

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGUYỄN NGỌC ANH ĐÀO. ***Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay***

*Chuyên ngành: Luật kinh tế*

*Mã số: 62.38.50.01*

Hiện nay, ô nhiễm môi trường đang là một trong những vấn đề nan giải của nhiều quốc gia. Cùng với những thành tựu đáng kể trong phát triển kinh tế, Việt Nam cũng đang phải đương đầu với những thách thức lớn về môi trường. Hậu quả của ô nhiễm môi trường có thể tức thời, nhưng cũng có thể khó nhận biết, do đó phản ứng của xã hội có thể không kịp thời và không quá gay gắt. Song song với các biện pháp hành chính, tuyên truyền, việc tăng cường sử dụng các công cụ kinh tế là biện pháp tương đối hiệu quả nhằm bảo vệ môi trường hiện nay. Tuy nhiên, pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay hầu như chưa được nghiên cứu tổng thể và chuyên sâu.

Với lý do đó, tác giả đã lựa chọn vấn đề *Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay* cho luận án của mình. Ngoài phần mở đầu, kết luận và tài liệu tham khảo, nội dung chính của luận án được trình bày trong 4 chương.

Ở chương 1, tác giả *tổng quan tình hình nghiên cứu, cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu*.

Chương 2 khái quát *những vấn đề lý luận về pháp luật sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường*.

Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường được quan niệm là một bộ phận của pháp luật môi trường, bao gồm hệ thống các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lý về các chủ thể sử dụng các công cụ kinh tế, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể, trình tự, thủ tục và hình thức xử lý các vi phạm trong việc sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường.

Nội hàm của pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường bao gồm hai khía cạnh. *Thứ nhất* là các quy định của pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường có liên quan đến các hoạt động của doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh có tác động đến môi trường. *Thứ hai* là các thiết chế thực thi pháp luật bảo vệ môi trường. Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường được xây dựng và tổ chức thực hiện dựa trên các nguyên tắc cơ bản đã được quốc tế thừa nhận, bao gồm: nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền; nguyên tắc người hưởng thụ phải trả tiền; nguyên tắc kích thích lợi ích kinh tế; nguyên tắc sử dụng nguồn tài chính tập trung.

Có 4 tiêu chí cơ bản để xác định mức độ phù hợp của pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường, đó là: tính toàn diện; tính đồng bộ; tính phù hợp; và phải được xây dựng ở trình độ kỹ thuật pháp lý cao. Ngoài ra, một số tiêu chí khác cũng đóng vai trò quan trọng và cần thiết trong thời điểm hiện nay như tiêu chí về tính minh bạch, tính công khai, tiêu chí về tính dễ tiếp cận.

Ngoài những vấn đề lý luận chung liên quan đến pháp luật sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường, ở chương 2 tác giả cũng khái quát về kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong lĩnh vực này.

Chương 3 làm rõ *thực trạng pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam*, thể hiện trên 4 nhóm:

- *Pháp luật về chính sách tài trợ để quản lý và bảo vệ môi trường: Ngân sách về bảo vệ môi trường* là một bộ phận của ngân sách nhà nước, là kế hoạch tài chính trong đó dự liệu các khoản thu và chi tiền tệ của quốc gia đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong năm để bảo đảm thực hiện được các chức năng, nhiệm vụ quản lý và bảo vệ môi trường của Nhà nước. *Quỹ bảo vệ môi trường* cũng là một công cụ kinh tế hữu hiệu để quản lý và bảo vệ môi trường, đã được quy định cụ thể trong hệ thống pháp luật. Đây là nguồn kinh phí dành cho hoạt động môi trường, hỗ trợ công tác quản lý môi trường, xử lý các chất ô nhiễm, thậm chí tạo ra các phúc lợi môi trường, cải thiện chất lượng môi trường của ngành, địa phương, khu vực hay quốc gia. Điều 115 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 quy định: “Quỹ bảo vệ môi trường là tổ chức tài chính được thành lập ở trung ương, ngành, lĩnh vực, địa phương để hỗ trợ hoạt động bảo vệ môi trường”.

- *Pháp luật về nhóm các công cụ kinh tế kích thích lợi ích kinh tế*: Trong lĩnh vực quản lý và bảo vệ môi trường, *thuế* là công cụ quan trọng. Thuế là khoản thu nhằm điều tiết các hoạt động có ảnh hưởng tới môi trường và kiểm

soát ô nhiễm. Mục tiêu của thuế bảo vệ môi trường là tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ những người sản xuất, kinh doanh những sản phẩm mà việc sản xuất và tiêu dùng chúng tiềm ẩn nguy cơ gây tác động xấu tới môi trường để bù đắp các chi phí xã hội. Điều 112 Luật Bảo vệ môi trường 2005 đã quy định rõ ràng: “Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sản xuất, kinh doanh một số loại sản phẩm gây tác động xấu lâu dài đến môi trường và sức khỏe con người thì phải nộp thuế môi trường”. *Phí bảo vệ môi trường* cũng là một dạng công cụ kinh tế có mục đích khuyến khích các nhà sản xuất, kinh doanh đầu tư giảm thiểu ô nhiễm, thay đổi hành vi ô nhiễm theo hướng tích cực, có lợi cho môi trường; tạo ra nguồn thu cho ngân sách nhà nước để đầu tư, khắc phục ô nhiễm, cải thiện môi trường. Hiện nay, phí bảo vệ môi trường ở Việt Nam về cơ bản có hai loại là phí nước thải và phí rác thải đô thị.

- *Pháp luật về nhóm các công cụ nâng cao trách nhiệm xã hội* trong hoạt động bảo vệ môi trường: *Ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản, tài nguyên* là một trong những công cụ kinh tế hữu hiệu để quản lý và bảo vệ môi trường, đã được cụ thể hóa trong Luật Bảo vệ môi trường. Bên cạnh đó, *pháp luật về đặt cọc, hoàn trả* cũng là một công cụ kinh tế quan trọng. Tuy nhiên ở Việt Nam hiện nay, pháp luật về đặt cọc, hoàn trả chưa được quy định một cách cụ thể. Một công cụ khác trong bảo vệ môi trường là *nhãn sinh thái*. Nhằm thúc đẩy doanh nghiệp xây dựng nhãn sinh thái cho sản phẩm của mình, năm 2009 Tổng cục môi trường đã khởi động Chương trình Nhãn xanh Việt Nam nhằm liên tục cải thiện và duy trì chất

lượng môi trường sống. Hàng hóa Việt Nam được ghi nhãn sinh thái theo tiêu chuẩn ISO 14024.

- *Pháp luật về chế tài xử phạt vi phạm pháp luật* trong bảo vệ môi trường: Hiện Việt Nam có khoảng 88 văn bản pháp luật liên quan đến xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Đánh giá về hiệu lực quản lý nhà nước trong kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật trong bảo vệ môi trường, tác giả cho rằng, nhìn chung hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực này ở nước ta thời gian qua còn thấp. Kể từ năm 2005 đến giữa 2010, số lượng các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc thẩm quyền thanh tra, kiểm tra của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đã được kiểm tra chưa nhiều, mức độ chấp hành Điều 126 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 của các cấp này chưa cao. Năm 2009, có 55/63 sở Tài nguyên và Môi trường thành lập các đoàn kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật bảo vệ môi trường của các cơ sở thuộc thẩm quyền và chỉ mới kiểm tra được 3.000 cơ sở. Đây là con số rất nhỏ so với số cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn 55 địa phương này. Sáu tháng đầu năm 2010, cũng chỉ có 44/63 sở Tài nguyên và Môi trường thành lập đoàn thanh kiểm tra, với 306 đoàn và số cơ sở được thanh kiểm tra là 1.960. Bình quân mỗi sở chỉ thanh tra được 49 cơ sở, đây là con số quá nhỏ so với nhiệm vụ mà mỗi sở phải thực hiện.

Tác giả nhận định, chế tài xử phạt vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay còn nhiều bất hợp lý. Cụ thể là khung xử phạt còn nặng về biện pháp phòng ngừa, răn đe, chưa coi trọng áp dụng các công cụ kinh tế phù

hợp với kinh tế thị trường. Một số hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường chưa được quy định chi tiết, cụ thể, rõ ràng, thậm chí nhiều hành vi vi phạm còn chưa có chế tài xử phạt. Ngoài ra, việc xử phạt đôi khi còn chưa kịp thời, mức xử phạt còn thấp.

Từ thực trạng trên, ở chương 4 tác giả đã đưa ra *quan điểm, yêu cầu và giải pháp hoàn thiện pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam*.

Theo tác giả, về quan điểm, trước hết bảo vệ môi trường phải được coi là một bộ phận quan trọng của chiến lược phát triển kinh tế, của tiến trình công nghiệp hóa-hiện đại hóa. Thực hiện bài bỏ dần những khoản tài trợ dẫn đến khuyến khích hành động làm suy thoái nguồn tài nguyên và môi trường. Nhà nước cần tạo điều kiện thuận lợi và phân cấp cho các địa phương quản lý môi trường, đẩy mạnh xã hội hóa công tác bảo vệ môi trường. Đồng thời, cần xây dựng hệ thống pháp luật về môi trường nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý và bảo vệ môi trường, sử dụng đồng bộ các công cụ kinh tế để thực hiện mục tiêu chung là bảo vệ môi trường.

Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam cần hướng tới mục tiêu tổng quan là nhằm bổ sung vào hệ thống các chính sách, công cụ quản lý và bảo vệ môi trường. Đồng thời phải đảm bảo hệ thống quản lý đồng bộ với thể chế kinh tế thị trường; đảm bảo phát triển bền vững lĩnh vực môi trường; đảm bảo tạo nguồn thu cho ngân sách quốc gia, nâng tầm đóng góp của lĩnh vực môi trường đối với nền kinh tế quốc dân. Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường phải

được thiết kế và sử dụng đồng bộ với các biện pháp khác.

Theo đó, tác giả đề xuất một số giải pháp chung nhằm hoàn thiện pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay, bao gồm: Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường; Cải cách hành chính, đổi mới tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường; Tăng cường năng lực nghiên cứu, phát triển đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường, đảm bảo có kiến thức tổng hợp về kinh tế, xã hội và môi trường; Tăng cường công tác nghiên cứu và từng bước triển khai áp dụng pháp luật sử dụng các công cụ kinh tế, các công cụ hỗ trợ khác trong bảo vệ môi trường; Tăng cường tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức cho người dân về bảo vệ môi trường; Tăng cường đầu tư, xã hội hoá công tác bảo vệ môi trường.

Với các giải pháp cụ thể, tác giả đặc biệt nhấn mạnh các giải pháp liên quan đến hoàn thiện pháp luật về thuế môi trường như: Điều chỉnh hành vi gây ô

nhiễm đối với cả nhà sản xuất và người tiêu dùng; Nâng cao nhận thức cộng đồng về môi trường; Củng cố nguồn thu cho ngân sách nhà nước, góp phần đảm bảo chi cho bảo vệ môi trường; Thúc đẩy việc sử dụng các công nghệ sạch trong sản xuất các sản phẩm là đối tượng chịu thuế, cũng như việc nghiên cứu xử lý chất thải trước khi thải ra môi trường từ những cơ sở này; Hạn chế các tác động làm biến đổi cảnh quan thiên nhiên hoặc các hệ sinh thái tự nhiên trong quá trình phát triển kinh tế.

Về chế tài xử phạt vi phạm pháp luật trong bảo vệ môi trường, cần: xử phạt kịp thời và kiên quyết; tăng mức xử phạt đảm bảo đủ sức răn đe; cụ thể hơn đối với các mức phạt; bổ sung và làm rõ thêm một số hành vi vi phạm.

Luận án được bảo vệ thành công tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện, họp tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam năm 2013.

*HUỆ NGUYỄN*  
*giới thiệu*