhất, về phương tiện làm việc: Nhìn chung trụ sở, phương tiện làm việc cũng như các chế độ phục vụ cho hoạt động thanh tra của thanh tra nhà nước cấp tỉnh hiện nay còn chưa ngang tầm với vai trò, chức năng, nhiệm vụ của ngành Thanh tra. Việc quản lý mua sắm trang thiết bị cũng như việc thực hiện các chế độ chi cho Đoàn thanh tra hiện nay còn cứng nhắc. *Thứ hai*, việc ứng dụng công nghệ thông tin còn hạn chế nên rất khó tìm kiếm thông tin, cung cấp, trao đổi hồ sơ, tài liệu, các văn bản, chứng từ... liên quan đến công tác thanh tra; do đó gây tốn nhiều công sức, thời gian, tiền bạc dẫn tới hiệu suất công việc còn hạn chế.

3.3.2. Hoạt động theo chức năng

3.3.2.1. Thanh tra hành chính

Trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thanh tra

Hàng năm thanh tra các tỉnh, thành phố trong cả nước đã chủ động xây dựng kế hoạch thanh tra trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch đó; Yêu cầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện báo cáo về công tác thanh tra; tổng hợp, báo cáo kết quả về công tác thanh tra; Theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra của Chủ tịch UBND cấp tỉnh, thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Nhờ tăng cường công tác quản lý nhà nước về thanh tra nên nhận thức và trách nhiệm của các cấp các ngành của tỉnh về công tác thanh tra đã được nâng lên một bước; chất lượng, hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra từng bước được củng cố, góp phần quan trọng vào việc đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.

Về hoạt động thanh tra

Căn cứ vào chương trình, kế hoạch đã được phê duyệt và theo sự chỉ đạo của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố hàng năm Thanh tra các tỉnh, thành phố

đã tiến hành nhiều cuộc thanh tra tập trung vào các lĩnh vực: quản lý đầu tư xây dựng; quản lý tài chính ngân sách; thanh tra việc thực hiện chính sách xã hội; thanh tra lĩnh vực quản lý, sử dụng tài nguyên; thanh tra chuyên đề cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước; thực hiện chính sách đền bù giải phóng mặt bằng; ... Qua thanh tra, đã phát hiện, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý nhiều sai phạm, thu hồi tiền, tài sản cho Nhà nước và tập thể, cá nhân; đồng thời kiến nghị với cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung nhiều cơ chế, chính sách, pháp luật nhằm khắc phục những khuyết điểm, sơ hở trong công tác quản lý, góp phần phát triển kinh tế và tăng cường trật tự, kỷ cương xã hội.

Trong những năm gần đây, ngoài việc tiến hành các đợt thanh tra trực tiếp trên các lĩnh vực thanh tra kinh tế xã hội, thanh tra các tỉnh, thành phố cũng đã tập trung tiến hành các cuộc thanh tra trách nhiệm đối với thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước các quận, huyện, các sở trong tỉnh về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng.

3.3.2.2. Giải quyết khiếu nại, tố cáo

Thứ nhất, hoạt động quản lý nhà nước về khiếu nại, tố cáo

Việc thực hiện các quy định về tổ chức tiếp công dân: Nhìn chung các đơn vị có trách nhiệm tiếp công dân trong địa bàn tỉnh, thành phố đã thực hiện phân công người đứng đầu cơ quan đơn vị, thủ trưởng các cấp, các ngành từ tỉnh đến cơ sở trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo và thực hiện công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Các đơn vị bố trí trụ sở tiếp công dân ở vị trí thuận tiện, kang trang, rộng rãi, thiết bị phục vụ cho công tác này được trang bị đầy đủ, từng bước hiện đại hóa. Việc tiếp công dân được thực theo đúng quy trình nghiệp vụ.

Việc hướng dẫn, tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo: UBND các tỉnh, thành phố đã chỉ đạo thanh tra nhà nước cấp tỉnh xây dựng hệ thống sổ sách tổng hợp, biểu mẫu báo cáo về công tác tiếp dân và giải quyết KNTC thống nhất, tổ chức tập huấn để hướng dẫn sử dụng và trang bị cho tất cả các phòng tiếp công dân và các tổ chức thanh tra trong toàn tỉnh. Việc xây dựng kế hoạch, tổ chức các lớp bồi dưỡng nghiệp vụ thanh tra, tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại, tố cáo và nghiệp vụ thanh tra nhân dân.

Thứ hai, về tình hình khiếu nại, tố cáo và việc tham mưu giải quyết khiếu nại, tố cáo

Về tình hình khiếu nại, tố cáo ở các địa phương trong cả nước: Trong những năm gần đây số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo có xu hướng giảm, tuy nhiên số lượt đoàn đông người tiếp tục tăng, có đoàn lên tới vài trăm người với thái độ bức xúc, gay gắt, nhiều lần tập trung vượt cấp lên Trung ương: Nội dung các vụ việc khiếu nại, tố cáo về đất đai chủ yếu là về bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế xã hội.

Về việc thẩm tra, xác minh giải quyết khiếu nại, tố cáo: Trên thực tế việc thẩm tra, xác minh đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đều do thanh tra nhà nước cấp tỉnh hoặc các cơ quan chuyên môn quản lý nhà nước về lĩnh vực thực hiện. Đã có nhiều đổi mới về

phương pháp giải quyết và tăng cường phối hợp chặt chẽ các cơ quan trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong quá trình giải quyết, các cơ quan đã tăng cường đối thoại trực tiếp với người có quyền, lợi ích liên quan do vậy bảo đảm cho kết quả giải quyết chính xác, khách quan hơn.

3.3.2.3. Phòng, chống tham nhũng

Trong những năm gần đây, thanh tra các tỉnh, thành phố đã hướng việc xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra vào những lĩnh vực trọng tâm, trọng điểm, dễ nảy sinh tiêu cực tham nhũng. Vì vậy, qua thanh tra đã phát hiện và xử lý nhiều vụ việc tiêu cực, tham nhũng, góp phần vào công cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng nói chung.

3.3.3. Đánh giá về hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

3.3.3.1. Kết quả đạt được và nguyên nhân

Kết quả đạt được

Thứ nhất, thanh tra các tỉnh, thành phố đã chủ động nỗ lực, cố gắng, tổ chức triển khai tương đối toàn diện, có hiệu quả chương trình công tác thanh tra đã được phê duyệt, thực hiện có kết quả các cuộc thanh tra kinh tế - xã hội, giải quyết kịp thời nhiều vụ việc đột xuất do cấp trên giao. *Thứ hai*, thanh tra cấp tỉnh tiếp tục đổi mới cách thức chỉ đạo, điều hành, phương pháp làm việc. Kết luận thanh tra cơ bản đảm bảo chính xác, trung thực, khách quan. *Thứ ba*, chất lượng hoạt động thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo từng bước được nâng cao, thực hiện có hiệu quả nhiều cuộc thanh tra lớn, diện rộng trên nhiều lĩnh vực quản lý. *Thứ tư*, đội ngũ làm công tác tiếp công dân, xử lý đơn của thanh tra nhà nước cấp tỉnh từng bước được chuẩn hóa. *Thứ năm*, việc kiểm tra rà soát, giải quyết các vụ việc tồn đọng, phức tạp, kéo dài được thanh tra các tỉnh, thành phố thực hiện nghiêm túc; *Thứ sáu*, công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan nhà nước trong việc chấp hành và thực hiện các quy định pháp luật khiếu nại, tố cáo được quan tâm, đã kịp thời phát hiện, chấn chỉnh những hạn chế, thiếu sót góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương. *Thứ bảy*, thanh tra nhà nước cấp tỉnh đã tham mưu cho Tỉnh ủy, Thành ủy, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng; tiến hành thanh tra thực hiện pháp luật Phòng, chống tham nhũng đối với các địa phương, các ngành của tỉnh; tổ chức tuyên truyền, hướng dẫn thực hiện pháp luật Phòng, chống tham nhũng và việc thực hiện kê khai tài sản thu nhập của cán bộ, công chức theo quy định pháp luật.

Nguyên nhân

Thanh tra các tỉnh, thành phố luôn nắm bắt chủ trương, chính sách của Đảng, trên cơ sở tình hình đặc điểm của ngành và địa phương để từ đó xác định được định hướng trong xây dựng kế hoạch, chương trình công tác hàng năm. Lãnh đạo thanh tra các địa phương đã tổ chức thực hiện và lãnh đạo, chỉ đạo chuyên môn làm tốt công tác xây dựng tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ; thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở các địa phương bước đầu đã chú ý tới công tác sơ kết 6 tháng, tổng kết hàng năm; sơ kết, tổng kết các chuyên đề lớn, các cuộc thanh tra diện rộng để tổng kết đánh giá, rút kinh nghiệm. Hệ thống văn bản pháp luật về thanh tra ngày càng được hoàn

thiện hơn cũng giúp cho cán bộ, công chức thanh tra thuận tiện trong quá trình thi hành công vụ.

3.3.3.2. Hạn chế và nguyên nhân của hạn chế

Hạn chế

- Về công tác thanh tra: Hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở các địa phương còn tập trung nhiều vào thanh tra kinh tế - xã hội mà chưa chú trọng vào thanh tra trách nhiệm quản lý nhà nước của các ngành, các cấp quản lý, nhất là thanh tra trách nhiệm việc thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và Luật phòng, chống tham nhũng; Trong quản lý nhà nước về thanh tra: Công tác lập kế hoạch, tổng hợp, thông tin, báo cáo về công tác thanh tra của các sở, ngành trong tỉnh còn hạn chế; Hoạt động thanh tra vẫn còn sự chông chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa Thanh tra bộ, Thanh tra tỉnh với Thanh tra sở, ngành. Bên cạnh đó còn có sự chông chéo giữa thanh tra với kiểm toán nhà nước; Thời hạn các cuộc thanh tra thường kéo dài, vi phạm thời gian theo quy định của pháp luật, không đáp ứng được yêu cầu khẩn trương, kịp thời của công tác quản lý nhà nước; Các Kết luận thanh tra, mặc dù luật quy định thuộc quyền hạn của người ra quyết định thanh tra, nhưng trên thực tế vẫn phải chờ xin ý kiến của cấp trên vì thường liên quan đến trách nhiệm quản lý của các cán bộ chủ chốt.

- Đối với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo: Qua thanh tra thấy rằng tình hình khiếu nại, tố cáo vẫn còn có những diễn biến phức tạp, nhất là các khiếu nại bồi thường đất đai tại các dự án. Việc thu lý giải quyết một số khiếu nại thuộc thẩm quyền tại một số cơ quan, đơn vị, địa phương còn để kéo dài quá thời gian quy định; Chất lượng giải quyết khiếu nại, tố cáo tại một số địa phương còn hạn chế. Công tác tuyên truyền pháp luật về khiếu nại, tố cáo tuy đạt được nhiều kết quả nhưng chủ yếu vẫn nặng về hình thức tuyên truyền miệng thông qua báo cáo viên nên chưa thật sự thu hút, hấp dẫn người dân tham gia;

- Trong công tác phòng, chống tham nhũng: Khả năng phòng ngừa, phát hiện tham nhũng thông qua hoạt động thanh tra do thanh tra các tỉnh tiến hành còn thấp. Trong nhiều trường hợp, cơ quan thanh tra cũng đã phát hiện và đề xuất kiến nghị xử lý, song việc thực hiện các kết luận thanh tra còn nhiều hạn chế.

Nguyên nhân của hạn chế

Những bất cập trong hoạt động thanh tra nhà nước tỉnh hiện nay do nhiều nguyên nhân, tập trung vào một số nguyên nhân chủ yếu sau:

Một là, thanh tra nhà nước cấp tỉnh gần như lệ thuộc hoàn toàn vào UBND cấp tỉnh, chính quyền và thủ trưởng một số địa phương chưa thực sự quan tâm tổ chức và chỉ đạo công tác thanh tra. *Hai là*, trong kế hoạch thanh tra hàng năm chỉ tập trung vào thanh tra kinh tế, xã hội, chưa chú trọng vào hoạt động thanh tra trách nhiệm đối với các cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện pháp luật thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. *Ba là*, hệ thống các văn bản pháp luật về thanh tra còn chưa thực sự hoàn chỉnh, nhiều điểm còn bộc lộ bất hợp lý, lỗi thời, không phù hợp với tình hình và yêu cầu của thực tiễn. *Bốn là*, quyền hạn và hiệu lực thanh tra còn hạn chế. *Năm là*, hệ thống tổ chức, các phương thức thanh tra chậm đổi mới. Đội ngũ làm công tác thanh tra chưa đáp ứng được yêu cầu cả về số

lượng và trình độ, năng lực, bản lĩnh. *Sáu là*, có mâu thuẫn giữa biên chế của thanh tra có hạn với khối lượng công tác được giao. *Bảy là*, việc tham mưu giúp Thủ trưởng cùng cấp trong việc tổ chức tiếp công dân và giải quyết KNTC còn thiếu kịp thời, việc phân loại, xử lý đơn thư còn lúng túng. *Tám là*, nội dung, trình tự, thủ tục thanh tra việc thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng còn là vấn đề mới đối với đội ngũ cán bộ, công chức thanh tra. Thiếu cơ chế phối hợp giữa cơ quan thanh tra với các cơ quan kiểm tra, kiểm toán, điều tra, kiểm sát và các tổ chức xã hội, báo chí, cộng đồng doanh nghiệp về phòng ngừa, phát hiện và xử lý tham nhũng.

CHƯƠNG 4. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG THANH TRA NHÀ NƯỚC CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Nhu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh xuất phát từ những nhu cầu sau đây: Xuất phát từ yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường; Xuất phát từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và yêu cầu cải cách hành chính nhà nước; Xuất phát từ nhu cầu bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; Đáp ứng nhu cầu hội nhập quốc tế;

4.2. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Bước vào thời kỳ thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, việc đổi mới tổ chức, hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh là một yêu cầu tất yếu khách quan phù hợp với hoạt động cải cách bộ máy nhà nước của Đảng và đòi hỏi thực tiễn hiện nay. Do vậy, quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh cần bám sát những quan điểm, nguyên tắc chỉ đạo cơ bản sau đây: Phù hợp với quá trình cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính; Phù hợp với quan điểm của Đảng; Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, kế thừa.

4.3. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay

4.3.1. Đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò, mục đích và hướng hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Thứ nhất, đổi mới nhận thức về vị trí của thanh tra nhà nước cấp tỉnh: Về phương diện lý luận, cần tiếp tục khẳng định chức năng thanh tra là không thể thiếu của quản lý nhà nước. Hoạt động thanh tra phải đi song hành cùng hoạt động quản lý. Trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh cần đề xuất xây dựng mô hình mới để đảm bảo tính độc lập, khách quan của hoạt động thanh tra và góp phần giám sát có hiệu quả các hoạt động thực thi quyền hành pháp ở địa phương.

Thứ hai, đổi mới nhận thức về vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh: cần xác định rõ vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh trong việc kiểm soát hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương là một nội dung quan trọng.

Thứ ba, đổi mới nhận thức về mục đích và hướng hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh: Khi tiến hành hoạt động thanh tra, cần đề cao mục đích 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. Về hoạt động: phải đổi mới hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh theo hướng tập trung mạnh vào việc thực hiện chức năng giám sát hành chính, thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của Giám đốc Sở, Chủ tịch UBND cấp huyện trong việc thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng.

4.3.2. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về thanh tra

Luật thanh tra hiện hành phải được sửa đổi, bổ sung một số điều trên cơ sở phù hợp với tình hình mới, có sự tương thích với những văn bản pháp luật có liên quan, đồng thời tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm về tổ chức, hoạt động thanh tra tiên tiến của các nước trên thế giới. Cụ thể: *Thứ nhất*, đề cao vai trò của Thanh tra Chính phủ đối với tổ chức, nhân sự và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Trong bổ nhiệm Chánh thanh tra nên đưa ra tiêu chuẩn: Chánh thanh tra không phải là người địa phương. *Thứ hai*, giao quyền phê duyệt kế hoạch, chương trình thanh tra hàng năm cho Chánh thanh tra cấp tỉnh sau khi đã báo cáo thống nhất định hướng với Chủ tịch UBND cấp tỉnh. *Thứ ba*, quy định tăng thêm thời gian xây dựng báo cáo kết quả thanh tra và thời gian kết luận thanh tra. Hơn nữa, nên giao cho Trường đoàn thanh tra ký kết luận thanh tra và bảo lưu kết quả thanh tra. *Thứ tư*, cần thiết ban hành một qui chế liên ngành giữa Bộ Nội vụ - Viện kiểm sát nhân dân tối cao - Thanh tra Chính phủ - Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng, trong đó quy định rõ chức trách của từng cơ quan điều tra, thanh tra, kiểm tra khi tham gia vào công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng.

4.3.3. Đổi mới tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh

Có rất nhiều quan điểm khác nhau trong việc đề xuất xây dựng mô hình thanh tra nhà nước cấp tỉnh phù hợp. Có thể đề cập tới một số phương án sau:

Phương án 1:

Giữ nguyên mô hình cơ quan thanh tra theo quy định của Luật thanh tra 2010 như hiện nay.

Theo đó, về mặt tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, chịu sự chỉ đạo, điều hành trực tiếp của UBND cấp tỉnh. Song Chánh Thanh tra tỉnh do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và phải có sự đồng ý của Tổng thanh tra Chính phủ. Nhiệm kỳ của Chánh Thanh tra tỉnh sẽ được quy định lệch nhiệm kỳ so với nhiệm kỳ của UBND. Đồng thời, bổ sung quy định Chánh thanh tra tỉnh không phải là người địa phương nhằm bảo đảm tính khách quan.

Phương án 2:

Ngoài ra cũng có thể nghiên cứu thêm việc đề xuất mô hình giống như một số địa phương đang nghiên cứu, triển khai thí điểm (Quảng Ninh)

Đề xuất phương án nhất thể hóa hai cơ quan Ủy ban Kiểm tra Tỉnh ủy (Thành ủy) với thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Đồng thời nhất thể hóa hai chức danh Chủ nhiệm cơ quan Ủy ban Kiểm tra Tỉnh ủy (Thành ủy) và Chánh thanh tra tỉnh là một.

Phương án 3:

Vấn xây dựng mô hình thanh tra nhà nước cấp tỉnh là cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh song có sự khác nhau giữa khu vực đô thị và nông thôn. Cụ thể:

Ở khu vực đô thị: Chỉ thành lập thanh tra nhà nước cấp tỉnh, còn ở cấp huyện đặt Văn phòng đại diện của thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

Ở khu vực nông thôn: Thành lập cả thanh tra nhà nước cấp tỉnh và thanh tra nhà nước cấp huyện.

Mỗi phương án nêu trên đều có những ưu điểm và hạn chế nhất định. Tuy nhiên, xuất phát từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh cũng như nhu cầu nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động thanh tra ở nước ta thì phương án 1 là khả thi nhất hiện nay. Về lâu dài, cần nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức thanh tra theo phương án 3 với việc xây dựng hệ thống tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh và cấp huyện có sự khác nhau giữa khu vực đô thị và khu vực nông thôn.

4.3.4. Đổi mới hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh

4.3.4.1. Đổi mới hoạt động quản lý nội bộ

Đổi mới hoạt động quản lý đội ngũ công chức thanh tra: *Thứ nhất, công tác tiếp nhận và tuyển dụng công chức thanh tra:* tăng cường số công chức làm công tác thanh tra cả về số lượng và chất lượng thông qua việc áp dụng tuyển dụng theo yêu cầu, nhiệm vụ và theo từng vị trí việc làm. Đổi mới phương thức thi tuyển, tuyển dụng và bổ nhiệm ngạch thanh tra viên. *Thứ hai, về tiêu chuẩn, đánh giá cán bộ, công chức:* Công tác đánh giá cán bộ, công chức phải được tiến hành thường xuyên, công khai, minh bạch. Hàng năm nên tổ chức các cuộc thi nghiệp vụ thanh tra đối với đội ngũ thanh tra viên, có thang tính điểm để so sánh mức độ đạt được về nghiệp vụ của họ. *Thứ ba, công tác quy hoạch cán bộ, công chức:* Đối với thanh tra nhà nước cấp tỉnh cần chú trọng lập quy hoạch đội ngũ cán bộ lãnh đạo cơ quan từ cấp phó trưởng phòng trở lên theo từng giai đoạn cụ thể. *Thứ tư, công tác đào tạo, bồi dưỡng:* Việc đào tạo, bồi dưỡng đối với đội ngũ thanh tra viên xuất phát từ nhu cầu của người học. Đặc biệt, chú ý tới việc đào tạo và bồi dưỡng các kiến thức tổng hợp và chuyên ngành cho đội ngũ thanh tra viên, các kiến thức về công tác nghiệp vụ, học hỏi các kinh nghiệm thực tế; Cần thiết kế nội dung đào tạo không nên quá nặng về kiến thức lý luận chung mà cần chú trọng đến kỹ năng, nghiệp vụ thanh tra. *Thứ năm, việc kiểm tra, giám sát công chức làm công tác thanh tra:* Cần tăng cường kiểm tra, giám sát công chức làm công tác thanh tra và các đoàn thanh tra, xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật của các thanh tra viên trong quá trình thực thi công vụ. *Thứ sáu, hướng dẫn cơ quan thanh tra cấp dưới trong công tác tổ chức cán bộ:* Với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước về thanh tra trong phạm vi tỉnh, thanh tra nhà nước cấp tỉnh cần hướng dẫn, chỉ đạo thanh tra cấp dưới trong việc xây dựng lực lượng thanh tra. *Thứ bảy, bảo đảm đời sống vật chất, tinh thần, chế độ, chính sách đối với đội ngũ thanh tra:* Thực hiện tốt chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức như khen thưởng, chế độ lương, phụ cấp để đảm bảo cuộc sống đồng thời động viên, khuyến khích về tinh thần, tạo điều kiện để cán bộ, công chức an tâm công tác.

Đổi mới hoạt động quản lý cơ sở vật chất: Ứng dụng thành tựu khoa học kỹ thuật vào hoạt động thanh tra; hoàn thiện cơ sở vật chất, hiện đại hóa thiết bị phục vụ cho hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

4.3.4.2. Đổi mới hoạt động theo chức năng

Về công tác tham mưu: Đề hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh có hiệu quả, đạt mục đích, yêu cầu đề ra, nội dung thanh tra phải tập trung vào những vấn đề trọng tâm, trọng điểm, những vấn đề nổi cộm, bức xúc được dư luận xã hội quan tâm để vừa góp phần làm ổn định tình hình, vừa kịp thời xử lý những sai phạm, tránh tình trạng tràn lan, tùy tiện, chồng chéo.

Công tác thanh tra trực tiếp: Việc lập kế hoạch tiến hành thanh tra, Trưởng đoàn thanh tra phải dự đoán được khả năng của Đoàn thanh tra để xác định nội dung thanh tra cho phù hợp. Trước khi tiến hành thanh tra phải tổ chức tập huấn cho cán bộ trực tiếp tham gia đoàn thanh tra. Trong quá trình tiến hành thanh tra, người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước không được can thiệp vào các hoạt động nghiệp vụ của Đoàn thanh tra; Cần tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành tổ chức thực hiện kết luận, kiến nghị sau thanh tra; Bên cạnh đó phải coi trọng tổ chức rút kinh nghiệm các cuộc thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo: Thanh tra nhà nước cấp tỉnh cần chuyển mạnh phương hướng hoạt động từ việc tiến hành thanh tra những vụ việc cụ thể sang sang hoạt động thanh tra, kiểm tra thường xuyên việc thực hiện chính sách pháp luật nói chung và pháp luật về khiếu nại, tố cáo nói riêng.

KẾT LUẬN

Để thanh tra nhà nước cấp tỉnh thực sự là công cụ đắc lực của cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương, là phương tiện để kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương, bảo đảm và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân địa phương trong thời gian tới thanh tra nhà nước cấp tỉnh phải không ngừng đổi mới cả về phương diện tổ chức và hoạt động. Đây là một nhu cầu tất yếu khách quan phù hợp với quan điểm của Đảng, quá trình cải cách nền hành chính nhà nước cũng như điều kiện hội nhập của Việt Nam. Luận án đã giải quyết những vấn đề sau:

1. Luận án khái quát tình hình nghiên cứu đề tài trên 2 nhóm nội dung: Những công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, của cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân; Những công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước và thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Trên cơ sở đó, luận án xác định những kết quả nghiên cứu mà luận án sẽ tiếp tục kế thừa, những vấn đề mà các công trình khoa học chưa giải quyết hoặc phải tiếp tục nghiên cứu.

2. Luận án giải quyết một số vấn đề lý luận liên quan đến đề tài: Xây dựng khái niệm tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh, hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh; xác định vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của thanh tra nhà nước cấp tỉnh, trong đó nhấn mạnh 04 vai trò của thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Đồng thời luận án

tập trung phân tích 07 yếu tố ảnh hưởng tới tổ chức và hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh.

3. Luận án tập trung làm rõ 03 vấn đề:

Thứ nhất, thực trạng quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

Thứ hai, thực trạng về tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Về khía cạnh tổ chức luận án tập trung làm rõ 02 nội dung: Tổ chức các phòng chuyên môn thuộc thanh tra nhà nước cấp tỉnh và cơ cấu về nhân sự.

Thứ ba, thực trạng về hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh: Luận án làm rõ 02 lĩnh vực hoạt động của thanh tra nhà nước cấp tỉnh đó là hoạt động quản lý nội bộ và hoạt động theo chức năng.

4. Luận án phân tích nhu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh. Những quan điểm định hướng cho quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam. Đề xuất một số giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh ở Việt Nam: đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò, mục đích và hướng hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh; tiếp tục hoàn thiện pháp luật về thanh tra nhà nước cấp tỉnh; đổi mới tổ chức thanh tra nhà nước cấp tỉnh; đổi mới hoạt động thanh tra nhà nước cấp tỉnh (đổi mới hoạt động quản lý nội bộ: đổi mới công tác tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá, đảm bảo đời sống vật chất ... đối với đội ngũ cán bộ, thanh tra viên; đổi mới hoạt động thanh tra trực tiếp, thanh tra trách nhiệm việc thực hiện Luật khiếu nại, tố cáo, Luật phòng, chống tham nhũng).