

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

PHẠM VĂN PHONG

**VAI TRÒ CỦA THANH TRA NHÀ NƯỚC
TRONG PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã ngành: 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. LÊ THỊ HƯƠNG

Phản biện 1: GS.TS. Phạm Hồng Thái

Phản biện 2: PGS.TS. Lê Văn Long

Phản biện 3: TS. Nguyễn Quốc Hiệp

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

Tham nhũng là một trong số những hành vi xâm phạm trực tiếp đến lợi ích hợp pháp của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. Tham nhũng gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự phát triển bền vững của đất nước, đặc biệt là đối với các nước đang phát triển như Việt Nam. Tội phạm tham nhũng đa dạng, phức tạp, phần lớn các đối tượng thường cấu kết với nhau tạo thành một nhóm, một hệ thống lợi dụng những kẽ hở của pháp luật, sự buông lỏng của cơ quan quản lý nhà nước. Bên cạnh chống tham nhũng thì phòng ngừa tham nhũng là nội dung đặc biệt quan trọng, giúp khắc phục các nguyên nhân, tăng cường điều kiện, khả năng miễn dịch đối với hành vi tham nhũng.

Những năm qua, kết quả thực hiện các nhiệm vụ được giao của cơ quan thanh tra nhà nước từ cấp trung ương đến địa phương đã góp phần đem lại chuyển biến tích cực vào công cuộc phòng ngừa tham nhũng, ngăn chặn sự phát sinh của hành vi tham nhũng mà quan trọng hơn, thông qua đó giúp phát hiện, kiến nghị xử lý hành vi tham ô, tham nhũng, lãng phí, làm rõ những nguyên nhân và điều kiện, tăng cường khả năng miễn dịch đối với tham nhũng, lãng phí. Tuy nhiên, tình hình tham nhũng ở Việt Nam ngày càng gia tăng và có nhiều yếu tố phức tạp. Đứng trước yêu cầu phải kiểm soát quyền lực, làm trong sạch bộ máy nhà nước và giữ vững niềm tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước thì những kết quả mà cơ quan thanh tra nhà nước đã đạt được trong công cuộc phòng ngừa tham nhũng còn chưa tương xứng với vị trí, vai trò của mình và sự kỳ vọng của xã hội. Vì vậy, tiếp tục nghiên cứu một cách có hệ thống các vấn đề lý luận và thực tiễn về vai trò của cơ quan thanh tra nước trong phòng ngừa tham nhũng là việc làm cần thiết và cấp bách.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích chính của đề tài là làm sáng tỏ những luận cứ khoa học cho việc đề xuất các giải pháp nhằm tăng cường vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Hệ thống hóa và phân tích các công trình khoa học liên quan đến chủ đề nghiên cứu của luận án, chỉ ra những nội dung các công trình đã giải quyết mà luận án có thể kế thừa, đồng thời xác định những nội dung luận án cần phải giải quyết.

- Hệ thống hóa nhận thức lý luận về thanh tra, về tham nhũng và phòng ngừa tham nhũng. Trên cơ sở đó, tập trung làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản về vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam.

- Đánh giá thực tiễn vai trò phòng ngừa tham nhũng của các cơ quan thanh tra nhà nước. Xác định rõ những thành công, hạn chế trong thực hiện vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam cũng như những nguyên nhân của những kết quả và hạn chế đó ở Việt Nam hiện nay.

- Nghiên cứu đề xuất, đưa ra các giải pháp cụ thể nhằm nâng cao vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng.

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

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận và thực tiễn về vai trò của hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước trong quá trình thực hiện nhiệm vụ phòng ngừa tham nhũng.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- *Về nội dung*: tìm hiểu và luận giải vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng theo quy định của pháp luật.

- *Về không gian*: nghiên cứu vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng trên phạm vi cả nước, tập trung chủ yếu ở Thanh tra Chính phủ.

- *Về thời gian*: từ năm 2010 đến năm 2016.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Vai trò của Thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng là vấn đề mang tính lý luận – chính trị rất quan trọng đối với sự phát triển của đất

nước. Vì vậy, để đảm bảo tính khoa học và tính chính trị của kết quả nghiên cứu, luận án dựa trên những phương pháp luận sau:

- Các quan điểm của Chủ nghĩa Mác – Lênin về vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước; về mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước với các thiết chế Đảng và các tổ chức chính trị - xã hội.

- Tư tưởng Hồ Chí Minh về vai trò của Thanh tra đối với sự phát triển ổn định, bền vững của bộ máy nhà nước; về sự nguy hại của vấn đề tham nhũng làm xói mòn niềm tin của nhân dân vào bộ máy công quyền.

- Quan điểm và chính sách của Đảng và Nhà nước ta thể hiện cách nhìn nhận về vai trò của cơ quan thanh tra trong công tác phòng ngừa tham nhũng; về những hậu quả của các hành vi tham nhũng làm ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế - xã hội.

- Các nguyên lý về kiểm soát quyền lực nhà nước; về vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng; một số học thuyết, luận điểm đang được áp dụng phổ biến ở nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp phân tích, tổng hợp

- Phương pháp cấu trúc hệ thống

- Phương pháp thống kê

- Phương pháp lịch sử

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Thứ nhất, luận án xác định khái niệm phòng ngừa tham nhũng nhìn nhận từ hoạt động phòng ngừa tội phạm; làm rõ khái niệm và các phương diện thể hiện vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng; nêu và lập luận về các yếu tố bảo đảm vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng.

Thứ hai, luận án làm rõ thực trạng quy định pháp luật hiện hành có liên quan đến vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng, qua đó đánh giá kết quả đạt được và hạn chế trong hệ thống pháp luật. Phân tích, làm rõ thực trạng thực hiện vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng trên những phương diện cụ thể; Xác định rõ những thành công, hạn chế trong việc thực hiện vai trò của thanh tra nhà nước trong

phòng ngừa tham nhũng cũng như những nguyên nhân của những thành tựu và hạn chế đó ở Việt Nam hiện nay.

Thứ ba, luận án xác định mục đích, quan điểm và đề xuất hệ thống các giải pháp, kiến nghị có tính toàn diện, khả thi nhằm tăng cường vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.

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

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận án đã góp phần luận giải và làm rõ khuôn khổ lý thuyết tương đối hoàn thiện về vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng. Trong đó có những khái niệm, nội dung hiện còn nhiều tranh luận, chưa thống nhất như phòng ngừa tham nhũng, vai trò và phương diện thể hiện vai trò phòng ngừa tham nhũng của thanh tra nhà nước.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

- Những kết quả của Luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan thanh tra nhà nước để nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác phòng ngừa tham nhũng.

- Luận án có thể sử dụng làm tài liệu chuyên khảo cho việc nghiên cứu và giảng dạy về phòng ngừa tham nhũng, vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam...

7. Kết cấu của luận án

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

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Chương 2: Những vấn đề lý luận về vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng

Chương 3: Thực trạng thực hiện vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam hiện nay

Chương 4: Mục đích, quan điểm và giải pháp tăng cường vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án

1.1.1. Nhóm công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động thanh tra

Đã có rất nhiều đề tài nghiên cứu về tổ chức và hoạt động thanh tra dưới nhiều quy mô, hình thức khác nhau, từ các đề tài khoa học cấp Nhà nước, cấp Bộ, sách chuyên khảo cho đến Luận án Tiến sĩ, Luận văn Thạc sĩ, các ấn phẩm khoa học được công bố trên các tạp chí. Các công trình nghiên cứu đều tập trung chủ yếu tập trung vào các nội dung như những vấn đề lý luận về công tác thanh tra (khái niệm, mục đích, vai trò, nguyên tắc, hình thức, phương pháp...); tổ chức, hoạt động của các cơ quan thanh tra; hệ thống pháp luật thanh tra...

1.1.2. Nhóm công trình nghiên cứu về phòng ngừa tham nhũng

Phòng ngừa là một trong những nội dung chính yếu của công tác phòng, chống tham nhũng ở bất kỳ quốc gia nào. Các công trình nghiên cứu về phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam thường được đề cập đi liền với vấn đề phòng, chống tham nhũng. Trong đó, có thể nhận thấy những công trình này khá đa dạng từ các đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, cấp Bộ, cấp cơ sở đến những cuốn sách chuyên khảo hay các bài tạp chí khoa học chuyên ngành...

1.1.3. Nhóm công trình nghiên cứu trực diện về vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam

Đã có một số công trình nghiên cứu trực diện về vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam, trong đó có nội dung nghiên cứu có sự giao thoa với đề tài của tác giả, chẳng hạn như đều dựa trên các chủ thể là cơ quan thanh tra nhà nước, tiếp cận khía cạnh vai trò của nó đối với vấn đề phòng ngừa tham nhũng. Song luận án của nghiên cứu sinh có nhiều điểm khác biệt lớn với nhóm công trình này, từ phương diện tiếp cận cho đến thực trạng và giải pháp tăng cường.

1.1.4. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài có liên quan đến đề tài

1.2. Đánh giá chung tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án và những vấn đề luận án cần giải quyết

1.2.1. Đánh giá chung

Các quan điểm nghiên cứu về vai trò của Thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam hiện nay đang có nhiều khoảng trống, chưa đề cập một cách sâu, rộng nhất mà thường đi kèm với hoạt động chống tham nhũng, tạo ra nhiều sự khác biệt, thậm chí trái chiều nhau, cộng với các thông tin đa chiều, thiếu thống nhất và tính phức tạp của vấn đề lại là những trở lực không nhỏ, đồng thời đặt ra trách nhiệm lớn cho công việc nghiên cứu đề tài. Trên thực tế, việc nghiên cứu về lý luận, đánh giá về vai trò của Thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng chưa được nhận diện một cách thấu đáo dẫn đến tình trạng thiếu các giải pháp cụ thể nhằm khắc phục những khoảng trống pháp lý và hiện thực hóa chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước. Các công trình nghiên cứu chưa tiếp cận vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng qua phương diện như tham mưu, đề xuất chính sách, pháp luật; ban hành pháp luật về phòng ngừa tham nhũng và việc thanh tra thực hiện các giải pháp phòng ngừa tham nhũng.

1.2.2. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án

Thứ nhất, nghiên cứu những thay đổi về nhận thức lý luận vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam cùng với quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt, đề tài nghiên cứu làm rõ vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng đặt trong mối tương quan với các thiết chế nhà nước khác như cơ quan điều tra, toà án hiện nay vốn chưa được nghiên cứu một cách thấu đáo.

Thứ hai, nghiên cứu làm sáng tỏ khái niệm, đặc điểm về cơ quan thanh tra và các khái niệm liên quan đến vấn đề phòng ngừa, phòng ngừa tham nhũng. Kết quả nghiên cứu phải đưa ra được các khái niệm dưới dạng định nghĩa và có căn cứ lập luận khoa học thuyết phục. Trong đó, đề tài chú trọng lập luận và phân tích làm rõ khái niệm phòng ngừa tham nhũng xuất phát từ phòng ngừa tội phạm; chỉ ra điểm khác biệt giữa phòng và chống tham nhũng.

Thứ ba, phân tích và làm sáng tỏ khái niệm, các phương diện thể hiện vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam.

Thứ tư, nghiên cứu xác định và phân tích khả năng tác động của các yếu tố đảm bảo vai trò của cơ quan thanh tra trong phòng ngừa tham nhũng. Các yếu tố, điều kiện đảm bảo phải được xem xét gắn với thực tiễn và yêu cầu cụ thể của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thứ năm, phân tích và đánh giá thực trạng pháp luật và thực trạng thực hiện vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng thông qua việc thực hiện các giải pháp phòng ngừa tham nhũng; xác định cụ thể nguyên nhân của các kết quả tích cực đã đạt được cũng như những tồn tại, hạn chế.

Thứ sáu, làm rõ nhu cầu cần thiết, phương hướng tăng cường vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng từ đó kiến nghị một số giải pháp nhằm tăng cường hơn nữa vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam.

1.2.3. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu

1.2.3.1. Giả thuyết nghiên cứu

1. Vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam hiện nay đã được định hình nhưng vẫn còn những khoảng trống và thiếu những đường nét chi tiết, đặc biệt là thiếu khả năng hiện thực hóa.

2. Phát huy tốt vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng sẽ góp phần nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.

1.2.3.2. Câu hỏi nghiên cứu

1. Vai trò phòng ngừa tham nhũng của Thanh tra nhà nước được thể hiện trên những phương diện nào và chịu sự tác động bởi những yếu tố nào?

2. Việc thực hiện vai trò phòng ngừa tham nhũng của thanh tra nhà nước thời gian qua như thế nào? Có ưu điểm, hạn chế gì? Nguyên nhân của ưu điểm, hạn chế đó là gì?

3. Đề tăng cường, phát huy vai trò của thanh tra nhà nước trong phòng ngừa tham nhũng cần dựa trên cơ sở quan điểm nào với những giải pháp nào?

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA THANH TRA NHÀ NƯỚC TRONG PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG

2.1. Nhận thức chung về tham nhũng và phòng ngừa tham nhũng

2.1.1. Tham nhũng

2.1.1.1. Khái niệm

Hiểu một cách khái quát nhất, theo tác giả: *Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn được giao để mưu cầu lợi ích riêng.*

2.1.1.2. Dấu hiệu pháp lý của hành vi tham nhũng

- *Chủ thể thực hiện hành vi tham nhũng là người có chức vụ, quyền hạn.*
- *Chủ thể tham nhũng lợi dụng chức vụ, quyền hạn được giao để thực hiện các hành vi tham nhũng*
- *Mục đích của hành vi tham nhũng là vụ lợi.*

2.1.2. Phòng ngừa tham nhũng

2.1.2.1. Khái niệm

Xuất phát từ sự phân tích thuật ngữ phòng ngừa qua nhiều khía cạnh lĩnh vực trong đời sống xã hội và tội phạm học, có thể hiểu: *Phòng ngừa tham nhũng là một hệ thống các biện pháp khắc phục, loại trừ nguyên nhân và tạo ra điều kiện, khả năng miễn dịch với tham nhũng của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức và tổ chức bên ngoài xã hội nhằm hạn chế đến mức tối đa hành vi tham nhũng, giữ vững sự trong sạch, công bằng và ổn định xã hội.* Như vậy, bản chất của phòng ngừa tham nhũng là khắc phục các nguyên nhân và tạo ra điều kiện, khả năng miễn dịch với hành vi tham nhũng trong thực tiễn.

2.1.2.2. Phân biệt phòng ngừa tham nhũng và chống tham nhũng

- *Về đối tượng*
- *Về biện pháp thực hiện*
- *Về mục đích*

2.1.2.3. Các biện pháp phòng ngừa tham nhũng