

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

ĐẶNG VĂN HẢI

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC
ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT

Người hướng dẫn khoa học: GS.TSKH ĐÀO TRÍ ÚC

HÀ NỘI - 2014

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án này là công trình nghiên cứu của riêng tôi; các số liệu và kết quả nghiên cứu nêu trong Luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Đặng Văn Hải

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	6
1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước liên quan đến đề tài	6
1.2. Tình hình nghiên cứu ngoài nước liên quan đến đề tài	14
1.3. Tổng quan kết quả nghiên cứu liên quan đến đề tài và vấn đề đặt ra cần được tiếp tục nghiên cứu	22
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM	24
2.1. Khái niệm và đặc điểm của Kiểm toán Nhà nước	24
2.2. Khái niệm, nội dung điều chỉnh, đặc điểm và vai trò của pháp luật về kiểm toán nhà nước	27
2.3. Tiêu chí hoàn thiện và các điều kiện đảm bảo hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước	39
2.4. Yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với việc hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước	52
2.5. Pháp luật về kiểm toán nhà nước của các nước trên thế giới và những giá trị tham khảo cho Việt Nam	59
Chương 3: QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM	69
3.1. Quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về kiểm toán nhà nước ở Việt Nam	69
3.2. Thực trạng pháp luật về kiểm toán nhà nước ở Việt Nam hiện nay	84
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	117
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước ở Việt Nam hiện nay	117
4.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước ở Việt Nam hiện nay	124
KẾT LUẬN	161
DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ	164
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	165

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

HĐND	Hội đồng nhân dân
INTOSAI	Tổ chức Quốc tế các cơ quan Kiểm toán tối cao
KTNN	Kiểm toán Nhà nước
KTNNLB	Kiểm toán Nhà nước Liên bang
KTV	Kiểm toán viên
MTQG	Mục tiêu quốc gia
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSDP	Ngân sách địa phương
QPPL	Quy phạm pháp luật
UBTV	Ủy ban Thường vụ
UBND	Ủy ban nhân dân
XDCB	Xây dựng cơ bản
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) đã khẳng định: “Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Quyền lực Nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Điều đó, đã thể hiện yêu cầu của Đảng phải tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước, nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả thực thi quyền lực nhà nước. Để tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước theo yêu cầu của Đảng, cần phải có các công cụ kiểm soát có hiệu lực và hiệu quả, trong đó có cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Với vị thế là cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, Kiểm toán Nhà nước sẽ là công cụ kiểm tra tài chính có hiệu lực nhất của Nhà nước đối với mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị có quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước, đặc biệt là trong điều kiện Đảng và Nhà nước ta đang đẩy mạnh cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí ở nước ta hiện nay.

Qua gần 20 năm xây dựng và phát triển, các văn bản pháp luật về tổ chức và hoạt động của KTNN không ngừng được bổ sung hoàn thiện, đặc biệt Quốc hội khoá XI, tại kỳ họp thứ 7 đã thông qua Luật Kiểm toán nhà nước là một bước tiến to lớn về phương diện lập pháp đối với lĩnh vực kiểm toán nhà nước. Trên cơ sở các văn bản pháp luật này, tổ chức và hoạt động của KTNN ngày càng đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới, tăng cường kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. Mặc dù đã có những bước phát triển quan trọng nhưng trước yêu cầu ngày càng cao của công cuộc đổi mới đất nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền

XHCN, tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước, hoạt động kiểm toán của KTNN cũng còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là do các quy định của pháp luật về kiểm toán nhà nước ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, như: Chế định về địa vị pháp lý chưa tương xứng với vị trí, vai trò của KTNN; địa vị pháp lý của KTNN và Tổng KTNN chưa được quy định trong Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước như hầu hết các nước trên thế giới nên không tránh khỏi khó khăn khi xác định mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của cơ quan KTNN; phạm vi kiểm toán chưa bao quát hết việc kiểm tra, kiểm soát mọi nguồn lực tài chính nhà nước và tài sản công; chưa có sự tương thích về một số quy định giữa Luật Kiểm toán nhà nước với các luật liên quan, nhất là các luật về tổ chức bộ máy nhà nước; chưa có các quy định về chế tài đối với các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm toán nhà nước... đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của KTNN với vị thế là cơ quan kiểm tra tài chính nhà nước cao nhất của quốc gia.

Từ những lý do trên đây, việc hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước ở nước ta hiện nay là vấn đề có tính cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn. Do vậy, tác giả chọn đề tài: "***Hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam***" làm luận án tiến sĩ, chuyên ngành Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật.

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

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là pháp luật về kiểm toán nhà nước ở Việt Nam; những nguyên tắc, chuẩn mực kiểm toán của INTOSAI và pháp luật về kiểm toán nhà nước của một số nước trên thế giới.

2.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận án nghiên cứu các quy định của pháp luật về kiểm toán nhà nước qua các thời kỳ, Luật Kiểm toán nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành

và những quy định về kiểm toán nhà nước trong các văn bản QPPL có liên quan từ khi KTNN được thành lập (11/7/1994) đến nay.

3. Mục đích và nhiệm vụ của luận án

3.1. Mục đích

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và đánh giá thực trạng pháp luật về kiểm toán nhà nước, luận án đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

3.2. Nhiệm vụ

Để thực hiện mục đích nêu trên luận án có những nhiệm vụ sau đây:

Một: Phân tích cơ sở lý luận của việc hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước; xác lập các tiêu chí và điều kiện đảm bảo hoàn thiện pháp luật kiểm toán nhà nước; phân tích yêu cầu đối với việc hoàn thiện pháp luật kiểm toán nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam và trên cơ sở đó luận chứng các giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước ở Việt Nam;

Hai: Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về kiểm toán nhà nước và thực tiễn thực hiện trong thời gian qua;

Ba: Trên cơ sở nghiên cứu, phân tích những vấn đề lý luận, thực trạng pháp luật về kiểm toán nhà nước; thực tiễn thi hành pháp luật về kiểm toán nhà nước thời gian qua và tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm pháp luật về kiểm toán nhà nước của một số nước trên thế giới, đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

4. Phương pháp luận và các phương pháp nghiên cứu của luận án

4.1. Phương pháp luận

Thực hiện luận án này, tác giả sử dụng phương pháp luận của Triết học Mác - Lênin, đó là phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử được

sử dụng nhằm mô tả các tiến trình phát triển của vấn đề dựa trên những điều kiện kinh tế, chính trị và lịch sử của xã hội. Hơn nữa, phương pháp này được tác giả sử dụng để đánh giá và giải quyết vấn đề trên cơ sở điều kiện lịch sử cụ thể của Việt Nam nhằm loại trừ sự võ đoán hay sao chép máy móc.

4.2. Các phương pháp nghiên cứu

Thực hiện Luận án này, tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu khoa học cụ thể sau đây:

- Phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng ở cả 4 chương của luận án nhằm hệ thống hóa cơ sở lý luận, khái quát hóa, đánh giá thực trạng và đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước.

- Phương pháp lịch sử, thống kê, so sánh được sử dụng ở Chương 3 nhằm đánh giá quá trình phát triển, thực trạng pháp luật về kiểm toán nhà nước.

- Phương pháp so sánh pháp luật cũng được sử dụng trong việc xác định quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước có tính đến kinh nghiệm quốc tế về pháp luật kiểm toán nhà nước, bởi lẽ pháp luật về kiểm toán nhà nước ở Việt Nam còn khá mới mẻ, hoàn thiện pháp luật phải được đặt trong bối cảnh hội nhập quốc tế và khu vực về kiểm toán nhà nước.

5. Những đóng góp về khoa học của luận án

Luận án là công trình chuyên khảo đầu tiên ở Việt Nam nghiên cứu một cách toàn diện và có hệ thống về cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước; vì vậy, có những đóng góp mới về mặt khoa học như sau:

- Luận án góp phần làm sáng tỏ cơ sở lý luận về KTNN, nhằm thống nhất nhận thức về khái niệm và đặc điểm của KTNN.

- Đưa ra khái niệm và nội dung điều chỉnh, chỉ rõ đặc điểm và vai trò của pháp luật về kiểm toán nhà nước; xác lập các tiêu chí và điều kiện đảm bảo hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước.

- Nghiên cứu yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đối với việc hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước.

- Nghiên cứu pháp luật về kiểm toán nhà nước của một số nước trên thế giới để rút ra những giá trị tham khảo cho việc hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước ở nước ta.

- Nghiên cứu sự hình thành và phát triển của pháp luật về kiểm toán nhà nước ở Việt Nam; đánh giá thực trạng và chỉ ra nguyên nhân của những tồn tại về thực trạng của pháp luật kiểm toán nhà nước ở nước ta hiện nay.

- Đề xuất các quan điểm cần quán triệt trong hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước, đồng thời kiến nghị các nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

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

Kết quả nghiên cứu của luận án có ý nghĩa to lớn cả về lý luận và thực tiễn:

- *Về mặt lý luận:* Luận án góp phần làm phong phú thêm lý luận về hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực cụ thể.

- *Về thực tiễn:* Luận án là công trình đầu tiên nghiên cứu một cách có hệ thống và toàn diện pháp luật về kiểm toán nhà nước; đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật kiểm toán nhà nước ở nước ta hiện nay. Kết quả luận án là tài liệu tham khảo có giá trị và đáng tin cậy đối với các nhà hoạch định chính sách, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật về kiểm toán nhà nước; có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan nghiên cứu, sinh viên các trường đại học, cao đẳng, Kiểm toán viên nhà nước và những người quan tâm đến lĩnh vực này.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án được kết cấu thành 4 chương, 12 tiết.

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU TRONG NƯỚC LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

Là một mô hình tổ chức và hoạt động còn khá mới mẻ ở Việt Nam, hoạt động nghiên cứu khoa học về kiểm toán nhà nước ở nước ta mới chính thức được triển khai từ năm 1995. Đến nay, đã có một số đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, cấp Bộ, cấp cơ sở nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của KTNN; nhiều công trình khoa học, bài viết của các nhà khoa học, nhà quản lý trong nước được công bố tại các hội thảo khoa học, các tạp chí chuyên ngành và các phương tiện thông tin đại chúng. Các công trình khoa học ở trong nước liên quan đến luận án được chia làm hai nhóm chủ yếu sau đây:

1.1.1. Nhóm công trình nghiên cứu về Kiểm toán Nhà nước và pháp luật về kiểm toán nhà nước

Diễn hình trong số đó là một số công trình sau đây:

Đề tài nghiên cứu khoa học độc lập cấp Nhà nước (2006) "*Định hướng chiến lược và những giải pháp xây dựng, phát triển hệ thống kiểm toán ở Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước*", do GS.TS Vương Đình Huệ, Tổng KTNN làm chủ nhiệm. Đây là một đề tài lớn nghiên cứu về hệ thống các cơ quan kiểm toán ở nước ta gồm KTNN, kiểm toán độc lập, kiểm toán nội bộ. Đề tài đề cập đến sự cần thiết khách quan của sự ra đời, thực trạng phát triển của hệ thống các cơ quan kiểm toán và định hướng phát triển của hệ thống kiểm toán trong thời kỳ công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước. Tuy nhiên, do phạm vi nghiên cứu rộng, bao gồm cả KTNN, kiểm toán độc lập và kiểm toán nội bộ, nên đề tài chưa nghiên cứu sâu và toàn diện về phát triển KTNN.

Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (2001) "*Cơ sở khoa học và thực tiễn trong việc xác định phạm vi hoạt động của KTNN và sự khác nhau giữa hoạt*