

Quy định về xử lý tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án bị chấm dứt đầu tư: Thực trạng và kiến nghị

Nguyễn Thành Phương
Trường Đại học Nam Cần Thơ, Việt Nam

Ngày nhận: 06/07/2025

Ngày nhận bản sửa: 29/01/2026

Ngày duyệt đăng: 04/03/2026

Tóm tắt: Xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án bị chấm dứt đầu tư đang đặt ra nhiều vấn đề pháp lý trong quản lý đất đai tại Việt Nam. Trên cơ sở phân tích luật viết, bình luận và so sánh các quy định của Luật Đất đai năm 2024, Nghị định 102/2024/NĐ-CP và Luật Đầu tư năm 2020, bài viết chỉ ra rằng việc cho phép nhà đầu tư tiếp tục sử dụng đất trong 24 tháng để chuyển quyền sử dụng đất, bán tài sản sau khi dự án đã bị chấm dứt chưa có sự đồng nhất trong quy định; chưa phân định rõ giữa xử lý tài sản và chuyển nhượng dự án, thiếu kiểm soát về thủ tục và chủ thể nhận đất, làm phát sinh nguy cơ đầu cơ, chuyển nhượng trá hình làm suy giảm hiệu quả quản lý đất đai. Từ đó, bài viết đề xuất hoàn thiện pháp luật theo hướng thu hẹp phạm vi xử lý tài sản, làm rõ ranh giới giữa các chế định pháp lý liên quan và tăng cường kiểm soát việc chuyển quyền sử dụng đất trong các dự án

Regulations on the disposal of land use rights and assets attached to land in terminated investment projects: Current situation and recommendations

Abstract: The handling of land use rights and land-attached assets in terminated investment projects poses significant legal challenges in Vietnam's land management. Through an analysis of the 2024 Land Law, Decree No. 102/2024/ND-CP, and the 2020 Investment Law, this article shows that permitting investors to retain land for up to 24 months to transfer land use rights or dispose of assets after project termination lacks legal consistency. The absence of a clear distinction between asset handling and project transfer, together with weak procedural and transferee controls, creates risks of speculation and disguised transfers. The article therefore proposes legal reforms to narrow the scope of asset handling, clarify the boundaries between related legal regimes, and strengthen oversight of land use right transfers to enhance consistency, transparency, and effectiveness in land governance.

Keywords: Project Transfer, Projects with Delayed Land Use, Land Law 2024, Decree No. 102/2024/ND-CP

Link Doi: <https://doi.org/10.59276/JELB.2026.04.3022>

Nguyen Thanh Phuong

Email: nguyenthanhphuong099@gmail.com

Organization: Nam Can Tho University, Viet Nam

bị chấm dứt đầu tư, nhằm bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và hiệu quả trong quản lý tài nguyên đất.

Từ khóa: *Chuyển nhượng dự án, Dự án chậm đưa đất vào sử dụng, Luật Đất đai năm 2024, Nghị định 102/2024/NĐ-CP*

Trích dẫn: Nguyễn Thành Phương. (2026). Quy định về xử lý tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án bị chấm dứt đầu tư: Thực trạng và kiến nghị. *Tạp chí Kinh tế - Luật và Ngân hàng*, 28(4), 22-30. <https://doi.org/10.59276/JELB.2026.04.3022>

1. Giới thiệu

Trong bối cảnh toàn cầu hóa đang gia tăng áp lực cạnh tranh về thu hút đầu tư, việc sử dụng hiệu quả nguồn lực đất đai trở thành yếu tố sống còn đối với phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Đặc biệt tại Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân và được phân bổ thông qua cơ chế giao đất, cho thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư, thì yêu cầu sử dụng đất đúng mục đích, đúng tiến độ càng mang ý nghĩa chiến lược trong việc bảo đảm hiệu quả phân bổ tài nguyên, phát triển hạ tầng, tạo việc làm và tăng thu ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, thực tiễn tại Việt Nam cho thấy tỷ lệ các dự án chậm đưa đất vào sử dụng, chậm triển khai hoặc bị chấm dứt đầu tư đang gia tăng tại nhiều địa phương. Cụ thể, theo Vụ Đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT) nay là Bộ Nông nghiệp và Môi trường), tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 cho thấy vẫn còn nhiều dự án đầu tư không triển khai đưa đất vào sử dụng. Báo cáo của 60/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ghi nhận có 3.424 dự án, công trình với tổng diện tích 151.321,72 ha đất đã giao, cho thuê, chấp thuận chủ trương đầu tư nhưng chậm đưa đất vào sử dụng (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2018). Nhằm khắc phục tình trạng này, năm 2018 Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 3/01/2018 về “Chấn chỉnh, tăng cường công tác quản lý đất đai và xây

dựng hệ thống thông tin đất đai”; đến năm 2021, Bộ TN&MT tiếp tục ban hành Công văn số 7352/BTNMT-TCĐĐ yêu cầu các địa phương rà soát, báo cáo các dự án chậm tiến độ còn vướng mắc chưa xử lý. Kết quả tổng hợp cho thấy trên cả nước vẫn còn hơn 1.250 dự án không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm đưa đất vào sử dụng (Trương Giang, 2024).

Đến đầu năm 2022, có 908 dự án, công trình không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm đưa đất vào sử dụng (còn vướng mắc chưa xử lý), với tổng diện tích 28.155 ha. Trong số này, đã thu hồi đất và chấm dứt hoạt động dự án đối với 172/908 dự án (6.922 ha); đã xử lý gia hạn sử dụng đất 226/908 dự án (1.719 ha); đang xử lý 106/908 dự án (1.206 ha); và chưa xử lý 404/908 dự án (18.308 ha) (Nguyễn Hà, 2024). Sang năm 2023, tình trạng dự án chậm tiến độ vẫn còn phổ biến, với 2.848 dự án, chiếm khoảng 4% tổng số dự án thực hiện đầu tư trong kỳ. Nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ công tác giải phóng mặt bằng, vướng mắc thủ tục đầu tư, chậm bố trí vốn, năng lực chủ đầu tư và các nguyên nhân khác. Đồng thời, có 5.507 dự án phải điều chỉnh mục tiêu, quy mô, tiến độ hoặc vốn đầu tư, chiếm 7,7% tổng số dự án trong kỳ (Minh Thư, 2024).

Trong nỗ lực tháo gỡ các dự án tồn đọng, khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP đã thiết lập cơ chế cho phép nhà đầu tư, sau khi dự án bị chấm dứt, vẫn được

Quy định về xử lý tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất

trong các dự án bị chấm dứt đầu tư: Thực trạng và kiến nghị

tiếp tục sử dụng đất trong thời hạn 24 tháng để “chuyển quyền sử dụng đất, bán tài sản gắn liền với đất”. Mặc dù quy định này nhằm tạo điều kiện xử lý tài sản, hỗ trợ nhà đầu tư thu hồi vốn, song khi đối chiếu với Điều 46 Luật Đầu tư năm 2020, thấy rằng việc chuyển nhượng dự án chỉ được thực hiện khi dự án còn hiệu lực đã làm phát sinh những xung đột pháp lý đáng kể. Việc cho phép “chuyển quyền” sau khi dự án đã bị chấm dứt tiềm ẩn nguy cơ hình thành cơ chế chuyển nhượng trá hình, né tránh các điều kiện về thủ tục đầu tư và đánh giá năng lực của nhà đầu tư mới, qua đó tạo khoảng trống cho hành vi đầu cơ đất đai và chuyển nhượng “vòng”, làm suy giảm tính minh bạch và hiệu quả của quản lý đất đai. Xuất phát từ thực tiễn và những mâu thuẫn pháp lý nêu trên, mục tiêu của bài viết sẽ làm rõ những bất cập trong quy định pháp luật về xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án bị chấm dứt đầu tư, đặc biệt là mối quan hệ và ranh giới giữa cơ chế xử lý tài sản theo pháp luật đất đai và cơ chế chuyển nhượng dự án theo pháp luật đầu tư. Để đạt được mục tiêu này, bài viết sử dụng phương pháp phân tích luật viết, bình luận pháp lý và so sánh pháp luật, tập trung vào Luật Đất đai năm 2024, Nghị định 102/2024/NĐ-CP và Luật Đầu tư năm 2020, đồng thời đối chiếu với thực tiễn áp dụng tại Việt Nam. Về kết cấu, ngoài phần giới thiệu và kết luận, bài viết gồm ba nội dung chính: (i) cơ sở pháp lý về xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án bị chấm dứt đầu tư; (ii) thực trạng và những vấn đề pháp lý đặt ra trong áp dụng pháp luật hiện hành; và (iii) kiến nghị hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và hiệu quả trong quản lý đất đai có yếu tố đầu tư.

2. Cơ sở lý thuyết và tổng quan nghiên cứu

Về mặt lý luận pháp lý, cơ chế xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án đầu tư bị chấm dứt cần được tiếp cận trong mối quan hệ tương tác giữa lý thuyết quyền tài sản, lý thuyết quản lý nhà nước đối với đất đai với tư cách là tài nguyên công và lý thuyết kiểm soát rủi ro pháp lý trong hoạt động đầu tư (Alexandre & Bell, 2020). Các lý thuyết này không chỉ cung cấp khung phân tích chuẩn xác, mà còn được vận dụng xuyên suốt trong nhiều nghiên cứu thực nghiệm gần đây về thu hồi đất, chấm dứt dự án và xử lý các dự án chậm triển khai ở Việt Nam.

Theo lý thuyết hiện đại về quyền tài sản, quyền sở hữu và các quyền tài sản không mang tính tuyệt đối mà luôn bị giới hạn bởi lợi ích công cộng và yêu cầu quản lý nhà nước. Theo Honoré (1961) cho rằng quyền tài sản là một “bó quyền”, trong đó phạm vi quyền định đoạt phụ thuộc vào sự thừa nhận và giới hạn của pháp luật. Cách tiếp cận này được nhiều học giả Việt Nam vận dụng để lý giải bản chất pháp lý của quyền sử dụng đất trong điều kiện đất đai thuộc sở hữu toàn dân, theo đó quyền sử dụng đất là một dạng quyền tài sản có điều kiện, gắn chặt với mục đích sử dụng đất và dự án đầu tư được Nhà nước chấp thuận (Đặng Hùng Võ, 2018). Trên nền tảng đó, các nghiên cứu về thu hồi đất đối với dự án chậm triển khai đều thống nhất rằng khi dự án đầu tư bị chấm dứt, cơ sở pháp lý duy trì quyền sử dụng đất với tư cách là yếu tố của hoạt động đầu tư cũng chấm dứt, kéo theo việc thu hẹp phạm vi quyền định đoạt của nhà đầu tư (Nguyễn Thành Phương & Trần Lê Đăng Phương, 2024).

Từ góc độ quản lý nhà nước, đất đai được nhìn nhận là tài nguyên khan hiếm, có vai trò chiến lược đối với phát triển kinh tế-xã hội và bảo đảm công bằng trong phân bổ nguồn lực. Theo lý thuyết quản trị tài nguyên công, Nhà nước không chỉ là chủ

thể sở hữu danh nghĩa mà còn chịu trách nhiệm tổ chức, phân bổ và kiểm soát việc sử dụng đất nhằm tối đa hóa lợi ích xã hội (Ostrom, 1990). Trên tinh thần đó, pháp luật đầu tư thiết kế cơ chế chỉ cho phép chuyển nhượng dự án khi dự án còn hiệu lực như một công cụ kiểm soát nhằm bảo đảm Nhà nước tiếp tục đánh giá được chủ thể sử dụng đất, năng lực tài chính- kỹ thuật của nhà đầu tư mới và sự phù hợp của dự án với quy hoạch, chiến lược phát triển. Các nghiên cứu gần đây về nghĩa vụ của chủ đầu tư khi chậm đưa đất vào sử dụng cũng chỉ ra rằng việc nói lỏng điều kiện chuyển quyền sau khi dự án bị chấm dứt có thể làm vô hiệu hóa vai trò điều tiết của Nhà nước đối với tài nguyên đất đai (Nguyễn Thành Phương & Trần Thanh Khoé, 2025).

Dưới góc độ kiểm soát rủi ro pháp lý trong đầu tư, nhiều học giả cho rằng các khoảng trống hoặc xung đột pháp luật dễ tạo động cơ cho hành vi đầu cơ, trì hoãn triển khai hoặc chuyển nhượng trá hình nhằm trục lợi chính sách (Black, 2010). Trong lĩnh vực đầu tư có sử dụng đất, việc không phân định rõ giữa “xử lý tài sản” và “chuyển nhượng dự án đầu tư” không chỉ làm sai lệch bản chất pháp lý của quyền sử dụng đất mà còn làm suy yếu các công cụ kiểm soát rủi ro đầu tư, qua đó hợp thức hóa các giao dịch chuyển nhượng đất đai không gắn với nghĩa vụ đầu tư thực chất (Nguyễn Thành Phương, 2022).

Từ sự lồng ghép giữa các nền tảng lý thuyết và kết quả nghiên cứu thực tiễn nêu trên có thể thấy rằng, việc cho phép xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất sau khi dự án đầu tư đã bị chấm dứt cần được đặt trong những giới hạn pháp lý chặt chẽ. Mọi sự mở rộng quyền định đoạt vượt ra ngoài khuôn khổ của dự án còn hiệu lực đều tiềm ẩn nguy cơ phá vỡ trật tự quản lý đầu tư- đất đai, đi ngược lại các nguyên tắc cốt lõi của lý thuyết quyền tài sản, quản lý tài nguyên

công và kiểm soát rủi ro pháp lý trong đầu tư. Từ các nền tảng lý thuyết và tổng quan nghiên cứu có thể thấy rằng, mặc dù đã có nhiều công trình bàn luận về thu hồi đất, chấm dứt dự án đầu tư và nghĩa vụ của nhà đầu tư, song chưa có nghiên cứu nào tại Việt Nam phân tích một cách hệ thống và độc lập cơ chế pháp lý xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong trường hợp dự án đầu tư đã bị chấm dứt, cũng như mối quan hệ giữa cơ chế này với chế định chuyển nhượng dự án đầu tư. Trên cơ sở nhận diện khoảng trống đó, bài viết tập trung làm rõ các bất cập của quy định pháp luật về xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất sau khi dự án bị chấm dứt, chỉ ra các rủi ro pháp lý phát sinh từ việc mở rộng quyền định đoạt ngoài khuôn khổ dự án còn hiệu lực, từ đó đề xuất kiến nghị hoàn thiện pháp luật theo hướng bảo đảm hài hòa giữa quyền tài sản có điều kiện của nhà đầu tư và yêu cầu quản lý chặt chẽ tài nguyên đất đai, kiểm soát rủi ro trong hoạt động đầu tư.

3. Phương pháp nghiên cứu

3.1. Thiết kế nghiên cứu

Bài viết được thực hiện theo thiết kế nghiên cứu định tính, phù hợp với đặc thù của nghiên cứu khoa học pháp lý, trong đó trọng tâm là phân tích nội dung quy phạm pháp luật và đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất nội tại của hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động đầu tư có sử dụng đất. Thiết kế nghiên cứu hướng tới việc làm rõ mối quan hệ giữa Luật Đất đai năm 2024, Luật Đầu tư năm 2020 và Nghị định 102/2024/NĐ-CP, đặc biệt trong bối cảnh xử lý các dự án bị chấm dứt đầu tư.

3.2. Dữ liệu nghiên cứu

Quy định về xử lý tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất

trong các dự án bị chấm dứt đầu tư: Thực trạng và kiến nghị

Nguồn dữ liệu nghiên cứu chủ yếu là dữ liệu thứ cấp, bao gồm: (i) các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành như Luật Đất đai năm 2024, Luật Đầu tư năm 2020, Nghị định 102/2024/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn có liên quan; (ii) các báo cáo tổng kết thi hành pháp luật, số liệu thống kê của Bộ Tài nguyên và Môi trường (nay là Bộ Nông nghiệp và Môi trường), các cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư; (iii) các công trình nghiên cứu khoa học, bài báo, sách chuyên khảo trong và ngoài nước liên quan đến thu hồi đất, chuyển nhượng dự án đầu tư và quản lý đất đai.

3.3. Phương pháp phân tích

Bài viết sử dụng kết hợp nhiều phương pháp nghiên cứu pháp lý cụ thể, trong đó:

(i) Phương pháp phân tích luật viết được sử dụng để phân tích nội dung, cấu trúc và ý chí lập pháp của các quy định pháp luật liên quan, đặc biệt là khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP và Điều 46 Luật Đầu tư năm 2020;

(ii) Phương pháp so sánh pháp luật được áp dụng nhằm đối chiếu các quy định có liên quan giữa các đạo luật và văn bản dưới luật, qua đó chỉ ra sự mâu thuẫn, chồng chéo và vượt thẩm quyền lập quy;

(iii) Phương pháp phân tích-tổng hợp được sử dụng để hệ thống hóa các bất cập pháp lý và rút ra các luận điểm đánh giá mang tính khái quát; làm rõ các quy định hiện hành đối với hành vi của nhà đầu tư, hiệu quả quản lý nhà nước và nguy cơ đầu cơ, chuyển nhượng trá hình đất đai. Trên cơ sở kết hợp các phương pháp nêu trên, bài viết hướng đến việc xây dựng các kiến nghị hoàn thiện pháp luật có cơ sở khoa học, phù hợp thực tiễn và bảo đảm tính khả thi trong quá trình áp dụng.

4. Thực trạng pháp luật về xử lý tài sản

là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án bị chấm dứt đầu tư tại Việt Nam hiện nay

Trên cơ sở điểm a và b Khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP quy định về xử lý tài sản trên đất khi thu hồi đất do chấm dứt dự án đầu tư chứa đựng nhiều điểm tích cực trong việc tạo điều kiện cho nhà đầu tư xử lý tài sản, chuyển nhượng dự án. Cụ thể với trường hợp thu hồi đất do chấm dứt dự án đầu tư theo Luật Đất đai thì xử lý như sau:

a) Chủ đầu tư được tiếp tục sử dụng đất 24 tháng kể từ ngày dự án đầu tư bị chấm dứt hoạt động theo quy định của pháp luật về đầu tư;

b) Trong thời hạn 24 tháng kể từ ngày dự án đầu tư bị chấm dứt hoạt động theo quy định, chủ đầu tư được thực hiện chuyển quyền sử dụng đất, bán tài sản gắn liền với đất cho tổ chức, cá nhân khác theo quy định của pháp luật;

Tuy nhiên, khi có sự đối chiếu cùng điểm a khoản 1 Điều 46 Luật Đầu tư năm 2020 về chuyển nhượng dự án đầu tư nhận thấy nhà đầu tư có quyền chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án đầu tư cho nhà đầu tư khác khi đáp ứng điều kiện “Dự án đầu tư hoặc phần dự án đầu tư chuyển nhượng không bị chấm dứt hoạt động theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 48 của Luật này”. Xoay quanh quy định này, tồn tại những vấn đề cần được tiếp tục trao đổi như sau:

Thứ nhất, quy định về xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án bị chấm dứt đầu tư còn tồn tại mâu thuẫn giữa nghị định và luật. Cụ thể: Điểm b khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP cho phép chủ đầu tư, trong thời hạn 24 tháng kể từ ngày dự án bị chấm dứt hoạt động, được

chuyên quyền sử dụng đất và bán tài sản gắn liền với đất cho tổ chức, cá nhân khác. Quy định này trên thực tế đã trao cho nhà đầu tư quyền định đoạt đối với đất được Nhà nước giao hoặc cho thuê dù dự án đã chấm dứt, qua đó hình thành cơ chế “chuyên nhượng sau khi chấm dứt”. Tuy nhiên, khi đối chiếu với Điều 46 Luật Đầu tư năm 2020, có thể thấy rõ sự mâu thuẫn, bởi Luật Đầu tư chỉ cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án khi dự án còn hiệu lực, nhằm bảo đảm kỷ cương quản lý nhà nước và ngăn chặn việc hợp thức hóa các dự án chậm tiến độ hoặc có dấu hiệu đầu cơ đất đai.

Việc Nghị định 102/2024/NĐ-CP cho phép thực hiện các hành vi có bản chất tương tự như chuyển nhượng dự án đầu tư sau khi dự án đã bị chấm dứt đã làm phát sinh một quyền năng không được luật cho phép, vi phạm nguyên tắc thứ bậc hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật (Nguyễn Anh Hoa, 2024). Sự mâu thuẫn này không chỉ gây khó khăn trong áp dụng pháp luật, dẫn đến chông chéo thẩm quyền giữa cơ quan quản lý đất đai và cơ quan đăng ký đầu tư, mà còn tạo ra “kẽ hở pháp lý” để nhà đầu tư trì hoãn triển khai, chuyển nhượng vòng nhằm trục lợi, làm suy giảm hiệu quả sử dụng đất và hiệu lực quản lý đầu tư (Nguyễn Thành Phương & Trần Thanh Khoa, 2025).

Thứ hai, quy định pháp luật còn nhập nhằng giữa “xử lý tài sản” và “chuyển nhượng dự án đầu tư”, dẫn đến hiểu và áp dụng không thống nhất. Theo điểm c khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP, sau khi việc bán tài sản và chuyển quyền sử dụng đất được thực hiện, bên nhận chuyển quyền được tiếp tục thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư hoặc đề xuất dự án mới. Quy định này dễ bị hiểu là cho phép bên mua tài sản và quyền sử dụng đất tiếp nối trực tiếp dự án đầu tư đã bị chấm dứt. Trong khi đó, theo Luật Đầu tư năm 2020, chuyển nhượng dự án đầu tư chỉ

được thực hiện đối với dự án còn hiệu lực và phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện về chủ thể, thủ tục và nghĩa vụ tài chính, bao gồm việc điều chỉnh Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (Nguyễn Thành Phương & Trần Lê Đăng Phương, 2024).

Về bản chất pháp lý, xử lý tài sản sau khi dự án bị chấm dứt chỉ nhằm thu hồi giá trị tài sản còn lại trên đất và không làm phát sinh quyền tiếp tục thực hiện dự án hoặc chuyển giao tư cách chủ thể đầu tư. Tuy nhiên, việc gộp chung xử lý tài sản với chuyển quyền sử dụng đất trong cùng một cơ chế pháp lý đã mở rộng quá mức phạm vi của “xử lý tài sản”, gián tiếp cho phép chuyển giao quyền sử dụng đất, vốn gắn với quyền đầu tư mà không thông qua cơ chế chuyển nhượng dự án hợp pháp. Theo đó, chính sự thiếu rạch ròi này có thể dẫn đến áp dụng sai pháp luật, phát sinh tranh chấp và làm suy giảm hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực đầu tư và đất đai.

Thứ ba, vấn đề xử lý quyền sử dụng đất sau khi dự án bị chấm dứt còn thiếu rõ ràng về mối quan hệ với thủ tục điều chỉnh hoạt động đầu tư. Cụ thể, tại điểm b khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP đã bộc lộ sự thiếu rõ ràng về mối quan hệ giữa việc chuyển quyền sử dụng đất và thủ tục pháp lý liên quan đến điều chỉnh hoạt động đầu tư, đặc biệt trong bối cảnh dự án đã bị chấm dứt theo pháp luật về đầu tư. Theo quy định tại Điều 46 và Điều 41 Luật Đầu tư năm 2020, khi nhà đầu tư chuyển nhượng dự án đầu tư có gắn với quyền sử dụng đất, điều kiện bắt buộc là dự án phải đang còn hiệu lực và việc chuyển nhượng chỉ được tiến hành khi nhà đầu tư đã thực hiện đầy đủ thủ tục điều chỉnh Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư hoặc văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư. Việc điều chỉnh này nhằm đảm bảo nhà đầu tư tiếp nhận dự án mới là chủ thể hợp pháp thực hiện dự án, có đầy đủ năng lực và quyền sử dụng đất theo quy định.

Quy định về xử lý tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất

trong các dự án bị chấm dứt đầu tư: Thực trạng và kiến nghị

Tuy nhiên, Nghị định 102/2024/NĐ-CP lại cho phép nhà đầu tư được quyền chuyển quyền sử dụng đất và bán tài sản gắn liền với đất trong thời hạn 24 tháng kể từ khi dự án đã bị chấm dứt hoạt động, nhưng không đề cập rõ liệu việc chuyển quyền này có cần phải thực hiện thủ tục điều chỉnh đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư hay không. Điều này dẫn đến sự thiếu minh bạch về tính chất pháp lý của hoạt động chuyển quyền: đây là một hành vi xử lý tài sản dân sự thông thường, hay là một phần của quá trình chuyển nhượng một dự án đầu tư? Nếu chỉ đơn thuần là xử lý tài sản, thì việc chuyển quyền sử dụng đất có được thực hiện không? Nếu có, thì cơ sở pháp lý nào cho phép? Sự mơ hồ này còn dẫn đến vấn đề phối hợp thiếu hiệu quả giữa các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan. Cụ thể, Nghị định không quy định trình tự, thủ tục hay cơ chế phối hợp giữa: Sở Nông nghiệp và Môi trường (cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, ghi nhận việc chuyển nhượng); Cơ quan đăng ký đầu tư (điều chỉnh hoặc xác nhận chấm dứt dự án); Cơ quan tài chính (xác định nghĩa vụ tài chính liên quan đến đất đai, thuế chuyển nhượng, v.v.). Do thiếu quy định cụ thể, các cơ quan này có thể áp dụng không thống nhất: ví dụ, Sở Kinh tế- Tài chính từ chối giải quyết thủ tục điều chỉnh dự án vì dự án đã bị chấm dứt theo Luật Đầu tư, trong khi Sở Nông nghiệp và Môi trường vẫn cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bên nhận chuyển quyền theo Nghị định 102/2024/NĐ-CP. Điều này dễ dẫn đến việc bỏ sót thủ tục đầu tư, hoặc hình thành các giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất trái quy định, gây rủi ro pháp lý cho cả cơ quan nhà nước và nhà đầu tư mới.

Thứ tư, quy định tiềm ẩn nguy cơ bị lợi dụng để đầu cơ, trì hoãn triển khai dự án và chuyển nhượng “vòng” nhằm né tránh các điều kiện pháp lý về đầu tư. Theo điểm a và b khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/

NĐ-CP, nhà đầu tư được tiếp tục sử dụng đất trong thời hạn 24 tháng kể từ ngày dự án bị chấm dứt và được bán tài sản, chuyển quyền sử dụng đất cho tổ chức, cá nhân khác mà không phải đáp ứng các điều kiện chặt chẽ như đối với chuyển nhượng dự án đầu tư theo Điều 46 Luật Đầu tư năm 2020. Cơ chế này có thể trở thành “kẽ hở pháp lý” để nhà đầu tư cố tình kéo dài tiến độ, dẫn tới việc dự án bị chấm dứt, sau đó lợi dụng thời hạn 24 tháng để chuyển nhượng quyền sử dụng đất và tài sản dưới danh nghĩa “xử lý tài sản”, qua đó né tránh các yêu cầu về năng lực, thủ tục điều chỉnh đầu tư và chấp thuận chủ trương đầu tư đối với nhà đầu tư mới.

Hệ quả là Nhà nước bị suy giảm khả năng kiểm soát đối với chủ thể sử dụng đất tiếp theo. Bên nhận chuyển quyền có thể không được thẩm định đầy đủ về năng lực tài chính, sự phù hợp với quy hoạch hoặc mục tiêu đầu tư, nhưng vẫn tiếp tục nắm giữ đất một cách hợp thức. Trong trường hợp quyền sử dụng đất đã được chuyển giao mà chưa có dự án đầu tư mới được chấp thuận, khu đất rơi vào trạng thái pháp lý không rõ ràng, gây khó khăn cho quản lý, làm chậm quá trình triển khai dự án và tiềm ẩn nguy cơ tranh chấp phức tạp về tài sản, nghĩa vụ tài chính và trách nhiệm môi trường (Nguyễn Thành Phương, 2022). Việc thiếu các ràng buộc pháp lý và cơ chế phối hợp kiểm soát trong giai đoạn 24 tháng sau khi dự án bị chấm dứt vì vậy đã tạo điều kiện cho hành vi găm giữ đất, đầu cơ chờ chuyển nhượng, làm suy giảm kỷ cương pháp luật và hiệu quả sử dụng tài nguyên đất đai.

5. Kiến nghị hoàn thiện quy định về xử lý tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án bị chấm dứt đầu tư

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, việc quản lý và sử dụng hiệu quả tài nguyên đất là yêu

cầu cấp thiết nhằm bảo đảm phát triển bền vững và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Tuy nhiên, tình trạng nhiều dự án đầu tư được giao đất nhưng chậm triển khai hoặc không đưa đất vào sử dụng đúng tiến độ đang gây ra những hệ lụy nghiêm trọng về kinh tế, xã hội và môi trường. Việc cho phép chuyển nhượng các dự án chậm triển khai được xem là một giải pháp nhằm tái phân bổ nguồn lực đất đai cho các nhà đầu tư có năng lực thực sự, song nếu thiếu cơ chế kiểm soát phù hợp, giải pháp này có thể bị lợi dụng, làm phát sinh rủi ro pháp lý và trực lợi chính sách. Trên cơ sở đó, phần kiến nghị dưới đây đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm việc chuyển nhượng dự án chậm đưa đất vào sử dụng được thực hiện minh bạch, đúng mục đích và góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, cần sửa đổi điểm b khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP để bảo đảm phù hợp với Luật Đầu tư năm 2020. Theo đó, phạm vi xử lý sau khi dự án bị chấm dứt chỉ nên giới hạn ở tài sản dân sự gắn liền với đất (nhà, công trình, máy móc...), không bao gồm quyền sử dụng đất. Đồng thời, cần quy định rõ ràng xử lý tài sản không làm phát sinh quyền tiếp tục thực hiện dự án hoặc chuyển nhượng dự án. Việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất chỉ được đặt ra khi dự án còn hiệu lực và đáp ứng đầy đủ điều kiện theo Luật Đầu tư và Luật Đất đai, nhằm bảo đảm nguyên tắc thượng tôn pháp luật và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Thứ hai, cần phân định rõ giữa “xử lý tài sản” và “chuyển nhượng dự án đầu tư” trong quy định pháp luật. Theo hướng này, xử lý tài sản chỉ là hoạt động dân sự nhằm thanh lý giá trị tài sản sau khi dự án chấm dứt, còn chuyển nhượng dự án là hoạt động đầu tư chỉ áp dụng đối với dự án còn hiệu lực và chịu sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà

nước. Do đó, cần sửa đổi điểm b khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP theo hướng loại bỏ các thuật ngữ dễ gây nhầm lẫn như “chuyển quyền sử dụng đất” khi quy định về xử lý tài sản, đồng thời ban hành văn bản hướng dẫn để thống nhất nhận thức và cách áp dụng trong thực tiễn.

Thứ ba, bổ sung quy định rõ ràng về trình tự, thủ tục xử lý tài sản và chuyển quyền sau khi dự án bị chấm dứt. Cụ thể, pháp luật cần làm rõ: (i) cơ sở pháp lý cho việc chuyển quyền sử dụng đất (nếu có); (ii) vai trò của cơ quan đăng ký đầu tư trong việc xác định tình trạng pháp lý của dự án; (iii) nghĩa vụ đăng ký dự án mới của nhà đầu tư tiếp nhận; và (iv) cơ chế phối hợp liên thông giữa các cơ quan tài nguyên và môi trường, đầu tư, tài chính và thuế. Việc chuẩn hóa quy trình, biểu mẫu là cần thiết để hạn chế áp dụng không thống nhất và rủi ro pháp lý.

Thứ tư, điều chỉnh thời hạn và điều kiện chuyển quyền sau khi dự án bị chấm dứt để ngăn chặn đầu cơ và trực lợi chính sách. Theo đó, thời hạn 24 tháng nên được rút ngắn xuống 6- 12 tháng, kèm theo các điều kiện kiểm soát chặt chẽ như: nhà đầu tư phải chứng minh không còn khả năng triển khai dự án; cơ quan có thẩm quyền phải thẩm định năng lực của bên nhận chuyển quyền; và bắt buộc thực hiện thủ tục điều chỉnh hoặc chấp thuận đầu tư đối với dự án mới. Đồng thời, cần bổ sung chế tài nghiêm khắc đối với hành vi cố tình “giả chấm dứt dự án” để lách quy định chuyển nhượng đất đai.

6. Kết luận

Qua phân tích thực trạng pháp luật về xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trong các dự án đầu tư bị chấm dứt, đặc biệt là sự xung đột giữa điểm b khoản 2 Điều 35 Nghị định 102/2024/NĐ-CP và Điều 46 Luật Đầu tư năm 2020, có thể thấy

Quy định về xử lý tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất

trong các dự án bị chấm dứt đầu tư: Thực trạng và kiến nghị

hệ thống pháp luật hiện hành đang tồn tại những mâu thuẫn nội tại làm suy giảm tính thống nhất và hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực đầu tư, đất đai. Việc cho phép nhà đầu tư tiếp tục sử dụng đất trong thời hạn 24 tháng để chuyển quyền sử dụng đất và bán tài sản sau khi dự án đã bị chấm dứt là quy định vượt quá phạm vi hợp lý của văn bản dưới luật, ảnh hưởng đến nguyên tắc thượng tôn pháp luật và trật tự pháp lý trong quản lý đầu tư có sử dụng đất.

Những bất cập này không chỉ mang tính kỹ thuật lập pháp mà còn gây hệ quả tiêu cực trong thực tiễn áp dụng. Việc thiếu phân định rõ giữa xử lý tài sản sau khi dự án bị chấm dứt và chuyển nhượng dự án đầu tư khi dự án còn hiệu lực đã tạo ra kẽ hở pháp

lý, làm gia tăng nguy cơ trì hoãn triển khai, đầu cơ và chuyển nhượng trá hình, đồng thời gây khó khăn trong phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước và tiềm ẩn rủi ro tranh chấp pháp lý. Trong bối cảnh yêu cầu phát triển bền vững và hội nhập, việc hoàn thiện cơ chế pháp lý về xử lý tài sản trong các dự án bị chấm dứt đầu tư là cần thiết nhằm bảo đảm phân bổ hiệu quả nguồn lực đất đai, tăng cường kỷ cương pháp luật và hiệu quả quản lý nhà nước. Theo đó, pháp luật cần làm rõ ranh giới giữa xử lý tài sản và chuyển nhượng dự án; quy định cụ thể về điều kiện, thời hạn và thủ tục xử lý sau chấm dứt dự án; đồng thời tăng cường cơ chế phối hợp và kiểm soát để ngăn chặn hành vi trục lợi, đầu cơ đất đai. ■

Tài liệu tham khảo

- Alexandre, M., & Bell, A. (2020). *Property theory: A critical introduction*. Cambridge University Press.
- Black, J. (2010). *Risk-based regulation: Choices, practices and lessons*. LSE Law Working Paper.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2018). *Báo cáo số 491/BC-BTNMT ngày 23/10/2018 về kết quả triển khai thực hiện Chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 03/01/2018 của Thủ tướng Chính phủ về chấn chỉnh, tăng cường công tác quản lý đất đai và xây dựng hệ thống thông tin đất đai*.
- Chính phủ. (2024). *Nghị định số 102/2024/NĐ-CP ngày 30/7/2024 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai*. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=210795>
- Đặng Hùng Võ. (2018). *Chính sách đất đai cho phát triển bền vững ở Việt Nam*. NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
- Honoré, A. M. (1961). Ownership. In A. G. Guest (Ed.), *Oxford essays in jurisprudence* (pp. 107–147). Oxford University Press.
- Minh Thư. (2024). *Hàng nghìn dự án chậm tiến độ, phải điều chỉnh*. Báo Đầu thầu. Truy cập ngày 21/10/2024 từ <https://baodauthau.vn/hang-nghin-du-an-cham-tien-do-phai-dieu-chinh-post169820.html>
- Nguyễn Anh Hoa. (2024). *Triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2024 nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn của tỉnh Bình Dương*. Tài liệu Hội nghị phổ biến, quán triệt Luật Đất đai năm 2024 của ngành tư pháp, Hà Nội, ngày 22/3/2024.
- Nguyễn Hà. (2024). *Nhiều dự án đầu tư được Nhà nước giao đất nhưng không đưa vào sử dụng*. Báo Lao động. Truy cập ngày 25/6/2025 từ <https://laodong.vn/bat-dong-san/nhieu-du-an-dau-tu-duoc-nha-nuoc-giao-dat-nhung-khong-dua-vao-su-dung-1290691.ldo>
- Nguyễn Thành Phương, & Trần Lê Đăng Phương. (2024). Thu hồi đất đối với chủ đầu tư chậm đưa đất vào sử dụng hoặc sử dụng đất chậm tiến độ – Thực trạng và hướng hoàn thiện. *Kỷ yếu Hội thảo “Tác động kinh tế – xã hội của Luật Đất đai năm 2024”*. Trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh.
- Nguyễn Thành Phương, & Trần Thanh Khoé. (2025). Xác định nghĩa vụ của chủ đầu tư khi không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm tiến độ sử dụng đất. *Tạp chí Luật sư Việt Nam*, (7), 135.
- Nguyễn Thành Phương. (2022). Hoàn thiện pháp luật về ký quỹ đối với dự án đầu tư kinh doanh bất động sản nhằm thúc đẩy phát triển nền kinh tế thị trường trong giai đoạn hiện nay. *Tạp chí Khoa học và Kinh tế Phát triển*, (14), 51–60. <https://jsde.nctu.edu.vn/index.php/jsde/article/view/186>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Quốc hội. (2020). *Luật Đầu tư năm 2020*, ban hành ngày 17/6/2020.
- Quốc hội. (2024). *Luật Đất đai năm 2024*, ban hành ngày 18/1/2024.
- Trường Giang. (2024). *Dự án chậm tiến độ sử dụng đất: Hoàn thiện chính sách để xử lý*. Báo Tài nguyên và Môi trường. Truy cập ngày 21/10/2024 từ <https://baotainguyenmoitruong.vn/du-an-cham-tien-do-su-dung-dat-hoan-thien-chinh-sach-de-xu-ly-368855.html>