

THẨM QUYỀN, TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI CỦA NHÀ NƯỚC TRONG CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG

*Đình Hoàng Oanh **

Luật Đất đai 2013 được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2014. Đây là một trong những đạo luật quan trọng, thu hút được sự quan tâm của toàn xã hội. Luật Đất đai 2013 cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành Luật tạo thành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật khá hoàn chỉnh, thể hiện những quan điểm đổi mới của Đảng phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hoá đất nước. Luật và các văn bản dưới Luật đã nhanh chóng đi vào cuộc sống, góp phần đáng kể vào phát triển kinh tế, ổn định chính trị - xã hội. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được bảo đảm và phát huy. Chính sách, pháp luật đất đai đã tạo ra hành lang pháp lý đồng bộ, chặt chẽ và khả thi cho việc khai thác nguồn lực và sử dụng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả đất đai, phát triển các công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, nhà ở đô thị, tạo điều kiện cho đất đai tham gia vào thị trường bất động sản, tăng đáng kể nguồn thu cho ngân sách, đóng góp tích cực cho việc phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước.

Tuy nhiên, công tác quản lý và sử dụng đất còn tồn tại, hạn chế về một số mặt, như: quy hoạch sử dụng đất chưa đảm bảo tính đồng bộ, tổng thể, hệ thống, chất lượng chưa cao, thiếu tầm nhìn dài

hạn, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững, thực hiện chưa nghiêm; việc tiếp cận đất đai của tổ chức, cá nhân, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số thông qua giao đất, cho thuê đất còn bất cập; việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có nơi chưa đảm bảo hài hòa lợi ích của người dân; thị trường quyền sử dụng đất phát triển chưa ổn định; cải cách hành chính trong quản lý đất đai chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn; tài chính đất đai và giá đất chưa phản ánh đúng thực tế thị trường; năng lực quản lý nhà nước về đất đai chưa đáp ứng được yêu cầu; cơ sở dữ liệu, hệ thống thông tin đất đai chưa được hoàn thiện; xu thế thoái hóa, ô nhiễm đất, xâm nhập mặn diễn ra ở nhiều nơi, diễn biến phức tạp, dẫn đến mất đất, giảm độ màu mỡ, thoái hóa đất, ảnh hưởng lớn đến sản xuất nông, lâm nghiệp và đời sống của người dân; nguồn lực đất đai chưa được khai thác, phát huy đầy đủ và bền vững; khiếu nại, tố cáo, vi phạm pháp luật về đất đai còn nhiều nhưng việc xử lý còn hạn chế.

1. Chính sách pháp luật đất đai hiện hành quy định về quyền và trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai

Luật Đất đai 2013 đã có một chương quy định về quyền và trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai (Chương II), trong đó đã quy định về quyền của Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu về

* Vụ Đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường

đất đai (gồm 09 Điều) và trách nhiệm của Nhà nước (gồm 07 Điều) trong quản lý đất đai. Theo đó, Nhà nước đại diện của chủ sở hữu về đất đai bao gồm các quyền sau: Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; Quyết định mục đích sử dụng đất; Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; Quyết định giá đất; Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; Quyết định chính sách tài chính về đất đai; Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Theo quy định của Luật Đất đai 2013, Nhà nước sẽ đứng ra chịu trách nhiệm quản lý các hoạt động liên quan đến đất đai thông qua các quyền, gồm: Quyết định mục đích sử dụng đất; Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; Trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; Quyết định giá đất; Quyết định chính sách tài chính về đất đai,...

Tuy nhiên, các quy định chương này chưa bảo đảm sự tách bạch và minh định trách nhiệm chức năng đại diện chủ sở hữu đất đai của Nhà nước với chức năng thống nhất quản lý nhà nước về đất đai. Đây là một trong những nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lạm quyền, tiêu cực, chuyên quyền độc đoán trong việc quyết định số phận pháp lý của đất đai, tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng.

Mặt khác, quá trình triển khai thi hành Luật Đất đai trên thực tế cho thấy, theo quy định, Nhà nước có rất nhiều quyền, nhưng thực chất, lại chưa thực sự quản lý chặt chẽ được đất đai. Một số

quyền định đoạt của Nhà nước về thu hồi đất, về quyết định giá đất,... chưa được thực hiện tốt tại một số địa phương; phân cấp thẩm quyền trong quản lý đất đai giữa Trung ương và địa phương còn bất cập, do còn chưa thống nhất với phân cấp thẩm quyền của các ngành, các lĩnh vực khác (như thẩm quyền giao, cho thuê khu vực biển; giao, cho thuê rừng,...).

2. Quy định về quyền và trách nhiệm quản lý đất đai của Nhà nước tại Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

2.1. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thể chế hóa quan điểm của Nghị quyết số 18-NQ/TW về thực hiện quyền của chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai theo lãnh thổ quốc gia, phân công hợp lý giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương, đồng thời có sự phân cấp, phân quyền phù hợp, hiệu quả đối với địa phương và tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát, xử lý vi phạm việc sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai 2013. Hiện Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đang trong thời gian lấy ý kiến nhân dân, đối với việc sửa đổi, bổ sung nội dung quyền và trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai nhằm mục đích:

- Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu; khắc phục các quy định hiện hành chưa quy định rõ về vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai; giải quyết vấn đề đất đai gắn với lịch sử dân tộc và lợi ích của quốc gia;

- Thực hiện phân cấp thẩm quyền gắn với kiểm soát, giám sát việc thực hiện, đảm bảo quản lý thống nhất từ

Trung ương đến địa phương;

- Khắc phục tình trạng lợi dụng các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu để tiêu cực, tham nhũng, trục lợi từ đất đai.

2.2. Nội dung Dự thảo sửa đổi, bổ sung

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) gồm 16 chương, 236 điều. Chương II của Dự thảo quy định quyền và trách nhiệm của Nhà nước ở các khía cạnh sau đây:

- Quyền quyết định của Nhà nước về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quyết định mục đích sử dụng đất, hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất, quyết định chính sách tài chính về đất đai, điều tiết thị trường quyền sử dụng đất, điều tiết nguồn thu từ đất, quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất,...(từ Điều 13 đến Điều 23);

- Thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai (Điều 14), gồm:

i) Quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để phân bổ và khoanh vùng đất đai cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu.

ii) Quyết định mục đích sử dụng đất thông qua quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

iii) Quy định hạn mức sử dụng đất gồm hạn mức giao đất nông nghiệp, hạn mức giao đất ở, hạn mức công nhận quyền sử dụng đất ở, hạn mức chuyển mục đích sử dụng đất và hạn mức nhận

chuyên quyền sử dụng đất nông nghiệp.

iv) Quyết định thu hồi đất.

v) Quyết định trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết và cấp bách để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai.

vi) Quyết định giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất.

vii) Quyết định cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

viii). Công nhận quyền sử dụng đất.

ix) Quy định nguyên tắc, phương pháp định giá đất; ban hành bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể; điều tiết thị trường quyền sử dụng đất theo quy luật cung, cầu của thị trường thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, kế hoạch đầu tư giá quyền sử dụng đất.

x) Quyết định chính sách thu, chi tài chính về đất đai; điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại thông qua chính sách thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và thực hiện chính sách hỗ trợ cho người có đất thu hồi.

xi) Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất phù hợp với hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nguồn gốc sử dụng đất và nghĩa vụ tài chính của người sử dụng đất.

- Trách nhiệm của Nhà nước; những đảm bảo của Nhà nước đối với người sử dụng đất (Điều 16, Điều 20). Bảo đảm của Nhà nước đối với người sử dụng đất (Điều 18): Bảo hộ quyền sử dụng đất và tài sản

gắn liền với đất hợp pháp của người sử dụng đất. Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại đất đã được giao theo quy định của Nhà nước cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Trách nhiệm của Nhà nước trong tạo điều kiện cho đồng bào dân tộc thiểu số có đất để sản xuất không chỉ trong nông nghiệp mà trong sản xuất, kinh doanh để đảm bảo sinh kế, phù hợp với tiến trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thực tế quỹ đất ở địa phương. Có chính sách về đất ở, đất sinh hoạt cộng đồng cho đồng bào dân tộc thiểu số phù hợp với phong tục, tập quán, bản sắc văn hóa và điều kiện thực tế của từng vùng. Có chính sách tạo điều kiện cho đồng bào dân tộc thiểu số có đất để sản xuất, kinh doanh, đảm bảo sinh kế thông qua các chính sách giao đất lần đầu không thu tiền sử dụng đất trong hạn mức đối với những đồng bào dân tộc thiểu số chưa được giao đất để sản xuất, kinh doanh. Cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm và thực hiện chính sách miễn tiền thuê đất đối với những trường hợp đã được Nhà nước giao đất nhưng thiếu đất sản xuất. (Điều 17).

- Trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung cấp thông tin đất đai (Điều 19): Bảo đảm quyền tiếp cận của tổ chức, cá nhân đối với hệ thống thông tin đất đai theo quy định của pháp luật. Công bố kịp thời, công khai thông tin thuộc hệ thống thông tin đất đai cho tổ chức, cá nhân, trừ những thông tin thuộc bí mật nhà

nước theo quy định của pháp luật. Thông báo quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai cho tổ chức, cá nhân bị ảnh hưởng quyền và lợi ích hợp pháp.

- Quản lý nhà nước về đất đai (Điều 21) đã quy định 18 nội dung, gồm: Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai; Phổ biến, giáo dục, đào tạo, nghiên cứu khoa học - công nghệ, hợp tác quốc tế trong quản lý, sử dụng đất đai; Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính; Đo đạc, chỉnh lý, lập các bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất, bản đồ quy hoạch sử dụng đất và các bản đồ chuyên đề về quản lý, sử dụng đất; Điều tra, đánh giá tài nguyên đất, bảo vệ và cải tạo đất; Lập, điều chỉnh, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất; Điều tra xây dựng bảng giá đất, giá đất cụ thể, quản lý giá đất; Quản lý tài chính về đất đai; Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; Phát triển quỹ đất; Đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; Thống kê, kiểm kê đất đai; Xây dựng, quản lý, khai thác hệ thống thông tin đất đai; Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; Giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quản lý và sử dụng đất đai; Cung cấp, quản lý hoạt động dịch vụ công về đất đai; Thanh tra, kiểm tra, giám sát, theo dõi, đánh giá việc chấp hành quy

định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ và UBND các cấp (Điều 22), Dự thảo quy định: Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước; Thủ tướng Chính phủ thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai theo quy định của Luật này; Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc thống nhất quản lý nhà nước về đất đai; Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong quản lý nhà nước về đất đai theo quy định của Luật này; UBND các cấp có trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền quy định tại Luật này; Cơ quan quản lý đất đai và công chức địa chính ở xã, phường, thị trấn (Điều 23): Hệ thống cơ quan quản lý đất đai được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương; Cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở trung ương là Bộ Tài nguyên và Môi trường; Cơ quan quản lý đất đai ở địa phương được thành lập ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương. Tổ chức dịch vụ công về đất đai được thành lập và hoạt động theo quy định của Chính phủ; Xã, phường, thị trấn có công chức làm công tác địa chính theo quy định của Luật Cán bộ, công chức. Công chức địa chính ở xã, phường, thị

trấn có trách nhiệm giúp UBND cấp xã trong việc quản lý đất đai tại địa phương.

- Bổ sung một mục mới (Mục 3, Điều 24 đến Điều 26) quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân đối với đất đai, gồm: Tham gia xây dựng chính sách pháp luật về đất đai theo quy định của pháp luật; Tham gia góp ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; Tham gia góp ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; Giám sát việc tổ chức thực hiện chính sách pháp luật về đất đai; Tham gia quản lý nhà nước, thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về công tác quản lý, sử dụng đất đai; Quyền về bình đẳng, bình đẳng giới trong quản lý, sử dụng đất tham gia đấu giá quyền sử dụng đất; Tham gia đấu thầu dự án có sử dụng đất; Đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất theo quy định của pháp luật; Nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho, nhận thừa kế, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất; Mua, bán, nhận chuyển nhượng cổ phần, phần vốn góp là giá trị quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; Góp ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giám sát việc tổ chức thực hiện chính sách pháp luật về đất đai; Quyền tiếp cận thông tin đất đai, quyền tham gia, giám sát việc quản lý, sử dụng đất và các nghĩa vụ của công dân đối với đất đai nhằm thể chế quan điểm của Đảng về “Quản lý và sử dụng đất phải bảo đảm lợi ích chung của toàn dân; nhân dân được tạo điều kiện tiếp cận, sử dụng đất công bằng, công khai, hiệu quả và bền vững” và làm rõ

nội hàm “đất đai thuộc sở hữu toàn dân” đã được khẳng định trong Hiến pháp.

2.3. Tác động khi sửa đổi, bổ sung đối với nội dung quyền và trách nhiệm quản lý đất đai của Nhà nước

a) Tác động kinh tế

- Đối với Nhà nước: Khi thực hiện giải pháp này, Nhà nước sẽ có đầy đủ cơ sở pháp lý để điều tiết thị trường quyền sử dụng đất, ổn định tình hình kinh tế của đất nước và sẽ phải đầu tư kinh phí để nghiên cứu sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định của Luật Đất đai;

- Đối với người sử dụng đất: Không phát sinh về kinh tế.

b) Tác động xã hội

- Đối với Nhà nước: Các cơ quan có thẩm quyền sẽ thuận lợi hơn trong việc áp dụng Luật và tổ chức thực hiện trên thực tế; đảm bảo vừa làm tốt được vai trò chủ sở hữu trong việc thực hiện các quyền định đoạt để tạo điều kiện cho phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh vừa thực hiện được vai trò quản lý đối với tài nguyên và tài sản đất đai, kể cả đối với không gian ngầm và không gian trên không.

Việc minh bạch các quyền của Nhà nước và các chế tài xử lý khi có vi phạm sẽ có tính chất răn đe các hành vi vi phạm, góp phần khắc phục tình trạng các cơ quan Nhà nước chưa làm hết trách nhiệm được giao của mình, buông lỏng quản lý, đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, lợi dụng để tham nhũng, trục lợi từ đất đai.

- Đối với công dân và doanh nghiệp:

+ Mọi công dân sẽ thấy rõ hơn quyền và trách nhiệm của mình với tư cách là đại diện chủ sở hữu về đất đai, như

quyền tiếp cận đất đai, tiếp cận thông tin đất đai, quyền tham gia hoặc thông qua cơ quan đại diện (Mặt trận Tổ quốc Việt Nam) giám sát việc quản lý, sử dụng đất. Bên cạnh đó, công dân cũng thấy được các nghĩa vụ của mình đối với việc quản lý, sử dụng đất đai.

+ Đối với người dân, doanh nghiệp và các đối tượng chịu sự tác động sẽ được hưởng lợi từ việc minh bạch, rõ ràng trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong việc quản lý đất đai, phát huy được vai trò giám sát của người dân và doanh nghiệp đối với các cơ quan Nhà nước trong việc thực thi quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật.

c) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Giải pháp này sẽ thể chế hóa được quan điểm chỉ đạo của Đảng tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 và sẽ liên quan đến pháp luật về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp; pháp luật về hoạt động giám sát.

Việc sửa đổi, bổ sung về nội dung quyền và trách nhiệm của Nhà nước đối với đất đai nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, khắc phục các quy định hiện hành chưa rõ về vai trò, trách nhiệm của cơ quan nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai; khắc phục tình trạng lợi dụng các quyền định đoạt của Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu để tiêu cực, tham nhũng, trục lợi từ đất đai; thực hiện phân cấp thẩm quyền gắn với kiểm soát, giám sát việc thực hiện, đảm bảo quản lý thống nhất từ Trung ương đến địa phương./.

Hà Nội, ngày 27 tháng 02 năm 2022