

CHUYỂN ĐỔI QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP – NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN ĐẶT RA

CONVERSION OF AGRICULTURAL LAND USE RIGHTS – LEGAL ISSUES AND CURRENT PRACTICE

PHẠM THU THỦY(*)

TÓM TẮT: Chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp là một trong những quyền năng của chuyển quyền sử dụng đất mà Nhà nước trao cho người sử dụng đất. Chuyển đổi quyền sử dụng đất theo chủ trương dồn điền đổi thửa của Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc tích tụ, tập trung đất đai, hình thành những cánh đồng mẫu lớn, phát triển sản xuất hàng hóa theo quy mô lớn, tạo điều kiện áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật, công nghệ trong sản xuất nông nghiệp và giải phóng sức lao động nông nghiệp. Bài viết tìm hiểu một số nội dung pháp luật về chuyển đổi quyền sử dụng đất và thực tiễn thi hành, từ đó có một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện chuyển đổi quyền sử dụng đất trong thực tế hiện nay.

Từ khóa: chuyển đổi quyền sử dụng đất; dồn điền đổi thửa; tích tụ, tập trung đất đai; quyền sử dụng đất nông nghiệp; đất nông nghiệp.

ABSTRACT: Converting agricultural land use rights is one of the powers of land use right transfer that the State grants to land users. Conversion of land use rights according to the policy of land consolidation and exchange of the State plays an important role in accumulating and concentrating land, forming large sample fields, developing large-scale commodity production, facilitating the application of scientific, technical and technological advances in agricultural production and liberation of agricultural labor force. The article explores several legal points on land use right conversion and the practical implementation, accordingly provides solutions to improve the efficiency of the implementation of land use right conversion in practice today.

Key words: land use right conversion; land consolidation and exchange; accumulating and concentrating land; agricultural land use rights; agricultural land.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Với tư cách đại diện chủ sở hữu đất đai và thống nhất quản lý đất đai, Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất mà trao cho các chủ thể có nhu cầu sử dụng được phép chiếm hữu, sử dụng đất đai. Không chỉ trao quyền sử dụng, Nhà nước còn mở rộng các quyền năng cho người sử dụng đất bằng cách cho phép họ thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất để khai thác hưởng lợi từ đất đai một cách tốt hơn; Đó là việc thực hiện các quyền năng trong việc

chuyển quyền sử dụng đất như chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, thế chấp... quyền sử dụng đất. Quyền sở hữu đất đai vẫn nằm trong tay Nhà nước nhưng quyền sử dụng đất sẽ được lưu chuyển từ người này sang người khác khi đáp ứng được các điều kiện do pháp luật quy định, để khai thác sử dụng đất được hiệu quả hơn. Chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp là một trong những quyền năng mà Nhà nước cho phép hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất được thực hiện trong quá trình sử dụng đất.

(*) TS. Trường Đại học Luật Hà Nội, thaiminh2811@yahoo.com, Mã số: TCKH27-20-2021

2. NỘI DUNG

2.1. Khái quát về chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp và vấn đề tập trung đất đai

2.1.1. Khái niệm, đặc điểm của chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp

Chuyển đổi quyền sử dụng đất là phương thức đơn giản nhất của việc chuyển quyền, bản chất của nó là “đổi đất lấy đất”, cụ thể là đổi quyền sử dụng đất lấy quyền sử dụng đất”. Theo quy định tại Khoản 10, điều 3, Luật Đất đai năm 2013 [2], “*Chuyển quyền sử dụng đất là việc chuyển giao quyền sử dụng đất từ người này sang người khác thông qua các hình thức chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất và góp vốn bằng quyền sử dụng đất*”. Như vậy, chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp là một trong những phương thức của việc chuyển quyền sử dụng đất, được thực hiện bởi các chủ thể có quyền sử dụng đất nông nghiệp nhằm chuyển giao quyền sử dụng đất của mình cho người khác và nhận lại một quyền sử dụng đất nông nghiệp tương ứng. Việc chuyển quyền này chỉ được thực hiện khi đáp ứng được những điều kiện theo quy định của pháp luật.

Với tư cách là một quyền năng trong việc chuyển quyền sử dụng đất, chuyển đổi quyền sử dụng đất mang những đặc trưng sau: 1) Chủ thể thực hiện việc chuyển đổi quyền sử dụng đất chỉ là hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp. Theo quy định của pháp luật, tổ chức không được thực hiện quyền này. Không phải hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp nào cũng có thể thực hiện việc chuyển đổi quyền sử dụng đất, mà cần phải đáp ứng được những điều kiện theo quy định của pháp luật. Điểm khác biệt của chuyển đổi quyền sử dụng đất so với các hình thức chuyển quyền khác, cũng được thể hiện rõ qua các điều kiện của chuyển đổi quyền sử dụng đất (điều kiện này sẽ được trình bày ở tiểu mục 2.2.2); 2) Mục đích của chuyển đổi quyền sử dụng đất là để thuận tiện cho sản xuất và đời sống của người nông

dân, giải phóng được sức lao động của người sử dụng đất đồng thời nâng cao năng suất, hiệu quả của việc sử dụng đất nông nghiệp, chứ không nhằm mục đích thương mại; 3) Bản chất của chuyển đổi quyền sử dụng đất là “đổi đất lấy đất” hay có thể hiểu: Cái mà người sử dụng đất trao đi là quyền sử dụng đất và cái mà họ nhận lại là một quyền sử dụng đất có giá trị tương ứng chứ không phải là tiền hay là một tài sản nào đó. Đây cũng là điểm khác biệt rất rõ nét giữa chuyển đổi quyền sử dụng đất với chuyển nhượng quyền sử dụng đất và những phương thức khác của việc chuyển quyền; 4) Khi chuyển đổi quyền sử dụng đất, không phải nộp thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất và lệ phí trước bạ, điều đó cho thấy Nhà nước có sự khuyến khích và động viên thực hiện đối với hình thức chuyển quyền này.

2.1.2. Vai trò của chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp với vấn đề tập trung đất đai

Nông nghiệp hay đất nông nghiệp luôn là vấn đề mấu chốt, quan trọng trong chính sách phát triển kinh tế của hầu hết tất cả các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là với một nước đi lên từ nền kinh tế nông nghiệp như ở Việt Nam, hiện nay trở thành một quốc gia đang phát triển, trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Mặc dù, cơ cấu ngành kinh tế của đất nước đang chuyển dịch theo xu hướng tăng ngành công nghiệp và dịch vụ, giảm ngành nông nghiệp nhưng kinh tế nông nghiệp vẫn chiếm một vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự tồn tại và phát triển của đất nước. Trong nông nghiệp, đất nông nghiệp là yếu tố then chốt mà chúng ta cần phải chú trọng để phát triển ngành nông nghiệp theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa thay cho một ngành nông nghiệp truyền thống không còn phù hợp trong thời đại và xu hướng ngày nay. Để làm được điều đó, một trong những biện pháp mà nhà nước đặc biệt quan tâm chính là tích tụ, tập trung đất nông nghiệp để phát triển sản xuất.

Tích tụ và tập trung đất nông nghiệp đều hướng đến mục tiêu cuối cùng là tạo ra một diện tích đất đai quy mô lớn, có thể ứng dụng công nghệ, máy móc vào sản xuất nông nghiệp để đạt hiệu quả cao hơn. Một trong những phương thức để có thể tập trung đất nông nghiệp hiệu quả là chuyển đổi quyền sử dụng đất. Trên thực tế, người dân có thể thực hiện việc chuyển đổi quyền sử dụng đất thông qua hai con đường: 1) Tự thỏa thuận chuyển đổi quyền sử dụng đất cho nhau khi có nhu cầu. Việc chuyển quyền này được thực hiện từ nhu cầu tự phát, mang tính nhỏ lẻ giữa hai bên chủ thể chuyển quyền và cũng là bên nhận quyền sử dụng đất; 2) Chuyển đổi quyền sử dụng đất theo chủ trương “dồn điền đổi thửa”, đây là chủ trương lớn của Nhà nước được triển khai rộng khắp trong cả nước và khuyến khích thực hiện ở các địa phương. Bài viết này sẽ chỉ tập trung khai thác những vấn đề pháp lý về chuyển đổi quyền sử dụng đất theo phương thức dồn điền đổi thửa. Đó là việc dồn ruộng đất từ các ô thửa nhỏ của các hộ nông dân thành các thửa ruộng lớn. Công tác này đẩy mạnh quá trình tích tụ, tập trung ruộng đất, thay đổi nền sản xuất nông nghiệp manh mún, phát triển sản xuất nông nghiệp thống nhất, với quy mô lớn. Có thể nói, việc “dồn điền đổi thửa” đóng vai trò lớn trong chuyển đổi cơ cấu kinh tế của ngành sản xuất nông nghiệp. Chính sách này đã đem lại những thành quả to lớn trong cuộc cải cách nông thôn ở Việt Nam.

2.2. Thực trạng pháp luật về chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp và những vấn đề thực tiễn đặt ra

Quy định chuyển đổi quyền sử dụng đất lần đầu tiên được quy định trong Luật Đất đai (1993). Giai đoạn đầu, nhu cầu thực hiện giao dịch này chưa cao. Sau khi có Nghị định 64/1993/NĐ-CP ngày 27-9-1993 của Chính phủ về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích nông nghiệp. Các địa phương đã tiến hành giao

đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân theo nghị định này. Chủ trương lúc đó là thực hiện việc giao đất nông nghiệp theo nguyên tắc bình quân: “có gần, có xa, có tốt, có xấu”. Hộ gia đình đã được giao mảnh đất này gần nhà, mảnh đất sau được giao phải ở vị trí xa nhà hơn, hoặc đã có mảnh đất loại hạng một (đất tốt), mảnh đất sau được giao phải là đất loại hạng 2, hạng 3;... Chủ trương đó nhằm đảm bảo sự công bằng trong giao đất cho hộ gia đình, cá nhân nhưng điều đó lại dẫn đến hậu quả đất đai bị xé lẻ, manh mún. Theo Thống kê của Tổng Cục Địa chính trước đây, ở nhiều địa phương, có những hộ gia đình là chủ sử dụng của 15 đến 20 thửa đất, thậm chí có thể đến 30 thửa đất, nhất là những tỉnh phía nam. Số lượng thửa đất nhiều nhưng đất đai manh mún, diện tích trên mỗi thửa thường nhỏ, có khi chỉ bằng một đường bừa. Điều đó dẫn đến hiệu quả sử dụng đất giảm, người dân tốn nhiều thời gian, công sức, chi phí cho việc sử dụng đất. Với thực trạng như vậy, từ đó đến nay việc chuyển đổi quyền sử dụng đất được Nhà nước khuyến khích thực hiện, đặc biệt là chuyển đổi quyền sử dụng đất theo chủ trương dồn điền đổi thửa. Việc làm này đã mang lại hiệu quả đáng kể cho việc đất đai được liền bờ, liền khoảnh; số lượng thửa đất giảm đi nhưng diện tích mỗi thửa lại tăng lên.

Theo Ông Lê Muộn, Phó Giám đốc Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Quảng Nam cho hay: “*Có thể khẳng định, dồn điền đổi thửa đã giải quyết được tình trạng manh mún và phân tán ruộng đất. Nếu trước đây bình quân mỗi hộ dân có từ 6-7 thửa đất, sau khi dồn điền đổi thửa giảm xuống còn 2-3 thửa/hộ. Trong khi đó, trước đây diện tích mỗi thửa thường dưới 500m², nay hầu hết đều tăng lên hơn 1000 m²/thửa*” [6].

Theo Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Hà Nội, các huyện, thị xã đã dồn điền đổi thửa giai đoạn 1997-2010 được 79.514.33 ha, đạt 44,35% tổng diện tích đất sản xuất nông

ng nghiệp trên địa bàn thành phố. Các huyện có diện tích đồn điền đổi thửa lớn như Thường tín đạt 93.18% tổng diện tích, Phú Xuyên 65.45%; Hoài Đức 67, 46%; Thanh Oai 51,63%,... Các huyện đồn điền đổi thửa ít là Đông Anh, Gia Lâm, Thanh Trì, Mê Linh... Năm 2011, công tác đồn điền đổi thửa tiếp tục được hâm nóng khi các địa phương triển khai chương trình xây dựng nông thôn mới. Tình trạng đất manh mún, nhỏ lẻ đang cản trở sự phát triển nông nghiệp, xây dựng nông thôn mới ở các địa phương. Sóc Sơn là huyện có diện tích đất nông nghiệp lớn với hơn 13.200 ha nhưng đồng đất cao thấp, ruộng đất manh mún, bình quân mỗi hộ từ 10-18 ô thửa, có nơi 25-30 thửa/hộ... Xã Tân Hưng, Sóc Sơn có 557 ha đất nông nghiệp, toàn xã có gần 1.700 hộ dân với gần 32.000 thửa ruộng, thửa lớn nhất là 800 m², thửa nhỏ nhất là 26 m². Giá trị thu nhập từ sản xuất nông nghiệp chỉ đạt 35-40 triệu đồng/ha/năm. Nhiều xã ven đô, đất nông nghiệp xen lẫn với khu đô thị công nghiệp nên hiệu quả canh tác rất thấp. Nếu không dồn điền đổi thửa, hiệu quả kinh tế nông nghiệp sẽ rất thấp, không hình thành những vùng sản xuất hàng hóa chuyên canh lớn thì khó có nền nông nghiệp hiện đại và sản phẩm chất lượng cao [3].

2.2.1. Nguyên tắc thực hiện chuyển đổi quyền sử dụng đất

Việc chuyển đổi quyền sử dụng đất phải tuân thủ những nguyên tắc sau: 1) Với bản chất là giao dịch dân sự nên chuyển đổi quyền sử dụng đất trước hết phải tuân thủ các nguyên tắc chung khi giao kết và thực hiện hợp đồng như tự do ý chí, tự do hợp đồng, bình đẳng và tôn trọng quyền lợi ích chính đáng của các bên; 2) Các chủ thể tham gia quan hệ là các chủ thể có quyền sử dụng đất mà Nhà nước giao cho chứ không phải là chủ sở hữu đất đai nên việc thực hiện quyền phải tuân thủ các nội dung, hình thức và điều kiện thực hiện quyền theo quy định của Luật Đất đai. Việc chuyển quyền này phải xuất phát từ nhu cầu và lợi ích của các bên

nên phải được thực hiện bởi sự tự nguyện thỏa thuận; 3) Chuyển đổi quyền sử dụng đất theo chủ trương dồn điền đổi thửa phải đảm bảo quy hoạch tổng thể để thuận lợi cho sản xuất lâu dài. Đồng thời, hệ thống thủy lợi và giao thông, xây dựng các công trình văn hóa cũng được đảm bảo phát triển; 4) Chuyển đổi quyền sử dụng đất theo chủ trương dồn điền đổi thửa phải được thực hiện công khai, theo phương thức dân chủ. Phương án thực hiện phải được bàn bạc với người dân để tạo sự đồng thuận cao mà trước hết đó là sự thỏa thuận đồng ý về việc chuyển đổi quyền sử dụng đất bằng văn bản giữa các hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất.

2.2.2. Điều kiện được chuyển đổi quyền sử dụng đất

1) Điều kiện chung cho các trường hợp chuyển đổi quyền sử dụng đất

Theo quy định tại điều 188 Luật Đất đai năm 2013, để có thể thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất, trong đó có chuyển đổi quyền sử dụng đất, người sử dụng đất cần phải đáp ứng các điều kiện sau: 1) Có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Đối với chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp, người sử dụng đất được thực hiện quyền sau khi có quyết định giao đất, cho thuê đất. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là chứng thư pháp lý để xác nhận mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Khi chủ thể sử dụng đất có giấy chứng nhận, có nghĩa là họ có quyền sử dụng đất hợp pháp và sẽ được Nhà nước bảo vệ trong suốt quá trình sử dụng đất của mình. Với quyền sử dụng đất hợp pháp, chủ thể sử dụng đất có thể tham gia các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất. Tuy nhiên trong lĩnh vực chuyển đổi quyền sử dụng đất, bởi đây là phương thức đơn giản nhất của việc chuyển quyền và mục đích là để thuận lợi cho người nông dân trong sản xuất và đời sống nên điều kiện này được quy định một cách mềm mại hơn, đó là để thực hiện chuyển đổi quyền

sử dụng đất, chủ thể sử dụng chỉ cần có quyết định giao đất, quyết định cho thuê đất; 2) Đất không có tranh chấp. Khi quyền sử dụng đất đang có tranh chấp, tức là quyền sử dụng đất hợp pháp chưa biết thuộc về ai, lẽ dĩ nhiên họ cũng sẽ không được thực hiện việc chuyển đổi quyền sử dụng đất; 3) Quyền sử dụng đất không bị kê biên để đảm bảo thi hành án. Điều kiện này để tránh tình trạng tẩu tán tài sản, khi quyền sử dụng đất đang trong tình trạng kê biên, mặt khác trong tình trạng đó, quyền sử dụng đất cũng không còn thuộc về người sử dụng nên không được thực hiện giao dịch chuyển quyền; 4) Trong thời hạn sử dụng đất. Về mặt nguyên tắc, đất được giao theo thời hạn nào, người nhận chuyển được sử dụng đất theo đúng thời hạn đó. Khi nhận quyền sử dụng đất từ người khác, người nhận chuyển chỉ được sử dụng đất theo thời hạn còn lại của thời hạn sử dụng đất lúc ban đầu. Cũng chỉ khi đang còn thời hạn sử dụng đất, chủ thể sử dụng đất mới có quyền sử dụng hợp pháp và được thực chuyển quyền sử dụng cho người khác. Khi nhận quyền sử dụng đất từ người khác, người nhận chuyển chỉ được sử dụng đất theo thời hạn còn lại của thời hạn sử dụng đất lúc ban đầu. Pháp luật quy định một trong những điều kiện của việc chuyển quyền sử dụng đất đó là đất đang trong thời hạn sử dụng đất.

2) Điều kiện đặc thù trong chuyển đổi quyền sử dụng đất

Thứ nhất, chủ thể thực hiện chuyển đổi quyền sử dụng đất phải là hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất nông nghiệp từ các nguồn sau: Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được Nhà nước giao trong hạn mức; Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp được hình thành từ việc chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác.

Thứ hai, loại đất được chuyển đổi chỉ là đất nông nghiệp trong cùng một địa bàn xã, phường, thị trấn. Chuyển đổi quyền sử dụng đất

là một chế định đã được quy định từ Luật Đất đai năm 1993, việc chuyển đổi này mang lại lợi ích và sự thuận lợi cho hộ gia đình, cá nhân trong sản xuất và đời sống. Ở thời kỳ đó, theo quy định của pháp luật đất đai, việc chuyển đổi có thể được thực hiện đối với nhiều loại đất như đất ở, đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp để trồng rừng. Kèm theo, có điều kiện không chế chỉ được chuyển đổi trong cùng một loại đất, ví dụ chuyển đổi đất ở với đất ở, đất nông nghiệp với đất nông nghiệp... Căn cứ vào nhu cầu thực tiễn và sự cần thiết của việc chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân nhằm khuyến khích việc sử dụng đất nông nghiệp đạt hiệu quả cao và thuận lợi cho sản xuất và đời sống của người nông dân; bắt đầu từ Luật Đất đai năm 2003 và nay là Luật Đất đai 2013, pháp luật chỉ cho phép được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp với nhau, tránh gây sự xáo trộn và phức tạp trong việc sử dụng đất.

2.2.3. Trình tự, thủ tục chuyển đổi quyền sử dụng đất theo chủ trương dồn điền đổi thửa

Việc chuyển đổi quyền sử dụng đất được thực hiện theo các bước sau [1, điều 78]: 1) Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp tự thỏa thuận với nhau bằng văn bản về việc chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp. Một trong những nguyên tắc của việc thực hiện các giao dịch dân sự về quyền sử dụng đất, đó là phải xuất phát từ sự trao đổi, thỏa thuận của các bên trong quan hệ chuyển quyền. Đối với chuyển đổi quyền sử dụng đất trong dồn điền đổi thửa cũng vậy. Sự thỏa thuận với nhau trong việc chuyển đổi quyền sử dụng đất, xuất phát từ nhu cầu và lợi ích của họ sẽ là một tiêu chí quan trọng để người dân có được sự đồng thuận, thống nhất cao với Nhà nước trong việc thực hiện chủ trương dồn điền đổi thửa tại địa phương; 2) Ủy ban nhân dân cấp xã lập phương án chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp chung cho toàn xã, phường, thị trấn (bao gồm cả tiến độ thời gian thực hiện chuyển đổi) và

gửi phương án đến phòng tài nguyên và môi trường; 3) Phòng tài nguyên và môi trường có trách nhiệm thẩm tra phương án trình ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt và chỉ đạo ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức cho các hộ gia đình, cá nhân chuyển đổi ruộng đất theo phương án được duyệt; 4) Sở tài nguyên và môi trường chỉ đạo thực hiện việc đo đạc, lập, chỉnh lý bản đồ địa chính; 5) Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nộp hồ sơ cấp đổi giấy chứng nhận. Theo quy định của pháp luật, người sử dụng đất nộp 01 bộ hồ sơ tại văn phòng đăng ký đất đai hoặc ủy ban nhân dân cấp xã; 6) Văn phòng đăng ký đất đai có trách nhiệm thực hiện các công việc sau đây:

Kiểm tra hồ sơ, xác nhận nội dung thay đổi vào đơn đề nghị cấp đổi giấy chứng nhận;

Lập hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho người sử dụng đất;

Lập hoặc cập nhật, chỉnh lý hồ sơ địa chính, cơ sở dữ liệu đất đai; tổ chức trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho người sử dụng đất tại xã, phường, thị trấn nơi có đất. Trường hợp người sử dụng đất đang thế chấp quyền sử dụng đất tại tổ chức tín dụng, người sử dụng đất nộp bản sao hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất thay cho giấy chứng nhận đã cấp để làm giấy mới. Văn phòng đăng ký đất đai thực hiện trao giấy chứng nhận theo quy định của pháp luật.

2.2.4. Những vấn đề thực tiễn đặt ra

Từ việc nghiên cứu những quy định của pháp luật hiện hành và việc đánh giá thực tiễn thi hành về chuyển đổi quyền sử dụng đất theo chủ trương dồn điền đổi thửa tại các địa phương, có thể rút ra một số nhận xét sau: 1) Việc hình thành những cánh đồng mẫu lớn, đưa lại một bộ mặt nông thôn mới; Mở ra nhiều vùng chuyên canh tập trung, quy mô lớn, góp phần chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi theo

hướng thâm canh bền vững, tăng giá trị sử dụng đất đai tại một số địa phương thực hiện việc dồn điền đổi thửa thành công đang là một minh chứng rõ nét cho thấy hiệu quả và giá trị to lớn của chủ trương dồn điền đổi thửa. Những thành quả đó cho thấy chủ trương thực hiện là hoàn toàn đúng đắn, vấn đề đặt ra là cần nhìn nhận rõ những bất cập, hạn chế để có giải pháp khắc phục nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện công tác này ở các địa phương trong cả nước; 2) Một thực tế ở các địa phương có sự chậm trễ trong thực hiện công tác dồn điền đổi thửa đó là hạn chế nhận thức về dồn điền đổi thửa của người dân và cả của các cán bộ địa phương. Trước hết là việc chưa nhận thức được sâu sắc ích lợi của việc dồn điền đổi thửa, mặt khác, một số cấp ủy đảng và chính quyền cơ sở chưa thực sự coi trọng công tác dồn điền đổi thửa, chưa quan tâm đến công tác quy hoạch, điều chỉnh, bổ sung quy hoạch sử dụng đất, chưa chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp, nông thôn. Việc xây dựng kế hoạch thực hiện ở một số nơi chưa khách quan, chưa phù hợp với tình hình thực tế ở địa phương. Công tác triển khai chưa được quán triệt, triệt để, một bộ phận cán bộ ở cơ sở thiếu quyết liệt trong chỉ đạo, triển khai vì chưa thấy hết được lợi ích của việc dồn điền đổi thửa và còn ngại va chạm, như tại tỉnh Quảng Nam [6]. Quá trình thực hiện, một số nơi chưa bám sát trình tự các bước trong việc xây dựng và thực hiện phương án dồn điền đổi thửa, dẫn đến làm chậm tiến độ và phải làm đi, làm lại nhiều lần đơn cử như tại tỉnh Ninh Bình [5]; 3) Trong quá trình triển khai công tác dồn điền đổi thửa ở không ít địa phương, yếu tố minh bạch, công khai trong thực thi chưa được đề cao, thậm chí một số cán bộ đã vin vào để trục lợi. Trong quá trình thực hiện, nhiều địa phương nôn nóng, chạy theo thành tích, bỏ qua dân chủ, chưa thể hiện được sự tôn trọng đối với người dân. Những nơi nào dân bỏ ruộng là nơi mà cán bộ làm công tác dồn điền đổi thửa chuyên quyền, “chạy” tiến độ. Điều đó dẫn đến sự bùng phát

phản kháng của người dân ở nhiều địa phương. Có thể kể đến việc hàng trăm người dân ở xã Đồng Tâm (huyện Mỹ Đức) kéo ra đồng phản đối chính quyền chiếm “đất vàng” của dân, hay cuộc họp chất vấn từ tối 23-3 đến tận 1h sáng 24-3-2015 tại xã Cộng Hòa (huyện Quốc Oai) với nhiều thắc mắc của người dân đặt ra với chủ tịch ủy ban nhân dân xã Cộng Hòa [4]. Rõ ràng, để thành công trong công tác dồn điền đổi thửa cần tạo sự đồng thuận trong nhân dân và gốc rễ của vấn đề là sự minh bạch; 4) Việc cấp đổi giấy chứng nhận sau dồn điền đổi thửa ở phần lớn các địa phương còn chậm, gặp nhiều khó khăn trong tổ chức thực hiện. Theo ông Nguyễn Văn Hương - Phó Chủ tịch Ủy ban Nhân dân huyện Thăng Bình, tỉnh Quảng Nam cho biết, thời gian qua, công tác đo đạc, chỉnh lý biến động ruộng đất và cấp đổi lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc điều chỉnh lại trên giấy chứng nhận sau dồn điền đổi thửa cho nông dân tiến hành rất chậm, tương tự như Thăng Bình, lãnh đạo nhiều địa phương khác cũng cho biết về sự ỉ ạch trong thực hiện khâu này [6]. Nguyên nhân do nguồn kinh phí hỗ trợ cho việc thực hiện không đủ, bộ phận phụ trách công tác này còn mỏng, khối lượng công việc cần giải quyết lại nhiều. Tại nhiều địa phương, không ít hộ dân thế chấp sổ đỏ tại các ngân hàng để vay vốn, nên việc thu hồi sổ cũ để đổi mới rất khó khăn, dẫn đến tiến độ chậm.

Thực hiện công tác dồn điền đổi thửa là công việc không hề dễ và bao gồm một khối lượng công việc khổng lồ từ xây dựng phương án, điều chỉnh quy hoạch, tổ chức họp dân, xây dựng bờ bao, mương máng, chia ô, gắp phiếu... đăng ký, cấp giấy chứng nhận sau dồn điền đổi thửa. Sau dồn điền đổi thửa, vị trí các thửa đất của các hộ gia đình, cá nhân đã bị thay đổi, số lượng thửa đất thay đổi, quy mô diện tích thay đổi, thông tin ghi trên giấy chứng nhận đã cấp không còn phù hợp với thực tế. Giấy chứng nhận cũ không còn giá trị, người dân sẽ không thực hiện được các quyền của người sử dụng

đất nếu như không kịp thời được cấp giấy mới. Trong khi đó, ở nhiều địa phương, bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính không được cập nhật, điều chỉnh theo phương án dồn điền đổi thửa. Việc chỉnh lý biến động đất đai, chỉnh lý hồ sơ địa chính, cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không kịp thời, vì thế hồ sơ quản lý không thống nhất với thực địa, dẫn đến khó khăn cho công tác quản lý Nhà nước về đất đai, khó khăn cho việc thực hiện quyền của người sử dụng đất, tất yếu sẽ dẫn đến phát sinh tranh chấp, khiếu kiện, sự phản kháng của người dân với chính quyền.

Từ những vấn đề thực tiễn đặt ra như trên, để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả của công tác dồn điền đổi thửa, cần hướng tới một số giải pháp sau: 1) Mở rộng phạm vi đối tượng hộ gia đình, cá nhân được chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp. Cho phép chuyển đổi quyền sử dụng đất là một phương thức trong việc tập trung đất đai, khắc phục tình trạng đất đai phân tán, manh mún, sản xuất nhỏ lẻ. Quy định này lần đầu tiên được ghi nhận trong Luật Đất đai năm 1993, tiếp tục được quy định trong Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013. Thực tiễn đã chứng minh điều đó là đúng đắn, nên chế định này tiếp tục được quy định trong Dự thảo Nghị định về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp sẽ được thông qua trong thời gian tới. Để tận dụng tối đa hiệu quả của phương thức này, cũng như đảm bảo tốt hơn quyền lợi của người sử dụng đất nông nghiệp. Theo chúng tôi nên mở rộng đối tượng thực hiện quyền, đó là: Sửa đổi, bổ sung quy định về chuyển đổi đất nông nghiệp theo hướng: Cho phép hộ gia đình, cá nhân không sinh sống trên cùng một địa bàn, phường, xã, thị trấn chuyển đổi đất nông nghiệp. Nghĩa là mở rộng phạm vi các đối tượng cá nhân, hộ gia đình được phép chuyển đổi đất nông nghiệp để tạo thêm nhiều cơ hội cho các cá nhân, hộ gia đình khác xã, phường, thị trấn có nhu cầu có thể thực hiện chuyển đổi

đất nông nghiệp. Bởi pháp luật cho phép hộ gia đình, cá nhân có thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nói chung và quyền sử dụng đất nông nghiệp nói riêng, tại nơi có hộ khẩu thường trú hoặc tại nơi không có hộ khẩu thường trú. Họ có thể có quyền sử dụng đất nông nghiệp tại nơi này, nơi khác; nếu cho phép họ được chuyển đổi quyền sử dụng đất cho nhau thì sẽ thuận lợi hơn cho sản xuất nông nghiệp; 2) Để từng bước tháo gỡ khó khăn trong công tác dồn điền đổi thửa, các địa phương cần làm tốt công tác thông tin, tuyên truyền, vận động nhằm cải thiện tư duy, giúp người dân nhận thức đúng và đầy đủ về dồn điền đổi thửa, từ đó hiểu rõ sự cần thiết, hiệu quả và lợi ích lâu dài của việc dồn điền đổi thửa. Một giải pháp tương tự như rất quen thuộc và dường như giáo điều lại rất có ý nghĩa trong công tác dồn điền đổi thửa. Cần làm cho người dân thấy rõ, xây dựng nông thôn mới nói chung và dồn điền đổi thửa nói riêng là vì lợi ích của chính bà con nông dân. Để làm sâu sắc thêm sự nhận thức của người dân trong vấn đề này, cần phải có sự công khai minh bạch và trách nhiệm từ chính quyền địa phương. Trong thực hiện công tác này, chỉ có thể giải quyết bằng cơ chế cộng đồng. Cần tổ chức nhiều cuộc họp để thuyết phục và thỏa thuận giữa các hộ dân. Đây là quá trình vận động thay đổi nhận thức của người dân, chứ không phải là thực hiện quy định pháp luật [4]. Để thành công trong công tác dồn điền đổi thửa, cần tạo sự đồng thuận trong nhân dân và gốc rễ của vấn đề là sự minh bạch. Để làm được điều này cần phải làm cho người dân có sự hiểu biết thấu đáo về giá trị của việc dồn điền đổi thửa, bên cạnh đó là sự tổ chức minh bạch, công tâm của địa phương, đặt lợi ích của người dân lên trước, cho họ tham gia giám sát cộng đồng tại địa phương thực hiện thì sẽ nhận được sự thấu hiểu, đồng thuận và tin tưởng của nhân dân. Trong quá trình thực hiện cũng cần lưu ý nguyên tắc dân chủ ở cơ sở và số ít phải phục

tùng số đông. Nếu lấy ý kiến của đa số người dân đồng ý, thống nhất dồn điền đổi thửa, địa phương có thể thực hiện, không thể vì một vài hộ dân mà ảnh hưởng đến cả thôn, xã; 3) Các địa phương cần đẩy nhanh tiến độ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau dồn điền đổi thửa để hợp pháp hóa quyền sử dụng đất, cho người dân yên tâm sử dụng đất. Để làm được điều đó: 1) Trước hết, cần phải làm tốt công tác quy hoạch đồng ruộng trước khi dồn điền đổi thửa chẳng hạn như phải xây dựng phương án, trong đó có quy hoạch bờ vùng, bờ thửa, đường giao thông, kênh mương thủy lợi nội đồng. Đảm bảo sau khi dồn điền đổi thửa, tất cả các thửa ruộng đều gần đường giao thông, thủy lợi, thuận tiện cho việc tưới tiêu, thu hoạch; 2) Mỗi địa phương cần dành một khoản kinh phí cho công tác dồn điền đổi thửa chứ không trông chờ vào việc hỗ trợ từ ngân sách, để có thể chủ động trong mỗi khâu chuẩn bị như thực hiện hoạt động đo đạc bản đồ; điều chỉnh và cập nhật mới để hoàn thiện hồ sơ địa chính; cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau dồn điền đổi thửa. Nếu không chuẩn bị tốt, sẽ lâm vào tình trạng thiếu kinh phí, làm không đến nơi đến chốn, mà rõ nét nhất là việc chậm trễ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng như chỉnh lý hồ sơ địa chính sau dồn điền đổi thửa mà khá nhiều địa phương đã mắc phải.

3. KẾT LUẬN

Chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp là một quyền năng quan trọng và có ý nghĩa trong việc nâng cao hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp ở nông thôn, tạo điều kiện thuận lợi cho người nông dân trong quá trình sử dụng đất. Khi Luật Đất đai năm 2013 được sửa đổi, kèm theo đó là sự ra đời của Nghị định về tích tụ, tập trung đất nông nghiệp, hy vọng pháp luật về chuyển đổi quyền sử dụng đất nông nghiệp sẽ được hoàn thiện hơn, đáp ứng nhu cầu của người sử dụng đất và thực tiễn quản lý sử dụng đất đai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Đất đai năm 2013*, ngày 15-5-2014, Hà Nội.
- [2] Quốc hội (2013), *Luật số 45/2013/QH13 về Đất đai*, ngày 29 tháng 11 năm 2013, Hà Nội.
- [3] Báo Hà Nội mới (2021), *Vướng mắc trong dồn điền đổi thửa: thách thức lớn của nông nghiệp Hà Nội*, http://agro.gov.vn/vn/tID22717_Vuong-mac-trong-don-dien-doi-thua-Thach-thuc-lon-cua-nong-nghiep-Ha-Noi-.html, ngày truy cập: 05-5-2021.
- [4] Nguyễn Văn Học, Khúc Hồng Thiện (2015), *Dồn điền đổi thửa vì sao dân chưa thuận*, <https://nhandan.com.vn/doi-song-xa-hoi/don-dien-doi-thua-vi-sao-dan-chua-thuan-233144>, ngày truy cập: 05-5-2021.
- [5] Phương Linh (2018), *Dồn điền đổi thửa còn nhiều hạn chế*, <http://www.gdla.gov.vn/index.php/news/Hoat-dong-nganh/Don-dien-doi-thua-con-nhieu-han-che-2319.html>, ngày truy cập: 05-5-2021.
- [6] Nguyễn Sự (2018), *Nhiều khó khăn trong dồn điền đổi thửa*, <http://nongthonmoi.net/CMSPages/BaiViet/Default.aspx?IDBaiViet=21263>, ngày truy cập: 05-5-2021.

Ngày nhận bài: 02-5-2021. Ngày biên tập xong: 10-5-2021. Duyệt đăng: 20-5-2021