

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN KHÁNH LY

**PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM
HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 62380107

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học:

PGS.TS. NGUYỄN QUANG TUYẾN

HÀ NỘI - 2016

LỜI CẢM ƠN

Lời đầu tiên, tác giả xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc của mình đến thầy giáo Phó Giáo sư, Tiến sĩ Nguyễn Quang Tuyền, người đã hướng dẫn tác giả tận tình trong suốt quá trình thực hiện luận án.

Tác giả xin chân thành cảm ơn các Thầy, Cô đã giảng dạy, phản biện, đánh giá và nhận xét làm nền tảng cho tác giả hoàn thiện luận án.

Cuối cùng, tác giả xin gửi lời trân trọng cảm ơn đến Ban lãnh đạo Học viện Khoa học Xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, các Thầy, Cô và gia đình, bạn bè đã động viên, khích lệ, ủng hộ nhiệt tình trong thời gian tác giả thực hiện luận án.

Trân trọng!

Hà Nội, tháng 06 năm 2016

Tác giả luận án

NGUYỄN KHÁNH LY

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực. Kết quả nghiên cứu trong luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nghiên cứu nào khác.

Tác giả luận án

NGUYỄN KHÁNH LY

DANH MỤC VIẾT TẮT

BDS	: Bất động sản
GCNQSDĐ	: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
HVHC	: Hành vi hành chính
LĐĐ	: Luật đất đai
NSĐĐ	: Người sử dụng đất
NSĐĐ	: Người sử dụng đất
QĐHC	: Quyết định hành chính
QSDĐ	: Quyền sử dụng đất
SHNN	: Sở hữu nhà nước
SHTĐ	: Sở hữu toàn dân
TPHCM	: Thành phố Hồ Chí Minh
UBND	: Ủy ban nhân dân
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU.....	1
Chương 1: TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	9
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu.....	9
1.2. Đánh giá kết quả của các công trình nghiên cứu có liên quan trực tiếp đến đề tài luận 21	21
1.3. Cơ sở lý thuyết của đề tài 26	26
1.4. Về hướng tiếp cận của đề tài và các phương pháp nghiên cứu 28	28
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1.....	30
Chương 2: LÝ LUẬN VỀ THUÊ ĐẤT VÀ PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM	32
2.1. Một số vấn đề lý luận về thuê đất..... 32	32
2.2. Một số vấn đề lý luận pháp luật về thuê đất 44	44
2.4. Tiêu chí đánh giá pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất..... 61	61
2.5. Các yếu tố chi phối đến pháp luật về thuê đất..... 70	70
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2.....	74
Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM.....	76
3.1. Nội dung các quy định của pháp luật về thuê đất..... 76	76
3.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay..... 107	107
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	118
Chương 4: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	120
4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về thuê đất..... 120	120
4.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất và bảo đảm thực hiện pháp luật về thuê đất 131	131
4.3. Kiến nghị, đề xuất..... 141	141
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	144
KẾT LUẬN.....	146
TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

Sử dụng đất đai là vấn đề trọng tâm trong lịch sử phát triển không chỉ trên thế giới mà đối với cả Việt Nam. Hình thức sử dụng đất có ảnh hưởng sâu rộng tới đời sống chính chính trị, kinh tế, xã hội. Một trong những hình thức được xem là phổ biến để Nhà nước phân bổ nguồn lực đất đai cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội đó là hoạt động cho thuê đất. Việc nhà nước cho thuê đất là hoạt động xuất phát từ quyền sở hữu nhưng quyết định cho thuê đất lại là quyết định hành chính. Chính vì vậy, mối quan hệ giữa nhà nước với người sử dụng đất là quan hệ bất đối xứng. Đặc biệt là khi các cơ quan nhà nước lạm dụng quyền lực công để thực hiện quyền tài sản về đất. Mặt khác, trong quá trình thực thi pháp luật về cho thuê đất giữa nhà nước và người sử dụng đất cũng bộc lộ một số tồn tại gây trở ngại cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong việc tiếp cận vấn đề sử dụng đất đai như: tồn tại các quy định không bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể thuê đất; việc thực thi các quy định về cho thuê đất vẫn gặp những rào cản về thủ tục hành chính, tình trạng những nhiều, tiêu cực của một số cán bộ làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, tình trạng sử dụng đất thuê không đúng mục đích, không hiệu quả...

Thời gian qua trong lĩnh vực đất đai, nhiều cán bộ, công chức vi phạm pháp luật đã bị xử lý, lòng tin của người dân vào tính an toàn của hệ thống pháp luật về đất đai ngày càng giảm sút. Làm thế nào để nâng cao được tính hiệu quả của pháp luật đất đai trong cuộc sống, bảo đảm cho người sử dụng đất được thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình một cách tốt nhất, bảo đảm cho mục đích cho thuê đất của nhà nước và mục đích sử dụng đất của bên thuê đất đạt hiệu quả cao nhất. Đó không chỉ là sự quan tâm của mỗi người dân mà còn của những nhà quản lý về đất đai.

Hiện nay, Luật Đất đai sửa đổi 2013 đã bắt đầu có hiệu lực và dần đi vào thực hiện trong cuộc sống. Tuy nhiên, qua một thời gian ngắn thực hiện pháp luật về thuê đất vẫn bộc lộ một số thiếu sót, bất cập. Vì vậy, cần có những

nghiên cứu từ chính sách, pháp luật cho đến tổ chức các biện pháp nhằm thực hiện tốt chính sách, pháp luật về đất đai, góp phần nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật đất đai, đảm bảo yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Thuê đất là một trong những phương thức tiếp cận đất đai phổ biến tại tất cả các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, xét dưới góc độ chính trị - pháp lý thì thuê đất cũng có những điểm khác biệt giữa những nước có các hình thức sở hữu đất đai khác nhau. Ở những nước xác lập chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, người sử dụng đất đồng thời là chủ sở hữu đất đai; họ có quyền cho người khác thuê đất với tư cách đất đai là tài sản thuộc sở hữu của mình. Ở Việt Nam, do tính chất đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; song trên thực tế, Nhà nước không trực tiếp chiếm hữu, sử dụng mà giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (gọi chung là người sử dụng đất) sử dụng ổn định lâu dài. Vì vậy, thuê đất¹ được hình thành dựa trên chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Pháp luật về thuê đất ra đời nhằm tạo cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động thuê đất đảm bảo đất đai được sử dụng đúng mục đích, đúng quy hoạch sử dụng đất, tiết kiệm và đạt hiệu quả kinh tế cao trong điều kiện đất đai - nguồn tài nguyên thiên nhiên - có hạn nhưng nhu cầu sử dụng đất của xã hội ngày càng tăng. Thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất thời gian qua cho thấy việc trao quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là UBND cấp tỉnh) và Ủy ban nhân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là UBND cấp huyện) thông qua giao đất, cho thuê đất ... nhưng thiếu cơ chế pháp lý giám sát, kiểm soát chặt chẽ hoạt động này đã phát sinh tình trạng cho thuê đất bừa bãi không tính đến hiệu quả kinh tế, phát sinh tham nhũng, tiêu cực

¹ Ở đây, thuê đất được sử dụng với nghĩa người sử dụng đất thuê đất của Nhà nước để sử dụng; còn cho thuê đất được sử dụng với nghĩa Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai thông qua một trong những phương thức là cho thuê đất cho người sử dụng đất sử dụng ổn định lâu dài. Vì vậy, Luận án sử dụng thuật ngữ “thuê đất” xét trên phương diện người sử dụng đất thuê đất của Nhà nước để sử dụng.

v.v gây bức xúc, bất bình trong nhân dân. Hơn nữa, qua thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất cho thấy nội dung một số quy định của pháp luật về vấn đề này chưa phù hợp với thực tiễn mà điều dễ nhận thấy nhất đó là sự bất bình đẳng trong việc thuê đất giữa người sử dụng đất trong nước với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam. Theo Điều 35 Luật Đất đai năm 2003, người sử dụng đất trong nước được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm; trong khi đó, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư tại Việt Nam được Nhà nước Việt Nam cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm và thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Điều 111, Điều 114, Điều 119 và Điều 120 của đạo luật này quy định người thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm chỉ được thực hiện các giao dịch về tài sản trên đất mà không được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất; trong khi đó, người thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê được thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất và tài sản trên đất. Đây là một rào cản cho việc tiếp cận nguồn vốn thông qua thế chấp quyền sử dụng đất của các doanh nghiệp trong nước. Sự bất bình đẳng này đã được xóa bỏ khi Luật Đất đai năm 2013 ra đời với việc bổ sung quy định tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất theo hai hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm và thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Tuy nhiên trong quá trình thi hành Luật Đất đai năm 2013 cũng gặp những vướng mắc như sự thiếu rõ ràng trong Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chuyển từ hình thức được giao đất sang hình thức cho thuê đất ... Bên cạnh đó, việc thực thi các quy định về cho thuê đất vẫn gặp những rào cản về thủ tục hành chính, tình trạng nhũng nhiễu, tiêu cực của một số cán bộ làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai, tình trạng sử dụng đất thuê không đúng mục đích, không hiệu quả; ... Chính vì vậy, một khung pháp lý hoàn chỉnh, đồng bộ và tương thích để bảo đảm cho quyền sử dụng đất của người thuê đất được thực thi là điều cần

thiết. Khung pháp lý này phải chú ý đến hiện trạng của hoạt động cho thuê đất và đưa ra một cơ chế hiệu quả cho hoạt động sử dụng đất cho thuê. Trong đó, cũng cần quy định rõ quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ này, quy định về thời hạn, mục đích, hiệu quả của việc sử dụng đất được thuê. Để khắc phục những bất cập, hạn chế này rất cần phải có sự nghiên cứu, đánh giá có hệ thống, toàn diện thực trạng pháp luật về thuê đất nhằm đề xuất các giải pháp thực thi pháp luật về thuê đất. Với những lý do đó, luận án "**Pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay**" có mục đích chính là nghiên cứu, tìm hiểu các quy định của Luật đất đai hiện hành và các văn bản hướng dẫn thi hành về quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, chỉ ra những khiếm khuyết, hạn chế và nhận diện nguyên nhân của những thiếu sót này; trên cơ sở đó đề xuất phương hướng, giải pháp thực thi pháp luật về cho thuê đất.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu của luận án

Mục đích nghiên cứu của luận án là đưa ra các giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về thuê đất và nâng cao hiệu quả thi hành lĩnh vực pháp luật này ở Việt Nam thông qua việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về thuê đất.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu, Luận án có các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể sau đây:

+ Nghiên cứu những vấn đề lý luận về thuê đất và pháp luật về thuê đất để từ đó xác định đúng bản chất, nội dung, yêu cầu điều chỉnh của pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

+ Nghiên cứu, lý giải vai trò của pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay.

+ Làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về thuê đất.

+ Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành về thuê đất nhằm chỉ ra những thành tựu, những hạn chế, khiếm khuyết và nguyên nhân. Trên

cơ sở đó, Luận án đề cập sự cần thiết của việc hoàn thiện chế định pháp luật về thuê đất, định hướng và giải pháp đảm bảo thực thi pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay.

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

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài tập trung vào các nội dung cơ bản sau đây:

Luận án phân tích một cách có hệ thống quy phạm pháp luật về thuê đất được quy định trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, trên cơ sở kế thừa và phát triển những quan điểm về thuê đất trong các công trình đã nghiên cứu để làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về thuê đất như (khái niệm, đặc điểm, vai trò của thuê đất và pháp luật về thuê đất), nghiên cứu để đưa ra những đòi hỏi, nhu cầu điều chỉnh của pháp luật về quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong bối cảnh kinh tế thị trường và hội nhập.

Nghiên cứu các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về chính sách đất đai nói chung và chính sách cho thuê đất nói riêng.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận án “*Pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay*” là đề tài có nội hàm nghiên cứu rộng; tuy nhiên, trong khuôn khổ của một luận án tiến sĩ luật học; luận án giới hạn phạm vi nghiên cứu là các quy định của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành về thuê đất giữa Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai với tổ chức, cá nhân trong nước có nhu cầu sử dụng đất tại Việt Nam.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết những nhiệm vụ đặt ra, đề tài được thực hiện dựa trên phương pháp luận nghiên cứu khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác - Lênin, các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước và pháp quyền XHCN.

Bên cạnh đó, Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau đây:

- *Phương pháp phân tích, bình luận, diễn giải* được sử dụng khi đánh giá, bình luận các quy định pháp luật, thực tiễn áp dụng pháp luật về quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất để làm cơ sở cho những kết luận khoa học. Phương pháp này được sử dụng trong suốt quá trình thực hiện đề tài nghiên cứu.

- *Phương pháp tổng hợp*, được sử dụng khi đánh giá thực trạng pháp luật về thuê đất nhằm rút ra những kết luận tổng quan, những quan điểm, các đề xuất, kiến nghị.

- *Phương pháp so sánh luật học*, được sử dụng khi phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật đất đai của Việt Nam đặt trong mối tương quan với quy định pháp luật đất đai của Trung Quốc nhằm làm sáng tỏ những điểm tương đồng và khác biệt về thuê đất giữa pháp luật đất đai Việt Nam với Trung Quốc.

- *Phương pháp phân tích logic quy phạm*, được sử dụng khi đánh giá thực trạng pháp luật, xem xét về tính thống nhất hoặc phát hiện mâu thuẫn trong nội dung quy định pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

- *Phương pháp trao đổi với chuyên gia*, được sử dụng khi đánh giá thực trạng pháp luật về cho thuê đất và đưa ra các giải pháp hoàn thiện v.v.

5. Những điểm mới của luận án

Đây là luận án luật học nghiên cứu một cách toàn diện và hệ thống về pháp luật thuê đất ở Việt Nam theo Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Luận án đã có những đóng góp mới chủ yếu sau đây:

-Luận án đã góp phần phát triển, bổ sung cơ sở lý luận và thực tiễn về thuê đất trong quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay. Đặc biệt, luận án phân tích, làm rõ lý luận điều chỉnh pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, làm rõ nhu cầu điều chỉnh của pháp luật về thuê đất, từ đó lập luận các yêu cầu đặt ra đối với pháp luật về thuê đất. Các yêu cầu đó là: (1) Pháp luật về thuê đất phải đảm bảo tính

công khai, minh bạch trong quá trình thuê đất; (2) Pháp luật thuê đất phải đảm bảo đồng bộ, toàn diện, cụ thể, chặt chẽ, khả thi trong các thủ tục cho thuê đất; (3) Pháp luật về thuê đất phải đảm bảo sự công bằng giữa các chủ thể trong quan hệ thuê đất (kể cả quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất).(4) Pháp luật về thuê đất phải đảm bảo sự hài hòa với các quốc gia trong khu vực và trên thế giới.

- Luận án đã phân tích, đánh giá pháp luật và thực tiễn pháp lý về thuê đất của một số quốc gia như: Trung Quốc, Hồng Kông, Úc, chỉ ra những nét tương đồng trong điều chỉnh pháp luật về thuê đất. Qua đó, gợi mở cho Việt Nam những bài học kinh nghiệm về xây dựng và thiện pháp luật về thuê đất.

- Luận án đã phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về thuê đất; khảo sát, đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất qua nghiên cứu các hợp đồng thuê đất tại một số tỉnh, thành trong cả nước. Từ đó, nêu ra những kết quả, những hạn chế, thiếu sót của pháp luật về thuê đất. Đó là: Pháp luật về thuê đất hiện hành chưa đồng bộ, chặt chẽ, cụ thể, còn thiếu và yếu tạo kẽ hở cho các chủ thể vi phạm hoặc lợi dụng quyền lực trong quan hệ thuê đất, chưa đảm bảo sự công bằng về mặt chủ thể và tính công khai, minh bạch trong quan hệ hợp đồng.

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

Luận án đã lập luận quan điểm, nêu định hướng hoàn thiện pháp luật về thuê đất và đưa ra những giải pháp thuộc hai nhóm: (1) hoàn thiện pháp luật về thuê đất; (2) đảm bảo thực thi pháp luật về thuê đất. Đối với nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất, luận án kiến nghị hoàn thiện các quy định về đảm bảo quyền thông tin, quyền sử dụng... của người sử dụng đất. Đối với nhóm giải pháp đảm bảo thực hiện pháp luật thuê đất, luận án kiến nghị nâng cao chất lượng hoạt động của tổ chức bộ máy hành chính nhà nước liên quan đến quản lý đất đai, có cơ chế phối hợp giữa các ngành, các cấp, tăng cường trách nhiệm, chú trọng công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức pháp luật.

Những đề xuất, kiến nghị được đúc kết trong quá trình nghiên cứu về quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất sẽ góp phần trực tiếp vào quá trình thực thi Luật Đất đai năm 2013. Hơn nữa, Luận án là tài liệu tham khảo bổ ích không chỉ cho các nhà hoạch định chính sách đất đai, các nhà quản lý đất đai mà còn là tài liệu tham khảo cho các cơ sở đào tạo luật học ở nước ta.

7. Cơ cấu của luận án

Luận án gồm có: Phần mở đầu; Bốn chương; Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu và các vấn đề liên quan đến luận án

Chương 2: Lý luận về thuê đất và pháp luật về thuê đất ở Việt Nam

Chương 3: Thực trạng pháp luật về thuê đất và thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay

Chương 4: Định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất ở Việt Nam

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

Pháp luật về thuê đất là một trong những vấn đề thu hút sự quan tâm nghiên cứu không chỉ của giới luật học mà còn của các ngành và lĩnh vực khác ở nước ta như: địa chính, tài nguyên, môi trường, kinh tế. Trong thời gian qua đã có một số công trình nghiên cứu, bài viết trong nước liên quan trực tiếp hoặc có liên quan đến đề tài nghiên cứu đã được công bố trên các tạp chí khoa học, báo cáo khoa học, đề tài nghiên cứu, luận án tiến sĩ, thạc sĩ được bảo vệ, các cuốn sách được xuất bản hoặc đăng tải trên các trang thông tin điện tử. Nhóm các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài bao gồm: các công trình nghiên cứu của ngành tài nguyên, môi trường, địa chính, kinh tế; các công trình nghiên cứu của luật học nghiên cứu pháp luật về thuê đất. Các nghiên cứu quy định của pháp luật về thuê đất mang tính chuyên sâu ở nước ta trong khoảng thời gian từ sau Luật Đất đai năm 1988 đến nay dường như không nhiều. Trong một số công trình nghiên cứu của tập thể và cá nhân trong nước, vấn đề quyền sử dụng đất trong đó có hình thức cho thuê đất ở Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới có được đề cập tới dưới dạng giới thiệu khái quát, hoặc nghiên cứu, điều tra, khảo sát như: nghiên cứu về thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản tại Việt Nam, nghiên cứu về thực trạng sử dụng đất, về chính sách giao đất, cho thuê đất...

Tuy nhiên, phù hợp với khuôn khổ phạm vi của Luận án này, việc khảo sát các công trình nghiên cứu về quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất sẽ được tập trung vào các nội dung sau đây:

Thứ nhất, lý luận về thuê đất và pháp luật về cho thuê đất;

Thứ hai, nhu cầu điều chỉnh quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất;

Thứ ba, thực trạng pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất;

Thứ tư, các giải pháp, kiến nghị thực thi pháp luật về thuê đất nhằm góp phần trực tiếp thực thi Luật đất đai năm 2013.

1.1.1. Các công trình nghiên cứu khoa học liên quan đến những vấn đề lý luận về thuê đất và pháp luật về thuê đất

Các đề tài nghiên cứu khoa học, luận án, luận văn, bài báo, sách, tạp chí liên quan đến lý luận pháp luật về thuê đất đã được công bố trong thời gian quan, bao gồm:

- Đề tài “ *Nghiên cứu cơ sở lý luận và quy định về quyền sở hữu, quyền sử dụng đất của một số quốc gia trên thế giới, rút ra những kinh nghiệm cho Việt Nam*” tháng 9 năm 2012 của tác giả Trần Tú Cường, Viện Chiến lược - Chính sách Tài nguyên và Môi trường (Bộ Tài nguyên và Môi trường) làm chủ nhiệm đề tài đã nghiên cứu về phạm trù sở hữu, đặc biệt là sở hữu đất đai. Vì thế đề tài này chỉ tập trung nghiên cứu làm rõ một số vấn đề lý luận cơ bản về sở hữu và chế định sở hữu, sử dụng đất đai, được qui định trong các bộ luật hay đạo luật chính của các quốc gia được lựa chọn nghiên cứu. Có những vấn đề rất quan trọng có liên quan tới chế độ sở hữu, sử dụng đất, như vấn đề địa tô, quyền địa dịch; quan hệ về quyền tài sản đất, trái quyền trong quan hệ cầm cố, chuyển nhượng tài sản đất; chính sách thuế tài sản đất; quyền của người có tài sản gắn liền với đất. Những mối quan hệ đất đai được điều tiết theo những điều khoản của pháp luật chuyên ngành có liên quan đến việc cho thuê, chuyển nhượng các thửa đất. Đề tài tuy không đề cập sâu đến hình thức cho thuê đất nhưng có ý nghĩa giúp cho luận án tham khảo để liên hệ và so sánh về pháp luật thuê đất ở Việt Nam với các nước trên thế giới. Từ đó, gợi mở cho Việt Nam về hoàn thiện pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về thuê đất nói riêng.

- Đề tài "*Nghiên cứu cơ sở thực tiễn và lý luận của việc giao đất có thu tiền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng*" do Ths Hoàng Ngọc Phương, Bộ Tài nguyên và Môi trường năm 2008 làm chủ nhiệm.

Đề tài đã làm rõ một số vấn đề lý luận cơ bản về và thực tiễn của việc giao đất có thu tiền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng, từ đó đề xuất kiến nghị sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện bước đầu các quy định về quản lý, sử dụng đất có liên quan đến việc giao đất có thu tiền sử dụng đất nhằm nâng cao hiệu quả của việc quản lý đất đai.

-Đề tài "*Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn để góp phần hoàn thiện chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số*" do Ths Phùng Vĩ Thu - Trung tâm Điều tra quy hoạch đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) năm 2009 làm chủ nhiệm. Đề tài đã tìm hiểu cơ sở lý luận và thực tiễn thực hiện chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số (trong đó có chính sách cho thuê đất); đánh giá thực trạng thực thi chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện.

- "*Địa vị pháp lý của người sử dụng đất trong các giao dịch dân sự, thương mại về đất đai*", Nguyễn Quang Tuyền, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, 2003. Luận án làm sáng tỏ quan niệm về địa vị pháp lý của người sử dụng đất trong các giao dịch thương mại về đất đai, vai trò của pháp luật đối với việc đảm bảo các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong các giao dịch dân sự, thương mại về đất đai. Từ đó tìm ra những định hướng, giải pháp nhằm xây dựng và hoàn thiện địa vị pháp lý của người sử dụng đất trong các giao dịch dân sự, thương mại về đất đai. Công trình này chưa đề cập sâu đến nội dung cho thuê đất nhưng có ý nghĩa quan trọng về mặt lý luận giúp cho luận án làm sáng tỏ về quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ thuê đất, tính chất của quan hệ thuê đất.

- Luận văn thạc sĩ luật học: "*Pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất*" năm 2006 của tác giả Trần Trọng Bình. Luận văn đã tìm hiểu cơ sở lý luận và thực tiễn của pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và

người sử dụng đất; đánh giá thực trạng của lĩnh vực pháp luật này và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện.

- Luận văn Thạc sĩ ngành Luật Kinh tế: “*Pháp luật về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất đối với doanh nghiệp ở Việt Nam*”, của tác giả Nguyễn Thị Thu Hiền. Luận văn đã nghiên cứu xuất phát từ tình hình hoạt động quản lý, sử dụng đất của các doanh nghiệp, việc giao đất, cho thuê đất dư dôi so với nhu cầu sử dụng đất thực sự tại một số doanh nghiệp dẫn đến việc lãng phí tài nguyên đất; chính sách giá đất quá cao; việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp còn nhiều vướng mắc về phương thức thanh toán tiền thuê đất... Bên cạnh đó việc xử lý vi phạm pháp luật đất đai đối với doanh nghiệp sử dụng đất hiện nay ở các địa phương còn thực hiện chậm, để dây dưa, kéo dài, gây bức xúc trong dư luận. Để khắc phục những hậu quả trên, Luận văn nghiên cứu quy định để chỉnh sửa, hoàn thiện pháp luật về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất đối với các doanh nghiệp. Tuy nhiên, phạm vi của Luận văn trong khuôn khổ có hạn, chỉ tìm hiểu các quy định hiện hành về giao đất, thu hồi đất đối với các doanh nghiệp sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất - kinh doanh, chứ không đề cập đến quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất nói chung ở Việt Nam hiện nay.

- Luận án tiến sĩ: “*Pháp luật về hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất*” của tác giả Trần Quang Huy đi sâu nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xác lập các hình thức sử dụng đất ở Việt Nam với đặc thù “đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu”, trong đó đặc biệt nhấn mạnh về hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, hình thức giao đất chủ yếu nhất trong nền kinh tế thị trường, từ đó đề xuất các kiến nghị hoàn thiện các quy định pháp luật về hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất ở Việt Nam. Đây là đề tài liên quan đến vấn đề về đất đai, tuy nhiên chỉ nghiên cứu những quy định của pháp luật về hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất chứ không đi tìm hiểu những quy định pháp luật về thuê đất ở Việt Nam.

- Luận văn thạc sỹ “ Pháp luật điều chỉnh quan hệ thuê đất giữa Nhà nước với tổ chức trong nước” của tác giả Huỳnh Minh Phương đi sâu vào nghiên cứu nội dung pháp luật quy định về quan hệ thuê đất giữa Nhà nước với các tổ chức trong nước như: quyền và nghĩa vụ của các bên, trình tự, thủ tục cho thuê đất...

Liên quan đến lĩnh vực pháp luật cho thuê đất đã có một số cuốn sách, giáo trình được công bố mà tiêu biểu là các tác phẩm sau đây:

- Sách “*Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*”, Văn phòng Quốc hội, Trung tâm Thông tin, Thư viện và nghiên cứu khoa học, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội, 2009. Cuốn sách đã giới thiệu 5 bản Hiến pháp của các quốc gia: Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Liên bang Nga, Nhật Bản, Cộng hòa Pháp và Cộng hòa nhân dân Trung Hoa. Các bản hiến pháp này được lựa chọn trên cơ sở xem xét đến các yếu tố đa dạng về mô hình nhà nước, kiểu hệ thống pháp luật, vị trí địa lý, trong đó có quy định đến chế độ sở hữu về đất đai của các nước này. Cuốn sách này là tài liệu tham khảo bổ ích về hình thức sở hữu đất đai trên các nước, trong đó có hình thức cho thuê đất.

- Cuốn “*Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai*”, Bộ Tài nguyên và Môi trường, tháng 9/2012 đã đề cập đến nội dung pháp luật đất đai của một số nước trên thế giới qua các chế độ sở hữu, điều tra cơ bản về đất đai, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tài chính, định giá đất, thu hồi, bồi thường đất đai, tái định cư, đăng ký đất đai và tài sản gắn liền trên đất, quyền sử dụng đất của người nước ngoài.

- Tài liệu dịch từ khóa “*Tập huấn quản lý nhà nước về đất đai của các nước trên thế giới năm 2005*” của Viện Quản lý đất đai, Tổng cục Quản lý đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Bộ tài liệu đã giới thiệu chính sách quản lý đất đai và chế độ sở hữu đất đai của một số nước trên thế giới, qua đó cho thấy xu hướng tăng nhanh sự can thiệp của Nhà nước và trong mối quan hệ đất đai được xem xét một cách cụ thể và chính xác, vấn đề đầu tiên là mối quan hệ sở hữu đất đai. Điều đó được thể hiện trong Hiến pháp, trong những

luật chuyên ngành, trong những chế định của Luật Dân sự. Cũng trong Bộ tài liệu này cho thấy, phương pháp điều tiết của Nhà nước được áp dụng vào hình thức cho thuê đất nông nghiệp bao gồm những vấn đề sau: đưa ra những cách giải quyết mang tính chất dự toán trong việc hoàn thành những hợp đồng cho thuê hoặc sau đó là sự đồng ý cho việc ủy quyền, ủy nhiệm thông qua một tổ chức Nhà nước nào đó (Đức); tiến hành ký hợp đồng, không phụ thuộc và trách nhiệm của các bên và có nghĩa vụ trong việc sử dụng đất phù hợp với chính sách quốc gia về đất đai (Đức, Anh); sử dụng hạn định cao nhất và thấp nhất về tiền thuê đất theo quy định của Nhà nước (Đức, Pháp); thành lập tòa án chuyên ngành để giải quyết những vụ tranh chấp, khiếu nại, khiếu tố có liên quan đến vấn đề thuê đất vào mục đích sử dụng đất nông nghiệp; Quyền ưu tiên của những người đang thuê đất trong việc mua đất; Quyền của người đang thuê đất đối với người thứ ba. Việc cho thuê đất lâu dài được diễn ra ở Đức, Thụy Điển, Anh. Đất đai cũng có thể được chuyển nhượng hoặc thế chấp như bất kỳ một loại bất động sản nào khác, hơn nữa sự tự do này không thể không bị hạn chế thậm chí trong điều kiện hợp đồng có sự thỏa thuận của cả hai bên. Có những quy định về quyền của người thuê đất trong trường hợp quá trình cho thuê bị tạm ngừng, tạm đình chỉ. Tại Đức việc cho thuê đất thông thường kéo dài tới 99 năm và khi hết thời hạn cho thuê, người thuê có thể tiếp tục kéo dài hợp đồng. Hơn 96% đất nông nghiệp ở Trung Quốc hiện nay được sử dụng dưới hình thức cho thuê, những vấn đề có liên quan tới việc chuyển nhượng quyền sở hữu đất hàm chứa trong khái niệm cơ bản của việc thuê đất đã đảm bảo sự tự do đầy đủ và tính tự chủ của nền sản xuất trên đất đai, là cầu nối giữa các hình thức cho thuê đất. Cho thuê trở thành một công cụ để cải thiện mối quan hệ cạnh tranh sản xuất, trường hợp này không làm phá vỡ cơ sở nền tảng của hệ thống kinh tế, đến điều kiện để cân bằng kinh tế trong điều kiện kinh tế nhiều thành phần. Chính những tiền đề lý luận đó đã được áp dụng có hiệu quả ở Trung Quốc. Các Hội đồng nhân dân được lập ra có nhiệm vụ thực hiện những hợp đồng cho thuê đất với từng hộ gia đình

trong khoảng thời gian từ 10 đến 15 năm, trong phạm vi nội tỉnh thì từ 3 đến 5 năm. Trong hợp đồng những vấn đề về khung giá tiền thuê đất được xem xét, có tính đến những điều kiện về mặt xã hội của thôn, xóm. Khi đất đai được coi là một đối tượng kinh tế, có nghĩa là sử dụng hình thức cho thuê đất có tính đến tác động của thị trường đất đai, nhưng không phải là thị trường của sở hữu đất mà là thị trường của các quyền kinh tế trên đất đai đó. Thị trường này đòi hỏi có những đặc điểm riêng của mình phù hợp với sự thống kê biến động tài nguyên đất đai và quy trình quản lý, xác định quyền và giới hạn của đối tác.

- Giáo trình “*Luật đất đai*” do TS. Trần Quang Huy (chủ biên) - Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb Công an Nhân dân, Hà Nội -2010 đề cập đến những vấn đề pháp lý về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất; cơ sở pháp lý của việc quy định về thuê đất; giải mã nội hàm và bản chất của thuê đất; bình luận và đánh giá nội dung pháp lý về thuê đất tại Chương 2. Tuy nhiên, giáo trình này chưa đề cập một cách sâu sắc, có hệ thống và toàn diện cơ sở lý luận và thực tiễn của việc thuê đất; đồng thời chưa đưa ra định hướng và giải pháp hoàn thiện chế định về thuê đất.

1.1.2. Các công trình khoa học về thực trạng hoạt động cho thuê đất, giao đất

- Đề tài “*Điều tra, khảo sát, đánh giá thực trạng việc thực hiện chính sách giao đất, cho thuê đất đối với khu công nghiệp và khu chế xuất*” do Ths. Vũ Đình Chuyên, Viện Nghiên cứu Địa chính (Bộ Tài nguyên và Môi trường) năm 2008 làm chủ nhiệm. Đề tài đã phân tích và đánh giá thực trạng thực hiện chính sách giao đất, cho thuê đất đối với khu công nghiệp và khu chế xuất thông qua điều tra, khảo sát nhằm cung cấp các thông tin, số liệu thực tế về vấn đề này. Đề tài tập trung đi sâu vào việc khảo sát các khu công nghiệp và khu chế xuất về thực hiện chính sách giao đất, cho thuê đất là chủ yếu, chưa phân tích sâu về những quy định của pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất có những vướng mắc gì, quá trình thực hiện pháp luật về thuê đất có những khó khăn, hạn chế nào và chưa có những kiến nghị,

đề xuất cụ thể về hoàn thiện chế định pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

- Đề tài " *Điều tra, khảo sát, nghiên cứu, đánh giá hiệu quả của việc giao đất có thu tiền sử dụng đất cho tổ chức kinh tế xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê gắn với xây dựng cơ sở hạ tầng.* " do ThS. Lê Thanh Khuyến, Viện Nghiên cứu Địa chính (Bộ Tài nguyên và Môi trường) năm 2008 làm chủ nhiệm. Đề tài đánh giá chung về tổ chức thực thi hệ thống pháp luật đất đai về việc giao đất có thu tiền sử dụng đất để xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê gắn với xây dựng cơ sở hạ tầng với thực tế các chính sách thuê đất, giao đất không thu tiền sử dụng đất hiện nay tại một số tỉnh, thành phố; đánh giá hiệu quả việc giao đất có thu tiền sử dụng đất để xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê gắn với xây dựng cơ sở hạ tầng. Đề tài cũng đã phân tích được thực trạng quản lý, sử dụng và đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất xây dựng nhà ở để bán, phân tích đánh giá kết quả điều tra, khảo sát tại một số địa phương gắn với các quy định các quy định của pháp luật về giao đất có thu tiền sử dụng đất.

- Đề tài cấp cơ sở " *Pháp luật về giao đất, cho thuê đất ở nước ta - thực trạng và giải pháp hoàn thiện*" do Ths Nguyễn Thị Dung được đăng tải trên trang http://vnclp.gov.vn/ct/cms/tintuc/Lists/ThucTienPhapLuot/View_Detail.aspx?ItemID=179.. Trên cơ sở kết quả nghiên cứu, bài viết này tóm tắt một số nội dung chủ yếu liên quan đến thực tiễn thi hành pháp luật về giao đất, cho thuê đất, những giải pháp hoàn thiện pháp luật về giao đất, cho thuê đất nhằm góp phần cung cấp thêm nguồn thông tin khoa học phục vụ việc nghiên cứu, sửa đổi bổ sung Luật đất đai năm 2003.

Thời gian qua, các bài viết được công bố về thực trạng hoạt động Nhà nước cho thuê đất có thể kể đến một số bài viết tiêu biểu sau đây:

- Các bài báo đăng trên các tạp chí chuyên ngành có liên quan đến hoạt động thuê đất như: " *Cần điều chỉnh thẩm quyền giao đất, cho thuê đất*" của Phùng Hương, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường , số 15/2001; " *Một số giải pháp giao đất, cho thuê đất*" của tác giả Phan Văn Thọ, Tạp chí Tài nguyên

và Môi trường, 5/2009; “*Đa dạng hóa quyền sở hữu đất đai, Những vấn đề cần bàn luận*”, TS. Nguyễn Ngọc Vinh, Đại học Kinh tế TP.HCM, Tạp chí Phát triển và hội nhập, Số 9 - tháng 03-04/2011; Báo cáo tổng hợp về “*chính sách đất đai Việt Nam: Hiện trạng và những thử thách chính*” của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam - năm 2008; “*Đăng ký giao dịch đảm bảo quyền thuê đất và quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hình thành từ vốn vay*”, Nguyễn Phương Linh, Tạp chí Ngân hàng, số 4/2004; “*Cải cách thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất. Nội dung mới trong Luật Đất đai năm 2003*”, Nguyễn Thị Nga, Tạp chí Luật học, số 2/2005.

- Bài viết về “*Quyền tài sản đa tầng đối với đất đai ẩn sau Hiến pháp 1992*” của tác giả Phạm Duy Nghĩa, Tạp chí Khoa học pháp lý được đăng tải trên http://www.hcmulaw.edu.vn/hcmulaw/images/stories/dhluat/tapchi/tckhplsoc_huyende-1-2011.pdf nghiên cứu về thực thi quyền định đoạt của Nhà nước đối với đất đai; phân tích và liệt kê các quyền sử dụng đất của doanh nghiệp, của nông hộ; các quyền phái sinh từ quyền sử dụng đất trong đó có quyền thuê và cho thuê đất. Qua sự phân tích của tác giả cho thấy ẩn sau sở hữu toàn dân về đất đai là một trật tự quyền tài sản đa tầng đã xuất hiện: “Bắt đầu với một quyết định hành chính về phân phối đất đai, ngay lập tức hình thành quyền tài sản mang tính loại trừ của một cá nhân hay tổ chức. Quyền sử dụng đất tuy chưa đạt tới sở hữu tư nhân song đã trở thành một quyền tài sản quan trọng”.

- Bài viết “*Thị trường hóa quan hệ đất đai và cần đề bảo đảm quyền tài sản của người sử dụng đất*” của Phạm Văn Võ được đăng tải trên trang http://www.hcmulaw.edu.vn/hcmulaw/images/stories/dhluat/tapchi/tckhplsoc_huyende-1-2011.pdf đã phân tích, đánh giá cơ sở khoa học và thực tiễn của thị trường hóa quan hệ đất đai ở Việt nam; những tác động tích cực của việc thị trường hóa quan hệ đất đai đến việc bảo đảm quyền tài sản của người sử dụng đất trên cơ sở những quy định của pháp luật hiện hành và thực tiễn áp dụng

- Bài viết về “*Giao đất, cho thuê đất đối với dự án sử dụng đất làm mặt bằng cơ sở sản xuất kinh doanh*” của Luật sư Lê Văn Đài được đăng tải

trên trang <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Giao-dat-cho-thue-dat-truong-hop-nao-can-dau-gia/20114/75093.vgp> đã đề cập đến các trường hợp giao đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá.

Đây là những công trình nghiên cứu về vấn đề giao đất, cho thuê đất tràn lan trong việc phát triển dự án công nghiệp, dịch vụ, dự án đô thị...đôi với đất lúa đang đặt ra nhiều vấn đề có liên quan đến an ninh lương thực, bảo đảm an sinh xã hội. Các bài báo này cũng nghiên cứu việc điều chỉnh việc phân cấp, thẩm quyền trong giao đất, cho thuê đất; chỉ ra những hạn chế của vấn đề giao đất tràn lan và thẩm quyền phân cấp không hợp lý trong lĩnh vực giao đất, cho thuê đất đối với lĩnh vực sản xuất - kinh doanh. Ngoài ra, các bài báo này cũng phân tích những bất cập trong việc quy định quyền sở hữu đất đai ở Việt Nam và đề xuất một số hướng tiếp cận cho vấn đề này. Vấn đề sở hữu và sử dụng đất cũng đã được phân tích, đánh giá từ các chế định về quyền của người sử dụng đất, quyền của Nhà nước, quan hệ giữa thực thi chính sách của các đối tượng sử dụng và cơ quan quản lý nhà nước các cấp (Báo cáo tổng hợp “*Chính sách đất đai Việt Nam: Hiện trạng và những thử thách chính*” của Ngân hàng thế giới tại Việt Nam - năm 2008); “*Đăng ký giao dịch đảm bảo quyền thuê đất và quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất hình thành từ vốn vay*” của Nguyễn Phương Linh, Tạp chí Ngân hàng, số 4/2004; “*Cải cách thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất. Nội dung mới trong Luật Đất đai năm 2003*” của Nguyễn Thị Nga, Tạp chí Luật học, số 2/2005.

Đây là những công trình nghiên cứu về thực trạng giao đất, cho thuê đất tràn lan trong việc phát triển dự án công nghiệp, dịch vụ, dự án đô thị...đôi với đất lúa ở các địa phương và đặt ra nhiều vấn đề có liên quan đến an ninh lương thực, bảo đảm an sinh xã hội. Các bài báo này cũng nghiên cứu sự điều chỉnh việc phân cấp thẩm quyền trong giao đất, cho thuê đất; chỉ ra những hạn chế của vấn đề giao đất tràn lan và thẩm quyền phân cấp không hợp lý trong lĩnh vực giao đất, cho thuê đất đối với lĩnh vực sản xuất - kinh doanh. Ngoài ra, các bài báo này cũng phân tích những bất cập trong việc quy định quyền

sở hữu đất đai ở Việt Nam và đề xuất một số hướng tiếp cận cho vấn đề này. Vấn đề sở hữu và sử dụng đất cũng đã được phân tích, đánh giá từ các chế định về quyền của người sử dụng đất, quyền của Nhà nước, quan hệ giữa thực thi chính sách của các đối tượng sử dụng và cơ quan quản lý nhà nước các cấp (Báo cáo tổng hợp “*Chính sách đất đai Việt Nam: Hiện trạng và những thử thách chính*” của Ngân hàng thế giới tại Việt Nam - năm 2008). Đặc biệt báo cáo chỉ ra có sự chồng chéo về quyền của chủ thể sử dụng đất và quyền của chủ thể sở hữu, các tác giả cho rằng các quyền của chủ thể sử dụng dễ bị tổn thương bởi chính sách thu hồi đất. Điều này sẽ dẫn tới hư quyền và dễ xảy ra xung đột về kinh tế.

Tuy nhiên, các công trình này mới chỉ dừng lại ở việc phân tích thực trạng của giao đất, cho thuê đất trên cơ sở đánh giá, điều tra, khảo sát ở một số vùng dân tộc thiểu số, hoặc giao đất, cho thuê đất nhằm xây dựng cơ sở hạ tầng mà chưa đề cập sâu có hệ thống, toàn diện pháp luật về thuê đất như: quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ thuê đất, tính chất của quan hệ thuê đất, cơ sở pháp lý của quan hệ thuê đất cũng như giải pháp hoàn thiện chế định về thuê đất nhằm hoàn thiện pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay. Nhưng đây là những công trình có ý nghĩa đối với đề tài luận án, kết quả nghiên cứu của các công trình này giúp cho việc đánh giá thực trạng thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất cũng như những giải pháp hoàn thiện chế định pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay.

1.1.3. Tình hình nghiên cứu trên thế giới

Hầu hết các quốc gia trên thế giới hiện nay đều xác lập mô hình đa sở hữu về đất đai. Đó là vừa thừa nhận sở hữu đất đai của tư nhân, vừa thừa nhận đất đai thuộc sở hữu của Nhà nước. Chủ sở hữu đất đai có đầy đủ 03 quyền năng, bao gồm chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đất đai. Đất đai thuộc sở hữu tư nhân nên chủ sở hữu có toàn quyền định đoạt về mua bán, chuyển

nhượng và cho thuê đất đai. Quan hệ cho thuê đất được điều chỉnh bởi pháp luật dân sự.

Liên quan đến đề tài, trên thế giới có một số công trình, bài viết nghiên cứu về pháp luật đất đai cũng đã đề cập đến hình thức cho thuê đất ở mức độ nhất định, cụ thể như sau:

- Cuốn sách “*Gourcebook on Land law*” của SH Goo Cavendish, publishing limited London, Sydney, 2001. Đây là công trình nghiên cứu về sự hình thành và phát triển của về pháp luật đất đai của Australia và có sự liên hệ với Vương Quốc Anh (hai quốc gia đều tồn tại chế độ sở hữu kép về đất đai, về hình thức đất đai thuộc sở hữu của Nữ hoàng Anh², người sử dụng đất thuê đất của Nữ hoàng và trong thời hạn thuê đất, họ có quyền mua bán, cho thuê lại đất đai). Theo đó, nếu người có quyền sở hữu đất đai đồng nghĩa có quyền được thuê đất và cho thuê đất theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, nội dung pháp luật về thuê đất trong cuốn sách này được đề cập rất ít, chủ yếu mô tả về hình thức cho thuê đất vừa là đối tượng của sở hữu vừa trở thành một công cụ để cải thiện mối quan hệ cạnh tranh sản xuất (đối tượng của nền kinh tế thị trường). Những chính sách cũng như quy định của pháp luật về quan hệ thuê đất, thẩm quyền cho thuê đất, quyền và nghĩa vụ các bên trong quan hệ thuê đất, tính chất của quan hệ thuê đất... chưa được đề cập cụ thể trong cuốn sách này. Tuy nhiên, đây là công trình có ý nghĩa giúp luận án bổ sung thêm lý luận về thực thi quyền sở hữu đất đai (trong đó có quyền sử dụng thông qua các quy định về thuê đất), từ đó tác giả có thể liên hệ về chế độ sở hữu đất đai ở nước ta và gợi mở hướng hoàn thiện pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay.

- Cuốn sách “*Who owns China’s land? Property rights and Deliberate Institutional Ambiguity*” của Peter Ho, 2001. Tác phẩm này, chủ yếu đề cập đến chế độ sở hữu đất đai tại Trung Quốc, trong đó có nội dung về quyền sử dụng đất thông qua hình thức thuê đất. Trung Quốc chấp nhận quan hệ cho thuê đất là một hình thức bảo vệ nguồn tài nguyên đất như một tài sản quốc

² Trừ những phần đất thuộc sở hữu của người bản địa thổ dân ở Australia

gia thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước quản lý, nhưng sử dụng hình thức cho thuê tư nhân và tập thể với tất cả những quyền lợi hợp pháp của mình, nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức sản xuất và việc sử dụng mảnh đất của mình một cách kinh tế. Tuy nhiên, nội dung này được tác giả đề cập rất ít, chủ yếu giới thiệu về hoạt động cho thuê đất với tư cách là quyền của người sử dụng đất.

Phân tích luật pháp của nước ngoài về chế độ sở hữu đất đai đã tạo điều kiện cho luận án làm sáng tỏ những biện pháp cơ bản, giúp điều tiết mối quan hệ về đất đai có những đặc thù riêng của mình trong sự so sánh với quyền dân sự khác.

1.2. Đánh giá kết quả của các công trình nghiên cứu có liên quan trực tiếp đến đề tài luận án

1.2.1. Về cơ sở lý luận của thuê đất và pháp luật về thuê đất

Ở nước ta, nghiên cứu cơ sở lý luận pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất không phải là vấn đề mới, nhưng nội dung cũng như số lượng các công trình nghiên cứu về vấn đề này còn rất hạn chế. Tuy nhiên, qua khảo cứu các công trình khoa học, các bài viết về pháp luật về cho thuê đất ở trong nước cho thấy các tác giả mới nghiên cứu từng khía cạnh đơn lẻ của vấn đề thuê đất mà chưa nghiên cứu một cách toàn diện, hệ thống về quan hệ cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Hầu hết, các tác giả mới chỉ dừng lại nghiên cứu về hoạt động thuê đất được coi như một quyền sử dụng đất và là quyền về tài sản theo quy định của Bộ Luật Dân sự năm 2005. Theo Ts. Lê Xuân Bá của Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương thì *“Quyền sử dụng đất là một bộ phận cấu thành của quyền sở hữu đất. Thông qua việc được độc quyền giao đất, cho thuê đất, Nhà nước trao cho người sử dụng đất thực hiện trong thời hạn thuê đất, nhận giao đất những quyền và nghĩa vụ nhất định, trong đó có sự phân biệt theo loại đất, theo đối tượng (người) sử dụng đất, theo hình thức thuê hoặc giao đất ; Luận văn thạc sĩ " Pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất" năm 2006 của Ths.Trần Trọng Bình nghiên cứu vấn đề lý luận về quan hệ thuê đất giữa*

Nhà nước và người thuê đất cũng chỉ mang tính khái quát chung về các quy định của Luật hiện hành liên quan đến hoạt động cho thuê đất mà chưa làm rõ được khái niệm, đặc điểm, vai trò pháp luật thuê đất, nguyên tắc điều chỉnh của pháp luật về thuê đất trong quan hệ này. Tuy nhiên, đây là tài liệu có giá trị tham khảo hữu ích cho Chương 2 của luận án về quá trình hình thành chế định của pháp luật về thuê đất.

Mặc dù, có một số công trình, bài viết, luận án tiến sĩ, luận văn thạc sĩ có đề cập đến thực trạng giao đất, cho thuê đất, chính sách cho thuê đất, pháp luật về cho thuê đất, nhưng mục đích và cách tiếp cận khác nhau, nên về khoa học còn tồn tại những nội dung chưa được giải quyết như sau:

- Do phạm vi, đối tượng, phương pháp tiếp cận khác nhau, nên các công trình này chưa xây dựng được lý luận toàn diện về thuê đất. Chưa làm rõ được đặc trưng của quan hệ thuê đất, quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ thuê đất; sự khác nhau giữa giao đất có thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất; nhu cầu điều chỉnh của pháp luật đối với quan hệ thuê đất. Sự khác nhau trong quy định giữa Luật đất đai, Bộ luật dân sự về quyền sử dụng đất: thuê đất là quyền tài sản và được bảo vệ như quyền sở hữu (Bộ luật dân sự 2005) thì theo quy định của pháp luật về đất đai vẫn chưa coi quyền sử dụng đất (trong đó có thuê đất) vẫn chưa được đối xử như quyền về tài sản. Nếu quyền sử dụng đất là quyền tài sản, về nguyên tắc nó là tài sản của người sử dụng đất, khi Nhà nước cần lấy lại quyền sử dụng đất của người sử dụng đất đang sử dụng để sử dụng vào mục đích chung thì phải chuyển nhượng, trung mua, trung dụng theo Điều 23 của Hiến pháp 1992 và Luật trung mua, trung dụng tài sản mà không nên thu hồi như hiện nay. Ngoài ra, trường hợp phát sinh mâu thuẫn giữa Nhà nước và người sử dụng đất cần phải giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự theo đúng bản chất của tranh chấp về tài sản. Vì vậy, chưa đưa ra sự thống nhất về quyền sử dụng đất, khi nào được coi là quyền tài sản và được bảo vệ như quyền sở hữu.

1.2.2. Về thực trạng pháp luật thuê đất ở Việt Nam hiện nay

Trong hệ thống đề tài nghiên cứu khoa học, luận án, luận văn đánh giá thực trạng pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, có một số đề tài đã đề cập đến nội dung này. Luận văn thạc sĩ "*Pháp luật về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất đối với doanh nghiệp ở Việt Nam*", của tác giả Nguyễn Thị Thu Hiền đã nghiên cứu xuất phát từ tình hình hoạt động quản lý, sử dụng đất của các doanh nghiệp. việc giao đất, cho thuê đất dư dôi so với nhu cầu sử dụng đất thực sự tại một số doanh nghiệp dẫn đến việc lãng phí tài nguyên đất; chính sách giá đất quá cao; việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp còn nhiều vướng mắc về phương thức thanh toán. Tuy nhiên, pháp luật về thuê đất trong luận văn này được đề cập một cách mờ nhạt. Nhìn chung, qua tham khảo các công trình nghiên cứu khoa học, đề tài, luận án, luận văn đã liệt kê phần trên cho thấy, các tác giả chưa làm rõ những hạn chế của hoạt động cho thuê đất trong quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Dẫn vậy, qua một số công trình nghiên cứu đã thu thập được cho thấy, các tác giả đã phân tích, hệ thống một cách khá toàn diện về chính sách thuê đất, căn cứ cho thuê đất; hình thức cho thuê đất; thẩm quyền cho thuê đất; quy trình, thủ tục cho thuê đất; giá đất và thực trạng pháp luật của việc cho thuê đất.

Việc sử dụng phương pháp luật học so sánh, phân tích tổng hợp; một số công trình, bài viết về hoạt động thuê đất đã phân tích những hạn chế, bất cập của chính sách, pháp luật về thuê đất, thực tiễn áp dụng chế định này trong các quan hệ đất đai như: giao đất, cho thuê đất; pháp luật dường như chưa có phân biệt một cách sâu sắc, thấu đáo sự khác nhau giữa bản chất của hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất, chưa làm sáng tỏ tính chất của quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất và các căn cứ pháp lý để điều chỉnh quan hệ này. Đây là những tư liệu rất quan trọng và có ý nghĩa trong quá trình hoàn thiện luận án.

- Việc sử dụng phương pháp tổng thuật liệt kê, các công trình, bài viết đã đưa ra một bức tranh toàn cảnh tương đối đa dạng về quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về thuê đất trong thời gian qua. Mặc dù từ khi ra đời, có những hạn chế nhất định nhưng xét trong từng giai đoạn cụ thể có thể nói chế định cho thuê đất dường như đã đáp ứng được nhu cầu của xã hội, tạo khung pháp lý để phát huy nguồn lực đất đai trong phát triển kinh tế - xã hội.

- Việc sử dụng phương pháp hệ thống hóa, so sánh, phân tích các công trình, bài viết đã đề cập đến khung pháp lý của hình thức thuê đất. Theo quy định của pháp luật hiện hành thì hoạt động thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất được điều chỉnh bằng nhiều loại văn bản pháp luật khác nhau. Thuê đất là hình thức Nhà nước hoặc chủ sử dụng đất tạm chuyển quyền sử dụng đất của mình cho các chủ thuê đất thông qua hợp đồng thuê đất phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành. Pháp luật Việt nam hiện hành quy định thuê đất là một trong những hình thức xác lập quyền sử dụng đất của người sử dụng đất, - quyền tài sản và được bảo vệ như quyền sở hữu (Bộ luật dân sự năm 2005). Do đó, ngoài sự điều chỉnh của pháp luật đất đai, thuê đất chịu sự điều chỉnh bởi Luật Doanh nghiệp hoặc Luật Dân sự và các luật chuyên ngành khác có liên quan. Những công trình, bài báo đã đánh giá thực trạng pháp luật đưa đến một cái nhìn đa chiều về thuê đất như hình thức, nội dung điều chỉnh của pháp luật hiện hành một cách hợp lý, logic.

Pháp luật đất đai nói chung và chế định thuê đất còn chưa thống nhất giữa luật chung và luật chuyên ngành,; các quy định về thuê đất thiếu đồng bộ, thiếu ổn định, chưa rõ ràng và minh bạch nên đã tạo ra những kẽ hở cho các nhà đầu tư nợ, chậm nộp tiền thuê đất, để đất bỏ hoang, lãng phí trong khi người nông dân không có đất để sản xuất. Từ khi ban hành cho đến nay, Luật Đất đai đã trải qua rất nhiều lần sửa đổi, bổ sung vào các năm 1993, 2001, 2003, chế định thuê đất đã có những thay đổi và bổ sung cho phù hợp với sự thay đổi của kinh tế-xã hội và những văn bản pháp luật khác có liên quan như Luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp ... Tuy nhiên, do những hạn chế về thời gian

cũng như phạm vi, đối tượng nghiên cứu, nên số lượng công trình nghiên cứu pháp luật về thuê đất và góp vốn bằng quyền sử dụng đất chưa nhiều. Những chế định khác của Luật đất đai như chuyển nhượng, thế chấp, đấu giá, thừa kế quyền sử dụng đất (QSDĐ) thì đã có nhiều công trình nghiên cứu. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống, toàn diện và chuyên sâu pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay trên các phương diện lý luận và thực tiễn.

Những nghiên cứu chỉ dừng lại ở việc phản ánh, phân tích, luận giải, nêu thực trạng và chỉ ra những hạn chế của pháp luật hiện hành về thuê đất mà chưa luận giải lý do, chưa đi sâu và phân tích những nguyên nhân dẫn đến hạn chế của pháp luật về thuê đất. Chưa có sự khảo sát hoạt động thuê đất một cách toàn diện như: kết quả của bên thuê và bên cho thuê đất (ưu điểm, vướng mắc, nguyên nhân...).

- Một số công trình, bài viết phân tích về thực trạng giao đất, cho thuê đất dưới góc độ quản lý nhà nước về đất đai. Một số nghiên cứu, khảo sát ở một hoặc một số địa phương nhất định về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chính sách cho thuê đất áp dụng chỉ trong phạm vi nhất định (các vùng dân tộc thiểu số, doanh nghiệp liên doanh, các khu công nghiệp, khu chế xuất, đối với dự án đầu tư cơ sở hạ tầng). Chưa khảo sát đánh giá tính hiệu quả của hoạt động thuê đất trong phạm vi rộng, những vướng mắc gì diễn ra trong quá trình thuê đất của các bên trong quan hệ thuê đất, kết quả từ hoạt động thuê đất ra sao.

1.2.3. Về các giải pháp, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thuê đất

Một số nghiên cứu đã đề cập đến những hạn chế trong giao đất, cho thuê đất và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện, nhưng chưa đi sâu và chỉ rõ những hạn chế của pháp luật về thuê đất; đưa ra những giải pháp này còn khác nhau; thậm chí còn trái ngược nhau. Điều này cho thấy nhu cầu nghiên cứu một cách toàn diện, tổng thể cả về lý luận cũng như thực tiễn áp dụng trong thời gian qua trên cơ sở quan điểm, đường lối của Đảng về chính sách thuê đất trong điều kiện kinh tế thị trường nói riêng và trong điều kiện hội

nhập quốc tế nói chung là cần thiết. Hơn nữa, các nghiên cứu được công bố dường như đề cập một cách toàn diện, hệ thống về hướng hoàn thiện pháp luật về đất đai cũng như các giải pháp điều chỉnh mối quan hệ pháp luật về cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

1.2.4. Những vấn đề đặt ra trong nghiên cứu đề tài luận án

Từ việc đánh giá các kết quả nghiên cứu của những công trình khoa học có liên quan đã được công bố đặt ra cho nghiên cứu sinh những vấn đề tiếp tục nghiên cứu sau đây:

- Trên cơ sở phân tích khoa học khái niệm thuê đất đã có từ đó bổ sung đưa ra khái niệm, quan niệm về thuê đất, đặt trong mối quan hệ giữa quyền của người sử dụng đất với pháp luật về tài sản và chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Cần hệ thống hóa, xây dựng khung lý luận toàn diện trên cơ sở tiếp tục hoàn thiện và làm sâu sắc thêm những vấn đề lý luận về thuê đất.

- Trên cơ sở những nghiên cứu trước đây, luận án tiếp tục nghiên cứu giải quyết những vấn đề tồn tại, hạn chế; trên cơ sở lý luận và khảo sát thực tế đề ra những phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất, khắc phục những bất cập, hạn chế cả về lý luận cũng như pháp luật thực định nhằm phát huy nguồn lực đất đai trong phát triển kinh tế-xã hội, những giải pháp đưa ra đặt trong mối liên hệ với Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 06/11/2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

1.3. Cơ sở lý thuyết của đề tài

1.3.1. Lý thuyết nghiên cứu

Lý thuyết nghiên cứu là quan điểm, học thuyết về sự vận động của quan hệ sở hữu đất đai trong nền kinh tế thị trường; lý thuyết về sự phát triển của thị trường bất động sản và mối quan hệ biện chứng giữa pháp luật và quan hệ kinh tế, đặc biệt là về vai trò điều chỉnh, kiến tạo của pháp luật đối với các quan hệ kinh tế mà quan hệ đất đai là một bộ phận quan trọng, cốt lõi.

1.3.2. Các giả thuyết nghiên cứu

Việc nghiên cứu pháp luật về cho thuê đất dưới góc độ lý luận và thực tiễn nhằm phân tích, luận giải cho một số giả thuyết nghiên cứu cơ bản sau đây:

Thứ nhất, việc tiếp cận đất đai thông qua hình thức Nhà nước cho thuê đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (gọi chung là người sử dụng đất) đang đứng trước những khó khăn, bất cập do chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai và những bất cập này bắt nguồn từ những quy định của pháp luật về cho thuê đất.

Thứ hai, Nhà nước cho thuê đất có những đặc thù riêng mà pháp luật hiện hành cần đặc biệt chú ý nhằm đảm bảo cho các chủ thể sử dụng đất có cơ hội bình đẳng, công khai, minh bạch và dân chủ trong tiếp cận đất đai cho những mục đích sử dụng đất khác nhau và từ đó góp phần nâng cao tính hấp dẫn của môi trường đầu tư; đồng thời, mang lại hiệu quả sử dụng đất.

Thứ ba, việc hoàn thiện các quy định của pháp luật hiện hành về cho thuê đất phải đảm bảo tuân thủ các quy luật của nền kinh tế thị trường nói chung và thị trường bất động sản nói riêng nếu muốn mang lại hiệu quả và đáp ứng nhu cầu hội nhập quốc tế.

1.3.3. Câu hỏi nghiên cứu

Thứ nhất, nội hàm của khái niệm Nhà nước cho thuê đất bao gồm những vấn đề gì? So với hình thức người sử dụng đất cho thuê lại đất thì Nhà nước cho thuê đất có những đặc trưng gì? Những đặc trưng này đặt ra yêu cầu gì khi xây dựng và thực thi pháp luật về cho thuê đất?

Thứ hai, các quy định của pháp luật về cho thuê đất được xây dựng dựa trên cơ sở lý luận nào? Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai chi phối như thế nào đến các quy định về cho thuê đất?.

Thứ ba, các quy định của pháp luật hiện hành về cho thuê đất ảnh hưởng tích cực hay tiêu cực đối với quá trình vận hành của nền kinh tế thị trường nói chung và thị trường bất động sản nói riêng?. Những nguyên nhân của các tác động tiêu cực?.

Thứ tư, những yêu cầu nào của kinh tế thị trường, của thị trường BĐS cần được đáp ứng khi xây dựng các quy định của pháp luật về cho thuê đất?

Thứ năm, định hướng nào và giải pháp nào cho việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về cho thuê đất trong điều kiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai và sự phát triển kinh tế thị trường, mở rộng hội nhập quốc tế của Việt Nam?.

1.4. Về hướng tiếp cận của đề tài và các phương pháp nghiên cứu

Thứ nhất, hướng tiếp cận của luận án là phân tích và đánh giá toàn diện các vấn đề từ thể chế, thiết chế đến những thực tiễn xây dựng và thực thi pháp luật về cho thuê đất.

Thứ hai, các phương pháp nghiên cứu cụ thể bao gồm:

- Cơ sở phương pháp luận nghiên cứu của đề tài luận án là lý luận của Chủ nghĩa Mác - Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp quyền; đặc biệt là tư tưởng thượng tôn pháp luật của Bác Hồ.

Cùng với cơ sở phương pháp luận nêu trên, chủ nghĩa duy vật biện chứng, chủ nghĩa duy vật lịch sử, phép biện chứng duy vật xem xét, tìm hiểu nguồn gốc, bản chất sự vật đặt trong sự vận động, biến đổi của sự vật, hiện tượng và các quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về việc xây dựng, đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới; đồng thời, kế thừa, tiếp thu có chọn lọc lý thuyết về vật quyền trong lĩnh vực đất đai của các nhà khoa học trong và ngoài nước làm căn cứ khoa học cho việc nghiên cứu. Đây cũng là cơ sở lý luận có vai trò to lớn trong việc xác định phương hướng, phương thức thực hiện, cụ thể hóa nội dung tư tưởng nêu trên vào thực tiễn áp dụng pháp luật.

Đây chính là tư tưởng chủ đạo, xuyên suốt luận án, là chỗ dựa phương pháp luận mà luận án làm căn cứ xem xét sự vật, hiện tượng đang diễn ra. Trên cơ sở đó, luận án giải quyết các vấn đề cụ thể để tổng hợp, đánh giá kết quả ... làm tiêu chí đưa ra phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về cho thuê đất.

Từ đó, chủ thuyết làm nền tảng và xuyên suốt quá trình nghiên cứu của luận án là trên cơ sở nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nghiên cứu, tìm kiếm và thiết kế cho được một chế độ pháp lý về đất đai dân chủ, công khai, minh bạch, có trách nhiệm giải trình cao nhằm một mặt bảo đảm quyền tiếp cận đất đai của người sử dụng đất công bằng, dân chủ, công khai, minh bạch, thuận tiện, an toàn và dung pháp luật đáp ứng yêu cầu của cơ chế thị trường; mặt khác, tạo cơ sở pháp lý vững chắc để Nhà nước thực hiện quản trị đối với đất đai đạt hiệu quả cao, chống được tham nhũng, tiêu cực trong quản lý đất đai. Đồng thời, đề cao ý nghĩa, vai trò của pháp luật về cho thuê đất ở Việt Nam.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Pháp luật về thuê đất là lĩnh vực quan trọng có ảnh hưởng sâu rộng tới vấn đề chính trị - kinh tế - xã hội của đất nước và tới đời sống của người dân. Hiện nay, đa số các quốc gia trên thế giới đều chú trọng đến lĩnh vực cho thuê đất và coi đó là một trong những hình thức để Nhà nước phân bổ đất đai nhằm quản lý và sử dụng đất đai có hiệu quả, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Ở Việt Nam, hình thức cho thuê đất được quy định trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành với tư cách đất đai là một loại tài sản đặc biệt của quốc gia, do Nhà nước thống nhất quản lý và là chủ sở hữu đại diện. Pháp luật về thuê đất là một trong những vấn đề thu hút sự quan tâm nghiên cứu không chỉ của giới luật học mà còn của các ngành và lĩnh vực khác ở nước ta như: địa chính, tài nguyên, môi trường, kinh tế.

Trong thời gian qua đã có một số công trình nghiên cứu, bài viết trong nước liên quan trực tiếp hoặc có liên quan đến đề tài nghiên cứu đã được công bố trên các tạp chí khoa học, báo cáo khoa học, đề tài nghiên cứu, luận án tiến sĩ, thạc sĩ được bảo vệ, các cuốn sách được xuất bản hoặc đăng tải trên các trang thông tin điện tử. Nhóm các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài bao gồm: các công trình nghiên cứu của ngành tài nguyên, môi trường, địa chính, kinh tế; các công trình nghiên cứu của luật học nghiên cứu pháp luật về thuê đất. Các nghiên cứu quy định của pháp luật về thuê đất mang tính chuyên sâu ở nước ta trong khoảng thời gian từ sau Luật Đất đai năm 1988 đến nay dường như không nhiều. Trong một số công trình nghiên cứu của tập thể và cá nhân trong nước, vấn đề quyền sử dụng đất trong đó có hình thức cho thuê đất ở Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới có được đề cập tới dưới dạng giới thiệu khái quát, hoặc nghiên cứu, điều tra, khảo sát như: Nghiên cứu về thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản tại Việt Nam, nghiên cứu về thực trạng sử dụng đất, về chính sách giao đất, cho thuê đất...

Các công trình ít nhiều đã bàn luận và đưa ra được những đánh giá, kiến nghị có giá trị. Tuy nhiên ở mức độ của bài viết, bài báo, luận văn thạc sĩ, đề tài cũng mới chỉ đề cập một cách chung chung hoặc một phạm vi nhỏ của pháp luật về thuê đất mà chưa có công trình nào nghiên cứu một cách sâu sắc, toàn diện, có hệ thống về những vấn đề pháp lý của quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

Chương 2

LÝ LUẬN VỀ THUÊ ĐẤT

VÀ PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM

2.1. Một số vấn đề lý luận về thuê đất

2.1.1. Quan niệm về thuê đất, cho thuê đất

Thuê đất là một hoạt động phổ biến hiện nay không chỉ trên thế giới mà còn diễn ra rất sôi động ở Việt Nam. Thuê đất là một hiện tượng tất yếu trong nền kinh tế thị trường vì các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân mong muốn khai thác hiệu quả tối đa lợi ích từ việc sử dụng đất thuê. Mặt khác, thuê đất cũng là một trong những hình thức giúp Nhà nước thực hiện chức năng phân bổ đất đai hợp lý, hiệu quả thông qua các hình thức: giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...

Tuy nhiên, đất đai không chỉ là tư liệu sản xuất đặc biệt mà còn là một loại tài sản của quốc gia. Vì vậy, những hoạt động, giao dịch liên quan đến đất đai, trong đó có thuê đất cũng phải tuân thủ theo những quy định mang tính đặc thù, không như thuê những loại tài sản thông thường khác. Để phân tích khái niệm và bản chất của thuê đất, trước hết cần tìm hiểu về khái niệm thuê và cho thuê, từ đó rút ra được thuê đất, cho thuê đất khác với thuê, cho thuê các tài sản thông thường khác.

Theo Từ điển Tiếng Việt, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2011 [79, tr732], thuê là một hoạt động giao dịch mang tính chất của một hợp đồng, theo đó một người giao một vật cho một người khác sử dụng trong một thời hạn hoặc thực hiện một công việc theo yêu cầu của một người khác, với điều kiện được trả một số tiền. Hợp đồng thuê có đối tượng là một vật được gọi là hợp đồng thuê tài sản. Hợp đồng thuê tài sản được lý giải bởi tính chất các quyền của các bên trong hợp đồng thuê đối với tài sản thuê; người cho thuê vẫn là chủ sở hữu tài sản, người thuê chỉ có quyền sử dụng tài sản, vì vậy hợp đồng thuê phải có thời hạn.

Cho thuê là việc chủ sở hữu một tài sản giao cho người khác sử dụng trong một thời gian xác định dựa trên một hợp đồng thuê tài sản. Còn người sử dụng phải trả một khoản tiền nhất định cho chủ sở hữu. Hết thời hạn, chủ sở hữu thu hồi hoặc bán phần còn lại giá trị của tài sản đó. Chủ tài sản được gọi là người cho thuê, người sử dụng tài sản gọi là người thuê, tiền phải trả được gọi là tiền thuê

.Cũng như các loại tài sản khác, đất đai được coi như một loại hàng hóa - quyền sử dụng tài sản. Tuy nhiên, ở Việt Nam, đất đai là một loại tài sản đặc biệt thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu; pháp luật chỉ cho phép người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất (do tính chất, chức năng, vai trò của nó trong sự tồn tại và phát triển của mỗi quốc gia) nên quyền sử dụng đất đai cũng được coi là quyền sử dụng tài sản đặc biệt. Pháp luật Việt Nam hiện nay quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân và chỉ có hai phương thức để chuyển giao đất từ Nhà nước sang cho người sử dụng đó là giao đất và cho thuê đất. Nếu sử dụng đất vì mục đích sản xuất kinh doanh thì tương ứng với mỗi phương thức chuyển giao đất, người sử dụng sẽ phải thực hiện một loại nghĩa vụ tài chính nhất định. Theo quy định của Hiến pháp 2013, đất đai ở Việt Nam thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Hộ gia đình, cá nhân, tổ chức... được Nhà nước giao đất, cho chủ sở hữu, Nhà nước có thể lấy lại quyền sử dụng đất của họ thông qua hoạt động thu hồi đất. Nhà nước là chủ sở hữu đất đai nhưng đồng thời cũng là chủ thể của quyền lực công. Nhà nước đã sử dụng quyền lực công như một công cụ để thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu.

Hiến pháp năm 2013 quy định “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý” (Điều 54 Hiến pháp 2013). Theo quy định này, Nhà nước trở thành đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thực hiện các quyền năng của một chủ sở hữu: quyền chiếm hữu,

quyền sử dụng và quyền định đoạt. Tuy nhiên, trên thực tế, Nhà nước không trực tiếp quản lý và khai thác lợi ích trên từng thửa đất mà thực hiện phân phối và phân phối lại đất đai cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất bảo đảm cho đất đai được sử dụng đúng mục đích, hiệu quả, hợp lý và tiết kiệm. Một trong những hình thức phân phối và phân phối lại đất đai của Nhà nước là cho thuê đất. *Theo nghĩa này, có thể hiểu việc Nhà nước cho thuê đất là Nhà nước trao quyền cho người có nhu cầu sử dụng đất bằng hợp đồng thuê đất. Khái niệm thuê đất ở đây được hiểu là thuê quyền sử dụng đất.*

Khác với hầu hết các quốc gia khác trên thế giới, Việt Nam không thừa nhận đa dạng hóa các hình thức sở hữu đối với đất mà quy định toàn bộ đất đai thuộc sở hữu toàn dân. Như vậy, các chủ thể sử dụng đất hiện đang trực tiếp khai thác đất thì có những quyền năng và tư cách pháp lý gì. Xuất phát từ việc chủ sở hữu và người khai thác tài sản là hai chủ thể khác nhau mà khái niệm quyền sử dụng đất được hình thành và tách bạch rõ với sở hữu đất.

Ở Việt Nam, cho đến nay, trong tất cả các văn bản pháp luật liên quan đến đất đai chưa có một khái niệm nào về thuê đất mà chỉ có khái niệm về thuê quyền sử dụng đất được quy định trong Luật Đất đai năm 1993 như sau: “Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất có quyền cho thuê quyền sử dụng đất” (Điều 3). Quyền này chỉ được thực hiện trong thời hạn giao đất và sử dụng đúng mục đích đất được giao. Tuy nhiên, việc cho thuê quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai năm 1993 rất hạn chế, theo đó, người sử dụng đất chỉ được thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để trồng cây hàng năm, nuôi trồng thủy sản của hộ gia đình, cá nhân sử dụng do hoàn cảnh gia đình neo đơn, khó khăn do chuyển sang làm nghề khác nhưng chưa ổn định hoặc thiếu sức lao động với thời hạn không được vượt quá 3 năm. Trường hợp đặc biệt, thời hạn cho thuê đất có thể kéo dài hơn do Chính phủ quy định. Tiếp đó, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 được ban hành và mở rộng phạm vi, đối tượng thuê quyền sử dụng đất bao gồm:

1. Thuê quyền sử dụng đất trong thời hạn thuê đất của hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm, nếu thời hạn thuê đất đã được trả tiền còn ít nhất là 5 năm. Việc cho thuê lại chỉ được thực hiện khi đất đó đã được đầu tư theo dự án hoặc theo đơn xin thuê đất và người thuê lại phải sử dụng đất đúng mục đích.

2. Thuê quyền sử dụng đất gắn liền với công trình kiến trúc, với kết cấu hạ tầng được xây dựng trên đất đó của tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất.

3. Thuê lại quyền sử dụng đất trong thời hạn thuê của tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất mà đã trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc đã trả trước tiền thuê đất cho nhiều năm mà thời hạn thuê đất đã được trả tiền còn lại ít nhất là 5 năm. Việc thuê lại chỉ được thực hiện khi đất đó đã được đầu tư theo dự án và người thuê lại phải sử dụng đất đúng mục đích.

Luật Đất đai năm 2003 ra đời thay thế Luật Đất đai năm 1993 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998; Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2001 tiếp tục mở rộng phạm vi và quy định cụ thể hơn về việc thuê quyền sử dụng đất, theo đó, người sử dụng đất được quyền: Cho thuê quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc, kết cấu hạ tầng đã được xây dựng gắn liền với đất; Cho thuê lại đất đã được xây dựng xong kết cấu hạ tầng trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng, kinh doanh kết cấu hạ tầng tại khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế. Luật Đất đai năm 2013 ra đời quy định khái niệm về thuê đất; cụ thể: “Nhà nước cho thuê quyền sử dụng đất (sau đây gọi là Nhà nước cho thuê đất) là việc Nhà nước quyết định trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất thông qua hợp đồng cho thuê quyền sử dụng đất.

Như vậy, ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý nên khái niệm thuê đất và cho thuê đất theo quy định của pháp luật Việt Nam được hiểu là thuê và cho thuê quyền sử dụng đất chứ

không phải là một loại thuê tài sản thông thường. Có nhiều quan điểm và cách tiếp cận khái niệm quyền sử dụng đất khác nhau ở Việt Nam. Theo Ts. Lê Xuân Bá - Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương thì “*Quyền sử dụng đất là một bộ phận cấu thành của quyền sở hữu đất. Thông qua việc được độc quyền giao đất, cho thuê đất, Nhà nước trao cho người sử dụng đất thực hiện trong thời hạn thuê đất, nhận giao đất những quyền và nghĩa vụ nhất định, trong đó có sự phân biệt theo loại đất, theo đối tượng (người) sử dụng đất, theo hình thức thuê hoặc giao đất*” [1, Tr 83]. Còn theo PGS.TS Nguyễn Quang Tuyên của Trường Đại học Luật Hà Nội thì “*Quyền sử dụng đất*” là *quyền khai thác các thuộc tính có ích của đất đai để phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế của đất nước*” [77, Tr92].

Từ góc độ lý luận, quyền sử dụng nói chung là một trong ba quyền năng thuộc nội dung của quyền sở hữu. Quyền sở hữu bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. Xét về bản chất, quyền sử dụng là quyền khai thác công dụng và khai thác những lợi ích vật chất của tài sản trong phạm vi pháp luật cho phép.

Như vậy, quyền sử dụng đất được hiểu bao gồm *quyền khai thác các thuộc tính có ích của đất* là quyền sử dụng đất ở trạng thái tĩnh và *quyền khai thác các lợi ích vật chất từ đất* - là quyền sử dụng đất ở trạng thái động.

Ở trạng thái tĩnh, quyền sử dụng đất có thể được hiểu đơn thuần là việc khai thác các thuộc tính lý, hóa, độ màu mỡ hay khai thác các lợi thế tự nhiên như vị trí, điều kiện thổ nhưỡng, khí hậu của đất. Đơn giản hơn, đó chỉ là việc con người thu về những giá trị kinh tế, văn hóa từ việc khai thác những thuộc tính trên của đất.

Ở trạng thái động, quyền sử dụng đất được hiểu rộng hơn rất nhiều.

Trên thực tế, quyền sử dụng đất trong trường hợp này được thực hiện thông qua các quyền năng phái sinh khác mà chủ sở hữu trao cho chủ sử dụng đất như quyền thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất như chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê, thừa kế, thế chấp... Ngay cả trong trường hợp

người sử dụng đất thực hiện các giao dịch mang tính song phương hay đơn phương, thể hiện ý chí của mình một cách tuyệt đối trong việc lựa chọn và thực hiện giao dịch đi chăng nữa thì đó vẫn không phải là quyền định đoạt. Xét về bản chất, việc người sử dụng đất được tự do ý chí tuyệt đối như ví dụ trên hoàn toàn chỉ là việc họ đang hưởng các quyền của chủ sử dụng đất mà thôi, hoàn toàn không phải quyền định đoạt. Pháp Luật đất đai Việt Nam qua các thời kỳ đã chứng minh điều đó. Luật Đất đai 1987 về cơ bản hạn chế việc thực hiện các giao dịch đất đai của người sử dụng đất, cụ thể như nghiêm cấm việc mua bán, chuyển nhượng đất đai, phát canh thu tô dưới mọi hình thức (Điều 5). Luật Đất đai 1993 đã mở rộng hơn quyền của chủ sử dụng bằng việc thừa nhận cho họ được thực hiện các giao dịch gồm chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp bằng quyền sử dụng đất. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 và năm 2001 bổ sung quy định về quyền bảo lãnh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Đến Luật Đất đai hiện hành, người sử dụng lại được trao thêm quyền tặng cho. Hình dung một ngày nào đó, Luật Đất đai lại được ban hành mới và thu hẹp phạm vi thực hiện hoặc xóa bỏ hoàn toàn các loại giao dịch trên thì rõ ràng người sử dụng đất không thể tự do ý chí như ví dụ trên nữa. Điều đó chỉ ra rằng, việc thực hiện các quyền chuyển quyền hay thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất nói chung của người sử dụng chỉ là việc họ đang thực hiện các quyền mà chủ sở hữu quy định cho chủ sử dụng đất mà thôi. Và điều đó khẳng định thêm rằng quyền sử dụng đất ở Việt Nam hoàn toàn khác với quyền định đoạt, dù nó được thực hiện trực tiếp bởi chủ thể không phải chủ sở hữu. Khi thực hiện các giao dịch, đặc biệt là những giao dịch có đền bù trong điều kiện thị trường quyền sử dụng đất hiện nay thì không ít người sử dụng đã thu về được những lợi ích vật chất, kinh tế nhất định. Đó cũng chính là cách hiểu rộng hơn về khái niệm quyền sử dụng đất.

Là chủ sở hữu, Nhà nước có đầy đủ các quyền năng của chủ sở hữu, trong đó có quyền năng quan trọng nhất của chủ sở hữu quyền định đoạt.

Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai thông qua các phương thức sau:

- Quyết định mục đích sử dụng đất thông qua việc quyết định, xét duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất;
- Quy định về hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất;
- Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất;
- Định giá đất.

Với tư cách là một tổ chức quyền lực công, đồng thời là chủ sở hữu đối với đất đai, Nhà nước thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua các chính sách tài chính về đất đai như sau:

- Thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất;
- Thu thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ việc chuyển quyền sử dụng đất;
- Điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại.

Để đất đai được sử dụng có hiệu quả, thông qua pháp luật, Nhà nước quy định quyền sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân. Người sử dụng đất có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Những quy định trên chi phối đến hoạt động thuê đất với tính chất là thuê quyền sử dụng đất.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu: Cho thuê đất là hoạt động chuyển giao đất từ Nhà nước sang cho người sử dụng bằng một hợp đồng thuê đất dựa trên quyết định cho thuê đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, và người thuê đất phải trả tiền thuê đất cho Nhà nước trong thời gian thuê.

Trên thực tế, quyền định đoạt của người dân về đất đai không khác mấy so với quyền sở hữu tư nhân về đất đai ở các nước tư bản vì ngoài quyền sử dụng ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Nhà nước đã trao hầu hết

các quyền định đoạt tài sản cho người sử dụng đất. Nhà nước chỉ giữ lại quyền quy hoạch sử dụng đất và cưỡng chế thực hiện quy hoạch sử dụng đất, quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích và gia hạn sử dụng đất. Như vậy, sự không rõ ràng về quyền sở hữu và quyền sử dụng dẫn tới khả năng thực thi sai pháp luật. Về mặt pháp lý người dân chỉ có quyền sử dụng đất. Về mặt pháp lý, chúng ta không nói mua bán đất mà chỉ có chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhưng trên thực tế người dân thực hiện các giao dịch về mua bán. Điều này thể hiện bên bán giao vật (đất đai) để lấy tiền và bên mua trả tiền để lấy vật (đất đai). Mặt khác, cho dù quyền sử dụng đất được phát sinh trên cơ sở được Nhà nước - đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai - giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài thì người sử dụng đất vẫn có những quyền năng nhất định trong việc chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất v.v

2.1.2. Đặc điểm của thuê đất, cho thuê đất

Xét về mặt lý luận, thuê đất, cho thuê đất và giao đất đều là những căn cứ pháp lý làm phát sinh quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Điều này có nghĩa là thông qua hoạt động thuê đất, giao đất và cho thuê đất, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất đai (quyền được tiếp cận, khai thác đất đai nhằm mang lại một lợi ích vật chất nhất định). Tuy nhiên, thuê đất có một số đặc điểm khác với giao đất và cho thuê đất cụ thể:

Thứ nhất, thuê đất làm phát sinh quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trên cơ sở hợp đồng thuê đất; Trong khi đó, giao đất làm phát sinh quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân dựa trên quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (quyết định giao đất). Như vậy, đối với trường hợp giao đất thì việc xác lập quyền sử dụng đất phụ thuộc chủ yếu vào ý chí của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Điều này có nghĩa là không phải bất kỳ trường hợp nào người sử dụng đất có nhu cầu thì cũng được Nhà nước giao đất. Như vậy, giao đất thể hiện cơ chế “xin - cho” trong việc phân phối đất đai. Ngược lại, ở một chừng mực nhất định, thuê đất thể

hiện sự tự do thỏa thuận ý chí (nguyên tắc bình đẳng) giữa cơ quan có thẩm quyền cho thuê đất với người sử dụng đất.

Khái niệm “giao đất” xuất hiện ngay từ khi Luật Đất đai ra đời (Luật Đất đai năm 1987) và các luật tiếp theo: Luật đất đai năm 1993 (LDD 1993), LDD 2003 và LDD 2013. Tại Điều 1 LDD năm 1987 quy định: “ Nhà nước giao đất cho các nông trường, lâm nghiệp, xí nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và cá nhân để sử dụng ổn định, lâu dài. Nhà nước còn giao đất để sử dụng có thời hạn và tạm thời”. Nhà nước chỉ có hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất. Tuy nhiên, phải đến Luật Đất đai năm 2003 thì luật mới có quy định về khái niệm giao đất, theo đó giao đất được hiểu là “việc Nhà nước trao quyền sử dụng đất bằng quyết định hành chính cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất”. Đến LDD 2013, khái niệm giao đất được bổ sung đầy đủ hơn. Giao đất ở đây được hiểu là giao quyền sử dụng đất. “Nhà nước ban hành quyết định giao đất để trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất”(Khoản 7, Điều 3 LDD 2013). Như vậy, trong khái niệm này, Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất phải thông qua hai hoạt động của Nhà nước là “quyết định giao đất” và “ trao quyền sử dụng đất”. Theo Từ điển Tiếng Việt của Nhà xuất bản Đà Nẵng năm 2007, giao là đưa cho để nhận lấy và chịu trách nhiệm, còn trao là giao phó, trao quyền, trao nhiệm vụ. Giao đất dưới 2 hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất và giao đất không tiền sử dụng đất.

Như vậy, mục đích của giao đất là ổn định lâu dài, còn cho thuê đất phải gia hạn khi hết hạn nếu có nhu cầu.

Thứ hai, trong trường hợp thuê đất thì người sử dụng đất không phải nộp thuế sử dụng đất sau khi đã trả tiền thuê đất. Trong khi đó, đối với trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất thì người sử dụng đất sau khi nộp tiền sử dụng đất còn phải nộp thuế sử dụng đất trong thời hạn giao đất.

Thứ ba, trong mọi trường hợp thuê đất thì người sử dụng đất phải nộp tiền thuê đất; trong khi đó, đối với trường hợp giao đất không thu tiền sử dụng

đất thì khi được Nhà nước giao đất, người sử dụng đất không phải thực hiện nghĩa vụ tài chính nộp tiền sử dụng đất cho Nhà nước.

Thứ tư, cho thuê đất bao giờ cũng xác định cụ thể thời hạn thuê; trong khi đó, có những trường hợp Nhà nước giao đất không quy định cụ thể thời hạn sử dụng đất như trường hợp giao đất ở, giao đất sử dụng vào mục đích bảo vệ di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh v.v

Thứ năm, thuê đất được thực hiện ở thị trường quyền sử dụng đất sơ cấp phát sinh giữa Nhà nước (đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai) với người sử dụng đất. Trong khi đó, cho thuê đất được thực hiện ở thị trường quyền sử dụng đất thứ cấp phát sinh giữa những người sử dụng đất với nhau. Điều này có nghĩa là người sử dụng đất muốn thực hiện việc cho người khác thuê lại đất thì trước tiên họ phải được Nhà nước cho thuê đất (phát sinh quyền sử dụng đất hợp pháp). Như vậy, việc Nhà nước cho thuê đất được thực hiện trước và sau đó, người sử dụng đất mới được quyền cho thuê lại đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác.

Thứ sáu, Nhà nước cho thuê đất được thực hiện thông qua một quyết định hành chính với tên gọi là quyết định cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Sau đó, người sử dụng đất mới ký hợp đồng thuê đất với cơ quan quản lý đất đai. Đối với trường hợp người sử dụng đất cho thuê lại đất thì hình thức pháp lý là hợp đồng cho thuê lại đất giữa bên cho thuê và bên thuê lại đất.

Thứ bảy, Nhà nước cho thuê đất dựa trên cơ sở quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai nên việc cho thuê đất của Nhà nước không bị ai hạn chế. Đối với trường hợp người sử dụng đất cho thuê lại đất dựa trên quyền sử dụng đất của họ nên việc cho thuê đất phải tuân theo các điều kiện quy định tại khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 và chỉ được thực hiện trong thời hạn sử dụng đất. Người thuê lại đất phải đăng ký quyền sử dụng đất tại Văn phòng đăng ký đất đai và phải sử dụng đất đúng mục đích.

Thứ tám, về đối tượng. Nhà nước cho thuê đất đối với mọi chủ thể sử dụng đất (bao gồm tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao). Đối với trường hợp cho thuê lại đất, người sử dụng đất chỉ được cho thuê lại đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà không được thực hiện với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

2.1.3. Mục đích, ý nghĩa của việc thuê đất

- Đối với Nhà nước (bên cho thuê):

Ở góc độ quản lý nhà nước, đất đai là một loại tài sản đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là nguồn nội lực và nguồn vốn của đất nước. Tuy nhiên, do đất đai là nguồn tài nguyên hữu hạn, trong khi đó nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng nên quỹ đất quốc gia không thể đáp ứng mọi nhu cầu sử dụng đất. Việc quản lý và sử dụng nguồn tài nguyên một cách khoa học, tiết kiệm và hiệu quả đối với sự phát triển của đất nước ngày càng có ý nghĩa to lớn. Trong chính sách quản lý và sử dụng đất, hình thức thuê đất được coi là một trong những hình thức tiếp cận, sử dụng đất đai phổ biến. Ở Việt Nam, do tính chất đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai nên toàn bộ đất đai do Nhà nước thống nhất quản lý; song trên thực tế, Nhà nước không chiếm hữu, sử dụng mà giao đất, cho thuê đất cho người sử dụng đất. Thông qua hình thức cho thuê đất, Nhà nước bảo đảm và bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong quá trình khai thác, sử dụng đất. Bên cạnh đó, Nhà nước cho phép tổ chức trong nước được nhận quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, để từ đó tham gia vào quan hệ pháp Luật Đất đai có các quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất.

Cho thuê đất là một trong những biện pháp nhằm đảm bảo sử dụng đất đúng mục đích, ổn định, tiết kiệm và có hiệu quả, giúp Nhà nước bổ sung nguồn thu từ đất cho thuê; góp phần đảm bảo ổn định và phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị lần thứ sáu Ban

chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã chỉ rõ: “Đất đai phải được phân bổ hợp lý, sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả cao...”, “Thu hẹp các đối tượng được giao đất và mở rộng đối tượng được thuê đất”. Nghị quyết cũng nhấn mạnh: “Quy định cụ thể điều kiện để nhà đầu tư được giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án phát triển kinh tế, xã hội; đồng thời có chế tài đồng bộ, cụ thể để xử lý nghiêm, dứt điểm các trường hợp đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, nhưng sử dụng lãng phí, không đúng mục đích, đầu cơ đất, chậm đưa đất vào sử dụng...”. Trên tinh thần của Nghị quyết, Luật Đất đai sửa đổi năm 2013 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 29/11/2013 (có hiệu lực từ ngày 01/7/2014). Đây là cơ sở pháp lý quan trọng nhất để thể chế hóa quan điểm của Nghị quyết.

- Đối với người sử dụng đất (bên nhận thuê đất)

Thông qua hình thức thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất trên cơ sở quyết định cho thuê đất và hợp đồng thuê đất, người sử dụng đất có thể yên tâm đầu tư, cải tạo và bồi bổ đất; từ đó nâng cao hiệu quả sử dụng đất; tăng sinh lợi từ đất. Bên cạnh đó, người sử dụng đất tham gia vào quan hệ pháp Luật Đất đai có các quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất.

Nhà nước cho thuê đất tạo điều kiện để những người sử dụng đất có điều kiện tiếp cận đất đai sâu rộng hơn, được quyền khai thác và hưởng lợi từ đất một cách hợp pháp

Từ khi Luật Đất đai 1993 ra đời, Nhà nước thừa nhận giá trị của quyền sử dụng đất thì cho thuê đất là một nội dung được đề cập đến. Nội dung "cho thuê đất" đã góp phần đáp ứng nhu cầu đa dạng của người sử dụng đất; đảm bảo lợi ích hài hòa, cân đối giữa Nhà nước (bên cho thuê) và người sử dụng đất (bên thuê); tạo niềm tin tưởng giữa các bên trong quan hệ pháp luật về thuê đất.

Ở góc độ quản lý nhà nước, đất đai là một loại tài sản đặc biệt, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là nguồn nội lực và nguồn vốn của đất nước. Tuy nhiên, do đất đai là nguồn tài nguyên hữu hạn, trong

khi đó nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng nên quỹ đất quốc gia không thể đáp ứng mọi nhu cầu sử dụng đất. Việc quản lý và sử dụng nguồn tài nguyên một cách khoa học, tiết kiệm và hiệu quả đối với sự phát triển của đất nước ngày càng có ý nghĩa to lớn. Trong chính sách quản lý và sử dụng đất, hình thức thuê đất được coi là một trong những hình thức tiếp cận, sử dụng đất đai phổ biến. Ở Việt Nam, do tính chất đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai nên toàn bộ đất đai do Nhà nước thống nhất quản lý; song trên thực tế, Nhà nước không chiếm hữu, sử dụng mà giao đất, cho thuê đất cho người sử dụng đất. Thông qua hình thức cho thuê đất, Nhà nước bảo đảm và bảo hộ các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong quá trình khai thác, sử dụng đất. Bên cạnh đó, Nhà nước cho phép tổ chức trong nước được nhận quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất, để từ đó tham gia vào quan hệ pháp Luật Đất đai có các quyền và nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng đất.

2.2. Một số vấn đề lý luận pháp luật về thuê đất

2.2.1. Khái niệm, đặc điểm pháp luật về thuê đất

Trong xã hội, bất kỳ quan hệ nào cũng cần có những quy phạm điều chỉnh. Tùy thuộc quan hệ xã hội mà Nhà nước điều chỉnh bằng quy phạm pháp luật hoặc các quy phạm xã hội khác. Pháp luật đất đai là một trong những công cụ để Nhà nước điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực đất đai, trong đó có quan hệ về thuê đất. Như vậy, pháp luật về thuê đất là bộ phận của pháp luật đất đai và pháp luật về dân sự. Trong quan hệ thuê đất bao gồm quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất và quan hệ giữa những người sử dụng đất với nhau. Nhà nước tham gia với vai trò là đại diện chủ sở hữu và là cơ quan quản lý trong lĩnh vực đất đai thông qua giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ. Tính chất của quan hệ thuê đất luôn phức tạp bởi tính đặc thù về mặt chủ thể và đối tượng của quan hệ này. Hình thức thuê đất được nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau như kinh tế, tài chính, pháp lý. Pháp luật về thuê đất được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo nghĩa rộng, pháp luật về thuê đất là tổng hợp các quy phạm pháp luật thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình thuê đất giữa các bên tham gia.

Tại Trung Quốc, pháp luật điều chỉnh quan hệ thuê đất chủ yếu được quy định trong Luật quản lý đất đai. Trung Quốc chấp nhận quan hệ cho thuê là một hình thức bảo vệ nguồn tài nguyên đất đai như một tài sản quốc gia thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước quản lý, nhưng sử dụng hình thức cho thuê tư nhân và tập thể với tất cả những quyền lợi hợp pháp của mình, nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức sản xuất và việc sử dụng mảnh đất của mình một cách kinh tế. Hơn 96% đất nông nghiệp ở Trung Quốc hiện nay được sử dụng dưới hình thức cho thuê, những vấn đề liên quan đến việc chuyển nhượng quyền sở hữu đất chưa được đặt ra [11]. Khi đất đai được coi là một đối tượng kinh tế có nghĩa là sử dụng hình thức cho thuê có tính đến tác động của thị trường đất đai, nhưng không phải thị trường của sở hữu đất mà là thị trường của các quyền kinh tế trên đất đai đó. Thị trường này đòi hỏi phải có những cấu trúc của riêng mình, phù hợp với sự thống kê biến động tài nguyên đất đai và quy trình quản lý chính, xác định quyền và giới hạn của đối tác.

Đối với Liên bang Úc là nước công nghiệp phát triển, đất đai được phân bổ để sử dụng thông qua hai phương thức chiếm hữu là cấp đất (freehold) và cho thuê (leasehold). Xét về hình thức sở hữu thì có đất tư, đất thuê, đất công, đất vương quyền... Sở hữu đất đai được hiểu là các hình thức sở hữu quyền tài sản được phân bậc theo số lượng quyền tài sản. Hoạt động thuê đất được điều chỉnh bởi nhiều nguồn luật khác nhau: Luật quản lý đất đai, Luật Bất động sản, các chính sách về đất đai khác như: Hệ thống đăng ký Torrens, một hệ thống đăng ký chủ quyền đất đai được áp dụng ở nhiều nơi trên thế giới. Đây là hệ thống chứng nhận quyền qua đăng ký và được Nhà nước bảo đảm về tính chính xác của việc đăng ký. Theo hệ thống này, từng thửa đất được xác định cụ thể trên bản đồ, các quyền về đất đai và tên của chủ sở hữu quyền được ghi rõ. Khi thửa đất được giao dịch thì chỉ cần đổi tên của chủ sở hữu

quyền. Bản đồ phải làm lại và phải lập hồ sơ mới trong trường hợp một phần của thửa đất được giao bán. Mặc dù chủ sở hữu quyền hoặc bên cho vay thế chấp (trong trường hợp thế chấp) có thể giữ giấy chứng nhận sở hữu quyền đối với thửa đất, nhưng hồ sơ gốc phải được lưu trong cơ quan đăng ký sở hữu quyền. Hệ thống này ra đời đã làm thay đổi bản chất của các giao dịch, đặc biệt đối với quan hệ thế chấp. Cụ thể: Nếu theo luật chung thì khi thế chấp người cho vay trở thành chủ sở hữu tài sản, còn người vay chỉ lấy lại được tài sản thế chấp sau khi thực hiện xong mọi nghĩa vụ liên quan đến việc trả nợ; còn theo Qui chế Torrens (Torrens statutes) thì khi thế chấp người vay vẫn là chủ sở hữu tài sản còn người cho vay được hưởng quyền theo qui chế đối với tài sản. Theo Qui chế này thì hệ thống cơ quan đăng ký được thành lập và lưu giữ hồ sơ giao dịch đất đai ứng với từng thửa đất. Các hình thức chứng nhận sở hữu quyền rất đa dạng, bao gồm: giấy chứng nhận sở hữu quyền đất tư, đất thuê, đất cho thuê lại, đất cho thế chấp; sở hữu quyền đối với tài sản của cộng đồng,... và được qui định phù hợp với đặc điểm của từng Bang. Hệ thống thông tin đất đai này rất hoàn thiện, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận và khai thác tài nguyên đất đai của các doanh nghiệp [26].

Ở Việt Nam, thuê đất là một quá trình phát sinh nhiều quan hệ khác nhau. Các nhóm quan hệ này bao gồm: quan hệ giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong quan hệ cho thuê đất; quan hệ giữa những người sử dụng đất với nhau trong quan hệ thuê đất và cho thuê lại quyền sử dụng đất. Như vậy, pháp luật về thuê đất theo nghĩa rộng là một chế định pháp luật gồm các quy phạm pháp luật nằm trong các văn bản pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thuê đất và cho thuê đất được thể hiện trong: Hiến pháp, Bộ luật Dân sự, Luật Đất đai, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư. Ngoài ra, thuê đất còn được quy định trong các văn bản hướng dẫn thi hành pháp luật như: Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ, Thông tư của các Bộ có liên quan, Thông tư liên tịch ...

Theo nghĩa hẹp, pháp luật về thuê đất là hệ thống các quy phạm pháp luật thể hiện dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy định hoạt động chuyên giao đất từ Nhà nước sang người sử dụng đất bằng một hợp đồng thuê đất dựa trên quyết định cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và người thuê đất phải trả tiền thuê đất cho Nhà nước trong thời gian thuê và các vấn đề khác trong chính sách đối với việc cho thuê đất.

Đối tượng điều chỉnh của pháp luật về thuê đất là các quan hệ xã hội liên quan đến Nhà nước (bên cho thuê đất) và người sử dụng đất (bên nhận thuê đất và cho thuê lại quyền sử dụng đất). Thuê đất được tiếp cận trên những nội dung cơ bản như: Quy định về chủ thể cho thuê đất (thẩm quyền và trách nhiệm bên cho thuê đất, căn cứ cho thuê đất), chủ thể nhận thuê đất (quyền và nghĩa vụ của bên thuê đất, điều kiện được thuê đất); quy định về hình thức cho thuê đất; quy định về trình tự, thủ tục cho thuê đất, xử lý vi phạm trong lĩnh vực cho thuê đất.

Trong phạm vi luận án này, pháp luật về thuê đất được tiếp cận theo nghĩa hẹp và đặt nó trong mối quan hệ với các lĩnh vực khác có liên quan.

Như vậy, pháp luật về thuê đất điều chỉnh quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong việc quản lý, khai thác và hưởng dụng đất đai, trong đó Nhà nước là người đại diện này, chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Tuy nhiên, người đại diện chủ sở hữu không đồng thời là người sử dụng đất nên người sử dụng đất đóng vai trò chủ yếu trong việc khai thác nguồn tài nguyên đất đai phục vụ cho nhu cầu lợi ích của mình và phục vụ cho sự nghiệp phát triển đất nước. Trong quan hệ pháp luật cho thuê đất, Nhà nước tham gia với tư cách là chủ sở hữu đại diện và thống nhất quản lý toàn bộ đất đai; trong khi người trực tiếp thực hiện quyền sử dụng đất lại là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân... Vấn đề đặt ra là làm thế nào để chuyển giao đất từ Nhà nước sang cho các chủ thể nói trên, để làm phát sinh quyền sử dụng đất cho

họ. Pháp luật Việt Nam hiện nay quy định có hai phương thức để chuyển giao đất, đó là giao đất và cho thuê đất.

Đặt cơ sở cho việc tìm hiểu phương thức thuê đất hay quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, ở phần giải thích từ ngữ tại Điều 3 Khoản 8 của Luật Đất đai năm 2013 quy định “*Nhà nước cho thuê quyền sử dụng đất (sau đây gọi là Nhà nước cho thuê đất) là việc Nhà nước quyết định trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất thông qua hợp đồng cho thuê quyền sử dụng đất*”. Như vậy, dựa vào định nghĩa trong luật, ta có thể hiểu quan hệ thuê đất ở đây mang tính dân sự, thương mại, tương tự như các quan hệ thuê tài sản khác trong dân sự; Bởi quan hệ này được thiết lập trên cơ sở hợp đồng giữa một bên là Nhà nước đại diện chủ sở hữu và một bên là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân... Mà đã là quan hệ hợp đồng thì mang tính chất bình đẳng, thỏa thuận và ở đó các chủ thể tham gia hoàn toàn bình đẳng về địa vị pháp lý. Tuy nhiên, căn cứ các quy định về thuê đất mà cụ thể nhất là quy định về trình tự, thủ tục cho thuê đất hiện hành, ta thấy rằng quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng không hoàn toàn mang tính dân sự, thương mại. Theo Điểm a Khoản 2 Điều 122 Luật Đất đai năm 2003 về thủ tục cho thuê đất đã giải phóng mặt bằng thì “*Trong thời hạn không quá mười ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, cơ quan tiếp nhận hồ sơ có trách nhiệm... trao quyết định giao đất hoặc cho thuê đất cho người được giao đất, thuê đất*”. Rõ ràng, trong trình tự, thủ tục chuyển giao đất từ Nhà nước sang người sử dụng đất bằng phương thức thuê, bắt buộc và có tồn tại một bước là bên cho thuê phải ra *quyết định cho thuê đất* đối với chủ thể thuê đất. Tương tự, tại Điểm a Khoản 3 Điều 122 Luật Đất đai năm 2003 quy định về trình tự, thủ tục cho thuê đất đối với đất chưa giải phóng mặt bằng cũng thể hiện rõ việc cho thuê đất của Nhà nước không chỉ đơn thuần là ký hợp đồng thuê đất với người sử dụng đất, mà để ký hợp đồng thuê đất thì trước đó, đại diện chủ sở hữu phải thể hiện sự đồng ý cho thuê đất của mình bằng một văn bản gọi là quyết định cho thuê đất. Trong khi đó, so sánh giữa phương thức

thuê đất và giao đất, chúng ta thấy rằng để được nhận đất ở phương thức giao, người sử dụng đất chỉ cần có quyết định giao đất là xong, bởi lẽ “*Nhà nước giao quyền sử dụng đất (sau đây gọi là Nhà nước giao đất) là việc Nhà nước ban hành quyết định giao đất để trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất*” (Khoản 7 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013).

Từ những phân tích ở trên, ta thấy rằng định nghĩa quan hệ cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất tại Điều 3 Khoản 7 của Luật Đất đai năm 2013 được xây dựng với mục đích phân biệt giữa hoạt động giao đất và cho thuê đất của Nhà nước. Tuy nhiên, định nghĩa nêu trên đã bỏ qua một nội dung quan trọng mang yếu tố quyết định trong hoạt động cho thuê đất đó là quyết định cho thuê đất của Ủy ban nhân dân (UBND) và để làm người đọc hiểu nhầm rằng quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng hoàn toàn mang tính dân sự, thương mại. Định nghĩa này là không chính xác vì hoạt động cho thuê đất của Nhà nước vẫn mang tính hành chính, đầu rằng nó được xác lập mang tính chất dân sự, thương mại. Theo quy định của pháp luật cũng như thực tiễn áp dụng, trên cơ sở hồ sơ xin thuê đất, UBND cấp có thẩm quyền nếu đồng ý cho thuê đất sẽ ra quyết định cho thuê đất. Và cũng căn cứ vào quyết định cho thuê đất của UBND, cơ quan tài nguyên và môi trường giúp việc cho UBND cùng cấp sẽ ký với người thuê đất hợp đồng thuê đất. Không có cơ quan chuyên môn giúp việc nào lại ký hợp đồng thuê đất với người sử dụng đất khi không có quyết định cho thuê đất của UBND. Như vậy, hợp đồng thuê đất xét cho cùng là một văn bản có tên gọi là hợp đồng, được hình thành dựa trên quyết định cho thuê đất của UBND, tức là phái sinh từ một quyết định hành chính. Đi sâu vào nội dung hợp đồng thuê đất ta dễ dàng nhận ra nó không hoàn toàn mang tính dân sự, thương mại bởi nó thể hiện quan hệ bất bình đẳng giữa bên cho thuê và bên thuê đất. Quyền và nghĩa vụ của chủ thể thuê đất đã được quy định sẵn ở trong Luật Đất đai, tức là đã được Nhà nước đại diện chủ sở hữu quy định sẵn theo ý chí của Nhà nước. Giá đất áp dụng trong hợp đồng thuê cũng là giá do cơ quan Nhà nước ban

hành, thời gian sử dụng đất cũng theo quy định của pháp luật. Bên thuê đất không thể thỏa thuận thêm hay bớt quyền, nghĩa vụ cũng như giá cả, thời gian sử dụng đất. Có thể thấy quan hệ pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất cũng là quan hệ mang tính hành chính rất rõ, và dường như ở đây tính dân sự thương mại mờ nhạt hơn.

Như vậy, xét về bản chất, Nhà nước khi cho thuê đất cũng cần phải có một quyết định hành chính giống như giao đất, chỉ khác về tên gọi của quyết định này mà thôi. Để làm rõ khái niệm quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng, tránh những hiểu nhầm từ định nghĩa tại Khoản 8 Điều 3 của Luật Đất đai năm 2013, nhất thiết phải so sánh điểm khác nhau giữa giao và thuê đất của Nhà nước. Đối với việc giao đất, người được giao đất sẽ có hai khả năng, hoặc phải trả tiền sử dụng đất, hoặc không phải trả tiền sử dụng đất. Điều này phụ thuộc vào việc pháp luật quy định người được giao đất thuộc nhóm nào trong hai nhóm trên. Tiền sử dụng đất chỉ trả một lần cho toàn bộ thời gian sử dụng và thông thường thì lớn hơn rất nhiều so với tiền thuê đất. Đơn cử trường hợp đơn giản nhất trong cách tính tiền sử dụng đất là trường hợp cá nhân được giao đất làm nhà ở. Tiền sử dụng đất sẽ được tính bằng giá đất do UBND cấp tỉnh quy định ở thời điểm được giao đất. Trong khi đó, người được Nhà nước cho thuê đất sẽ trả tiền thuê cho những năm sử dụng đất, có trường hợp trả từng năm, có trường hợp trả trước cho toàn bộ thời gian thuê. Nhìn chung loại nghĩa vụ tài chính này thông thường thấp hơn tiền sử dụng đất rất nhiều. Trung bình, cứ một năm sử dụng đất thuê, người thuê sẽ trả tiền thuê bằng khoảng 0,5% tiền sử dụng đất của người được giao một thửa đất cùng loại và cùng diện tích.

Từ những phân tích trên có thể rút ra đặc điểm cơ bản của pháp luật cho thuê đất, cụ thể như sau:

- Pháp luật cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất là mảng pháp luật thuộc lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước (chủ thể trong quan hệ pháp luật cho thuê đất là Nhà nước và tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, có địa vị

không cân bằng nhau về mặt vị trí pháp lý; Quan hệ pháp luật cho thuê đất này được phát sinh thông qua các quyết định hành chính nhà nước của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền).

- Pháp luật cho thuê đất được thực hiện theo trình tự, thủ tục hành chính do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Xuất phát từ nhiệm vụ quản lý nhà nước về đất đai nên quan hệ pháp luật cho thuê đất được vận dụng bằng phương pháp hành chính luôn có một bên là cơ quan nhà nước và một bên phải thực thi các biện pháp hành chính. Sự có mặt của Nhà nước thông qua cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan chuyên môn bằng các quyết định mang tính chất quyền lực của mình nhằm xác lập, thay đổi hay chấm dứt một quan hệ pháp Luật Đất đai như: quyết định hành chính về giao đất, cho thuê đất, quyết định xử lý vi phạm hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai... Tuy nhiên, không giống như các quan hệ hành chính khác, quan hệ cho thuê đất mang bản chất là một loại quan hệ cho thuê tài sản mang tính chất dân sự - thương mại, (như đã phân tích ở trên) nên phương pháp hành chính mềm dẻo hơn rất nhiều.

2.2.2. Vai trò của pháp luật về thuê đất

Đất đai là tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá của con người, có vai trò quan trọng trên mọi mặt của đời sống kinh tế, xã hội, chính trị... Do vậy, pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về cho thuê đất nói riêng luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm. Pháp luật về cho thuê đất thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng về cho thuê đất. Sau khi các chủ trương, đường lối của Đảng ra đời, Nhà nước đã thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật về cho thuê đất.

Trước đây, nước ta tồn tại khá lâu cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp nhưng ngày nay cơ chế đó không còn phù hợp nữa nên việc chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế là một yêu cầu cấp thiết có tính sống còn nhằm tạo ra bước phát triển mới cho đất nước. Trong cơ chế quản lý quan liêu bao cấp, Nhà nước có quyền sở hữu về đất đai, pháp luật không cho phép người dân

được thực hiện quyền sử dụng đất như cho thuê, đấu thầu, tặng cho... Chính vì lẽ đó, pháp luật về cho thuê đất có một thời gian bị đóng băng, không phát triển. Với cơ chế kinh tế mới- kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nếu các quy định pháp luật về cho thuê đất hoàn thiện, đầy đủ thì sẽ không bị lúng túng khi vận hành, sẽ giải quyết được rất nhiều vấn đề nảy sinh đối với pháp luật về đất đai.

Từ khi nước ta tiến hành mở cửa, thực hiện đường lối đổi mới đất nước, Luật Đất đai và, các văn bản hướng dẫn như Thông tư, Nghị định... ra đời và ngày càng hoàn thiện đã góp phần thúc đẩy chế định về cho thuê đất phát triển đáp ứng nhu cầu của xã hội.

- Pháp luật cho thuê đất góp phần khai thác nguồn lực từ đất đai, chuyển nguồn tài chính tiềm năng thành nguồn tài chính hiện thực cho đầu tư phát triển của mọi doanh nghiệp. Đất đai là tư liệu sản xuất nên chính sách đất đai là chính sách về tư liệu sản xuất. Đất đai vừa là đối tượng lao động vừa là tư liệu lao động, là yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất, cũng có nghĩa là yếu tố cơ bản của sức sản xuất. Vì thế, chính sách đất đai là chính sách khai thác yếu tố của sức sản xuất.

- Chính sách, pháp luật đất đai quy định địa vị pháp lý quyền sở hữu và quyền sử dụng đất đai, xác lập quyền sử dụng đất đai của doanh nghiệp và các chủ thể khác, quy định chế độ sử dụng các loại đất, quy định quyền định đoạt của chủ sở hữu, chủ sử dụng đất đai là doanh nghiệp; chính sách, pháp luật đất đai còn quy định: cách thức, thẩm quyền, thủ tục giao đất, cho thuê đất v.v...; Đây là những nội dung, các phần việc đầu tiên chủ yếu nhất để doanh nghiệp có đất đai làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh hoặc sử dụng vào sản xuất, kinh doanh nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, v.v... Những công việc này nếu được thực hiện gọn nhẹ, thủ tục đơn giản, rõ ràng, minh bạch... sẽ tạo ra môi trường thuận lợi cho hoạt động của doanh nghiệp; Ngược lại, những nội dung công việc trên đây nếu phải qua nhiều thủ tục phiền hà,

không minh bạch, hạn chế sự lựa chọn các hình thức sử dụng đất của doanh nghiệp... sẽ là một rào cản lớn đối với doanh nghiệp.

Thực tiễn ở các nước trên thế giới cho thấy, chính sách, pháp Luật Đất đai nói chung và pháp luật về giao đất, cho thuê đất nói riêng là chính sách có ảnh hưởng đầu tiên đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, nhất là ở các nước đang chuyển đổi từ nền kinh tế vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang vận hành theo cơ chế thị trường. Ví dụ ở Cộng hòa Séc kể từ 1989 đến nay đã có 7 lần ban hành, sửa đổi luật về sở hữu tài sản; từ 1990 đến nay, Trung Quốc đã ban hành, sửa đổi Luật Đất đai và những vấn đề như bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, chính sách sử dụng đất v.v... luôn được Nhà nước quan tâm hoàn thiện, tạo môi trường tốt cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

- Pháp luật về thuê đất cũng phù hợp với xu hướng toàn cầu hoá, khu vực hoá và hội nhập kinh tế. Trong quá trình hội nhập kinh tế, mọi quốc gia đều phải mở cửa nền kinh tế, đa dạng hoá, đa phương hoá các quan hệ kinh tế đối ngoại trên nguyên tắc giữ vững độc lập, chủ quyền, bình đẳng, cùng có lợi, thu hút các nguồn lực bên ngoài để phát huy lợi thế và nguồn lực bên trong. Do đó, pháp luật về thuê đất có vai trò rất quan trọng trong bối cảnh toàn cầu hoá, khu vực hoá và hội nhập kinh tế của nước ta hiện nay. Pháp luật về thuê đất có tác dụng trực tiếp thông qua việc cho người nước ngoài thuê đất, thúc đẩy hợp tác quốc tế, hội nhập quốc tế ở Việt Nam. Nó tạo ra hành lang pháp lý cho tổ chức, cá nhân người nước ngoài thuê đất với các quy định cụ thể về thủ tục cho thuê đất đối với người nước ngoài, quyền và lợi ích hợp pháp của người nước ngoài ở Việt Nam.

- Pháp luật về thuê đất góp phần khuyến khích đầu tư, ổn định chi phí đầu vào của doanh nghiệp. Nhà nước thông qua công cụ thuế như: thuế đất (thuế sử dụng đất, thuế giá trị đất, thuế bất động sản), thuế giá trị gia tăng đất, thuế thu nhập từ kinh doanh đất đai, lệ phí sử dụng đất, tiền thuê đất v.v... để điều tiết tăng, giảm hoặc ổn định trong thời gian dài và coi đây là một đòn bẩy

kinh tế khuyến khích đầu tư, ổn định chi phí đầu vào của doanh nghiệp. Mức thu của các loại thuế và các khoản thu khác vào đất đai chỉ chiếm phần nhỏ nhưng nếu hợp lý sẽ có ý nghĩa lớn đối với đầu tư của doanh nghiệp và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Bằng chính sách hỗ trợ doanh nghiệp khi sử dụng đất, Nhà nước hỗ trợ thực hiện việc nhận chuyển nhượng (mua), thu hồi đất... hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp (hỗ trợ hoặc trả tiền bồi thường, hỗ trợ tái định cư) cho những trường hợp tự thu hồi đất hoặc đã chuyển nhượng đất cho doanh nghiệp.

Pháp luật về thuê đất cũng thúc đẩy quá trình thuê đất phát triển. Các cá nhân, tổ chức, đơn vị trong quá trình thuê đất cũng đã đóng góp một phần không nhỏ vào việc dựng xây đất nước bằng việc nộp thuế vào ngân sách nhà nước.

Pháp luật về thuê đất còn góp phần vào việc bảo vệ đất đai. Bảo vệ đất đai là nhiệm vụ hàng đầu của pháp luật đất đai nói chung cũng như pháp luật về thuê đất nói riêng. Pháp luật về thuê đất đã quy định những việc cá nhân, tổ chức, cơ quan được làm và không được làm, có chế tài nghiêm khắc đối với những hành vi vi phạm Luật Đất đai.

2.2.3. Nội dung pháp luật về thuê đất

Pháp luật về thuê đất cần phải dựa trên một khung pháp lý để điều chỉnh những quan hệ thuê đất. Nội dung của pháp luật về thuê đất bao gồm các quy định về đối tượng có thẩm quyền cho thuê đất và bên nhận thuê đất; hình thức cho thuê đất, thủ tục cho thuê đất.

2.2.3.1. Quy định về chủ thể trong quan hệ thuê đất

Quy định của pháp luật về chủ thể trong quan hệ thuê đất nhằm xác lập địa vị pháp lý của các bên với những quyền và nghĩa vụ phù hợp với chức năng của nó trong mối tương quan với các chủ thể khác trong nền kinh tế.

Chủ thể tham gia quan hệ thuê đất bao gồm bên cho thuê đất và bên nhận thuê đất.

- *Bên cho thuê đất*: Đối với các quốc gia như Trung Quốc, Đài Loan thực thi chế độ công hữu về đất đai (Chế độ sở hữu toàn dân và chế độ sở hữu tập thể của nông dân về đất đai), pháp luật quy định đất đai trong khu vực đô thị là thuộc sở hữu nhà nước. Đất đai ở khu vực nông thôn và ngoại ô đô thị, thuộc sở hữu tập thể nông dân; đất tự xây dựng nhà ở, đất tự canh tác, đất đồi núi thuộc sở hữu tập thể nông dân. “Hiện nay đất thuộc sở hữu toàn dân chiếm 53%; sở hữu tập thể chiếm 46%; và 1% đất chưa rõ sở hữu” [2, tr.5]. Như vậy, tùy thuộc vào từng loại đất, các chủ thể có thẩm quyền trao quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất thuê. Luật quản lý đất đai Trung Quốc quy định bất kỳ một đơn vị, cá nhân nào tiến hành xây dựng cần sử dụng đất đai, đều phải tiến hành xin phép sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật (trừ những trường hợp sử dụng đất thuộc sở hữu tập thể để xây dựng doanh nghiệp hương trấn). Đất thuộc sở hữu nhà nước phải xin phép sử dụng bao gồm đất thuộc sở hữu nhà nước và đất trước đây thuộc sở hữu tập thể của nông dân bị Nhà nước trưng dụng. Phần lớn các đơn vị sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước thực hiện phương thức xuất nhượng đất có trả tiền; chỉ thực hiện phương thức cấp đất (không thu tiền sử dụng đất) đối với một số loại đất

Pháp luật về đất đai của Việt Nam, cụ thể là Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai quy định về chủ thể trong quan hệ thuê đất bao gồm các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền cho thuê đất; cơ quan, tổ chức, cá nhân nhận thuê đất; điều kiện cho thuê đất và những căn cứ cho thuê đất; trình tự thuê đất, xử lý các vi phạm trong quá trình thuê đất.

Cơ quan nhà nước thực hiện quyền hạn và trách nhiệm đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai thông qua các quyền: 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 [38].

Bên thuê đất: là bên có nhu cầu sử dụng đất để phát triển sản xuất, kinh doanh. Vì thế, bên thuê đất có thể là tổ chức hoặc cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Tùy từng đối tượng đất và mục đích sử dụng đất thuê mà pháp luật yêu cầu bên thuê đất phải có các điều kiện khác nhau. Về nguyên tắc, bên thuê đất phải có năng lực pháp luật và năng lực hành vi. Trường hợp pháp luật quy định những điều kiện cụ thể thì bên thuê đất phải thỏa mãn các điều kiện đó. Do vậy, quy định về chủ thể thuê đất phải đưa ra các tiêu chí để nhận diện từng loại đối tượng, mục đích sử dụng đất thuê cũng như điều kiện để một chủ thể được nhận thuê đất.

2.2.3.2. Quy định về hình thức cho thuê đất

Quy định về hình thức cho thuê đất này nhằm đặt ra những giới hạn, điều kiện, căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho thuê đất đối với những tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất thuê.

Ở Trung Quốc, sử dụng đất phải trả tiền trong khái niệm cơ bản của việc thuê đất đã đảm bảo cho sự tự do đầy đủ và tính tự chủ của sản xuất trên đất đai, là cầu nối giữa các hình thức cho thuê đất, người chiếm hữu và người sở hữu và là kết quả của quá trình sản xuất. Cho thuê có thể hoàn toàn trở thành một công cụ để cải thiện mối quan hệ cạnh tranh sản xuất. Các Hội đồng nhân dân được thành lập có nhiệm vụ thực hiện những hợp đồng cho thuê đất với từng hộ gia đình trong khoảng thời gian từ 10- 15 năm, trong phạm vi nội tỉnh thì từ 3- 5 năm. Trong hợp đồng những vấn đề khung giá tiền thuê đất được xem xét, có tính đến điều kiện về mọi mặt của thôn, xóm trước đây, giá cho thuê đất phần lớn xác định theo nhân khẩu tổng gia đình và chỉ trong phạm vi mỗi tỉnh theo số người có khả năng lao động. Hiện nay, giá cho thuê ít bị biến động và nó phục thuộc vào thị trường giá cả đất đai [11].

Ngoài yêu cầu bảo mật và liên quan đến an ninh quốc gia; việc sử dụng đất ở Trung Quốc dựa trên nguyên tắc kinh tế thị trường, bảo đảm việc giao dịch công khai, công bằng; thực hiện cơ chế mời thầu, đấu giá quyền sử dụng đất và không được thực hiện các giao dịch đất đai “ngầm”. Cơ quan hành chính phải tăng cường quản lý hợp đồng xuất nhượng, cho thuê đất. Người thụ nhượng và bên thuê đất chưa trả hết toàn bộ tiền xuất nhượng, tiền thuê đất thì không được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; chưa đạt được điều kiện đầu tư khai thác theo quy định của pháp luật và thỏa thuận trong hợp đồng thì quyền sử dụng đất không được chuyển nhượng; Việc sử dụng đất phải căn cứ vào quy hoạch: quy hoạch của tỉnh về đất xây dựng chỉ có thể bằng hoặc nhỏ hơn tổng lượng đất xây dựng của cấp trên [2, tr.5]. Về việc cấp quyền sử dụng đất trong cải cách doanh nghiệp quốc hữu. Nhằm giúp cải cách doanh nghiệp quốc hữu, thúc đẩy hơn nữa chế độ sử dụng đất có trả tiền, làm rõ quyền sở hữu đất đai, tăng cường quản lý tài sản đất đai, việc giao quyền sử dụng đất doanh nghiệp quốc hữu sử dụng cần từng bước thực hiện chế độ sử dụng đất có trả tiền. Doanh nghiệp quốc hữu khi thực hiện cải cách (cải tạo chế độ công ty, tổ chức xây dựng tập đoàn xí nghiệp, cải tổ chế độ hợp tác cổ phần, cho thuê kinh doanh và bán, sát nhập, hợp nhất, phá sản...), sau khi được cơ quan chủ quản hành chính đất đai phê duyệt, có thể căn cứ vào ngành, nghề, loại hình doanh nghiệp, yêu cầu của cải cách, lựa chọn các phương thức xử lý đất đai và chính sách quản lý khác nhau: Đối với các lĩnh vực liên quan đến an ninh quốc gia, các lĩnh vực liên quan đến khai thác kỹ thuật mới thì doanh nghiệp quốc hữu có thể tiếp tục sử dụng đất theo phương thức cấp đất (bảo lưu cấp đất); Đối với các ngành, nghề có tính cạnh tranh thông thường thì kiên trì bố trí quỹ đất đai thông qua hình thức xuất nhượng, cho thuê.

Trong khi đó, ở Đài Loan, hoạt động giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất đối với các doanh nghiệp của Đài Loan được quy định cụ thể như sau:

Về hình thức cung cấp đất đai: Chế độ sở hữu đất đai liên quan mật thiết đến hình thức cung cấp đất đai. Ở Đài Loan có 3 hình thức cung cấp đất đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của xã hội: (i) Nhà nước bán đất cho tổ chức, cá nhân; (ii) Nhà nước cho thuê đất; (iii) Tổ chức, cá nhân mua đất. Các doanh nghiệp sử dụng đất thuộc sở hữu của Nhà nước theo hình thức được Nhà nước bán hoặc cho thuê đất. Đối với đất thuộc sở hữu tư nhân, doanh nghiệp muốn sử dụng đất phải mua của chủ sở hữu. Giá cả trong trường hợp này do doanh nghiệp và chủ sở hữu đất tự thỏa thuận theo các nguyên tắc của thị trường. Điểm lưu ý trong chính sách đất đai của Đài Loan là đối với doanh nghiệp nước ngoài thì Nhà nước không cho chuyển nhượng, ký thác hoặc cho họ thuê đối với đất sử dụng vào mục đích thăm dò, khai thác khoáng sản (còn được gọi là đất khoáng sản). Doanh nghiệp nước ngoài chỉ được mua hoặc thuê đất của Nhà nước sử dụng làm nhà xưởng sản xuất, kinh doanh [11].

Đối với Liên bang Úc là nước công nghiệp phát triển, đất đai được phân bổ để sử dụng thông qua hai phương thức chiếm hữu là cấp đất (freehold) và cho thuê (leasehold). Xét về hình thức sở hữu thì có đất tư, đất thuê, đất công, đất vương quyền... Sở hữu đất đai được hiểu là các hình thức sở hữu quyền tài sản được phân bậc theo số lượng quyền tài sản. Úc thiết lập thị trường bất động sản lành mạnh và minh bạch. Các chủ sở hữu quyền về đất đai đều có quyền chuyển nhượng, cho thuê (cho thuê lại) và thế chấp, riêng quyền thừa kế chỉ áp dụng đối với đất tư. Giá giao dịch về đất được thiết lập theo thị trường, tuy nhiên giá đất thuê phụ thuộc vào thời hạn thuê còn lại và thấp hơn giá đất tư. Về mặt cơ cấu, có thị trường đất ở, diện tích thương mại bán lẻ, công nghiệp, văn phòng, khách sạn và các cơ sở hạ tầng và đất nông nghiệp. Tuy nhiên, nhu cầu về đất đai xuất phát từ nhu cầu của xã hội về các dịch vụ. Vai trò của thị trường bất động sản thể hiện ở việc chuyển dịch đất đai về tay người sử dụng có hiệu quả nhất với chi phí giao dịch thấp nhất để thỏa mãn các nhu cầu cơ bản của xã hội.

Ở Việt Nam, hình thức cho thuê đất của Nhà nước được coi là một trong những hình thức phân bổ đất đai. Tuy nhiên đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý nên khái niệm thuê và cho thuê đất theo quy định của pháp luật Việt Nam được hiểu là thuê và cho thuê quyền sử dụng đất. Như vậy, hoạt động cho thuê đất là hoạt động chuyển giao đất từ Nhà nước sang cho người sử dụng đất thuê bằng một hợp đồng thuê đất dựa trên quyết định cho thuê đất của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, người thuê đất sẽ phải trả một khoản tiền cho Nhà nước trong thời gian thuê.

Như vậy, dựa vào định nghĩa trong luật, ta có thể hiểu quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất ở đây được thiết lập trên cơ sở hợp đồng cho thuê đất. Xét về tính chất của hợp đồng và dựa vào những nội dung trong hợp đồng, có thể thấy hợp đồng cho thuê đất mang tính dân sự, thương mại, tương tự như các quan hệ thuê tài sản khác trong dân sự. Tuy nhiên, căn cứ các quy định về thuê đất mà cụ thể nhất là quy định về trình tự, thủ tục cho thuê đất hiện hành, ta thấy rằng Luật Đất đai điều chỉnh quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng không hoàn toàn mang tính dân sự, thương mại. Theo Điểm a Khoản 2 Điều 122 Luật Đất đai năm 2003 về thủ tục cho thuê đất đã giải phóng mặt bằng thì *“Trong thời hạn không quá mười ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, cơ quan tiếp nhận hồ sơ có trách nhiệm... trao quyết định giao đất hoặc cho thuê đất cho người được giao đất, thuê đất”*. Rõ ràng, trong trình tự, thủ tục chuyển giao đất từ Nhà nước sang người sử dụng đất bằng phương thức thuê, bắt buộc và có tồn tại một bước là bên cho thuê phải ra *quyết định cho thuê đất* đối với chủ thể thuê đất. Tương tự, tại Điểm a Khoản 3 Điều 122 Luật Đất đai năm 2003 quy định về trình tự, thủ tục cho thuê đất đối với đất chưa giải phóng mặt bằng cũng thể hiện rõ việc cho thuê đất của Nhà nước không chỉ đơn thuần là ký hợp đồng thuê đất với người sử dụng đất, mà để ký hợp đồng thuê đất thì trước đó, đại diện chủ sở hữu phải thể hiện sự đồng ý cho thuê đất của mình bằng một văn bản gọi là *quyết định cho thuê đất*

Đi sâu vào nội dung hợp đồng thuê đất ta dễ dàng nhận ra nó không hoàn toàn mang tính dân sự, thương mại bởi nó thể hiện quan hệ bất bình đẳng giữa bên cho thuê và bên thuê đất. Quyền và nghĩa vụ của chủ thể thuê đất đã được quy định sẵn ở trong Luật Đất đai, tức là đã được Nhà nước đại diện chủ sở hữu quy định sẵn theo ý chí của Nhà nước. Giá đất áp dụng trong hợp đồng thuê cũng là giá do cơ quan Nhà nước ban hành, thời gian sử dụng đất cũng theo quy định của pháp luật. Bên thuê đất không thể thỏa thuận thêm hay bớt quyền, nghĩa vụ cũng như giá cả, thời gian sử dụng đất. Có thể thấy quan hệ pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất cũng là quan hệ mang tính hành chính rất rõ, và dường như ở đây tính dân sự thương mại mờ nhạt hơn.

2.2.3.3. Quy định về trình tự, thủ tục thuê đất

Cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất được thực hiện thông qua hợp đồng thuê đất trên cơ sở từ một quyết định định về cho thuê của cơ quan có Nhà nước có thẩm quyền. Về nguyên tắc các bên trong hợp đồng tự do thỏa thuận, tự do ý chí, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ. Tuy nhiên do đất đai ở Việt Nam được quy định thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý nên trình tự, thủ tục thuê đất không diễn ra giống như các hợp đồng dân sự khác mà theo một trình tự, thủ tục nhất định dựa vào từng loại đất thuê, các căn cứ và điều kiện cho thuê đất. Trình tự, thủ tục cho thuê đất được quy định cụ thể tại Luật Đất đai năm 2013 và Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 02 tháng 6 năm 2014, trong đó quy định rõ về hồ sơ xin thuê đất, thủ tục nộp hồ sơ xin thuê đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT). Quy định về thủ tục cho thuê đất gồm những nội dung như sau:

- Thủ tục cho thuê đất được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đây là các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai và đăng ký kinh doanh. Trong đó, Nhà nước có vai trò quan trọng vừa là đại diện chủ sở hữu đất đai vừa là cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Thông qua việc quy định về thủ tục cho thuê đất và thông qua việc thực

hiện thủ tục này Nhà nước kiểm soát giao dịch này phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, mục đích sử dụng đất; phù hợp yêu cầu của xã hội.

- Quy định về trình tự, thủ tục cho thuê đất góp là nghĩa vụ pháp lý mà chủ thể sử dụng đất và chủ thể cho thuê đất phải thực hiện trong quá trình thuê đất và cho thuê đất.

2.4. Tiêu chí đánh giá pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất

Hoàn thiện là khâu tiếp theo của quá trình xây dựng pháp luật nhằm nâng cao tính hiệu quả và tính thực thi của pháp luật. Để có cơ sở đánh giá, xác định mức độ hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất nói riêng cần phải dựa vào những tiêu chí về mặt pháp lý để từ đó đối chiếu với tính chất, đặc điểm của từng quan hệ pháp luật trong từng thời kỳ, xem xét khách quan từ đó rút ra những kết luận, làm rõ những ưu điểm, vướng mắc, bất cập của pháp luật. Theo tác giả Nguyễn Minh Đuan (2002), - Hiệu quả pháp luật: *Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. Nxb chính trị quốc gia - thì cần xác định các tiêu chí: Trạng thái ban đầu của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh; những mục đích, yêu cầu và định hướng của pháp luật; chất lượng của pháp luật; kết quả thực tế đạt được do sự tác động của pháp luật; mức chi phí để đạt được các kết quả thực tế. Tuy nhiên để đánh giá pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất cần phải có các tiêu chí cụ thể, phù hợp với đặc điểm của quan hệ pháp luật về thuê đất. Những tiêu chí đó - xét về mặt lý thuyết - là những yếu tố làm nên giá trị của hệ thống pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về thuê đất nói riêng; xét về mặt thực tiễn, là những điều kiện đòi hỏi công tác xây dựng pháp luật phải đáp ứng để bảo đảm và phát huy vai trò to lớn của pháp luật về thuê đất.

Pháp luật thuê đất được coi là hoàn thiện phải đáp ứng được các yêu cầu sau:

Một là, pháp luật về thuê đất phải phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; phù hợp với điều kiện của kinh

tế thị trường và yêu cầu của hội nhập quốc tế. Tính phù hợp của pháp luật về thuê đất thể hiện sự tương quan giữa trình độ của pháp luật về thuê đất với sự phát triển của điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội ở mỗi thời kỳ phát triển cũng như hệ thống pháp luật nói chung. Thị trường là nơi người mua và người bán có thể trao đổi, giao dịch với nhau. Đối với những quốc gia có chế độ sở hữu tư nhân về đất đai thì các giao dịch trên thị trường đất đai diễn ra giống như các giao dịch mua bán hàng hóa, lúc đó quyền sở hữu đối với đất đai được thương mại hóa để thực hiện trao đổi thông qua chuyển giao toàn bộ hoặc một phần các quyền đối với đất đai như bán, cho thuê.

Ở Việt Nam đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên Nhà nước đồng thời thực hiện chức năng: vừa đại diện chủ sở hữu vừa là chủ thể quản lý đất đai. Pháp luật quy định về vai trò quyết định của Nhà nước của Nhà nước trong vấn đề quản lý, sử dụng và sở hữu đất đai nhằm bảo vệ nguồn tài nguyên vô giá, bảo đảm cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, với quy định như vậy nó cũng có thể bộc lộ những hạn chế của nó. Nếu trong quá trình quản lý, Nhà nước đưa ra những quy định không phù hợp sẽ gây tác động không tốt tới việc sử dụng nguồn lực đất đai, vì vậy, các quyết định quản lý của Nhà nước phải dựa vào những luận cứ, cơ sở khoa học vững chắc. Trong điều kiện thừa nhận sự phát triển của nền kinh tế thị trường, những quyết định của Nhà nước phải thích hợp và tuân theo quy luật khách quan của yếu tố thị trường. Dựa vào những quy luật thị trường để đưa ra quyết định quản lý nhằm bảo đảm tính hiệu quả cho việc sử dụng đất đai ở Việt Nam. Đặc điểm này đòi hỏi khi đề ra phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, chúng ta phải xử lý nhiều mối quan hệ kinh tế, xã hội phức tạp. Một mặt, pháp Luật Đất đai vừa thể hiện vai trò quản lý của Nhà nước trong các quan hệ thuê đất và việc quản lý đó phải được đảm bảo thống nhất; mặt khác phải bảo đảm việc mở rộng các quyền cho người sử dụng đất nói chung và bên

thuê đất nói riêng; hạn chế tối đa sự can thiệp không cần thiết của Nhà nước vào các quan hệ thuê đất.

- Phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam và yêu cầu hội nhập quốc tế.. Tiêu chí này đòi hỏi pháp luật về thuê đất phải phù hợp với các nguyên tắc và yêu cầu của kinh tế thị trường, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trong việc điều chỉnh bằng pháp luật các quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Trong điều kiện thừa nhận nền kinh tế thị trường, những quyết định của Nhà nước phải thích hợp và tuân theo quy luật khách quan của thị trường. Dựa vào những quy luật thị trường để đưa ra quyết định quản lý nhằm bảo đảm tính hiệu quả cho việc sử dụng đất đai ở Việt Nam. Đặc điểm này đòi hỏi khi đề ra phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, chúng ta phải xử lý nhiều mối quan hệ kinh tế, xã hội phức tạp. Một mặt, pháp Luật Đất đai vừa thể hiện vai trò quản lý của Nhà nước trong các quan hệ thuê đất và việc quản lý đó phải được đảm bảo thống nhất; mặt khác phải bảo đảm việc mở rộng các quyền cho người sử dụng đất nói chung và bên thuê đất nói riêng; hạn chế tối đa sự can thiệp không cần thiết của Nhà nước vào các quan hệ thuê đất. Pháp luật về đất đai phải đưa ra những quy định để làm thế nào công nhận một cách đúng mức hơn việc nắm giữ quyền sử dụng đất như là sở hữu một loại tài sản để đảm bảo quyền tài sản của chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất; tạo cho bên sử dụng đất một tâm lý thoải mái, yên tâm, tự tin khi đầu tư. Theo đó, khi xử lý vấn đề này, trước hết phải tuân thủ và tôn trọng các nguyên tắc của kinh tế thị trường (tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh, bình đẳng, độc lập về quyền và nghĩa vụ, tự do thỏa thuận...) để không làm mất đi thuộc tính vốn có của kinh tế thị trường. Hơn nữa, để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai trong nền kinh tế thị trường, cần phải hoàn thiện các công cụ quản lý kinh tế như giá cho thuê đất, chính sách bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất, các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cho bên thuê đất khi gặp khó khăn về thiên tai, hỏa hoạn...

Pháp luật về đất đai phải đưa ra những quy định để làm thế nào công nhận một cách đúng mức hơn việc nắm giữ quyền sử dụng đất như là sở hữu một loại tài sản để đảm bảo quyền tài sản của chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất; tạo cho bên sử dụng đất một tâm lý thoải mái, yên tâm tự tin khi đầu tư. Theo đó, khi xử lý vấn đề này, trước hết phải tuân thủ và tôn trọng các nguyên tắc của kinh tế thị trường (tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh, bình đẳng, độc lập về quyền và nghĩa vụ, tự do thỏa thuận...) để không làm mất đi thuộc tính vốn có của kinh tế thị trường. Hơn nữa, để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai trong nền kinh tế thị trường, cần phải hoàn thiện các công cụ quản lý kinh tế như giá cho thuê đất, chính sách bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất, các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cho bên thuê đất khi họ gặp khó khăn về thiên tai, hỏa hoạn... Trong thời gian tới, Nhà nước cần tách bạch rành mạch giữa quản lý hành chính về đất đai với chức năng quản lý kinh doanh về đất đai, có như vậy, mới nâng cao hiệu quả quản lý đất đai và thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ của các giao dịch thuê đất trong nền kinh tế thị trường ở nước ta [82].

Hai là, pháp luật về thuê đất phải đảm bảo tính công khai, minh bạch. Tính minh bạch của pháp luật được thể hiện ở sự công khai, chính xác, mục đích rõ ràng của cơ quan ban hành pháp luật và cơ quan tổ chức thực thi pháp luật và quan trọng hơn đó là gắn với những bảo đảm để người dân có thể tiếp cận với các quy định của pháp luật để tham gia tích cực vào các quan hệ pháp luật. Pháp luật phải được ban hành chặt chẽ không chỉ về hình thức mà còn chặt chẽ về nội dung. Nội dung được quy định với văn phong, ngữ nghĩa trong sáng, rõ ràng, dễ hiểu, đó cũng thể hiện tính minh bạch của pháp luật.

Đối với pháp luật về thuê đất, tính minh bạch phải bảo đảm cho các quan hệ thuê đất được bình đẳng, bảo đảm về quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thuê, bảo đảm quyền được tiếp cận thông tin về đất đai, giám sát các hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay tính minh bạch phải được thể

hiện trong quá trình xây dựng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và thực thi các văn bản quy phạm pháp luật nói chung và các văn bản quy phạm pháp luật về thuê đất nói riêng. Trong những năm qua, các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai đã được công bố công khai trên Công báo, trên các phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, với đặc điểm trình độ dân trí ở nước ta còn chưa cao, việc công khai không chỉ dừng ở mức độ đăng tải trên Công báo và các phương tiện thông tin đại chúng mà cần phải tính đến việc chuyển tải những nội dung quy định của pháp luật tới từng đối tượng người dân một cách hữu hiệu nhất thông qua công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật.

Pháp luật về thuê đất đảm bảo tính công khai, minh bạch trong cả quá trình thuê đất. Không chỉ công khai về những nội dung liên quan đến định giá đất, thu hồi đất, điều kiện cho thuê đất, bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất, các thông tin liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mà còn tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân thuê đất dễ dàng tiếp cận, có cơ chế hỗ trợ về chuyên môn để giải thích rõ ràng những nội dung liên quan đến hợp đồng thuê đất. Qua đó, giúp cơ quan quản lý quản lý nhà nước về đất đai và cộng đồng tham gia giám sát việc thực hiện và tuân thủ pháp luật về đất đai; giúp củng cố niềm tin và sự đồng thuận của người dân đối với chính quyền.

Công khai, minh bạch thông tin được coi là căn cứ để để đánh giá hành vi vi phạm pháp luật của các bên tham gia quan hệ thuê đất.

Ba là, pháp luật về thuê đất phải đảm bảo sự công bằng. Công bằng được hiểu là những giá trị đúng đắn, những quy tắc, chuẩn mực chung hoặc cách thức hành động phù hợp, được cộng đồng thừa nhận [80, Tr2]. Công bằng còn được hiểu là người nào làm nhiều sẽ được hưởng nhiều, người nào làm ít thì được hưởng ít, người có công được thưởng, người có tội phải bị trừng phạt.

Dưới góc độ pháp lý, bình đẳng và công khai là hai khái niệm khác nhau. Bình đẳng là yếu tố cơ bản hợp thành sự công bằng vì pháp luật dù ở đâu, quốc gia nào đều quy định “tất cả mọi người bình đẳng trước pháp luật”

(Tuyên ngôn nhân quyền của Liên hợp quốc năm 1948.) Bình đẳng trước pháp luật là điều kiện cơ bản để đạt đến sự công bằng [76, Tr49].

Pháp luật về thuê đất để tạo ra sự công bằng giữa các chủ thể trong quan hệ thuê đất thì pháp luật phải dựa trên chính lợi ích của các chủ thể ấy. Nguyên tắc người thuê phải trả tiền thuê đất và có quyền chiếm hữu, sử dụng trên mảnh đất thuê đó theo đúng mục đích thỏa thuận trong hợp đồng.

Đối với những quốc gia có chế độ sở hữu tư nhân về đất đai thì các giao dịch đất đai trên thị trường diễn ra giống như các giao dịch mua bán hàng hóa, lúc đó quyền sở hữu đối với đất đai được thương mại hóa để thực hiện trao đổi thông qua chuyển giao toàn bộ hoặc 1 phần các quyền đối với đất đai như bán, cho thuê..

Đối với Việt Nam và Trung Quốc, đất đai được Hiến pháp quy định thuộc sở hữu toàn dân, trong trường hợp này, không có khái niệm chuyển giao quyền sở hữu đất. Nhà nước trao gần hết các quyền năng về sở hữu đất đai cho người dân. Cương lĩnh năm 2011 của Đảng không còn xác định “công hữu về tư liệu sản xuất chủ yếu như cương lĩnh năm 1991”, như vậy đã mở ra cho hướng cho việc tìm hiểu, nghiên cứu xây dựng lộ trình đối với sở hữu tư nhân về đất đai. Trên thực tế, quyền định đoạt của người dân về đất đai không khác mấy so với quyền sở hữu tư nhân về đất đai ở các nước tư bản vì ngoài quyền sử dụng ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Nhà nước đã trao hầu hết các quyền định đoạt tài sản cho người sử dụng đất. Nhà nước chỉ giữ lại quyền quy hoạch sử dụng đất và cưỡng chế thực hiện quy hoạch sử dụng đất, quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích và gia hạn sử dụng đất. Như vậy, sự không rõ ràng về quyền sở hữu và quyền sử dụng dẫn tới khả năng thực thi sai pháp luật. Về mặt pháp lý người dân chỉ có quyền sử dụng đất. Về mặt pháp lý, chúng ta không nói mua bán đất mà chỉ có chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhưng trên thực tế người dân thực hiện các giao dịch về mua bán. Điều này thể hiện bên bán giao vật (đất đai) để lấy tiền và bên mua trả tiền để lấy vật (đất đai). Mặt khác, cho dù quyền sử dụng đất

được phát sinh trên cơ sở được Nhà nước - đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai - giao đất, cho thuê đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất ổn định lâu dài thì người sử dụng đất vẫn có những quyền năng nhất định trong việc chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất v.v... Mặc dù danh nghĩa là sở hữu toàn dân về đất đai song trên mỗi mảnh đất có hai ông chủ: một ông chủ là Nhà nước có quyền sở hữu về nguyên tắc nhưng rất chung chung, một ông chủ thực sự là người dân hay tổ chức nhưng chỉ có quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, quyền này trên thực tế lại rất rộng gần bằng quyền sở hữu [10, Tr4].

Chế độ công hữu về đất đai trong thời gian qua đã bộc lộ một số nhược điểm, cụ thể: Người sử dụng đất không có động lực để sử dụng đất một cách tốt nhất, không muốn đầu tư dài hạn vào đất đang sử dụng, làm hạn chế hiệu quả sử dụng đất, vì đó không phải là tài sản lâu dài của họ. Quyền định đoạt thuộc về các cơ quan nhà nước dẫn đến sự can thiệp hành chính vào thị trường quyền sử dụng đất, tạo nguy cơ phát sinh tham nhũng; những đất công bị sử dụng lãng phí hoặc không được quản lý tốt.

Vì vậy, nếu thừa nhận hình thức sở hữu tư nhân về đất đai; họ có quyền bán, trao đổi về giá cả để đảm bảo lợi ích của mình, lúc đó thị trường đất đai sẽ dần hình thành một cách minh bạch

Để đảm bảo được sự công bằng giữa Nhà nước và người sử dụng đất thuê, pháp luật về thuê đất cần có quy chế pháp lý sao cho đảm bảo kiểm soát được quyền ra quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, thông tin minh bạch

Bốn là, pháp luật về thuê đất phải đảm bảo tính đồng bộ, toàn diện, cụ thể, chặt chẽ và khả thi trong quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

Tính toàn diện là tiêu chuẩn cơ bản thể hiện mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật. Đây cũng là tiêu chí hàng đầu để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về thuê đất. Cũng như đối với hệ thống pháp luật, tính toàn diện là tiêu chuẩn để “định lượng” pháp luật về thuê đất, có ý nghĩa quan trọng

nhằm tiếp tục nghiên cứu để “định tính” chúng. Tính toàn diện đòi hỏi pháp luật về thuê đất phải đầy đủ các chế định pháp luật về chủ thể, khách thể và nội dung trong quan hệ thuê đất như: địa vị pháp lý, quyền và nghĩa vụ của các bên, các hình thức thuê đất, căn cứ, điều kiện thuê đất, thời hạn thuê đất, giá đất và phải thể hiện thống nhất trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tương ứng, đồng thời trong từng chế định pháp luật đó phải có đầy đủ các quy phạm pháp luật cần thiết.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật về thuê đất: Đây là điều kiện tiên quyết cho sự hợp thành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật nói chung và hệ thống pháp luật về thuê đất nói riêng. Điều đó đòi hỏi xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật về thuê đất phải bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật từ Hiến pháp là đạo luật gốc đến Luật Đất đai hiện hành, Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp và các luật khác có liên quan. Pháp luật về thuê đất là một bộ phận của hệ thống pháp luật Việt Nam, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất phải bảo đảm thống nhất với Hiến pháp, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, về kinh tế ngân sách, tài chính và các luật khác có liên quan... Tính thống nhất đó phải được thể hiện trên các khía cạnh pháp lý chủ yếu sau:

- Các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) thuê đất không mâu thuẫn, chồng chéo, triệt tiêu lẫn nhau, bảo đảm sự liên kết chặt chẽ, sự phối hợp tác động điều chỉnh của các văn bản theo một chiều, hướng nhất định.

- Sự thống nhất giữa nội dung văn bản với đối tượng phản ánh, tức những quan hệ kinh tế, xã hội hiện thực, nhằm bảo đảm giá trị thực tế của hệ thống. Điều đó đòi hỏi những quy định về địa vị pháp lý, quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ thuê đất, các căn cứ, điều kiện thẩm quyền cho thuê đất phải phù hợp với các điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội trong từng giai đoạn lịch sử phát triển của Việt Nam.

- Việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về thuê đất phải tuân thủ đúng thẩm quyền, quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Nguyên tắc về tính thống nhất giữa các văn bản đòi hỏi phải có sự tuân thủ nguyên tắc pháp chế trong việc ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước, chống chủ quan, duy ý chí, cục bộ địa phương, ngành, thường xuyên làm tốt công tác xử lý văn bản, hệ thống hoá pháp luật, công tác so sánh pháp luật, học tập kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật của các nước, song không dập khuôn, sao chép máy móc.

Tính đồng bộ của hệ thống pháp luật về thuê đất.

Hệ thống pháp luật thuê đất có nhiều bộ phận, chế định khác nhau, nhưng chúng luôn có liên quan và thống nhất với nhau. Do vậy, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật về thuê đất đòi hỏi phải trên cơ sở sự đầy đủ của hệ thống pháp luật, bảo đảm sự ăn khớp, thống nhất và nhất quán giữa các văn bản quy phạm pháp luật, loại bỏ mâu thuẫn, trùng lặp hay chồng chéo trong bản thân hệ thống. Nếu trong hệ thống pháp luật về thuê đất có những quy định không đồng bộ, giữa các bộ phận của nó chứa đựng mâu thuẫn, chồng chéo, thì hệ thống pháp luật về thuê đất không thể tạo ra sự điều chỉnh pháp luật có hiệu quả, thậm chí còn gây khó khăn cho hoạt động thực tiễn. Sự đồng bộ của hệ thống pháp luật về thuê đất trước hết được xác định bởi sự đồng bộ giữa các luật có liên quan về lĩnh vực hành chính, dân sự và thương mại. Để đạt được điều này cần phải chú ý, một mặt, xác định rõ ranh giới quan hệ pháp luật thuê đất sẽ được điều chỉnh bởi ngành luật nào: hành chính, dân sự, thương mại, mặt khác, phải tạo ra được hệ thống quy phạm căn bản thống nhất.

Hoàn thiện pháp luật thuê đất không chỉ về hình thức và nội dung pháp luật mà còn đánh giá sự tác động của các quy định pháp luật đối với chính trị, kinh tế - xã hội và hiệu quả của sự tác động đó. Hiệu quả của pháp luật về thuê đất là khả năng tác động vào các quan hệ đất đai. Hiệu quả của pháp luật về thuê đất phải được đánh giá gắn liền với hiệu quả quản lý đất đai của Nhà

nước (chính trị, xã hội) và hiệu quả sử dụng đất của bên sử dụng đất thuê (kinh tế) mà pháp luật mang lại, từ đó cho thấy pháp luật về thuê đất góp phần phân phối đất đai được sử dụng có hiệu quả, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cho thuê đất đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

Để đảm bảo cho công tác thi hành pháp luật về thuê đất đạt hiệu quả thì trong từng quy phạm pháp luật, từng chế định phải được quy định cụ thể, chặt chẽ, rõ ràng. Cần xác định về quyền và nghĩa vụ của các bên, quyền sử dụng đất....

2.5. Các yếu tố chi phối đến pháp luật về thuê đất

2.5.1. Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai

Để hoàn thiện pháp luật về thuê đất trước hết cần phải tiếp tục làm rõ nội hàm khái niệm chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, từ đó xác định cơ chế pháp lý, các quy định và chính sách cụ thể về đất đai.

Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều thừa nhận chế độ đa sở hữu đối với đất đai. Trong đó sở hữu tư nhân có vai trò quan trọng chi phối đến quan hệ khác. Chính vì vậy, ở những nước đa sở hữu đất đai thì chỉ có luật quản lý đất đai, không có đạo luật vừa chứa đựng quy phạm hành chính vừa chứa đựng quy phạm dân sự, thương mại như Luật Đất đai Việt Nam. Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được ghi nhận lần đầu trong Hiến pháp năm 1980 và tiếp tục được khẳng định trong Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 mà Nhà nước là đại diện cho chủ sở hữu; chính quyền các cấp thực hiện quyền quản lý, định đoạt, trong đó quan trọng là quyền chuyển đổi mục đích sử dụng đất và thu hồi đất. Từ đó, chính quyền được phép ban hành những quy định về chuyển đổi mục đích sử dụng và thu hồi đất theo hướng tạo thuận lợi về phía chủ sở hữu.

Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai chi phối đến pháp luật về thuê đất góp được thể hiện ở những nội dung như sau:

Thứ nhất, chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai quyết định đến các hình thức cho thuê đất. Hình thức cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất được thực hiện thông qua hợp đồng cho thuê đất dựa trên cơ sở quyết định cho thuê đất. Cho thuê đất là quyền của chủ sở hữu do Nhà nước đại diện thực hiện. Tùy thuộc vào mục đích sử dụng đất, điều kiện thuê đất mà bên có nhu cầu sử dụng đất thuê được thuê đất và phải nộp tiền sử dụng đất.

Thứ hai, chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai cho phép Nhà nước lập kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất, điều tiết các nguồn lợi từ đất đai thông qua chính sách tài chính đất đai. Quy định này đã tác động đến giới hạn của chủ thể sử dụng đất (tức ai được giao đất hay thuê đất với các tiêu chí do cơ quan quản lý nhà nước quyết định), mục đích sử dụng đất (với các phân định rất chi tiết về các loại đất và hình thức pháp lý để có đất phụ thuộc vào mục đích sử dụng), quyền liên quan đến việc sử dụng (ví dụ quyền thế chấp, chuyển nhượng, thừa kế v.v..), thời hạn sử dụng đất (được quy định phổ biến là 50 năm, trừ đất ở dân sinh), và thủ tục hành chính nặng nề và phức tạp để chuyển dịch và chuyển đổi quyền sử dụng đất, quyền sở hữu của người sử dụng đất thuê (trong trường hợp Nhà nước điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất, xác định giá đất). Do vậy, khi tiến hành giao dịch thuê đất thông qua hợp đồng thuê đất này vẫn có thể thấy rằng các “yếu tố hành chính” được coi trọng và thực hiện triệt để hơn các “yếu tố dân sự”.

Thực thi chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, trước hết cần phân định rõ trên cơ sở pháp luật vai trò của Nhà nước là đại diện cho chủ sở hữu toàn dân, với quyền sử dụng đất của người dân, đồng thời phải phân định rõ các quyền của người sử dụng đất. Thừa nhận đất đai là một loại hàng hóa đặc biệt, đòi hỏi việc xử lý vấn đề liên quan đến đất đai phải bảo đảm mối quan hệ hài hòa về lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư với người dân. Tôn trọng quyền sử dụng đất đai hợp pháp của người dân gắn liền với quyền cư trú, quyền có nhà ở và việc làm mà Hiến pháp quy định.

2.5.2. Quan điểm, đường lối của Đảng và Nhà nước về phát triển nền kinh tế thị trường, thị trường bất động sản và thị trường quyền sử dụng đất

Đường lối, chính sách của Đảng là những quan điểm, phương hướng có tính chiến lược đối với sự phát triển của đất nước trên tất cả lĩnh vực. Trong quan hệ với pháp luật, đường lối, chính sách của Đảng giữ vai trò chủ đạo, quyết định nội dung của pháp luật. Pháp luật là sự thể chế đường lối, chính sách của Đảng trong từng lĩnh vực cụ thể. Vì thế, trong quá trình xây dựng và thực thi pháp luật phải thể hiện đầy đủ đường lối, chính sách của Đảng.

Chủ trương, đường lối phát triển về nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế đã được Đảng ta ghi nhận trong các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật của Nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011 tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã ghi rõ: “Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh” [22].

Nếu như trong Cương lĩnh năm 1991, Đảng ta đã xác định “xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội: Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; do nhân dân làm chủ; có một nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu”[18] thì đến Cương lĩnh 2011, Đảng đã bổ sung bằng "Có nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và quan hệ sản xuất tiến bộ phù hợp"[22]. Điều này là cần thiết và đúng đắn. Bởi lẽ, theo quan niệm của chủ nghĩa Mác - Lênin, quy luật về mối quan hệ biện chứng giữa lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất là xương sống của mọi hình thái kinh tế - xã hội. Quan hệ sở hữu chế độ công hữu không đồng nhất với quan hệ sản xuất. Dù đóng vai trò hết sức quan trọng, song quan hệ sở hữu cũng chỉ là một trong 3 yếu tố (quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý và quan hệ phân phối) cấu

thành quan hệ sản xuất.. Như vậy, Đại hội lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã rút ra một trong những bài học quan trọng về sự phù hợp của quan hệ sản xuất với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất [22].

Để xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đòi hỏi phải hoàn thiện các yếu tố kinh tế thị trường. Pháp luật về thuê đất phải thể chế hóa đường lối chính sách của Đảng trong lĩnh vực đất đai. Pháp luật đất đai phải phù hợp với đường lối chính sách của Đảng. Dựa vào căn cứ này, việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về thuê đất trong quan hệ cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng phải hướng vào việc bảo đảm các quyền sử dụng đất cho các chủ thể sử dụng đất thuê

2.5.3. Sự thống nhất giữa các ngành luật điều chỉnh quan hệ thuê đất

Ngoài Luật Đất đai, hoạt động thuê đất còn do nhiều ngành luật khác điều chỉnh như: Luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư ... Mỗi đạo luật được ban hành có mục đích và nhiệm vụ khác nhau. Vì thế, sự không thống nhất giữa các đạo luật điều chỉnh thuê đất là điều không thể tránh khỏi. Nếu những quy phạm nằm trong đạo luật chuyên biệt không mâu thuẫn với những quy phạm cùng tính chất nằm trong đạo luật khác thì không ảnh hưởng còn nếu không thống nhất thậm chí mâu thuẫn sẽ ảnh hưởng đến tính hiệu quả thực thi. Luật Đất đai quy định về hình thức cho thuê, điều kiện thuê, các quyền của NSDD, trình tự, thủ tục; Bộ luật Dân sự lại quy định về giao dịch và các điều kiện của hợp đồng thuê khóa tài sản trong đó có đất đai, hợp đồng cho thuê lại quyền sử dụng đất. Trong Luật Đất đai, hầu hết những quy phạm mang tính chất hành, trong khi đó Bộ Luật Dân sự điều chỉnh quan hệ thuê quyền sử dụng đất bằng các quy phạm mang tính dân sự. Đây là yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về thuê đất vì có sự chòng chéo, mâu thuẫn, không đồng nhất giữa hai quy phạm pháp luật cùng điều chỉnh về một đối tượng. Vì vậy, để pháp luật thuê đất được thực thi có hiệu quả đòi hỏi sự thống nhất giữa những quy phạm điều chỉnh quan hệ thuê đất.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Pháp luật về thuê đất là tổng thể các quy phạm pháp luật thể hiện dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy định hoạt động chuyển giao đất từ Nhà nước sang người sử dụng đất bằng một hợp đồng thuê đất dựa trên quyết định cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, và người thuê đất phải trả tiền thuê đất cho Nhà nước trong thời gian thuê và các vấn đề khác trong chính sách đối với việc cho thuê đất.

- Pháp luật về cho thuê đất cũng phù hợp với xu hướng toàn cầu hoá, khu vực hoá và hội nhập kinh tế. Pháp luật về cho thuê đất góp phần khuyến khích đầu tư, ổn định chi phí đầu vào của doanh nghiệp. Nhà nước thông qua công cụ thuế như: thuế đất (thuế sử dụng đất, thuế giá trị đất, thuế bất động sản), thuế giá trị gia tăng đất, thuế thu nhập từ kinh doanh đất đai, lệ phí sử dụng đất, tiền thuê đất v.v... để điều tiết tăng, giảm hoặc ổn định trong thời gian dài và coi đây là một đòn bẩy kinh tế khuyến khích đầu tư, ổn định chi phí đầu vào của doanh nghiệp. Mức thu của các loại thuế và các khoản thu khác vào đất đai chỉ chiếm phần nhỏ nhưng nếu hợp lý sẽ có ý nghĩa lớn đối với đầu tư của doanh nghiệp và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Pháp luật về cho thuê đất còn góp phần vào việc bảo vệ đất đai. Bảo vệ đất đai là nhiệm vụ hàng đầu của pháp Luật Đất đai nói chung cũng như pháp luật cho thuê đất nói riêng. Pháp luật cho thuê đất đã quy định những việc cá nhân, tổ chức, cơ quan được làm và không được làm, có chế tài nghiêm khắc đối với những hành vi vi phạm Luật Đất đai.

Từ phân tích trên, ta thấy rằng pháp luật điều chỉnh quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất tất yếu phải bảo đảm các yêu cầu bản sau: (1) Pháp luật điều chỉnh quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất phải bảo vệ được quyền sở hữu toàn dân đối với đất và bảo đảm

được lợi ích của chủ sở hữu đất trong việc cho thuê đất. (2) Pháp luật điều chỉnh quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất phải bảo đảm được lợi ích chính đáng của người thuê đất. (3) Pháp luật về thuê đất phải đảm bảo tính công khai, bình đẳng, minh bạch trong quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất. (4) Pháp luật về thuê đất phải đảm bảo tính toàn diện, đồng bộ và thống nhất. (5) Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, việc tham khảo, tiếp thu những bài học kinh nghiệm nước ngoài về điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động cho thuê đất là điều rất cần thiết. Các nghiên cứu sơ bộ của luận án này cho thấy pháp luật các nước có nền kinh tế thị trường phát triển đều chú trọng việc xây dựng và quản lý tốt thị trường bất động sản tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân trong việc tiếp cận vấn đề đất đai cho hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM

3.1. Nội dung các quy định của pháp luật về thuê đất

3.1.1. Các quy định pháp luật về người sử dụng đất

Người sử dụng đất được hiểu là những chủ thể mà pháp Luật Đất đai dự liệu cho họ có khả năng được Nhà nước cấp quyền sử dụng đất ở Việt Nam khi có nhu cầu sử dụng.

Tổ chức sử dụng đất ở Việt Nam nói chung có thể là các chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất hợp pháp từ người khác.

Khái niệm người sử dụng đất được quy định tại Điều 5 của Luật Đất đai năm 2013, theo đó, người sử dụng đất là những đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất bao gồm: i) Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị, xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự (sau đây gọi chung là tổ chức); ii) Hộ gia đình, cá nhân trong nước (sau đây gọi chung là hộ gia đình, cá nhân); iii) Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ; iv) Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo; v) Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng

ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hợp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ; vi) Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch; vii) Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Tuy nhiên, trong phạm vi nghiên cứu của luận án, người sử dụng đất thuê đất ở đây được giới hạn là các hộ gia đình, cá nhân trong nước, cộng đồng dân cư, các tổ chức kinh tế bao gồm doanh nghiệp, hợp tác xã và tổ chức kinh tế khác theo quy định của pháp luật về dân sự, trừ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

**** Chủ thể sử dụng đất là cá nhân***

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, cá nhân sử dụng đất ở Việt Nam bao gồm: cá nhân trong nước và người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Tuy nhiên, Luật Đất đai hiện hành không giải thích thế nào là cá nhân trong nước và thế nào là người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Cho nên, để hiểu rõ chủ thể cá nhân sử dụng đất nói chung, chúng ta chỉ có thể dựa vào các quy định cụ thể về sử dụng đất của các chủ thể này để hình dung tư cách pháp lý của từng loại cá nhân trên trong Luật Đất đai mà thôi.

**** Chủ thể sử dụng đất là hộ gia đình***

Theo quy định tại Điều 2 Khoản 29, Luật Đất đai năm 2013, Hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình, đang sống chung và có quyền sử dụng đất chung tại thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất; nhận chuyển quyền sử dụng đất.

Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất nông

nghiệp; nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp và có nguồn thu nhập ổn định từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó.

Như vậy, cơ sở để xác định quan hệ giữa các thành viên trong hộ không phải là quan hệ về hôn nhân, nuôi dưỡng, huyết thống mà là quan hệ tài sản hay đóng góp công sức lao động. Tuy nhiên, trong quan hệ đất đai, đặc biệt là khi cấp đất cho hộ gia đình thì làm thế nào để cơ quan quản lý đất đai xác định được các thành viên nào là trong một hộ gia đình là điều rất phức tạp và khó khăn. Thực tiễn áp dụng pháp Luật Đất đai buộc các cơ quan quản lý nhà nước vẫn phải xác định hộ gia đình dựa trên quan hệ gia đình cư trú, sử dụng hộ khẩu như là cơ sở để xác định một tập hợp những người nào đó là thành viên của một hộ gia đình. Rõ ràng, định nghĩa về hộ gia đình trong luật khó áp dụng, nhưng hiểu hộ gia đình theo cách mà thực tế thực hiện thì chưa nói đến việc trái luật mà bản thân giải pháp này vẫn có những hạn chế nhất định.

**** Chủ thể sử dụng đất là tổ chức kinh tế***

Điều 3 khoản 26 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Tổ chức kinh tế bao gồm doanh nghiệp, hợp tác xã và tổ chức kinh tế khác theo quy định của pháp luật dân sự, trừ doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài”.

Các tổ chức kinh tế trong nước nói trên đều là các tổ chức được thành lập theo quy định của pháp luật Việt Nam, được quy định trong Hiến pháp và các ngành luật khác, và không hẳn đã có tư cách pháp nhân như doanh nghiệp tư nhân hay công ty hợp danh.

**** Chủ thể sử dụng đất là cộng đồng dân cư***

Cộng đồng dân cư là chủ thể sử dụng đất hoàn toàn mới, chỉ xuất hiện từ khi Luật Đất đai năm 2003 có hiệu lực. Tại Khoản 3 Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 quy định về cộng đồng dân cư là một trong những đối tượng sử dụng đất, bao gồm “*cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc và các điểm dân cư tương tự có cùng phong tục tập quán hoặc có chung dòng họ*”, trong đó người đại diện hợp pháp sẽ chịu trách nhiệm về việc khai thác sử dụng đất của cộng đồng. Tuy

nhiên, Luật Đất đai năm 2013 không giải thích hay quy định thêm về chủ thể này, cụ thể không quy định việc xác định ai là đại diện hợp pháp của cộng đồng dân cư. Có thể thấy, cộng đồng dân cư là một chủ thể rất mới trong pháp Luật Đất đai, cũng chưa từng được đề cập bởi các luật khác nên không thể tham chiếu từ các luật khác. Đây cũng là điểm mới trong các quy định về người sử dụng đất ở Việt Nam vì lần đầu tiên, Luật Đất đai đã thể chế hóa được chính sách dân tộc vào trong lĩnh vực hết sức nhạy cảm và phức tạp này thông qua quy định về chủ thể cộng đồng dân cư. Nhưng nhìn chung các quy định về chủ thể này hiện nay vẫn còn rất chung và chưa cụ thể.

3.1.2. Các quy định của pháp luật về hình thức cho thuê đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

Hình thức thuê đất của Nhà nước đối với người sử dụng đất nói chung được quy định cụ thể tại khoản 8 Điều 2, Điều 17, Điều 52 của Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, có thể hiểu Nhà nước cho thuê quyền sử dụng đất (sau đây gọi là Nhà nước cho thuê đất) là việc Nhà nước quyết định trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất thông qua hợp đồng cho thuê quyền sử dụng đất trên cơ sở quyết định cho thuê đất.

Theo quy định từ Điều 52 đến Điều 60 của Luật Đất đai năm 2013 về cho thuê đất thì tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước nếu có nhu cầu sử dụng đất thuê phải được thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin thuê đất. Theo Điều 52 Luật Đất đai năm 2013, việc cho thuê đất của Nhà nước thực hiện dựa trên những căn cứ sau:

- Căn cứ vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt;
- Căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin thuê đất.

Nếu đáp ứng đủ các điều kiện về thuê đất theo quy định của pháp luật hiện hành, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, cơ quan tiếp nhận hồ sơ có trách nhiệm trao quyết định cho thuê đất cho người được thuê đất.

Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể căn cứ để Nhà nước cho thuê đất phải căn cứ vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện, thay cho các căn cứ chung. Lần đầu tiên, vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thể hiện rõ nét trong Luật, vì quy hoạch sử dụng đất là biện pháp hữu hiệu của Nhà nước nhằm tổ chức lại việc sử dụng đất đai, hạn chế sự chồng chéo, gây lãng phí đất đai, ngăn ngừa được các tình trạng tiêu cực, tranh chấp, hủy hoại đất, phá vỡ môi trường sinh thái, gây kìm hãm hoặc ảnh hưởng đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Khi các đối tượng sử dụng đất nắm rõ được phạm vi, ranh giới và chủ quyền về các loại đất thì họ sẽ yên tâm đầu tư khai thác phần đất của mình, do đó, hiệu quả sử dụng sẽ cao hơn.

Qua nghiên cứu các quy định của pháp luật về căn cứ, điều kiện để Nhà nước cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước thuê đất cho thấy, trong trình tự thủ tục chuyển giao đất từ Nhà nước sang người sử dụng đất bằng phương thức thuê, bắt buộc và có tồn tại một bước là bên cho thuê phải ra quyết định cho thuê đất đối với chủ thể thuê đất.

Quy trình này cho thấy việc xác nhận nhu cầu sử dụng đất là một yêu cầu bắt buộc của pháp luật đối với việc cho thuê đất nhằm hạn chế việc sử dụng đất tràn lan, tùy tiện, kém hiệu quả.

Tương tự, tại các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về trình tự, thủ tục cho thuê đất đối với đất chưa giải phóng mặt bằng cũng thể hiện rõ việc cho thuê đất của Nhà nước không chỉ đơn thuần là ký hợp đồng thuê đất với người sử dụng đất, mà để ký hợp đồng thuê đất thì trước đó, đại diện chủ sở hữu phải thể hiện sự đồng ý cho thuê đất của mình bằng một văn bản gọi là quyết định cho thuê đất. Trong khi đó, so sánh giữa phương thức thuê đất và giao đất, chúng ta thấy rằng để được nhận đất ở phương thức giao, người sử dụng đất chỉ cần có quyết định giao đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là xong bởi “Nhà nước giao quyền sử dụng đất (sau đây gọi là Nhà nước giao đất) là việc Nhà nước ban hành quyết định giao đất để trao quyền sử dụng đất cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất” (*Khoản 7 Điều 3 Luật Đất đai 2013*).

Theo quy định của pháp Luật Đất đai hiện hành thì có hai trường hợp Nhà nước cho thuê đất: cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm và thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê trong các trường hợp sau đây:

- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối;

- Hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu tiếp tục sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức được giao quy định tại Điều 129 của Luật này;

- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thương mại, dịch vụ; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp;

- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh;

- Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; đất để thực hiện dự án đầu tư nhà ở để cho thuê;

- Tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp;

- Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao sử dụng đất để xây dựng trụ sở làm việc.

Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung quy định tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước cũng được quyền lựa chọn thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; bổ sung quy định tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt

Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đều thuộc đối tượng được Nhà nước cho thuê đất để xây dựng công trình sự nghiệp.

Thực tế đi điều tra, khảo sát ở một số tỉnh, thành cho thấy có tới trên 70% tổ chức thuê đất được hỏi về hình thức cho thuê đất hiện nay đều trả lời họ đã và đang thuê đất theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm.

Ưu điểm của hình thức thu đất trả tiền thuê đất hàng năm: Thuận lợi cho các doanh nghiệp, tổ chức, hộ gia đình cá nhân có năng lực tài chính ở mức khá và trung bình; Nguồn thu ngân sách Nhà nước có xu hướng tăng dần theo các năm (Căn cứ vào hợp đồng cho thuê đất để điều chỉnh giá đất cho thuê hàng năm hay 5 năm 1 lần). Hàng năm, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định hệ số điều chỉnh giá đất để áp dụng.

Nhược điểm của hình thức thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm: Phải thông báo cho đơn vị thuê đất nộp tiền (rất ít trường hợp người thuê đất tự nguyện nộp tiền thuê đất đúng theo hợp đồng); Rủi ro nợ xấu.

Đối với hình thức thuê đất trả tiền thuê đất một lần, rất ít tổ chức kinh tế được hỏi cho rằng hình thức này thuận lợi cho các doanh nghiệp, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có năng lực tài chính tốt. Tuy nhiên, nhược điểm của hình thức thuê đất trả tiền thuê đất 1 lần là gây khó khăn cho các doanh nghiệp, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có năng lực tài chính ở mức khá và trung bình. Đối với bên cho thuê theo hình thức này thì đây là một nhược điểm vì nguồn thu ngân sách Nhà nước chỉ tập trung trong một thời gian ngắn (các nhiệm kỳ sau mất nguồn thu).

Như vậy, qua nghiên cứu khảo sát cho thấy Luật Đất đai năm 2013 đã giải quyết được những hạn chế của các quy định trước đây về hình thức cho thuê đất. Luật đã bổ sung quy định tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước cũng được quyền lựa chọn thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm hoặc thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê.

Dựa vào định nghĩa trong luật, ta có thể hiểu quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước ở đây chỉ phát sinh khi

có quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về cho thuê đất. Trên cơ sở quyết định cho thuê đất, 2 bên thống nhất thiết lập hợp đồng cho thuê đất, trong đó quy định về trách nhiệm, quyền lợi và nghĩa vụ của các bên trong quá trình quản lý và sử dụng đất thuê. Hợp đồng thuê đất xét cho cùng là một văn bản có tên gọi là hợp đồng, được hình thành dựa trên quyết định cho thuê đất của Ủy ban nhân dân, tức là phái sinh từ một quyết định hành chính.

3.1.3. Quy định pháp luật về thẩm quyền cho thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

Thẩm quyền cho thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước được quy định tại Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 như sau:

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho thuê đất đối với tổ chức, Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân.

Trường hợp cho hộ gia đình, cá nhân thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 héc ta trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trước khi quyết định; Ủy ban nhân dân cấp xã cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

Qua thực tế điều tra, khảo sát tại một số địa phương cho thấy, thẩm quyền cho thuê đất của địa phương được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật. Đối với những trường hợp đất cho thuê thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh ký thì Sở Tài nguyên và Môi trường phải đi thẩm định phần diện tích đất cho thuê, sau đó báo cáo trình UBND cấp tỉnh ra quyết định phê duyệt cho thuê đất. Hầu hết các đối tượng khảo sát cho rằng luật quy định thẩm quyền quyết định cho thuê đất đối với tổ chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận, khai thác sử dụng đất của các tổ chức kinh tế.

Tuy nhiên, tại một số địa phương, việc thực hiện thẩm quyền cho thuê đất vẫn chưa được đảm bảo đúng trình tự theo luật định. Có trường hợp đất

cho thuê thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh nhưng UBND cấp huyện phải làm báo cáo, hoặc tờ trình xem xét hồ sơ giao đất và cho thuê đất (ý kiến tình trạng pháp lý phân đất cho thuê) làm tăng thêm thủ tục hành chính cho bên thuê đất. Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sau khi thuê đất nếu có vi phạm về sử dụng đất thì UBND cấp huyện lập tờ trình hoặc báo cáo với UBND tỉnh để giải quyết, xử lý.

Kết quả khảo sát về thẩm quyền cho thuê đất theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 cũng cho thấy một số bất cập trong việc phân cấp thẩm quyền cho thuê đất. Theo quy định tại Điều 56, 57, 58 Luật Đất đai năm 2013 về phân cấp thẩm quyền cho thuê đất trong trường hợp dự án lấy vào đất trồng lúa trên 10ha trở lên phải có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ. Quy định này là rất hợp lý trong chương trình bảo vệ an ninh, lương thực của quốc gia. Tuy nhiên, đại đa số các dự án hiện nay chủ yếu lấy vào đất lúa (ví dụ các tỉnh Thái Bình, Vĩnh Long, Long An). Điều kiện để thuê đất đối với các dự án này là phải có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Sự “tắc nghẽn” từ thị trường sơ cấp về cho thuê đất này dẫn đến nhiều dự án bị chậm trễ, bị treo, làm mất nhiều thời gian cho các tổ chức sử dụng đất thuê. Hơn nữa, khi tổ chức kinh tế phải chờ văn bản chấp thuận của cơ quan Trung ương và Nghị quyết Hội đồng nhân dân nếu không giải quyết được sớm sẽ ảnh hưởng rất lớn đến chính sách ưu đãi kêu gọi đầu tư.

Vấn đề đặt ra ở đây là pháp luật nên có quy định về ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ trong lĩnh vực này hay không, Thủ tướng có thể ủy quyền cho Phó Thủ tướng hoặc ủy quyền cho địa phương. Tuy nhiên, ủy quyền như thế nào, trách nhiệm của bên ủy quyền và bên nhận ủy quyền cũng như hiệu quả của vấn đề ủy quyền ra sao lại là điều pháp luật về đất đai phải quan tâm và xem xét.

Như vậy, luật quy định thẩm quyền quyết định cho thuê đất đối với tổ chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận, khai thác sử dụng đất của các tổ chức kinh tế. Việc xác định thẩm quyền thuê đất dựa vào chủ thể sử dụng đất chứ không dựa vào mục đích sử dụng đất. Mặt khác, với quy định như vậy đã làm rõ việc phân cấp thẩm quyền cho thuê đất ở cấp tỉnh, huyện, xã; trong đó mở rộng thẩm quyền cho thuê đất đến cấp huyện là phù hợp với thực tiễn và nâng cao trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

3.1.4. Quy định pháp luật về điều kiện cho thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

Về điều kiện cho thuê đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước được quy định tại Điều 58 Luật Đất đai năm 2013, cụ thể: “Đối với dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định đầu tư, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi có một trong các văn bản sau đây:

- Văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10 héc ta đất trồng lúa trở lên; từ 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên;

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng dưới 10 héc ta đất trồng lúa; dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.

- Đối với dự án sử dụng đất tại đảo và xã, phường, thị trấn biên giới, ven biển thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi được sự chấp thuận bằng văn bản của các bộ, ngành có liên quan.

Chủ đầu tư được Nhà nước cho thuê đất phải có các điều kiện sau đây:

- Có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư;

- Ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư;

- Không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai đối với trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư khác.

Tuy nhiên, đối với từng chủ thể thuê đất và từng loại đất cụ thể, địa phương sẽ quy định về điều kiện cho thuê đất. Cụ thể, đối với hộ gia đình, cá nhân thuê đất nông nghiệp là quỹ đất công không thuộc quỹ đất công ích 5% thì điều kiện cho thuê đất phải đáp ứng các điều kiện sau:

- Đang sinh sống và có hộ khẩu tại địa phương có nhu cầu sản xuất nông nghiệp;

- Phải là người chấp hành tốt pháp Luật Đất đai ở địa phương, được UBND cấp xã xác nhận những nội dung sau: Bàn giao phần diện tích nằm trong hành lang bảo vệ an toàn công trình công cộng cho tổ chức quản lý chuyên ngành theo quy định, bàn giao phần diện tích trong phạm vi chỉ giới mở đường quy hoạch và lối đi sử dụng chung của khu vực; nộp đầy đủ, đúng thời hạn các khoản nghĩa vụ tài chính về đất theo quy định khi được thuê đất; đăng ký cam kết bảo vệ môi trường theo quy định của Luật bảo vệ môi trường.

So với các quy định của các Luật Đất đai năm 2003 thì quy định của Luật Đất đai năm 2013 về điều kiện đối với chủ đầu tư xin thuê đất chặt chẽ hơn, nhằm khắc phục tình trạng nhiều địa phương cho thuê đất nhưng các chủ đầu tư không sử dụng đất, chậm đưa đất vào sử dụng gây lãng phí đất đai dẫn đến bức xúc trong nhân dân. Luật Đất đai năm 2013 bổ sung quy định đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân thuê đất để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 héc ta đất nông nghiệp trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, khi đó Ủy ban nhân dân cấp huyện mới được ra quyết định cho thuê đất theo thẩm quyền. Trước đây Luật

Đất đai năm 2003 quy định chủ thể có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất sẽ ra quyết định giao và cho thuê theo đối tượng sử dụng đất đúng với thẩm quyền của mình chứ không quy định về điều kiện được giao đất, cho thuê đất trong trường hợp chuyên đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang sử dụng để thực hiện dự án. Những quy định về giới hạn thẩm quyền giao đất, cho thuê đất thường do Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định. Luật Đất đai năm 2013 đã đưa ra quy định về giới hạn thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của Ủy ban nhân dân cấp huyện để đảm bảo sự đồng bộ trong cả nước về thẩm quyền giao và cho thuê đất của Ủy ban nhân dân cấp huyện, phù hợp với năng lực quản lý của từng cấp. Nhưng đây sẽ là gánh nặng cho cơ quan chuyên ngành cấp tỉnh trong việc tham mưu cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh trong việc xem xét đồng ý hay không đồng ý cho chuyển mục đích từ 0,5 ha đất nông nghiệp sang sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ.

Các quy định về điều kiện cho thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung theo hướng hạn chế đối tượng được giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất, mở rộng đối tượng thuê đất. Tạo lập sự bình đẳng trong điều kiện tiếp cận đất của doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Các quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các quy định khác của các văn bản pháp luật có liên quan phù hợp với tinh thần Nghị quyết số 19-NQ/TU ngày 31/10/2012 của Bộ Chính trị “Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại” [22].

3.1.5. Quy định pháp luật về trình tự, thủ tục cho thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

Thủ tục là những cách thức tiến hành một công việc nhất định; trình tự là các bước để thực hiện công việc đó theo một quy tắc nhất định. Do vậy, trình tự, thủ tục cho thuê đất là các bước mà các cơ quan nhà nước và người sử dụng đất cần phải tiến hành trong hoạt động cho thuê đất của Nhà nước do

pháp luật quy định. Trình tự, thủ tục cho thuê đất được quy định cụ thể tại Luật Đất đai năm 2013 và Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 02 tháng 6 năm 2014, trong đó quy định rõ về hồ sơ xin thuê đất, thủ tục nộp hồ sơ xin thuê đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT).

Tại Điều 3 của Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất đối với trường hợp thuộc thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương như sau:

- Người xin giao đất, thuê đất nộp 01 bộ hồ sơ đối với dự án phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc phải cấp giấy chứng nhận đầu tư gồm: i) Đơn xin giao đất, cho thuê đất theo Mẫu số 01 ban hành kèm theo Thông tư này; ii) Bản sao giấy chứng nhận đầu tư hoặc văn bản chấp thuận đầu tư kèm theo bản thuyết minh dự án đầu tư. Trường hợp dự án sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản thì phải có giấy phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật; iii) Văn bản thẩm định nhu cầu sử dụng đất; thẩm định điều kiện giao đất, cho thuê đất quy định tại Khoản 3 Điều 58 của Luật Đất đai năm 2013 và Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai (sau đây gọi là Nghị định số 43/2014/NĐ-CP) đã lập khi cấp giấy chứng nhận đầu tư hoặc thẩm định dự án đầu tư hoặc xét duyệt dự án; Trích lục bản đồ địa chính thửa đất hoặc trích đo địa chính thửa đất. Cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm cung cấp trích lục bản đồ địa chính thửa đất đối với những nơi đã có bản đồ địa chính hoặc thực hiện trích đo địa chính thửa đất theo yêu cầu của người xin giao đất, thuê đất.

- Người xin giao đất, thuê đất nộp 01 bộ hồ sơ đối với dự án không phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; dự án không phải cấp giấy chứng nhận đầu tư; trường hợp không phải lập dự án đầu tư xây dựng công trình gồm: i) Giấy tờ quy định tại Điểm a và Điểm d Khoản 1 Điều này; ii)

Bản sao bản thuyết minh dự án đầu tư đối với dự án không phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, dự án không phải cấp giấy chứng nhận đầu tư; iii) Bản sao báo cáo kinh tế - kỹ thuật đối với trường hợp không phải lập dự án đầu tư xây dựng công trình.

Hồ sơ trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là UBND cấp tỉnh) quyết định giao đất, cho thuê đất do Sở Tài nguyên và Môi trường lập gồm: Các giấy tờ quy định tại Khoản 1, Khoản 2 Điều này. Trường hợp dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào mục đích khác mà không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định đầu tư hoặc Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì phải có văn bản chấp thuận cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của Thủ tướng Chính phủ hoặc Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cho phép chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định tại Khoản 1 Điều 58 của Luật Đất đai năm 2013 và Khoản 2 Điều 68 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP. Trường hợp dự án có vốn đầu tư trực tiếp của nhà đầu tư nước ngoài tại đảo và xã, phường, thị trấn biên giới, ven biển mà không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định đầu tư hoặc Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì phải có văn bản của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Ngoại giao theo quy định tại Khoản 2 Điều 58 của Luật Đất đai năm 2013 và Điều 13 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP; Văn bản thẩm định nhu cầu sử dụng đất; thẩm định điều kiện giao đất, cho thuê đất quy định tại Khoản 3 Điều 58 của Luật Đất đai năm 2013 và Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP đối với dự án không phải trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; dự án không phải cấp giấy chứng nhận đầu tư; trường hợp không phải lập dự án đầu tư xây dựng công trình; Tờ trình kèm theo dự thảo quyết định giao đất (Mẫu số 02) hoặc dự thảo quyết định cho thuê đất (Mẫu số 03) ban hành kèm theo Thông tư này.

Tại Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất đối với trường hợp thuộc

thẩm quyền giao đất, cho thuê đất của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh như sau:

- Người xin giao đất, thuê đất nộp 01 bộ hồ sơ các giấy tờ quy định tại Điểm a và Điểm d Khoản 1 Điều 3 của Thông tư này;

- Hồ sơ trình Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là UBND cấp huyện) quyết định giao đất, cho thuê đất do Phòng Tài nguyên và Môi trường lập gồm: Các giấy tờ quy định tại Khoản 1 Điều này; Văn bản thẩm định nhu cầu sử dụng đất; thẩm định điều kiện giao đất, cho thuê đất quy định tại Khoản 3 Điều 58 của Luật Đất đai năm 2013 và Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP; Tờ trình kèm theo dự thảo quyết định giao đất (Mẫu số 02) hoặc dự thảo quyết định cho thuê đất (Mẫu số 03) ban hành kèm theo Thông tư này.

Văn bản thẩm định nhu cầu và điều kiện cho thuê đất được quy định tại các Điều 3, 4 và 6 của Thông tư này được lập trên cơ sở hồ sơ cho thuê đất, và ý kiến tại cuộc họp thẩm định hoặc ý kiến bằng văn bản của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc kết quả kiểm tra thực địa. 2. Nội dung văn bản thẩm định nhu cầu sử dụng đất gồm: i) Đánh giá về sự phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; ii) Đánh giá về sự phù hợp với quy hoạch chuyên ngành đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt có liên quan đến dự án (nếu có); Đánh giá về yêu cầu sử dụng đất của dự án theo quy định hiện hành về tiêu chuẩn, định mức sử dụng đất. Đối với loại dự án chưa có quy định về tiêu chuẩn, định mức sử dụng đất thì cơ quan thẩm định căn cứ vào quy mô, tính chất dự án và khả năng đáp ứng về quỹ đất của địa phương để đánh giá; Đánh giá về khả năng sử dụng đất đảm bảo hiệu quả thông qua việc đánh giá về năng lực thực hiện dự án của chủ đầu tư; tác động môi trường do sử dụng đất; mức độ phù hợp với kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội; hệ số, mật độ xây dựng, độ cao, độ sâu trong lòng đất đối với dự án xây dựng công trình; mức độ ảnh hưởng đến vấn đề quốc phòng, an ninh (nếu có); iv) Yêu cầu về

diện tích sử dụng đất, mục đích sử dụng đất và khả năng đáp ứng về quỹ đất của địa phương đối với trường hợp không phải lập dự án đầu tư.

Qua kết quả khảo sát cho thấy hầu hết các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân đều cho rằng, trình tự, thủ tục cho thuê đất theo quy định của Luật Đất đai hiện hành đã đơn giản hóa thủ tục hành chính. Các địa phương đã thực hiện cho thuê đất đúng trình tự, thủ tục theo luật định. Có 2 trường hợp cho thuê đất theo hình thức đấu giá (Thái Bình, Vĩnh Long). Tuy nhiên, thực tiễn một vài trường hợp ở địa phương cán bộ vẫn còn gây nhiễu cho người dân.

Nghiên cứu quy định pháp Luật Đất đai về trình tự, thủ tục cho thuê đất, có thể thấy trong hoạt động cho thuê đất, các bên trong quan hệ thuê đất cần phải bắt buộc tuân thủ tiến hành các trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Đây là trình tự áp dụng chung cho mọi loại đất và đối tượng thuê đất. Thủ tục này chỉ cần qua văn phòng đăng ký đất đai thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường hoặc Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện. Nhìn chung, trình tự, thủ tục cho thuê đất hiện nay được quy định khá cụ thể. Tuy nhiên, vẫn còn một vài điểm cần làm rõ hơn. Điều đó sẽ góp phần giúp cho hoạt động cho thuê đất được thực hiện nhanh hơn, rõ ràng minh bạch và hiệu quả hơn.

- *Thứ nhất*, là về vấn đề cơ quan chịu trách nhiệm thỏa thuận địa điểm thuê đất trong trường hợp cho thuê đất chưa giải phóng mặt bằng. Nếu là loại đất do Thủ tướng Chính phủ ký quyết định cho thuê thì Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm đi kiểm tra thẩm định; nếu loại đất do UBND cấp tỉnh ký quyết định cho thuê thì Sở Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm kiểm tra, thẩm định địa điểm cho thuê đất; nếu loại đất do UBND cấp Huyện ký thì Phòng Tài nguyên và Môi trường sẽ chịu trách nhiệm kiểm tra, thẩm định địa điểm.

Yêu cầu cụ thể hoá cơ quan nào ở trong trường hợp này nhằm bảo đảm quyền lợi cho bên đi thuê, góp phần làm thủ tục cho thuê rõ ràng, minh bạch hơn và tránh tình trạng nhiễu của cơ quan quản lý đất đai.

- Thứ hai, là về thời gian thẩm định, xét duyệt hồ sơ. Mặc dù Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành có quy định khoảng thời gian nhất định để cơ quan quản lý đất đai xét duyệt, thẩm định hồ sơ xin thuê đất cũng như thực hiện việc cho thuê. Tuy nhiên, thời gian này trên thực tế thường kéo dài hơn rất nhiều. Do vậy, cần có cơ chế bảo đảm thực hiện tốt quy định này, hoặc thay đổi nội dung này ngay từ trong luật.

3.1.6. Quy định pháp luật về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước sử dụng đất theo hình thức thuê đất

“ Một quyền về một sự vật là quyền lực được thực hiện một số hành vi liên quan đến sự vật đó”. Vì thế, người nắm một quyền nào đó có quyền tiếp cận và quyết định xem sự vật được sử dụng như thế nào và phục vụ cho lợi ích của ai [65].

Tiếp cận dưới góc độ giao dịch đất đai thì các quyền của người sử dụng đất được chia thành hai nhóm: Nhóm quyền thể hiện tư cách của người sử dụng đất đối với đất đai và hưởng sự bảo hộ của pháp luật và nhóm quyền thực hiện các giao dịch về quyền sử dụng đất đai theo quy định của pháp luật.

3.1.6.1. Về quyền của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

Về quyền người sử dụng đất nói chung được quy định tại Điều 166 Luật Đất đai năm 2013, theo đó, người sử dụng đất có các quyền sau: (1). Được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; (2). Hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; (3). Hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp; (4). Được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp; (5). Được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; (6). Được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định của Luật này; (7). Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai.

Ngoài ra, người sử dụng đất có các quyền về: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Nhóm người sử dụng đất mà có chung quyền sử dụng đất thì có các quyền và nghĩa vụ như sau:

- Nhóm người sử dụng đất gồm hộ gia đình, cá nhân thì có quyền và nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân theo quy định của Luật này.

Trường hợp trong nhóm người sử dụng đất có thành viên là tổ chức kinh tế thì có quyền và nghĩa vụ như quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế theo quy định của Luật này;

Trường hợp nhóm người sử dụng đất mà quyền sử dụng đất phân chia được theo phần cho từng thành viên trong nhóm, nếu từng thành viên của nhóm muốn thực hiện quyền đối với phần quyền sử dụng đất của mình thì phải thực hiện thủ tục tách thửa theo quy định, làm thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và được thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất theo quy định của Luật này. Trường hợp quyền sử dụng đất của nhóm người sử dụng đất không phân chia được theo phần thì ủy quyền cho người đại diện để thực hiện quyền và nghĩa vụ của nhóm người sử dụng đất.

3.1.6.2. Về quyền và nghĩa vụ của tổ chức được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê

Vấn đề này được quy định tại Điều 184 Luật Đất đai năm 2013 như sau: Ngoài quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 166 và Điều 170 của Luật này, tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê còn có các quyền sau đây: Chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất; Cho thuê quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất đối với trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; cho thuê lại quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất đối với trường hợp được

Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; Tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước; tặng cho quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng; tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật; Thế chấp bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; Góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo quy định của pháp luật.

3.1.6.3. Về quyền và nghĩa vụ của tổ chức được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê nhưng được miễn, giảm tiền thuê đất

Tổ chức được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê thì có các quyền và nghĩa vụ sau đây: a) Trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà ở mà được miễn hoặc giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì có quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật về đất đai như trường hợp không được miễn hoặc không được giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; b) Trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư vì mục đích lợi nhuận không thuộc trường hợp quy định tại điểm a khoản này mà được giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì có quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật về đất đai như trường hợp không được miễn hoặc không được giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với loại đất có mục đích sử dụng tương ứng; c) Trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư vì mục đích lợi nhuận không thuộc trường hợp quy định tại điểm a khoản này mà được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì có quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật về đất đai như trường hợp Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm đối với loại đất có mục đích sử dụng tương ứng.

Về quyền và nghĩa vụ của tổ chức kinh tế trả tiền thuê đất hàng năm được quy định tại Điều 175 Luật Đất đai năm 2013 như sau: Quyền và nghĩa

vụ chung quy định tại Điều 166 và Điều 170 của Luật này; Thế chấp tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; Bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê khi có đủ điều kiện quy định tại Điều 189 của Luật này; người mua tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định; Góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; người nhận góp vốn bằng tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định; Cho thuê lại quyền sử dụng đất theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm đối với đất đã được xây dựng xong kết cấu hạ tầng trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng đối với đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

Như vậy, tổ chức kinh tế được góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn với đất thuê mà Luật không quy định cụ thể đối tác góp vốn trong trường hợp này là tổ chức, cá nhân nào, trong khi đó, cá nhân, hộ gia đình thuê đất lại được quy định rõ là được góp vốn với cá nhân, tổ chức, hộ gia đình, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để sản xuất, kinh doanh.

3.1.6.4. Quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm

Vấn đề này được quy định tại Điều 179 Luật Đất đai năm 2013, cụ thể: Quyền và nghĩa vụ chung quy định tại Điều 166 và Điều 170 của Luật này; Bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; người mua tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định; Để thừa kế, tặng cho tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; người nhận thừa kế, người được tặng cho tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định; Cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê theo quy định của pháp luật về dân sự; Thế chấp bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tại tổ chức kinh tế khác hoặc cá nhân theo quy định của pháp luật; Góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê trong thời hạn

thuê đất với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài để hợp tác sản xuất, kinh doanh; người nhận góp vốn bằng tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định.

Qua nghiên cứu các quy định pháp luật về quyền của hộ gia đình, cá nhân trong quan hệ thuê đất có thể thấy hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm. Quyền sử dụng đất thuê trong thời gian thuê bao gồm” bán, thừa kế, tặng, cho, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê trong thời hạn cho thuê đất.

Đối với chủ thể thuê đất mà trả tiền thuê đất trước cho toàn bộ thời gian thuê thì trong hầu hết các trường hợp, họ có các quyền thực hiện các loại giao dịch được công nhận trong thị trường quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thuê đó. Các giao dịch được phép thực hiện gồm có chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê lại, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Còn lại hai loại giao dịch là chuyển đổi và thừa kế quyền sử dụng thì người sử dụng không thực hiện được đối với đất thuê. Bởi đối với chủ thể là tổ chức thì pháp luật không đặt ra vấn đề chuyển đổi quyền sử dụng đất. Nếu tổ chức muốn có phần đất của chủ sử dụng khác và ngược lại, thì tổ chức đó phải chuyển nhượng đất của mình và nhận chuyển nhượng đất của người sử dụng đất khác. Mặc dù cũng có cái chết pháp lý là bị giải thể hoặc phá sản, nhưng đối với tổ chức thì không đặt ra vấn đề để thừa kế, và trong quan hệ sử dụng đất cũng áp dụng tương tự. Giao dịch thừa kế và chuyển đổi quyền sử dụng đất thuê cũng không đặt ra đối với cá nhân sử dụng đất trả tiền thuê đất trước cho toàn bộ thời gian thuê. Khoản 2 Điều 113 Luật Đất đai hiện hành quy định hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phải là đất thuê thì có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất, và ngược lại Điều 114 không cho phép chuyển đổi. Về giao dịch thừa kế, người thuê đất sau ngày 01/7/2004 mà được quyền trả tiền thuê trước cho cả thời gian thuê là cá nhân thì chỉ có người Việt Nam định cư ở nước ngoài hoặc cá nhân nước ngoài, hoàn toàn không có cá nhân

trong nước. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 ra đời đã bổ sung quy định tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất theo hình thức trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Họ có quyền tặng cho, chuyển nhượng, cho thuê lại, thế chấp và góp vốn bằng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê.

Về nghĩa vụ chung của người sử dụng đất

Nghĩa vụ của người sử dụng đất nói chung được quy định tại Điều 170 Luật Đất đai năm 2013, theo đó người sử dụng đất (bao gồm tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước) có nghĩa vụ sau: i) Sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định khác của pháp luật có liên quan; ii) Thực hiện kê khai đăng ký đất đai; làm đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; iii) Thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; iv) Thực hiện các biện pháp bảo vệ đất; v) Tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan; vi) Tuân theo các quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất; vii) Giao lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất, khi hết thời hạn sử dụng đất mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền gia hạn sử dụng.

Những bất cập trong quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất thuê

Quyền sử dụng đất thuê mà là đất nông nghiệp sẽ không được phép chuyển đổi, nhưng nếu là đất nhận chuyển nhượng hợp pháp từ người khác thì được phép chuyển đổi. Như vậy, người thuê đất nông nghiệp của Nhà nước sẽ không có quyền chuyển đổi quyền sử dụng đất này, bất kể họ trả tiền thuê đất theo phương thức nào. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật, quyền sử dụng đất thuê lại được phép chuyển nhượng nếu thoả mãn điều kiện trả tiền thuê

đất một lần cho cả thời gian thuê.. Do vậy, nếu ta nhận chuyển nhượng đất thuê thì khi đó đất có nguồn gốc thuê của Nhà nước sẽ thuộc loại đất nhận chuyển quyền hợp pháp từ người khác. Theo đó, đất này sẽ được phép tham gia giao dịch chuyển đổi quyền sử dụng. Rõ ràng có sự không bình đẳng giữa chủ thể trực tiếp thuê đất từ Nhà nước với chủ thể nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuê trong việc thực hiện giao dịch chuyển đổi quyền sử dụng đất, điều này là không hợp lý. Đất nhận trực tiếp từ Nhà nước trong trường hợp này sẽ ít quyền hơn đất nhận từ các chủ thể sử dụng khác. Thiết nghĩ, chúng ta cần điều chỉnh quy định pháp luật theo hướng hoặc không cho phép đất có nguồn gốc từ đất thuê được chuyển đổi, hoặc mở rộng quyền cho đất thuê của Nhà nước được phép tham gia giao dịch chuyển đổi quyền sử dụng

Những quy định hiện hành của Luật Đất đai năm 2013 về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong quan hệ thuê đất với Nhà nước dường như vẫn chưa rõ: chưa quy định được trách nhiệm, nghĩa vụ của người sử dụng đất thuê đối với đất được thuê. Bởi vì đất đai thuộc sở hữu toàn dân, là tư liệu sản xuất đặc biệt của quốc gia nên người sử dụng đất phải có những trách nhiệm và nghĩa vụ nhất định đối với đất được thuê. Vì vậy, cần bổ sung điều khoản quy định về nghĩa vụ của người sử dụng đất. “Đất đai phải được sử dụng có hiệu quả, luân canh thích hợp và phải luôn được cải tạo, bổ sung”.

Quyền của người sử dụng đất thuê còn bị ảnh hưởng do chưa có các quy định đầy đủ đảm bảo thực hiện các quyền và nghĩa vụ phát sinh từ các quan hệ hợp đồng kinh doanh, thương mại.

3.1.7. Quy định của pháp luật về thời hạn sử dụng đất thuê của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

Thời hạn là khoảng thời gian được xác định từ thời điểm này đến thời điểm khác. (Điều 149 BLDS năm 2005). Thời hạn sử dụng đất là khoảng thời gian mà pháp luật cho phép người sử dụng đất được quyền chiếm hữu, sử dụng một diện tích đất nhất định được Nhà nước giao, cho thuê hoặc nhận quyền sử dụng đất của người khác phù hợp với mục đích sử dụng đất” [78].

Theo quy định tại Điều 125, Điều 126 Luật Đất đai năm 2013, thời hạn cho thuê đất đối với các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất trong nước được xem xét, quyết định trên cơ sở dự án đầu tư hoặc đơn xin thuê đất nhưng không quá năm mươi năm. Đối với dự án có vốn đầu tư lớn nhưng thu hồi vốn chậm, dự án đầu tư vào địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà cần thời hạn dài hơn thì thời hạn giao đất, cho thuê đất là không quá bảy mươi năm.

Thời hạn cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn là không quá 05 năm. Thời hạn giao đất, cho thuê đất quy định tại Điều này được tính từ ngày có quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đất do Nhà nước cho thuê thì thời hạn sử dụng đất tính từ ngày có quyết định giao, cho thuê của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đối với trường hợp đất đã được cho thuê trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 mà trong quyết định giao đất hoặc trong hợp đồng thuê đất không ghi rõ thời hạn giao, cho thuê thì thời hạn giao đất, cho thuê đất được thực hiện theo thời hạn của dự án đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt (đất trong khu công nghiệp). Trường hợp thời hạn của dự án đầu tư dài hơn thời hạn sử dụng đất còn lại của khu công nghiệp thì doanh nghiệp đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép điều chỉnh thời hạn sử dụng đất cho phù hợp nhưng tổng thời hạn sử dụng đất không quá bảy mươi (70) năm và phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất đối với phần diện tích đất được gia hạn sử dụng. Thời hạn sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh trong khu kinh tế là không quá bảy mươi (70) năm. Như vậy, so với thời hạn giao đất cho hộ gia đình, cá nhân thì thời hạn giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức có hình thức giao đất ổn định lâu dài. Doanh nghiệp chỉ được thực hiện quyền và nghĩa vụ trong thời gian cho thuê đất. Khi hết thời hạn, người sử dụng đất được Nhà nước xem xét gia hạn sử dụng đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng, chấp hành đúng pháp luật về đất đai trong quá trình sử

dụng và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt. Quy định về thời hạn giao đất, cho thuê đất đối với doanh nghiệp góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm sử dụng đất của doanh nghiệp, đảm bảo cho đất đai được sử dụng hiệu quả, tiết kiệm.

Khác với đất giao có thể là giao không thu tiền hoặc có thu tiền sử dụng đất, đất thuê của Nhà nước trong mọi trường hợp đều phải trả tiền thuê cho nên quy định về thời gian của hai loại đất này cũng khác nhau. Đối với đất giao có hai loại thời gian sử dụng là không xác định thời hạn - trong luật gọi là thời gian sử dụng “ổn định lâu dài” và đất sử dụng có giới hạn số năm nhất định. Trong khi đó, đất thuê chỉ có một loại thời gian sử dụng duy nhất là xác định thời hạn, không có loại sử dụng vĩnh viễn, bởi thuê đất vốn được thực hiện theo nhu cầu và khả năng tài chính của người sử dụng. Không thể ấn định số năm sử dụng cụ thể giống như đất giao cho loại đất thuê, bởi nhu cầu sử dụng đất của người thuê là rất đa dạng. Một cá nhân có nhu cầu thuê đất trồng cây hàng năm để sản xuất nông nghiệp trong một khoảng thời gian nhất định thì luật không thể ấn định thời gian thuê của loại đất này bằng một con số cố định như khi giao đất được. Trong giao đất, loại đất này được quy định là hai mươi năm sử dụng, cho dù người được giao chỉ lao động nông nghiệp trong khoảng mười năm rồi chuyển sang nghề khác. Kể cả khi họ không còn nhu cầu sử dụng đất giao đó nữa thì quyền sử dụng đất của họ vẫn còn. Đối với đất giao không thu tiền sử dụng, điều đó không ảnh hưởng bất lợi gì đến lợi ích của người sử dụng đất. Nhưng đối với đất thuê, nếu người thuê không có nhu cầu sử dụng đất đó nữa nhưng họ vẫn chưa mất quyền sử dụng đất như trường hợp trên thì hàng năm họ vẫn phải trả tiền thuê đất. Ta có thể thấy, trong quan hệ thuê đất, bên thuê đất có nhu cầu sử dụng đất và phải bảo đảm nhu cầu đó bằng nghĩa vụ tài chính là tiền thuê đất trong suốt thời gian thuê. Vì thế, Nhà nước nếu muốn bảo đảm cho mọi chủ thể có nhu cầu sử dụng đất đều có cơ hội thuê đất và Nhà nước có thể thực hiện được việc điều phối đất thì chỉ nên đặt ra giới hạn trên của thời gian sử dụng đất thuê mà thôi. Trong

giới hạn đó, bên thuê đất có thể lựa chọn số năm thuê đất tương ứng với thời gian sử dụng đất thuê mà họ mong muốn.

Qua khảo sát tại một số địa phương cho thấy, hầu hết các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước đều nhất trí với thời hạn cho thuê đất được quy định trong Luật Đất đai hiện hành. Đa số các tổ chức kinh tế thuê đất với thời hạn 20 năm đến 30 năm (chiếm 57%) chủ yếu là những tổ chức thuê đất với mục đích sản xuất, kinh doanh; còn lại là các tổ chức, hộ gia đình thuê đất với thời hạn 50 năm đối với đất thuê để làm nông nghiệp, lâm nghiệp. Tuy nhiên, có một số ý kiến cho rằng thời hạn cho thuê đất đối với một số loại đất được quy định trong luật vẫn hơi ngắn. Ví dụ như đối với đất thuê để xây dựng cơ sở hạ tầng cho thuê lại, đất trồng cây lâu năm (lim, sên, tấu...) thì cần phải có thời gian dài hơn để đầu tư và thu hồi vốn.

Pháp Luật Đất đai hiện hành chỉ quy định giới hạn trên cho thời gian sử dụng đất thuê mà không quy định số năm sử dụng đất cố định như một số trường hợp giao đất. Căn cứ Điều 67 Luật Đất đai năm 2003 thì thời gian sử dụng đất thuê được xác định theo nhóm chủ thể và mục đích sử dụng đất, tựu trung lại gồm có:

- *Thứ nhất*, thời gian sử dụng đất thuê để sản xuất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân.

Trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê để trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối thì thời gian sử dụng là không quá hai mươi năm. Như vậy, các chủ thể này có thể thuê năm năm, mười năm...là tùy theo nhu cầu của họ, miễn sao không quá con số hai mươi năm. Thời hạn Nhà nước cho các chủ thể này thuê đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất là không quá năm mươi năm.

- *Thứ hai*, thời gian sử dụng đất thuê đối với các trường hợp sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh khác.

Đối với tất cả các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh khác mà không phải là hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp thì

thời gian sử dụng đất thuê được quy định là giống nhau. Nghĩa là, nếu thuê đất trong điều kiện bình thường về lĩnh vực đầu tư, địa bàn đầu tư thì thời gian thuê tối đa là năm mươi năm. Còn nếu thuê đất sử dụng trong điều kiện đặc biệt, tức là ở những lĩnh vực và địa bàn được Nhà nước khuyến khích đầu tư thì thời gian sử dụng được nhiều hơn mức bình thường nhưng không quá bảy mươi năm. Cụ thể, Khoản 3 Điều 67 Luật Đất đai 2003 quy định “*Thời hạn cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; tổ chức kinh tế để thực hiện các dự án đầu tư; người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được xem xét, quyết định trên cơ sở dự án đầu tư hoặc đơn xin...thuê đất nhưng không quá năm mươi năm; đối với dự án có vốn đầu tư lớn nhưng thu hồi vốn chậm, dự án đầu tư vào địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà cần thời hạn dài hơn thì thời hạn...cho thuê đất là không quá bảy mươi năm*”.

- Thứ ba, thời gian sử dụng đất đối với tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc.

Pháp luật Việt Nam quy định thời hạn cho thuê đất để xây dựng trụ sở làm việc của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao là không quá chín mươi chín năm. Quy định này được xây dựng dựa trên thông lệ quốc tế về thuê đất của các cơ quan ngoại giao.

- Thứ tư, thời gian sử dụng đất thuê là đất công ích 5% .

Căn cứ Khoản 5 Điều 67 Luật Đất đai năm 2003 thì “*thời hạn cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn là không quá năm năm; trường hợp cho thuê đất trước ngày 01 tháng 01 năm 1999 thì thời hạn thuê đất được xác định theo hợp đồng thuê đất*”.

Như đã trình bày ở Phần lý luận về pháp luật về thuê đất, đất công ích 5% ra đời kể từ khi Luật Đất đai năm 1993 được ban hành với các quy định

về vấn đề này, nhưng các quy định về cho thuê đất này lúc đó còn sơ sài. Vì thế sau đó, Nhà nước đã có những hướng dẫn, bổ sung về vấn đề này ở *Bản Quy định về việc giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp* ban hành kèm theo Nghị định số 64/CP ngày 27 tháng 9 năm 1993 của Chính phủ. Căn cứ Điều 15 của văn bản này thì Ủy ban nhân dân xã được quyền cho thuê đất này, còn thời hạn sử dụng đất thuê này thì không quy định. Do đó, về cơ bản thời gian thuê đất công ích 5% ở giai đoạn này do các bên tự thỏa thuận và ghi nhận vào hợp đồng. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 tiếp tục điều chỉnh vấn đề này và đã giới hạn thời gian thuê đất công ích, để bảo đảm hoạt động thuê đất này phù hợp với bản chất là một giao dịch mang tính tạm thời, tránh lãng phí đất mà thôi. Khoản 7 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 quy định “hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất thuộc quỹ đất công ích 5% ở xã, phường, thị trấn; thời hạn thuê đất đối với các trường hợp cho thuê trước ngày Luật này có hiệu lực được thực hiện theo hợp đồng cho thuê đất; sau ngày Luật này có hiệu lực thì thời hạn thuê đất không quá 5 năm”. Đây chính là quy định mà Luật Đất đai năm 2003 kế thừa.

Thời hạn cho thuê đất được tính từ ngày có quyết định cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trước khi hết thời hạn thuê nói trên sáu tháng, nếu người sử dụng đất có nhu cầu tiếp tục sử dụng diện tích đất đó mà trong quá trình sử dụng đất luôn chấp hành đúng pháp luật về đất đai và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất. Đây là quy định thuận lợi cho người thuê đất. Bởi về nguyên tắc, khi hết thời gian sử dụng đất, quyền sử dụng đất của người thuê mặc nhiên chấm dứt. Theo Điều 38 Luật Đất đai năm 2003 thì đó sẽ là trường hợp Nhà nước thu hồi đất, cũng là thao tác dịch chuyển quyền khai thác đất từ người sử dụng sang cho chủ sở hữu. Giả sử sau khi hết quyền sử dụng đối với đất cũ, nếu muốn sử dụng đất nữa, người sử dụng vẫn có thể thuê đất của Nhà nước, nhưng khi đó họ có thể được thuê một phần đất có vị

trí và điều kiện tự nhiên khác trước. Điều này đồng nghĩa với việc họ phải đầu tư ban đầu lại cho thửa đất mình sẽ sử dụng. Với quy định về việc tiếp tục cho thuê trên đất cũ, Nhà nước đã tạo điều kiện thuận lợi cho người sử dụng đất thuê, tiết kiệm được phần nào thời gian và tiền của đầu tư ban đầu vào đất.

So với quy định của Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 có quy định điều chỉnh thời hạn giao đất, cho thuê đất trong hạn mức sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân lên 50 năm thống nhất cho các loại đất nông nghiệp để khuyến khích nông dân gắn bó hơn với đất đai và yên tâm đầu tư sản xuất.

3.1.8. Quy định về giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm pháp luật liên quan đến việc thuê đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước

Như phần đầu đã phân tích, quan hệ pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất là quan hệ hành chính, một bên là cơ quan nhà nước có thẩm quyền và một bên là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê. Vì vậy, tranh chấp quan hệ này là tranh chấp hành chính.

- Quy định về tranh chấp và giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực cho thuê đất.

i) Cơ sở áp dụng giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực thuê đất là Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành như: Thông tư quy định, hướng dẫn về công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; giá đất... đều liên quan đến quyền và lợi ích của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước sử dụng đất thuê; thủ tục hành chính và trật tự quản lý nhà nước về đất đai... Đây là những quy định nội dung, là cơ sở pháp lý để cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng giải quyết trong lĩnh vực đất đai nói chung và cho thuê đất nói riêng.

ii) Cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực cho thuê đất được quy định tại Điều 204, Luật Đất đai năm 2013: “Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính (QĐHC) hoặc hành vi hành chính (HVHC) về quản lý đất đai; Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại QĐHC, HVHC về

đất đai được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện QĐHC, HVHC về đất đai được thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính”.

Như vậy, điểm mới của Luật Đất đai năm 2013 về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai là dẫn chiếu đến pháp luật về khiếu nại và pháp luật về tố tụng hành chính.

- Quy định về chủ thể tranh chấp hành chính trong lĩnh vực cho thuê đất

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 204 và khoản 3 Điều 203 của Luật Đất đai năm 2013, chủ thể tranh chấp hành chính trong lĩnh vực cho thuê đất gồm: người khiếu nại, khiếu kiện là công dân, cơ quan, tổ chức, hoặc cán bộ, công chức thực hiện quyền khiếu nại; khoản 3 Điều 6 của Luật Tố tụng hành chính năm 2010 quy định “người khởi kiện là cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính”. Trong lĩnh vực cho thuê đất, người khiếu nại, người khởi kiện là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê. Người bị khiếu nại, khởi kiện là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và người có thẩm quyền trong các cơ quan này mà có quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) bị khiếu nại.

- Quy định về đối tượng tranh chấp hành chính trong lĩnh vực cho thuê đất

Theo quy định tại khoản 1 Điều 204 của Luật Đất đai năm 2013 và các quy định của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai, đối tượng trong tranh chấp này là quyết định hành chính và hành vi hành chính trong lĩnh vực cho thuê đất bị khiếu nại, khởi kiện. Quyết định hành chính gồm: quyết định cho thuê đất, quyết định thu hồi đất, quyết định bồi thường hỗ trợ, giải phóng mặt bằng; quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; quyết định xử phạt vi phạm hành chính về vi phạm chế độ quản lý, sử dụng đất đai; quyết định giải quyết tranh chấp đất đai; quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong quản lý và sử dụng đất đai. Hành vi hành chính gồm hành vi của cán bộ, công chức nhà nước khi giải quyết công

việc thuộc phạm vi quản lý nhà nước được quy định tại Điều 22 của Luật Đất đai năm 2013.

- Quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai.

Tranh chấp đất đai được hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành thì được giải quyết như sau: Trường hợp tranh chấp mà một bên tranh chấp là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết; nếu không đồng ý với quyết định giải quyết thì đương sự có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính. Người có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai phải ra quyết định giải quyết tranh chấp. Quyết định giải quyết tranh chấp có hiệu lực thi hành phải được các bên tranh chấp nghiêm chỉnh chấp hành. Trường hợp các bên không chấp hành sẽ bị cưỡng chế thi hành.

- Quy định về xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai

Theo quy định tại Điều 206 Luật Đất đai năm 2013, người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật. Người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước, cho người khác, ngoài việc bị xử lý theo quy định của pháp luật còn phải bồi thường theo mức thiệt hại thực tế cho Nhà nước hoặc cho người bị thiệt hại.

Người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai khi thi hành công vụ thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật đối với các hành vi vi phạm sau đây:

i) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái với quy định của pháp luật trong giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai, quản lý hồ sơ địa chính, ra quyết định hành chính trong quản lý đất đai; Thiếu trách nhiệm trong

quản lý để xảy ra vi phạm pháp luật về đất đai hoặc có hành vi khác gây thiệt hại đến tài nguyên đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; Vi phạm quy định về lấy ý kiến, công bố, công khai thông tin; vi phạm quy định trình tự, thủ tục hành chính; vi phạm quy định về báo cáo trong quản lý đất đai.

3.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay

Pháp luật đất đai đang từng bước tạo môi trường pháp lý để quan hệ đất đai vận động phù hợp với quy luật phát triển của nền kinh tế hàng hoá; có nghĩa là quyền sử dụng đất đã tham gia vào các hoạt động của lưu thông dân sự, kinh tế. Điều này hoàn toàn phù hợp sự phát triển của nền kinh tế hàng hoá, khuyến khích người sử dụng đất mạnh dạn đầu tư vào đất đai. Chính sách đất đai hiện hành đã góp phần giải phóng sức sản xuất động viên nguồn lực của doanh nghiệp, động viên nguồn lực từ đất đai cho đầu tư phát triển. Tuy nhiên, qua một thời gian không dài kể từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực, vấn đề thực hiện pháp luật trong quan hệ cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất thực tiễn qua khảo sát tại một số địa phương năm 2014 cho thấy còn bộc lộ một số vướng mắc, bất cập.

3.2.1. Khái quát việc thực hiện cho thuê đất trước khi có Luật Đất đai năm 2013

Theo thống kê của Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến đầu năm 2012, số tổ chức kinh tế sử dụng đất trên địa bàn cả nước là 49.968 tổ chức với diện tích sử dụng là 504.923,8 ha. Trong đó, diện tích sử dụng đúng mục đích là 458.254 ha; diện tích cho thuê trái phép 630,4 ha; diện tích cho mượn 829,7 ha; diện tích chuyển nhượng trái pháp luật 148,4 ha; diện tích bị lấn, bị chiếm là 6.814,9 ha; diện tích tranh chấp 12.894,6 ha; diện tích sử dụng vào mục đích khác 3.684,7 ha (trong đó làm nhà ở là 2.370,5 ha); diện tích đất chưa sử dụng là 20.620 ha (trong đó đã sử dụng nhưng còn để hoang 8.681,3 ha, đầu tư, xây dựng chậm 11.929,2 ha); diện tích lấn chiếm là 1.047,2 ha [2].

Thực tế cho thấy, quỹ đất Nhà nước có thể giao, cho thuê có hạn trong khi nhu cầu được thuê đất, giao đất từ Nhà nước của các doanh nghiệp là rất

lớn. Hiện nay, tại nhiều địa phương, trong khi một số lượng lớn doanh nghiệp nhỏ và vừa thiếu mặt bằng sản xuất, có nhu cầu được giao đất, thuê đất từ Nhà nước thì vẫn còn một số lượng lớn tổ chức kinh tế được giao đất, cho thuê đất còn chưa đưa đất vào sử dụng, gây lãng phí đất đai. Các doanh nghiệp nhỏ và vừa do hạn chế về quy mô vốn nên gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận với mặt bằng sản xuất - kinh doanh. Luật Đất đai năm 2013 quy định đối với các dự án sử dụng đất không thuộc dự án nhóm A, không có vốn đầu tư nước ngoài, Nhà nước không tiến hành thu hồi đất mà doanh nghiệp muốn sử dụng đất phải tự thoả thuận với người sử dụng đất để nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn quyền sử dụng đất; sau đó Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Thực tế cho thấy, việc thoả thuận giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người dân luôn gặp nhiều khó khăn vì có quá nhiều người đồng sử dụng trên một diện tích đất nhỏ (2.000 - 3.000 m²). Với cơ chế này, các doanh nghiệp nhỏ và vừa gặp nhiều khó khăn khi tiếp cận với đất đai do một số bất cập sau:

Một là, do chính sách giá đất hiện hành còn chưa phù hợp với bản chất kinh tế - xã hội của quan hệ đất đai, giá đất còn quá cao so với khả năng phát triển của nền kinh tế và thu nhập dân cư nên doanh nghiệp bị người dân “ép” bồi thường với giá rất cao. Nếu chấp nhận giá đó sẽ tạo nên tiền lệ xấu rất khó khăn cho việc thực hiện các dự án tiếp theo.

Hai là, do người dân tại các dự án thực hiện theo cơ chế tự thoả thuận được trả giá cao hơn nhiều so với giá Nhà nước quy định nên việc triển khai thực hiện các dự án theo cơ chế Nhà nước thu hồi đất sẽ gặp khó khăn hơn rất nhiều do người dân khiếu nại giá thấp.

Ba là, trong điều kiện nền kinh tế thị trường, đất nông nghiệp chưa phát triển, ruộng đất manh mún với nhiều ô thửa nhỏ, chủ đầu tư phải thoả thuận với nhiều người. Nhiều trường hợp nhà đầu tư đã thoả thuận được gần hết với những người sử dụng đất nhưng chỉ còn có một số ít hộ nằm xen kẽ trong phạm vi dự án không thoả thuận được làm cho nhiều dự án bị ngừng trệ và

nhiều trường hợp doanh nghiệp có nguy cơ bị phá sản do lãi phải trả ngân hàng ngày một tăng.

Hiện nay, đa số các doanh nghiệp trong nước là doanh nghiệp nhỏ và vừa, hình thức sử dụng đất phổ biến của loại hình này là nhận chuyển nhượng hoặc thuê nhà xưởng gắn liền với quyền sử dụng đất của các hộ gia đình, cá nhân làm trụ sở, mặt bằng sản xuất - kinh doanh.

Tại một số địa phương, kết quả thực hiện giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như sau:

Tại tỉnh Bắc Ninh, đến hết năm 2012 đã giao đất, cho thuê đất được 1.030 doanh nghiệp, diện tích 3.433,71 ha, gồm: giao đất cho 47 doanh nghiệp, diện tích 544,81 ha; cho thuê đất 983 doanh nghiệp, diện tích 2.888,9 ha, trong đó đã cấp được 925 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho 831 doanh nghiệp, diện tích 1.789,1 ha [2]. Nhìn chung, các doanh nghiệp nhỏ và vừa trên địa bàn tỉnh sử dụng đất tiết kiệm, có hiệu quả. Tỉnh đã tổ chức thực hiện rà soát, kiểm tra hiện trạng sử dụng đất của các doanh nghiệp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, phát hiện các vi phạm, phân loại và đề xuất biện pháp xử lý các trường hợp chậm sử dụng đất, sử dụng đất không có hiệu quả, sai mục đích, chưa hoặc không thực hiện nghĩa vụ của người sử dụng đất để có hướng xử lý thu hồi đất để giao cho doanh nghiệp khác sử dụng đất có hiệu quả hơn. Các ngành, nghề doanh nghiệp nhỏ và vừa hoạt động đều khắp, trong đó có số lượng lớn doanh nghiệp làng nghề thủ công, cơ khí và sản xuất hàng tiêu dùng phục vụ nhu cầu cuộc sống và thương mại có ưu thế hơn. Các doanh nghiệp cũng đã đóng góp nhiều lợi ích kinh tế - xã hội của địa phương như tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước, giải quyết việc làm cho lao động, cung cấp nhiều sản phẩm phục vụ cho nhu cầu sản xuất - kinh doanh, tiêu dùng của xã hội. Tuy nhiên, trong thời gian gần đây do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế thế giới và trong nước, các doanh nghiệp nhỏ và vừa cũng đã gặp nhiều khó khăn và sự phát triển có hạn chế và biểu hiện chững lại. Tại Quảng Nam, hiện nay tỉnh đã cho các công ty cổ

phần thuê được 338.579 m². Về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đến ngày 31/12/2012 đã cấp được 1.989 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trong đó tổ chức thuê đất được cấp 501 giấy chứng nhận; tổ chức giao đất không nộp tiền được cấp 1.131 giấy chứng nhận; tổ chức giao đất nộp tiền được cấp 357 giấy chứng nhận. Nhìn chung, các doanh nghiệp đã khai thác hiệu quả với diện tích đất được thuê, đồng thời chấp hành tốt chính sách, pháp luật trong quản lý và sử dụng đất [2].

Tại hầu hết các địa phương, phần lớn các doanh nghiệp nhỏ và vừa sử dụng đất tiết kiệm, có hiệu quả. Các cơ quan có chức năng cấp tỉnh thường xuyên thực hiện rà soát, kiểm tra hiện trạng sử dụng đất của các doanh nghiệp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, phát hiện các vi phạm, phân loại và đề xuất biện pháp xử lý các trường hợp chậm sử dụng đất, sử dụng không có hiệu quả hoặc sai mục đích; đồng thời đôn đốc các doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ tài chính đúng quy định và kịp thời. Đối với một số trường hợp cá biệt sử dụng đất chưa đúng quy định hoặc không thực hiện nghĩa vụ của người sử dụng đất đều bị nhắc nhở, trường hợp cố tình vi phạm thì kiên quyết xử lý thu hồi để giao cho doanh nghiệp khác sử dụng đất có hiệu quả hơn.

3.2.2. Những kết quả đạt được, những khó khăn, bất cập, hạn chế và nguyên nhân

3.2.2.1. Những kết quả đạt được

Hệ thống chính sách, pháp Luật Đất đai về thuê đất trong thời gian vừa qua liên tục được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện đã phần nào khắc phục được những hạn chế, bất cập, phù hợp hơn với những đòi hỏi thực tiễn của hoạt động cho thuê đất đó là: Pháp luật về thuê đất ngày càng hoàn thiện. Trong lĩnh vực về đất đai, ngoài Luật Đất đai năm 2013 mới được sửa đổi còn có trên 30 văn bản của Chính phủ và các Bộ, ngành có nội dung điều chỉnh liên quan đến đất đai hướng dẫn thi hành, trong đó có 09 Nghị định, trên 20 Thông tư của Bộ Tài nguyên và Môi trường và các Bộ, ngành có liên quan: Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng... hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Đất đai

năm 2013. Các văn bản quy phạm pháp luật này là cơ sở pháp lý điều chỉnh các quan hệ đất đai; trong đó có quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong thời gian qua.

- Hiệu lực pháp lý của pháp luật về cho thuê đất đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước: Số liệu thống kê qua khảo sát tại một số tỉnh, thành trong năm 2014 cho thấy, các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai nói chung, pháp luật về cho thuê đất đối với các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nói riêng đều có hiệu lực pháp lý tương đối cao. Những điểm mới của Luật Đất đai năm 2013 về thuê đất với ý nghĩa là nội dung và là cơ sở để điều chỉnh quan hệ đất đai giữa Nhà nước và người sử dụng đất, tăng cường tính công khai, minh bạch, dân chủ, tính khả thi trong sử dụng đất thuê; tăng cường hơn việc vận hành các quan hệ đất đai theo cơ chế thị trường, tiến tới xóa bỏ bao cấp trong quản lý, sử dụng đất đai, khắc phục tình trạng “xin - cho” trong sử dụng đất thông qua các quy định thu hẹp các trường hợp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất, chuyển cơ bản sang áp dụng hình thức thuê đất; thực hiện cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất khi giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất; thực hiện định giá đất theo nguyên tắc phù hợp với cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước; quy định cụ thể về cơ quan xây dựng, cơ quan thẩm định giá đất và tư vấn xác định giá đất; Quy định cụ thể điều kiện được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư nói chung, để thực hiện dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất có rừng, dự án đầu tư tại xã thuộc khu vực biên giới, ven biển và hải đảo nói riêng nhằm lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực, khắc phục một cách có hiệu quả việc giao đất, cho thuê đất tràn lan, kém hiệu quả trong thời gian vừa qua; Bổ sung và hoàn thiện quy định về chế độ sử dụng đối với đất khu công nghiệp, khu công nghệ cao và khu kinh tế, đất để xây dựng công trình ngầm để đáp ứng yêu cầu đặt ra của thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; bổ sung thêm trường hợp được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 75, cụ thể: Bồi thường đối với các trường hợp sử

dụng đất thuê trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; Những trường hợp được bồi thường chi phí đầu tư vào đất còn lại khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm: Đất được Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất hàng năm; đất thuê trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê nhưng được miễn tiền thuê đất, trừ trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê do thực hiện chính sách đối với người có công với cách mạng.

- Dưới góc độ pháp luật, hầu hết các văn bản này đảm bảo được tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản trong hệ thống pháp Luật Đất đai. Mặt khác, đây là hệ thống thể chế khá đồng bộ, đồng bộ ngay trong từng văn bản và cả hệ thống văn bản. Các văn bản này vừa đảm bảo tuân thủ các quy định về thẩm quyền ban hành, về trình tự và thủ tục ban hành.

3.2.2.2. Những khó khăn, hạn chế

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, pháp luật về cho thuê đất cũng còn tồn tại những điểm hạn chế, cần được khắc phục. Đó là, Luật Đất đai hiện hành quy định một số vấn đề mới chỉ dừng lại ở tính nguyên tắc, tính bao quát. Đó là quy định về giám sát và thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai. (Điều 199, 200). Luật đất đai năm 2013 quy định theo hướng tăng cường hơn sự theo dõi, giám sát, đánh giá của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận và nhân dân về việc quản lý và sử dụng đất đai; quy định về giám sát của công dân đối với việc quản lý, sử dụng đất. Công dân có quyền tự mình hoặc thông qua các tổ chức đại diện phản ánh các sai phạm trong quản lý, sử dụng đất đai đến các cơ quan có thẩm quyền. Luật cũng đã quy định cụ thể về nội dung, hình thức giám sát của công dân, trách nhiệm của các tổ chức đại diện của công dân, trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi nhận được ý kiến của công dân và các tổ chức đại diện. Luật cũng quy định về hệ thống theo dõi, đánh giá đối với quản lý và sử dụng đất để đánh giá việc thi hành pháp Luật Đất đai, hiệu quả quản lý và sử dụng đất đai, sự tác động của chính sách, pháp Luật Đất đai đến kinh

tế, xã hội và môi trường trên phạm vi cả nước và các địa phương (Điều 200). Tuy nhiên, Luật chưa có quy định về chế tài cụ thể đối với trường hợp vi phạm về mục đích sử dụng đất thuê như thu hồi đất, hủy hợp đồng, phạt vi phạm. Các văn bản của Chính phủ cũng mới chỉ dừng lại ở việc quy định hướng dẫn về một số nội dung (Nghị định số 43/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai) và dường như vẫn thiếu quy định chi tiết, đồng bộ, vì thế trong thực tiễn khó triển khai thực hiện được nếu thiếu thông tư hướng dẫn.

Về vấn đề tài chính đất đai: đề cương dự toán, thẩm tra giá đất được quy định trong Luật Đất đai, nhưng Thông tư hướng dẫn chưa cụ thể. Điều đó dẫn đến sự thiếu chủ động, manh mún và thiếu linh hoạt trong thực hiện.

Việc cho thuê đất chưa theo năng lực và khả năng thực hiện của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước dẫn đến nhà đầu tư lợi dụng xin giao đất với diện tích lớn để bao chiếm. Quy định về căn cứ cho thuê đất (Điều 31 Luật Đất đai năm 2003, được bổ sung tại khoản 3a Điều 58 Luật Đất đai năm 2013) chưa sàng lọc được nhà đầu tư kém năng lực, chưa kiểm soát được tình trạng một nhà đầu tư xin thuê đất để thực hiện nhiều công trình, dự án khác nhau, dẫn đến tình trạng chủ đầu tư bao chiếm, găm giữ đất, chậm đưa đất vào sử dụng, bỏ hoang, lãng phí đất. Ngoài ra giá cho thuê đất quá thấp cũng là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng nhiều nhà đầu tư ôm đất để trục lợi.

Việc phân cấp thẩm quyền cho thuê đất trên thực tế đã bộc lộ một số bất cập; đặc biệt là trong việc cho thuê đất gắn với chuyển đổi mục đích sử dụng đất chuyên trồng lúa, đất lâm nghiệp có rừng và sử dụng đất tại các khu vực nhạy cảm vùng biên giới. Theo quy định tại Điều 56,57,58 Luật Đất đai năm 2013 quy định về phân cấp thẩm quyền cho thuê đất trong trường hợp dự án lấy vào đất trồng lúa trên 10ha trở lên phải có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ. Quy định này là rất hợp lý trong chương trình bảo vệ an ninh, lương thực của quốc gia. Tuy nhiên, đại đa số các dự án hiện nay chủ

yếu lấy vào đất lúa (Thái Bình, Vĩnh Long, Long An), điều kiện để thuê đất đối với các dự án này là phải có văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được quyết định giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Sự “ tắc nghẽn” từ thị trường sơ cấp về cho thuê đất này dẫn đến nhiều dự án bị chậm trễ, bị treo, làm mất nhiều thời gian cho các tổ chức sử dụng đất thuê. Hơn nữa, khi tổ chức kinh tế phải chờ văn bản chấp thuận của cơ quan Trung ương và Nghị quyết Hội đồng nhân dân nếu không giải quyết được sớm sẽ ảnh hưởng rất lớn đến chính sách ưu đãi kêu gọi đầu tư.

Trình tự, thủ tục về cho thuê đất chưa gắn với thủ tục thu hồi đất và chưa quy định rõ về trình tự và thời điểm tính thu nghĩa vụ tài chính.

Pháp luật về cho thuê đất còn chưa thật phù hợp với khả năng tài chính và chiến lược khai thác, sử dụng đất của doanh nghiệp trong một số trường hợp cụ thể. (ví dụ doanh nghiệp trong nước không được áp dụng hình thức thuê đất trả tiền thuê một lần cho cả thời gian thuê sẽ là “rào cản” khi doanh nghiệp muốn tiếp cận với vốn vay tại các tổ chức tín dụng (Luật Đất đai năm 2003).

Về hệ thống cơ quan quản lý đất đai. Luật Đất đai hiện hành quy định thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai rõ ràng hơn. Cơ quan quản lý có thẩm quyền chung ở nước ta có Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp. Các cơ quan quyền lực tham gia vào quá trình quản lý đất đai với tư cách giám sát hoạt động quản lý nhà nước về đất đai. Các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn vẫn còn hạn chế về chức năng; nên thực tiễn áp dụng nảy sinh một số vướng mắc, ví dụ như pháp luật quy định Quốc hội có thẩm quyền quyết định đối với các vấn đề đất đai cấp quốc gia (Vậy thế nào là cấp quốc gia, những vấn đề này liên quan đến quyền lợi của cá nhân, công dân, tổ chức ở địa phương có khiêu kiện thì trình tự giải quyết ra sao... Hội đồng nhân dân có thẩm quyền thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, bảng giá đất, việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; nhưng thực tế Ủy ban nhân dân mới là cơ quan chịu trách nhiệm

quản lý đất đai ở địa phương. Điều này dẫn đến sự phân công về thẩm quyền quản lý đất đai không rõ ràng dẫn đến thực thi pháp luật về quản lý đất đai còn tồn tại nhiều vấn đề. Sự phối hợp, hỗ trợ giữa các cơ quan trong quản lý chưa nhịp nhàng, rành mạch giữa các cơ quan có thẩm quyền chung và cơ quan có thẩm quyền chuyên môn khiến người dân khiếu kiện cùng lúc nhiều cấp, nhiều cơ quan làm cho quá trình xử lý tranh chấp khiếu kiện thường kéo dài, tốn đọng.

Việc kiểm tra, xử lý vi phạm sau khi cho thuê đất chưa được tiến hành một cách thường xuyên.

Quyền của người sử dụng đất thuê chưa được bảo đảm cụ thể theo đúng nghĩa như là một quyền về tài sản. Quyền sử dụng đất là một loại tài sản được Nhà nước giao cho, hay cho thuê với những điều kiện nhất định. Tuy nhiên, mức độ công nhận quyền sử dụng đất như một dạng tài sản cá nhân, hay coi việc nắm quyền sử dụng đất như một hình thức sở hữu quyền sử dụng đất còn chưa được xác định rõ. Ví dụ như vấn đề thu hồi quyền sử dụng đất. Nhà nước giao quyền sử dụng đất nông nghiệp cho cá nhân, hộ gia đình và tổ chức sử dụng và Nhà nước có quyền thu hồi quyền sử dụng đất ấy với một giá đền bù do Nhà nước quyết định (định đoạt kế hoạch, diện tích thu hồi, giá đền bù và các khoản hỗ trợ kinh tế khác). Như vậy, người nắm quyền sử dụng đất ít có tiếng nói trong vấn đề quyết định giá và các quyền lợi kinh tế khác trong quá trình thu hồi và đền bù quyền sử dụng đất nông nghiệp. Kể cả đến Luật Đất đai năm 2013 có phân biệt rõ hơn 2 trường hợp thu hồi quyền sử dụng đất (một là vì mục đích an ninh, quốc phòng hai là phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, dù ở hình thức nào cũng không tương thích với giá thị trường. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến các khiếu nại, khiếu kiện của người dân về chính sách đất đai).

3.2.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế

* Nguyên nhân khách quan

- Đặc thù tính chất quan hệ pháp Luật Đất đai nước ta. Đó là đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Tuy các quy định pháp Luật Đất đai hiện hành mở rộng hơn về quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất nói chung và thuê đất nói riêng (người sử dụng đất hầu hết có đủ các quyền tương tự như người chủ sở hữu đất đai (sở hữu, sử dụng, định đoạt) nên người sử dụng đất thuê rất linh hoạt sử dụng quyền của mình (mua, bán, tặng, cho, trao đổi, cho thuê lại, thừa kế, thế chấp...); Vì vậy, nếu pháp luật không có những quy định rõ ràng, cụ thể về thẩm quyền của từng loại cơ quan thì vấn đề quản lý sẽ rất khó khăn.

- Tính nhất quán trong các quy định về cho thuê đất. Có thể khẳng định rằng, đến nay, pháp luật về đất đai nói chung và pháp luật về cho thuê đất nói riêng nhìn chung còn thiếu nhất quán, giữa các văn bản có nhiều nội dung không thống nhất, thậm chí, mâu thuẫn nhau. Hiện nay, đất đai mặc dù là đối tượng quản lý nhưng được điều chỉnh ở nhiều văn bản khác nhau (ngoài Luật Đất đai, 4 Luật có sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Luật Đất đai, còn có trên 20 Luật và trên 20 văn bản của Chính phủ có nội dung điều chỉnh liên quan đến đất đai). Các văn bản này được ban hành ở những thời điểm khác nhau, cơ quan chủ trì xây dựng khác nhau nên đã dẫn đến sự chòng chẹo, có nhiều điểm chưa thống nhất (hiện nay còn một số điểm mâu thuẫn giữa Luật Đất đai năm 2013 với Bộ Luật Dân sự năm 2005, Luật Doanh nghiệp năm 2005 làm cho các cơ quan quản lý khó áp dụng pháp luật trong quản lý và gây khó khăn cho việc thực hiện pháp luật của người dân và doanh nghiệp. Một số quy định phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần trong thời gian ngắn khi chưa kịp tổng kết, đánh giá đầy đủ thực tiễn trước khi ban hành dẫn đến tình trạng thiếu ổn định, tính khả thi thấp và là nguyên nhân gây ra so bì, khiếu kiện. Một số vấn đề được quy định trong nhiều văn bản đã gây khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện, một số quy định chưa phù hợp với thực tiễn và một số vấn đề phát sinh

chưa được quy định cụ thể đã gây khó khăn trong việc quản lý và sử dụng đất đai. Công tác tự kiểm tra việc ban hành văn bản của địa phương chưa được thực hiện thường xuyên, còn tình trạng ban hành văn bản chưa kịp thời và chồng chéo không đảm bảo tính thống nhất trong quá trình triển khai.

- Việc áp dụng quy định của pháp luật về thuê đất tại các địa phương còn nhiều bất cập. Do Luật Đất đai năm 2003 chưa đưa ra những tiêu chí cụ thể để xác định mức độ nhu cầu sử dụng đất của doanh nghiệp dẫn đến việc giao, cho thuê trong một số trường hợp còn tùy tiện, dẫn đến việc sử dụng đất dư thừa, lãng phí ở một số doanh nghiệp. Quỹ đất Nhà nước có thể cho thuê có hạn trong khi nhu cầu được thuê đất, giao đất từ Nhà nước của các doanh nghiệp là rất lớn. Do vậy, xây dựng cụ thể các tiêu chí để xác định mức độ nhu cầu sử dụng đất thực sự của các doanh nghiệp góp phần hạn chế tình trạng “đầu cơ”, đất đai được cho thuê đến đúng doanh nghiệp có nhu cầu và khả năng khai thác và sử dụng hợp lý, hiệu quả quỹ đất đai.

** Nguyên nhân chủ quan*

- Do trình độ cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về đất đai chưa đồng đều.

- Cơ chế thực thi pháp luật về cho thuê đất chưa thật nghiêm minh.

- Công tác lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện Luật Đất đai và các văn bản dưới luật còn nhiều thụ động.

- Công tác kiểm tra, giám sát của các cơ quan có thẩm quyền đối với hoạt động cho thuê đất chưa chặt.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Pháp luật về thuê đất là nội dung quan trọng nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất trong quan hệ thuê đất. Trong thời gian qua, các chế định về thuê đất liên tục được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện qua 3 lần ban hành luật, 03 lần sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai cùng nhiều văn bản hướng dẫn đã phần nào khắc phục được những hạn chế, bất cập, phù hợp hơn với những đòi hỏi thực tiễn của hoạt động cho thuê đất.

Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật về thuê đất hiện nay vẫn còn một số hạn chế, vướng mắc như: chưa thật phù hợp với khả năng tài chính và chiến lược khai thác, sử dụng đất của doanh nghiệp trong một số trường hợp cụ thể, chính sách tài chính về đất đai đối với sử dụng đất của các doanh nghiệp chưa được bình đẳng giữa doanh nghiệp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất đối với doanh nghiệp tư nhân chuyển nhượng, thuê đất, nhận góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác (trong cùng loại hình sản xuất - kinh doanh, nếu dự án thuộc phạm vi Nhà nước thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất mà thuộc đối tượng được giảm, miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì chi phí về đất thấp hơn trong trường hợp nhà đầu tư nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất; vì họ không được Nhà nước giao đất, cho thuê đất và không được giảm, miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất).

Nguyên nhân của những hạn chế trên là do thiếu tính nhất quán trong các quy định về cho thuê đất, giữa các văn bản có nhiều nội dung không thống nhất, thậm chí, mâu thuẫn nhau. Việc áp dụng quy định pháp luật về thuê đất tại các địa phương còn nhiều bất cập. Do Luật Đất đai năm 2003 chưa đưa ra những tiêu chí cụ thể để xác định mức độ nhu cầu sử dụng đất của doanh nghiệp dẫn đến việc giao, cho thuê trong một số trường hợp còn tùy tiện, dẫn đến việc sử dụng đất dư thừa, lãng phí ở một số doanh nghiệp. Quỹ đất Nhà nước có thể cho thuê có hạn trong khi nhu cầu được thuê đất, giao đất từ Nhà nước của các doanh nghiệp là rất lớn. Do vậy, xây dựng cụ

thể các tiêu chí để xác định mức độ nhu cầu sử dụng đất thực sự của các doanh nghiệp góp phần hạn chế tình trạng “đầu cơ”, đất đai được cho thuê đến đúng doanh nghiệp có nhu cầu và khả năng khai thác và sử dụng hợp lý, hiệu quả quỹ đất đai.

Việc phân tích, đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật về thuê đất ở Việt Nam trong thời gian qua và tìm hiểu nguyên nhân dẫn đến thực trạng đó là cơ sở cho Chương 4 của luận án kiến nghị các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất.

Chương 4

ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THUÊ ĐẤT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Hoàn thiện pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong chế độ sở toàn dân về đất đai ở Việt Nam hiện nay là một vấn đề quan trọng không chỉ là vấn đề pháp lý mà nó còn mang tính chính trị, kinh tế, xã hội. Do đó, trước khi đưa ra những giải pháp hoàn thiện cụ thể, cần phải xác định hướng chủ yếu cho việc hoàn thiện này.

4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về thuê đất

4.1.1. Hoàn thiện pháp luật về thuê đất đảm bảo chế độ sở hữu toàn dân về đất đai ở Việt Nam

Sở hữu toàn dân được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 tại Điều 53, theo đó: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Tại Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 cũng khẳng định “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”. Dự thảo Bộ luật Dân sự năm 2005 sửa đổi (sau đây gọi tắt là dự thảo BLDS) lần đầu tiên coi sở hữu toàn dân là một hình thức sở hữu. Điều 213 khoản 2 của Dự thảo BLDS quy định: “Sở hữu toàn dân là sở hữu đối với tài sản công, bao gồm đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý”. Như vậy, để tìm hiểu về hình thức sử dụng đất thông qua cho thuê đất ở Việt Nam, thực trạng và giải pháp phải xuất phát từ đặc thù của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai với những đặc trưng sau đây:

Các quan hệ đất đai, trong đó có quan hệ cho thuê đất luôn thể hiện yếu tố mệnh lệnh - hành chính, hay nói cách khác đó chính là yếu tố quyền lực của chủ sở hữu tối cao. Khi phân tích về quyền sở hữu trong khung phân tích đa quyền, người ta chia thành hai cấp độ: sở hữu tối cao và sở hữu thực. “Sở hữu tối cao là quyền định đoạt chung và tối thượng đối với các vấn đề cơ bản và vĩ mô trong quản lý và sử dụng đất trong phạm vi lãnh thổ của một quốc gia. Cấp độ sở hữu thực là quyền sử dụng, quyền được hưởng sản phẩm từ một diện tích đất cụ thể nào đó, cũng như được trao đổi, mua bán, thế chấp các quyền ấy” [65]. Theo nghĩa này, lớp sở hữu thực sẽ nằm trong phạm vi bị chi phối bởi lớp sở hữu tối cao và phải tuân thủ các quy định cơ bản của lớp chủ sở hữu tối cao. Tuy nhiên, cấp độ sở hữu nào mạnh hay trội còn tùy thuộc vào điều kiện, bối cảnh kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội của mỗi một quốc gia và mỗi giai đoạn lịch sử cụ thể. Ví dụ, ở Anh, chế độ tư hữu trong lớp sở hữu thực sẽ trội hơn; vì Anh là quốc gia thừa nhận đa hình thức sở hữu, trong đó có hình thức sở hữu tư nhân về đất đai. Còn ở Việt Nam, qua nghiên cứu về quá trình hình thành và phát triển của chế độ sở hữu đất đai qua các thời kỳ cho thấy Việt Nam luôn tồn tại hai lớp sở hữu nhưng các hình thức sở hữu hay quyền sở hữu có quy định khác nhau trong từng giai đoạn lịch sử. Kể từ khi Luật Đất đai năm 1993 ra đời và qua các lần sửa đổi, bổ sung luật cho đến nay, Việt Nam luôn thừa nhận chế độ sở hữu toàn dân với quan điểm đất đai phải do Nhà nước quản lý và sở hữu dưới danh nghĩa “toàn dân”. Theo đó, Nhà nước là lớp sở hữu tối cao (hay còn gọi là sở hữu pháp lý). Khi Nhà nước sở hữu đất đai, Nhà nước có quyền và khả năng quyết định các vấn đề cơ bản về quản lý và sử dụng đất như quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, công nhận mục đích sử dụng đất, thu hồi đất... Nhà nước giao quyền sử dụng đất cho các thực thể khác (chủ sở hữu quyền sử dụng đất) trong một thời hạn nhất định, cho phép các chủ sở hữu quyền sử dụng đất có một số quyền phụ. Mức độ công nhận quyền sử dụng đất như một dạng tài sản cá nhân, hay coi việc nắm quyền sử dụng đất như một hình thức sở hữu quyền sử

dụng đất còn chưa được xác định rõ. Như vậy, với quy định về đất đai thuộc sở hữu toàn dân là muốn nhấn mạnh và đảm bảo vai trò của Nhà nước nắm giữ vai trò quyết định đối với vấn đề quản lý, sử dụng và sở hữu đất đai ở Việt Nam.

Cho nên, trong thị trường sơ cấp về đất đai (thị trường trong đó có các giao dịch về cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất), Nhà nước nắm ưu thế tuyệt đối khi chuyển giao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất bằng quyết định hành chính về cho thuê đất. Trong khi đó, ở các nước thừa nhận chế độ sở hữu tư nhân về đất đai, các chủ sở hữu đất đai khác có quyền sở hữu đất đai bằng cách hình thức: bán đứt hay cho thuê. Như vậy, tiếp nhận quyền sử dụng đất chỉ xảy ra một trong hai khả năng: xác lập quyền sở hữu đất đai cho người có nhu cầu mua đất như các tài sản khác; chuyển giao đất cho người khác bằng hình thức thuê trên cơ sở thỏa thuận. Bởi thế, Akiy âm, một chuyên gia luật sư của Trường Đại học Tổng hợp Waseda (Nhật Bản) khi nghiên cứu về Bộ luật Dân sự Việt Nam cho rằng “Luật dân sự hiện đại lấy sở hữu cá nhân và sở hữu của tổ chức hội đủ một số điều kiện nhất làm nguyên tắc cơ bản. Còn việc quản lý và định đoạt tài sản Nhà nước như tài sản sở hữu toàn dân chẳng hạn thì không có quy định” [8].

Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai đã ảnh hưởng mạnh mẽ đến các quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, biểu hiện rõ nét nhất là ở chỗ các bên trong quan hệ này không có vị trí pháp lý bình đẳng độc lập như tính chất của một chủ thể trong quan hệ pháp luật dân sự (về bản chất quan hệ thuê đất là một quan hệ dân sự, vì nó thỏa mãn yếu tố của một giao dịch dân sự). Người sử dụng đất thuê chỉ được thỏa mãn về dấu hiệu của quyền sử dụng đất (quyền được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền trao đổi theo luật định chứ chưa được thỏa mãn như một quyền sở hữu thực sự (quyền về tài sản). Ví dụ khi Nhà nước giao quyền sử dụng đất nông nghiệp và đất thổ cư cho cá nhân, hộ gia đình, Nhà nước có quyền thu hồi quyền sử dụng đất ấy với một giá đền bù do Nhà nước quyết định (định đoạt kế hoạch, diện tích đất thu thời, giá đền bù và các khoản hỗ trợ kinh tế khác). Người nắm

quyền sử dụng đất ít có tiếng nói trong vấn đề quyết định giá và các quyền lợi kinh tế khác. Do đó, các quan hệ đất đai dù diễn ra trong nền kinh tế thị trường vẫn có bóng dáng của yếu tố hành chính (sự quản lý và can thiệp của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân (sở hữu tối cao)). Đặc điểm này đòi hỏi khi xây dựng các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất nói chung, chúng ta phải giải quyết mâu thuẫn giữa việc củng cố hình thức sở hữu toàn dân đối với đất đai với yêu cầu đảm bảo quyền về tài sản của bên sử dụng đất thuê trong quan hệ cho thuê đất.

4.1.2. Hoàn thiện pháp luật về thuê đất đảm bảo phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường và yêu cầu của hội nhập quốc tế

Thị trường là nơi người mua và người bán có thể trao đổi, giao dịch với nhau. Đối với những quốc gia có chế độ sở hữu tư nhân về đất đai thì các giao dịch trên thị trường đất đai diễn ra giống như các giao dịch mua bán hàng hóa, lúc đó quyền sở hữu đối với đất đai được thương mại hóa để thực hiện trao đổi thông qua chuyển giao toàn bộ hoặc một phần các quyền đối với đất đai như bán, cho thuê.

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên Nhà nước đồng thời thực hiện hai chức năng: vừa đại diện chủ sở hữu, vừa là chủ thể quản lý đất đai. Tuy nhiên với quy định như vậy, nó cũng có thể bộc lộ những hạn chế. Nếu trong quá trình quản lý, Nhà nước đưa ra những quy định không phù hợp sẽ gây tác động không tốt tới việc sử dụng nguồn lực đất đai, vì vậy, các quyết định quản lý của Nhà nước phải dựa vào những luận cứ, cơ sở khoa học vững chắc.

Trong điều kiện thừa nhận sự phát triển của nền kinh tế thị trường, những quyết định của Nhà nước phải thích hợp và tuân theo quy luật khách quan của yếu tố thị trường. Dựa vào những quy luật thị trường để đưa ra quyết định quản lý nhằm bảo đảm tính hiệu quả cho việc sử dụng đất đai ở Việt Nam. Đặc điểm này đòi hỏi khi đề ra phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, chúng ta phải xử lý nhiều mối quan hệ kinh tế, xã hội phức tạp. Một mặt, pháp luật đất đai

vừa thể hiện vai trò quản lý của Nhà nước trong các quan hệ thuê đất và việc quản lý đó phải được đảm bảo thống nhất; mặt khác phải bảo đảm việc mở rộng các quyền cho người sử dụng đất nói chung và bên thuê đất nói riêng; hạn chế tối đa sự can thiệp không cần thiết của Nhà nước vào các quan hệ thuê đất. Pháp luật về đất đai phải đưa ra những quy định để làm thế nào công nhận một cách đúng mức hơn việc nắm giữ quyền sử dụng đất như là sở hữu một loại tài sản để đảm bảo quyền tài sản của chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất; tạo cho bên sử dụng đất một tâm lý thoải mái, yên tâm, tự tin khi đầu tư. Theo đó, khi xử lý vấn đề này, trước hết phải tuân thủ và tôn trọng các nguyên tắc của kinh tế thị trường (tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh, bình đẳng, độc lập về quyền và nghĩa vụ, tự do thỏa thuận...) để không làm mất đi thuộc tính vốn có của kinh tế thị trường. Hơn nữa, để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai trong nền kinh tế thị trường, cần phải hoàn thiện các công cụ quản lý kinh tế như giá cho thuê đất, chính sách bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất, các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cho bên thuê đất khi họ gặp khó khăn về thiên tai, hỏa hoạn... Trong thời gian tới, Nhà nước cần tách bạch rành mạch giữa quản lý hành chính về đất đai với chức năng quản lý kinh doanh về đất đai. Có như vậy, mới nâng cao hiệu quả quản lý đất đai và thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ của các giao dịch thuê đất trong nền kinh tế thị trường ở nước ta [82].

Hoàn thiện pháp luật về thuê đất phải đặt trong mối quan hệ tổng thể giữa lý luận chế độ sở hữu toàn dân về đất đai trong điều kiện của nền kinh tế thị trường

Ở nước ta trong qua trình xây dựng và phát triển đất nước, chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được xác lập và hoàn thiện qua từng giai đoạn và được ghi nhận trong các bản Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác. Sở hữu đất đai luôn là vấn đề hệ trọng liên quan trực tiếp đến mọi tổ chức và công dân, đặc biệt là trong quan hệ về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 1987 là luật đầu tiên xác định hình hài của một chế độ sở hữu đất

đai ở Việt Nam. Trong những năm tiếp theo, Luật Đất đai được ban hành vào năm 1993, 1998, 2001, 2003 là sự sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hơn chứ không hoàn toàn mới và độc lập. Sở hữu toàn dân là một chế độ sở hữu được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 tại Điều 53: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Điều 4 Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định “Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của pháp luật”. Như vậy, sở hữu toàn dân đối với đất đai được hiểu là toàn dân là chủ sở hữu đối với toàn bộ vốn đất đai trong cả nước và giao quyền quản lý thống nhất nguồn tài nguyên này cho Nhà nước. Toàn dân là một chủ thể nhưng toàn dân không thể đứng ra để thực hiện những quyền năng này một cách cụ thể (chiếm hữu, sử dụng định đoạt...) của chế độ sở hữu này mà phải cử người đại diện, nhân danh mình để thực hiện các quyền năng đó chính là Nhà nước. Tuy nhiên, Nhà nước với tư cách vừa là đại diện chủ sở hữu toàn dân, vừa là chủ thể quản lý đất đai không thể tự tham gia các quyền sử dụng đất, vì vậy để phân bổ nguồn lực đất đai cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, Nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất đó cho các tổ chức, cá nhân sử dụng đất thông qua các hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

Đất đai không chỉ là tài nguyên của đất nước mà còn là tài sản vô giá của con người. Qua nhiều thế hệ nối tiếp nhau bằng sức lao động của mình, con người đã tác động bằng nhiều cách để sáng tạo ra giá trị mới của đất đai phục vụ cho nhu cầu của cuộc sống và phát triển kinh tế- xã hội của đất nước. Vốn đất đai có được như ngày hôm nay là kết quả của một quá trình đấu tranh chống chọi với thiên nhiên, với giặc ngoại xâm để giành và gìn giữ đất. Khi phân tích tổng quát về quan hệ đất đai, Mác cho rằng “Toàn thể một xã hội, một nước và thậm chí và thậm chí tất cả xã hội cùng sống trong một thời

đại hợp lại đều không phải là kẻ sở hữu đất đai”. Họ chỉ là những người có đất đai ấy, sử dụng đất đai ấy và phải truyền lại cho thế hệ tương lai sau khi đã làm cho đất ấy tốt hơn, và quyền tư hữu ruộng đất là hoàn toàn vô lý [28]. Chính vì vậy, Hiến pháp nước ta đã tiếp cận chế độ sở hữu toàn dân để làm điểm xuất phát và xử lý các quan hệ đất đai.

4.1.3. Hoàn thiện pháp luật về thuê đất phù hợp với đường lối phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước

Chủ trương, đường lối phát triển về nền kinh tế thị trường, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế đã được Đảng ta ghi nhận trong các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật của Nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011 tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã ghi rõ: “Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh”.

Nếu như trong Cương lĩnh năm 1991, Đảng ta đã xác định “xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội: Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; do nhân dân làm chủ; có một nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu” thì đến Cương lĩnh 2011, Đảng đã bổ sung bằng "Có nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và quan hệ sản xuất tiến bộ phù hợp". Điều này là cần thiết và đúng đắn. Bởi lẽ, theo quan niệm của chủ nghĩa Mác - Lênin, quy luật về mối quan hệ biện chứng giữa lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất là xương sống của mọi hình thái kinh tế - xã hội. Quan hệ sở hữu chế độ công hữu không đồng nhất với quan hệ sản xuất. Dù đóng vai trò hết sức quan trọng, song quan hệ sở hữu cũng chỉ là một trong 3 yếu tố (quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý và quan hệ phân phối) cấu thành

quan hệ sản xuất.. Như vậy, Đại hội lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã rút ra một trong những bài học quan trọng về sự phù hợp của quan hệ sản xuất với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất. [27].

Dựa vào căn cứ này, việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về thuê đất trong quan hệ cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng phải hướng vào việc bảo đảm các quyền sử dụng đất cho các chủ thể sử dụng đất thuê. Trong thực tế, cấu trúc và quan hệ đất đai ở Việt Nam hiện nay đang tồn tại các hình thức sở hữu khác nhau ở cấp độ sở hữu thực về đất đai (sở hữu quyền sử dụng đất của chủ thể sử dụng đất) bao gồm: hình thức sở hữu tư (các quyền sở hữu về quyền sử dụng đất hiện nay của chủ thể sử dụng đất thực tế gần giống với quyền sở hữu tư nhân về đất đai ở các nước khác: chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, tặng, cho...); sở hữu công (sở hữu nhà nước) và sở hữu tập thể (tổ chức và cộng đồng). Tuy nhiên, quyền sử dụng đất ở Việt Nam bị giới hạn ở phạm vi nhất định và chưa được xác định rõ; giá trị trao đổi của quyền sử dụng đất chưa được xác định trên cơ sở của quy luật thị trường. Nếu tiếp tục đổi mới chính sách đất đai thì không phải là đa dạng hóa các hình thức về quyền sử dụng đất mà thay vào đó là làm thế nào để công nhận một cách đúng mức hơn việc nắm giữ quyền sử dụng đất như là sở hữu một loại tài sản để đảm bảo quyền tài sản của các chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất. Có nghĩa là hệ thống pháp Luật Đất đai phải xác định rõ được ranh giới giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng của chủ thể sở hữu đất đai; bổ sung các quy định về xác lập thị trường quyền sử dụng đất. Việc không công nhận đúng mức quyền về tài sản cá nhân dẫn đến dù quyền sử dụng đất của người dân được mở rộng song họ vẫn chưa thể trở thành người sở hữu thực đối với lớp sở hữu thực. Đây là nguyên nhân dẫn đến các khiếu nại, khiếu kiện của người dân về chính sách đất đai.

Như vậy, vấn đề hoàn thiện pháp luật đất đai là vấn đề được Đảng ta hết sức quan tâm, thể hiện rõ quyết tâm chính trị của Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đất đai nhằm khai thác có hiệu quả nguồn lực đất đai. Đây là cơ sở cho việc hoàn thiện khung

pháp lý về các quan hệ đất đai nói chung và quan hệ cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất nói riêng.

Do đó, hoàn thiện pháp luật về thuê đất phải xây dựng một cơ chế giải quyết tốt mối quan hệ giữa sở hữu toàn dân về đất đai và quyền của người sử dụng đất. Theo đó, phải quy định thật đầy đủ, rõ ràng và cụ thể các quyền của chủ sở hữu đất đai, cũng như cơ chế bảo đảm cho chủ sở hữu thực hiện các quyền đó trên thực tế một cách minh bạch và có hiệu quả. Đồng thời cũng cần tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền của người sử dụng đất, bảo đảm tính thực thi cao. Bên cạnh đó, xác định rõ ràng trách nhiệm của người quản lý và người sử dụng đất. Điều này không có nghĩa là thu hẹp hoặc hạn chế các quyền của người sử dụng đất mà xác định rõ vị trí, vai trò, phạm vi giữa Nhà nước (đại diện chủ sở hữu đất đai và người quản lý đất đai) với người sử dụng đất, đảm bảo giảm thiểu những can thiệp không cần thiết của Nhà nước vào việc tự định đoạt các giao dịch đất đai của người sử dụng.

- *Đất đai phải được coi như hàng hóa trong thị trường.* Trên thực tế, quyền định đoạt của người dân về đất đai không khác mấy so với quyền sở hữu tư nhân về đất đai ở các nước tư bản vì ngoài quyền sử dụng ghi trên giấy đỏ, Nhà nước đã trao hầu hết các quyền định đoạt tài sản cho người sử dụng đất. Nhà nước chỉ giữ lại quyền quy hoạch sử dụng đất và cưỡng chế thực hiện quy hoạch sử dụng đất như thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích và gia hạn sử dụng đất. Như vậy, sự không rõ ràng về quyền sở hữu và quyền sử dụng dẫn tới khả năng thực thi sai pháp luật. Về mặt pháp lý người dân chỉ có quyền sử dụng đất. Chúng ta không nói mua bán đất mà chỉ có chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhưng bản chất đó là mua bán. Ngay cả với danh nghĩa Nhà nước thay mặt toàn dân sở hữu đất đai thì sau khi Nhà nước đã giao đất, cho thuê đất thì Nhà nước không còn giữ quyền định đoạt hoàn toàn với phần đất đấy nữa. Khi danh nghĩa sở hữu toàn dân về đất đai thì trên mỗi mảnh đất có hai ông chủ: một ông chủ Nhà nước có quyền sở hữu về nguyên tắc nhưng rất chung chung, một ông chủ thực sự là người dân hay tổ

chức nhưng chỉ có quyền sử dụng đất, tuy nhiên quyền này trên thực tế lại rất rộng gần bằng quyền sở hữu. [10, Tr4]

Về chế độ công hữu về đất đai trong thời gian qua bộc lộ một số nhược điểm: người sử dụng đất không có động lực để sử dụng đất một cách tốt nhất, không muốn đầu tư dài hạn vào đất đang sử dụng, làm hạn chế hiệu quả sử dụng đất vì đó không phải là tài sản lâu dài của họ. Quyền định đoạt thuộc về các cơ quan nhà nước dẫn đến sự can thiệp hành chính vào thị trường quyền sử dụng đất, tạo nguy cơ phát sinh tham nhũng; những đất công bị sử dụng lãng phí hoặc không được quản lý tốt.

Đất đai khi được xác định là một loại hàng hoá đặc biệt thì giá trị đất là yếu tố chủ đạo điều tiết sự vận động của quan hệ đất đai theo xu hướng ngày càng nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội của việc sử dụng đất. Sự vận động của quan hệ đất đai gắn với sự vận động của các yếu tố mang tính qui luật giá trị, qui luật cung - cầu và theo nhiều hướng khác nhau của nền kinh tế thị trường. Với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai Nhà nước phải hướng sự vận động của các quan hệ đất đai theo xu thế có lợi cho sự phát triển của nền kinh tế, đáp ứng các nhu cầu đa dạng của xã hội.

Trong quan hệ cho thuê đất đòi hỏi Nhà nước với vai trò vừa là đại diện chủ sở hữu vừa là chủ thể quản lý phải tạo ra cơ chế quản lý phù hợp. Với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với đất đai, Nhà nước ta có các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với đất đai, có quyền quyết định làm thế nào để đất đai được sử dụng một cách hiệu quả nhất. Nhà nước quyết định các hình thức sử dụng đất đối với các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Việc Nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất của mình thông qua hình thức cho thuê đất đồng nghĩa với vai trò Nhà nước là người nắm giữ quyền lực công và đại diện chủ sở hữu toàn dân, nắm giữ các quyền năng của chủ sở hữu đối với đất đai, Nhà nước có quyền lực rất lớn trong việc tham gia cũng như can thiệp vào các quan hệ đất đai. Cho nên, trong quan thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, vấn đề hết sức quan

trọng là làm sao để Nhà nước thể hiện đúng vai trò của mình và vừa bảo đảm quyền sở hữu của người sử dụng.

4.1.4. Hoàn thiện pháp luật về thuê đất phải chú trọng đến chính sách tài chính, tạo điều kiện để ổn định chi phí đầu vào cho các tổ chức kinh tế

Đất đai được coi là điều kiện vật chất đầu tiên để doanh nghiệp thuê đất hoạch định chiến lược sản xuất, kinh doanh và tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh. Do vậy, việc quy định các chính sách tài chính đất đai hợp lý sẽ góp phần quan trọng giảm chi phí đầu vào cho doanh nghiệp.

4.1.5. Hoàn thiện pháp luật về thuê đất phải đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với hoàn thiện tổng thể pháp luật đất đai và các lĩnh vực khác có liên quan

“Hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, chính sách về đất đai bảo đảm hài hoà các lợi ích của Nhà nước, của người sử dụng đất, của người giao lại quyền sử dụng đất và của nhà đầu tư, tạo điều kiện thuận lợi để sử dụng có hiệu quả nguồn lực đất đai cho sự phát triển; khắc phục tình trạng lãng phí và tham nhũng đất đai” [26]. Như vậy, vấn đề hoàn thiện pháp luật về đất đai nói chung được Đảng ta rất quan tâm, thể hiện rõ sự quyết tâm chính trị của Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai nhằm khai thác có hiệu quả nguồn lực từ đất; tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho sự phát triển các quan hệ đất đai nói chung và quan hệ cho thuê đất nói riêng.

Khi thừa nhận đất đai là tài sản, các quan hệ cho thuê đất cũng được coi là cho thuê tài sản. Trong quan hệ về tài sản đó, pháp luật phải đảm bảo quyền về tài sản cho các bên trong quan hệ thuê đất. Trong quan hệ về cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, sự bất bình đẳng thể hiện rõ nhất là mối quan hệ giữa Nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu cho tổ chức, cá nhân - với vai trò là người sử dụng đất có nhu cầu thuê đất thông qua hợp đồng cho thuê đất, nhưng điều kiện để ký hợp đồng cho thuê đất phải dựa trên cơ sở quyết định hành chính (điều kiện được thuê). Nhà nước với vai trò vừa là đại diện chủ sở hữu, vừa với tư cách quản lý đất. Khi Nhà nước đại diện chủ sở hữu đất đai, Nhà nước có quyền và khả năng quyết định các vấn đề cơ bản về

đất đai đó là quyết định đất đai được quản lý và sử dụng như thế nào. Nhà nước sẽ giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng trong một thời hạn nhất định và cho phép các chủ sở hữu quyền sử dụng đất có một số quyền phụ.

Như vậy, quyền sử dụng đất là một loại tài sản được Nhà nước giao, hay cho thuê với những điều kiện nhất định. Mức độ công nhận quyền sử dụng đất như một dạng tài sản cá nhân, hay coi việc nắm quyền sử dụng đất như một hình thức sở hữu quyền sử dụng đất còn chưa được xác định rõ. Như vậy, người nắm quyền sử dụng đất ít có tiếng nói trong vấn đề quyết định giá và các quyền lợi kinh tế khác trong quá trình thuê đất. Để đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất nói chung và bên thuê đất nói riêng, pháp luật phải quy định cụ thể theo hướng đảm bảo quyền tài sản cho người sử dụng. Có nghĩa là nên công nhận quyền sử dụng như một thứ hàng hóa. Hệ thống pháp luật đất đai phải làm rõ được ranh giới giữa quyền sở hữu chấm dứt ở đâu và quyền sử dụng bắt đầu từ chỗ nào.

4.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất và bảo đảm thực hiện pháp luật về thuê đất

4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất

4.2.1.1. Tiến hành rà soát, hoàn thiện các quy phạm pháp luật về thuê đất

Phải coi công tác rà soát, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật là nhiệm vụ thường xuyên. Theo nguyên tắc văn bản cấp dưới không được trái với văn bản cấp trên. Vì vậy khi Luật Đất đai sửa đổi năm 2013 được ban hành tất yếu kéo theo hàng loạt các văn bản hướng dẫn thi hành luật cũng được thay đổi theo. Vì vậy, phải tiến hành rà soát văn bản quy phạm pháp luật, tập hợp hóa các văn bản theo các tiêu chí như thẩm quyền ban hành, thẩm quyền cơ quan quản lý nhà nước hoặc theo các lĩnh vực: tài nguyên, môi trường, thuê đất, giao đất... để xem xét hiệu lực của từng văn bản. nếu văn bản nào đã được thay thế bởi văn bản mới thì bãi bỏ; nếu phát hiện lĩnh vực, vấn đề nào đó còn bỏ ngỏ chưa được luật điều chỉnh hoặc đã có quy định nhưng

chưa cụ thể thì cần tiến hành bổ sung hoàn thiện. Nếu cần thiết ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất thì kiến nghị ban hành. Cơ quan có thẩm quyền tiến hành tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật về thuê đất là Bộ Tài nguyên và Môi trường. Phải xây dựng danh mục hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về thuê đất đã hết hiệu lực và đang có hiệu lực. Có như vậy mới tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động xây dựng pháp luật và thực thi pháp luật được thuận lợi.

4.2.1.2. Xây dựng các căn cứ, tiêu chí cho thuê đất ở từng mức quy mô diện tích đối với mỗi loại lĩnh vực, ngành, nghề hoạt động, địa bàn hoạt động, quy mô vốn đầu tư, định mức lao động

Thực tế cho thấy, tình trạng sử dụng dư thừa, sai mục đích, “đầu cơ” đất đai, tình trạng được giao, cho thuê đất nhiều năm vẫn chưa được đưa vào sử dụng đã gây lãng phí lớn tài nguyên đất đai, gây tác động tiêu cực đối với dư luận xã hội. Trong giai đoạn hiện nay, quỹ đất Nhà nước có thể giao, cho thuê có hạn và nhu cầu được giao đất, thuê đất từ Nhà nước của doanh nghiệp là rất lớn. Để đảm bảo cho diện tích đất đai được cho thuê đến đúng được những người sử dụng đất có nhu cầu và khả năng thực sự, đảm bảo sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp cần quy định cụ thể các tiêu chí cho thuê đất đối với các doanh nghiệp ở từng mức quy mô diện tích.

Về hình thức cho thuê đất: Luật Đất đai hiện hành quy định hình thức cho thuê đất được chia thành hai nhóm: trong đó người sử dụng đất có thể trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm, từ đó thiết kế quyền hưởng thụ khác nhau giữa các đối tượng được Nhà nước cho thuê đất. Vì vậy, cần bổ sung tiêu chí cho thuê đất đối với người sử dụng đất ở từng mức độ: đất thuê dài hạn, ngắn hạn.

4.2.1.3. Sửa đổi, bổ sung hoàn thiện chính sách giá đất và thẩm định giá đất do Nhà nước quy định.

Theo quy định hiện hành; giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành và được sử dụng trong vòng 05 năm làm căn cứ tính thuế sử dụng đất, thuế nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; Lệ phí trước bạ; Tính bồi thường đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước; Bồi thường cho người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất được giao, cho thuê. Quy định này dẫn đến chính sách giá đất hiện hành chưa phù hợp với bản chất kinh tế - xã hội của các quan hệ đất đai giữa Nhà nước với người sử dụng đất

- Khung giá các loại đất, giá thuê đất chưa phù hợp với thời hạn sử dụng của mỗi loại đất và thực tế hình thành giá đất; cụ thể như sau:

Thứ nhất, một số loại đất có thời hạn sử dụng ổn định lâu dài nhưng cùng chung một khung giá đất, đơn giá thuê đất với đất sử dụng có thời hạn; ví dụ đất nông, lâm nghiệp giao cho hộ gia đình, cá nhân có thời hạn sử dụng đất là 50 năm; đất nông, lâm nghiệp giao cho tổ chức kinh tế có thời hạn sử dụng đất 50 năm và có thể kéo dài thời hạn nhưng không quá 70 năm; trong khi đó, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng có thời hạn sử dụng ổn định lâu dài lại cùng chung bảng giá đất với đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất. Hoặc cũng là đất phi nông nghiệp, nếu sử dụng vào xây dựng các công trình văn hóa, y tế, thể dục, thể thao phục vụ lợi ích công cộng không nhằm mục đích kinh doanh thì thời hạn sử dụng đất là ổn định lâu dài; trong khi đó đất phi nông nghiệp cũng xây dựng các công trình đó nhưng có mục đích kinh doanh thì thời hạn sử dụng đất là 50 năm, tối đa là 70 năm; do đó cùng một loại đất nhưng lại có hai bảng giá riêng là không thực tế.

Thứ hai, thực tế hình thành giá đất của mỗi loại đất phụ thuộc vào nhiều yếu tố, ngay cùng một phường, xã, thị trấn giá đất phi nông nghiệp sử dụng vào sản xuất, kinh doanh thường thấp hơn đất ở (nếu chỉ tính nền nhà), nhưng

nếu tính cả khuôn viên lớn theo quy hoạch khu đất ở thì giá đất bình quân của toàn bộ khuôn viên đất ở cũng chỉ tương đương giá đất bình quân của khuôn viên đất kinh doanh phi nông nghiệp. Mặt khác, cũng là đất phi nông nghiệp (không phải là đất ở); trường hợp sử dụng vào xây dựng công trình công cộng không có mục đích kinh doanh lại có giá cao hơn trường hợp sử dụng vào mục đích kinh doanh là chưa phù hợp; điều đó cũng có nghĩa giá đất sử dụng vào sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp có phần trùng khớp với giá thuê đất. Quy định này chưa phù hợp với nội dung vốn có của giá đất là sự biểu hiện bằng tiền của quyền sở hữu và lợi ích thu được của đất đai theo mục đích sử dụng nhất định, tại một thời điểm nhất định.

Xuất phát từ thực tiễn trên đây, định hướng hoàn thiện cơ chế, chính sách về giá đất như sau:

Một là, Nhà nước ban hành khung giá các loại đất và ổn định trong thời gian dài để tính thuế sử dụng đất (thuế đất), thu tiền thuê đất, thu lệ phí trước bạ đất, xác định giá trị quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất.

Hai là, thực hiện định giá đất tại thời điểm Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, Nhà nước cho thuê đất, Nhà nước thu hồi đất, tính thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Thực hiện cơ chế này đòi hỏi phải phát triển các tổ chức định giá; đồng thời nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các tổ chức này đảm bảo kết quả định giá được minh bạch, khách quan, trung lập theo đúng quy định của pháp luật.

Ba là, bố trí lại khung giá các loại đất cho phù hợp. Việc xây dựng khung giá các loại đất theo hướng đơn giản, đảm bảo thống nhất một loại đất có một khung giá. Chính phủ quy định chặt chẽ nguyên tắc, phương pháp định giá; giao quyền quyết định giá đất cụ thể cho địa phương. Như vậy, chính sách hiện hành đã dẫn đến việc hình thành chi phí về đất đai của các doanh nghiệp phức tạp và thực tế chưa có mặt bằng chính sách bình đẳng; doanh nghiệp thuộc diện được miễn tiền sử dụng đất nhưng phải ứng trước

tiền bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thì chi phí về đất vẫn bằng tiền bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; doanh nghiệp không thuộc diện được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nhưng không phải ứng trước tiền bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thì chi phí về đất (tiền sử dụng đất, tiền thuê đất) có nhiều trường hợp là thấp hơn tiền bồi thường đất, hỗ trợ đất. Doanh nghiệp được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất nhưng thực tế lại không được miễn, giảm; rõ ràng chính sách không đi vào cuộc sống. Trong cùng loại hình sản xuất, kinh doanh, nếu dự án thuộc phạm vi Nhà nước thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất; mà thuộc đối tượng được giảm, miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì chi phí về đất thấp hơn trong trường hợp nhà đầu tư nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuê đất; vì họ không được Nhà nước giao đất, cho thuê đất và không được giảm, miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

Xuất phát từ thực tế sử dụng đất của các doanh nghiệp, định hướng hoàn thiện cơ chế chính sách về nghĩa vụ tài chính trong sử dụng đất của các doanh nghiệp như sau:

Thứ nhất, cần áp dụng thống nhất chính sách miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với các doanh nghiệp khi sử dụng đất không phải chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ cũng như với doanh nghiệp ứng trước tiền bồi thường, hỗ trợ tái định cư.

Thứ hai, khi doanh nghiệp phải chi trả tiền bồi thường là đã phải trả bằng với giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi đất. Vì thế, trên thực tế doanh nghiệp đã nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Do vậy, với các trường hợp này hướng hoàn thiện chính sách, pháp luật lâu dài cần quy định doanh nghiệp không phải trả tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thay vào đó, Nhà nước thực hiện thu lệ phí sử dụng đất với mức thấp hơn nhiều so với thuê đất hiện hành. Các phân biệt nêu trên là không cần thiết gây khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện và dẫn đến sự bất bình đẳng trong sử dụng đất của doanh nghiệp. Do vậy, để đất đai phát huy hết được giá trị là nguồn vốn, nguồn nội lực của doanh nghiệp, cần xoá bỏ các sự phân biệt (nêu

trên) góp phần tạo môi trường pháp lý bình đẳng cho mọi doanh nghiệp trong thời kỳ hội nhập và phát triển kinh tế quốc tế.

- Nhà nước cần ban hành văn bản thống nhất về phương pháp, cách thức xác định quy mô giao đất, cho thuê đất đối với mỗi loại lĩnh vực, ngành nghề hoạt động, địa bàn hoạt động, quy mô vốn đầu tư, định mức lao động để trên cơ sở đó các địa phương tự xây dựng bảng tiêu chí về quy mô giao, cho thuê đất phù hợp với địa phương mình.

- Sửa đổi, bổ sung hoàn thiện chính sách giá đất do Nhà nước quy định đảm bảo sự phù hợp của giá đất với bản chất kinh tế, xã hội của các quan hệ đất đai giữa Nhà nước với người sử dụng. Nhà nước ban hành giá các loại đất và ổn định trong thời gian dài để tính thuế sử dụng đất (thuế đất), thu tiền thuê đất, thu lệ phí trước bạ đất, xác định giá trị quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất. Thực hiện định giá đất tại thời điểm Nhà nước cho thuê đất, Nhà nước thu hồi đất, tính thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất. Thực hiện cơ chế này đòi hỏi phải phát triển các tổ chức định giá; đồng thời nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các tổ chức này đảm bảo kết quả định giá được minh bạch, khách quan, trung lập theo đúng quy định của pháp luật.

4.2.2. Giải pháp đảm bảo thực thi pháp luật về thuê đất

Thực tế các cuộc kiểm tra thi hành Luật Đất đai do Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện có ý nghĩa lớn trong việc phát hiện, chấn chỉnh và nâng cao hiệu quả sử dụng đất của doanh nghiệp. Tuy nhiên, các cuộc đó chủ yếu mới dừng ở mức độ phát hiện, hướng dẫn xử lý (cũng đã có trường hợp xử lý); việc xử lý như thế nào lại phụ thuộc nhiều vào UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Để đưa Luật Đất đai năm 2013 đi vào cuộc sống, đáp ứng được yêu cầu phát triển đất nước trong tình hình mới, các cơ quan có thẩm quyền : Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức việc triển

khai thi hành Luật Đất đai năm 2013 với yêu cầu nhanh chóng đưa Luật vào cuộc sống, tạo ra những chuyên biến rõ rệt về quản lý và sử dụng đất, đưa công tác quản lý đất đai ngày càng đi vào nề nếp, kỷ cương và theo hướng hiện đại; cụ thể.

Thứ nhất, xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến việc thi hành Luật Đất đai năm 2013.

Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với Bộ, ngành có liên quan rà soát hệ thống thông tư, thông tư liên tịch đã ban hành từ năm 2013 trở về trước để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với Luật Đất đai năm 2013 và các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật; chỉ đạo, kiểm tra việc hành các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai theo thẩm quyền được giao trong Luật Đất đai năm 2013 và các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật của các địa phương.

Bộ Tài chính chủ trì soạn thảo trình Chính phủ để Chính phủ trình Quốc hội các luật thuế có liên quan đến đất đai và trình Chính phủ các nghị định quy định các luật thuế có liên quan; chủ trì, phối hợp với Bộ, ngành có liên quan rà soát, xây dựng, ban hành các thông tư, thông tư liên tịch theo chức năng, nhiệm vụ được giao cho phù hợp với Luật Đất đai năm 2013 và các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật.

Các Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ rà soát các văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực Bộ, ngành mình quản lý những nội dung có liên quan đến quản lý và sử dụng đất đai để sửa đổi, bổ sung hoặc trình cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2013.

Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định nội dung các dự án Luật, dự thảo Nghị định có liên quan đến đất đai để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ với Luật Đất đai năm 2013.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai theo thẩm quyền được giao trong Luật Đất đai năm 2013 và các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật.

Thứ hai, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thuê đất.

Cho đến nay, cho thuê đất là một trong những hình thức phổ biến và quan trọng để Nhà nước thực hiện phân phối quyền sử dụng đất theo hướng thị trường. Tuy nhiên, không phải người dân nào cũng tìm hiểu kỹ về hình thức này, nhất là khi Luật Đất đai năm 2013 mới được sửa đổi và ban hành, các quy định của Luật đang dần đi vào thực thi. Để triển khai hướng dẫn thi hành Luật Đất đai, bên cạnh việc hoàn thiện xây dựng các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành, Nhà nước phải đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thuê đất để các tổ chức, cá nhân, nhất là những chủ thể có nhu cầu sử dụng đất hiểu rõ những quy định pháp luật về thuê đất, biết được các hình thức cho thuê đất, điều kiện thuê đất, trình tự, thủ tục thuê đất, quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ thuê đất, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất thuê... Làm tốt công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thuê đất sẽ góp phần cung cấp kiến thức, nâng cao nhận thức của các cơ quan, tổ chức có chức năng thực thi.

Thực hiện công khai qui trình và đơn giản hóa các thủ tục thuê đất, tạo thuận lợi cho các chủ thể khi thuê. Việc tuyên truyền phải được thực hiện một cách thường xuyên thông qua các website trên mạng Internet, trên các phương tiện thông tin đại chúng và các hình thức phổ biến khác.

Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm xây dựng và triển khai chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai và nâng cao nhận thức chính sách, pháp luật về đất đai cho cơ quan, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư; đặc biệt quan tâm đến đồng bào dân tộc thiểu số.

Ban Tuyên giáo Trung ương phối hợp với Bộ Thông tin và Truyền thông chỉ đạo các cơ quan thông tấn và báo chí ở Trung ương và địa phương có kế hoạch tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đất đai bằng nhiều hình thức đến từng tổ chức, từng người dân; chỉ đạo xuất bản và phát hành ấn phẩm về pháp Luật Đất đai, kể cả các ấn phẩm bằng tiếng dân tộc, để phổ biến rộng rãi trong nhân dân ở khắp các vùng, miền trong cả nước.

Đài Tiếng nói Việt Nam, Đài Truyền hình Việt Nam và các cơ quan thông tấn, báo chí có trách nhiệm tuyên truyền, phổ biến nội dung của Luật đất đai năm 2013 và các văn bản dưới luật; mở chuyên trang, chuyên mục để giới thiệu về những nội dung đổi mới quan trọng của Luật đất đai năm 2013.

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức việc phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai cho các tầng lớp nhân dân tại địa phương.

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai phải được tiến hành thường xuyên, liên tục với nội dung thiết thực và hình thức phù hợp đối với từng đối tượng.

Thứ ba, kiện toàn tổ chức bộ máy và đẩy mạnh cải cách hành chính trong quản lý đất đai.

Đối với Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cần có trách nhiệm kiện toàn bộ máy và cán bộ làm công tác quản lý đất đai đáp ứng yêu cầu tăng cường công tác quản lý đất đai.

Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm hướng dẫn và kiểm tra việc thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai; hướng dẫn và kiểm tra hoạt động của Văn phòng đăng ký đất đai gắn với mô hình giải quyết thủ tục hành chính "một cửa", từng bước triển khai Văn phòng đăng ký đất đai một cấp; đổi mới cơ chế hoạt động của Tổ chức phát triển quỹ đất để chuyên nghiệp hóa công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng, phục vụ việc tạo quỹ đất cho nhu cầu phát triển; hướng dẫn việc đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ, năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý đất đai.

Thứ tư, nâng cao hiệu quả cho thuê đất: Thực hiện bố trí, sắp xếp lại việc sử dụng đất của các doanh nghiệp nhà nước có đất dư thừa, theo đó cho doanh nghiệp được sử dụng tiền chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tiền sử dụng đất làm vốn đầu tư phát triển và được ghi tăng vốn ngân sách nhà nước cấp. Thực tế sử dụng đất của các doanh nghiệp đang rất lãng phí do hậu quả của thời kỳ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung để lại và có một phần ở thời kỳ mới do sự tác động của thị trường bất động sản, doanh nghiệp xin được giao đất vượt

nhu cầu sử dụng hoặc chưa có nhu cầu sử dụng, doanh nghiệp nhận chuyển nhượng từ người sử dụng đất hợp pháp, lập dự án xin giao đất nhưng chưa thực hiện v.v... Bố trí sắp xếp lại việc sử dụng các cơ sở nhà, đất của doanh nghiệp thực hiện theo hướng:

- Thực hiện thu hồi đất không cần xem xét các vấn đề khác (gia hạn thời gian thực hiện) đối với đất thuộc các dự án đầu tư mà không sử dụng đất theo quy định tại Luật Đất đai hiện hành. Trường hợp địa phương không ra quyết định thu hồi thì Bộ Tài nguyên và Môi trường báo cáo Thủ tướng Chính phủ để có hình thức xử lý.

- Sau khi bố trí, sắp xếp lại đối với trường hợp doanh nghiệp phải di dời thì cho phép doanh nghiệp sử dụng tiền sử dụng đất hoặc tiền bồi thường đất tại cơ sở cũ làm vốn đầu tư tại cơ sở mới; chính quyền địa phương có trách nhiệm về tạo điều kiện thuận lợi về đất đai tại cơ sở mới cho doanh nghiệp: giao đất, quy hoạch và các thủ tục khác có liên quan; trường hợp doanh nghiệp có dôi dư đất thì cho phép doanh nghiệp nhượng, hoặc giao cho người khác sử dụng, doanh nghiệp được sử dụng tiền sử dụng đất hoặc tiền bồi thường để đầu tư mở rộng, đầu tư chiều sâu để phát triển sản xuất, kinh doanh.

- Phối hợp chặt chẽ giữa địa phương với Bộ, ngành để thực hiện bố trí sắp xếp lại, chú ý từ cấp quận, huyện, thị xã phải có trách nhiệm giúp doanh nghiệp kê khai, quy hoạch, lập phương án bố trí sắp xếp lại.

- Đối với những doanh nghiệp tự nguyện di dời cần có chính sách khuyến khích về vật chất (miễn giảm tiền thuê đất...)

- Tạo mọi điều kiện về cơ chế, chính sách về thủ tục hành chính về đất đai để doanh nghiệp di dời vào khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

Thứ năm, thực hiện quy hoạch sử dụng đất các cấp dài hạn, nâng cao chất lượng quy hoạch sử dụng.

Những giải pháp về quy hoạch sử dụng đất trên đây đảm bảo cho doanh nghiệp nhanh chóng tiếp cận với đất đai; đảm bảo cho việc quản lý, sử dụng đất. nói chung và của các doanh nghiệp nói riêng được hiệu quả hơn.

Hiện nay, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến sử dụng lãng phí tài nguyên đất đai là do quy hoạch: quy hoạch "tạm", quy hoạch "treo",.... Những giải pháp về quy hoạch sẽ đảm bảo hạn chế phá dỡ các công trình lớn, phải di dời doanh nghiệp do quy hoạch v.v... Mặt quan trọng hơn là có được quy hoạch ổn định lâu dài, doanh nghiệp yên tâm làm ăn và việc sử dụng đất của doanh nghiệp được tính toán và thực hiện có hiệu quả hơn. Về lâu dài, bỏ thời hạn quy hoạch sử dụng đất 10 năm, thay vào đó quy hoạch sử dụng đất phải có thời hạn ít nhất là 20 năm; đồng thời triệt để thực hiện công khai quy hoạch khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao bằng sa bàn cụ thể; đây là cách tốt nhất để loại bỏ việc làm quy hoạch theo hình thức và các thủ tục hành chính, đồng thời đảm bảo cho quy hoạch sử dụng đất được xây dựng có căn cứ khoa học và thực tiễn. Mặt khác, phải kết hợp chặt chẽ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch phát triển đô thị và quy hoạch xây dựng để đảm bảo ba quy hoạch này thống nhất về mặt nội dung, công khai cho dân, cho doanh nghiệp tiếp cận; đây là cách tốt nhất để hạn chế và đi đến loại bỏ tình trạng xây rồi phá, phá rồi xây đang diễn ra hiện nay.

- Thứ sáu, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra việc giao đất, cho thuê đất đối với doanh nghiệp.

4.3. Kiến nghị, đề xuất

Thứ nhất, cải cách thủ tục hành chính trong quan hệ thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp như: áp dụng chung về thủ tục hành chính cho tất cả loại hình doanh nghiệp về nội dung hồ sơ, nơi nộp hồ sơ, thời hạn thực hiện các trình tự, thủ tục khi thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất; rút ngắn thời gian giải quyết hồ sơ xin thuê đất đối với trường hợp đã giải phóng mặt bằng hoặc không phải giải phóng mặt bằng xuống còn 20 ngày kể từ ngày nộp hồ sơ xin thuê đất. Quy định của Luật Đất đai năm 2013 về trình tự, thủ tục nộp hồ sơ xin thuê đất (Điều 57) tuy tránh được tình trạng dự án treo như trước đây song các cơ quan có thẩm quyền cần ban hành các văn bản đúng thời gian quy định của

Luật, không gây phiền hà; như vậy sẽ không ảnh hưởng đến quá trình cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

Thứ hai, pháp Luật Đất đai quy định nhiều lựa chọn cho doanh nghiệp khi tìm kiếm mặt bằng sản xuất - kinh doanh: nhận giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất của Nhà nước; nhận chuyển quyền sử dụng đất, thuê đất, thuê lại đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ các tổ chức kinh tế khác, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; thuê lại đất gắn với kết cấu hạ tầng của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Như vậy, tùy vào điều kiện, khả năng cụ thể của mình, doanh nghiệp tiếp cận với quyền sử dụng đất thông qua một trong các hình thức nêu trên.

Đối với nhóm doanh nghiệp đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê cũng được quyền lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền hoặc thuê đất từ Nhà nước.

- *Thứ ba*, xây dựng các căn cứ, tiêu chí cho thuê đất ở từng mức quy mô diện tích đối với mỗi loại lĩnh vực, ngành, nghề hoạt động, địa bàn hoạt động, quy mô vốn đầu tư, định mức lao động. Thực tế cho thấy, tình trạng sử dụng dư thừa, sai mục đích, “đầu cơ” đất đai, tình trạng được giao, cho thuê đất nhiều năm vẫn chưa được đưa vào sử dụng đã gây lãng phí lớn tài nguyên đất đai, gây tác động tiêu cực đối với dư luận xã hội. Trong giai đoạn hiện nay, quỹ đất Nhà nước có thể giao, cho thuê có hạn và nhu cầu được giao đất, thuê đất từ Nhà nước của doanh nghiệp là rất lớn. Để đảm bảo cho diện tích đất đai được cho thuê đến đúng được những người sử dụng đất có nhu cầu và khả năng thực sự, đảm bảo sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp cần quy định cụ thể các tiêu chí cho thuê đất đối với các doanh nghiệp ở từng mức quy mô diện tích.

- *Thứ ba*, Nhà nước cần có một số chính sách hỗ trợ cụ thể như: miễn hoặc giảm tiền cho thuê đối với một số doanh nghiệp có nguồn thu chủ yếu từ đất bị ảnh hưởng do thiên tai, lũ lụt, biến đổi khí hậu làm thất thoát nguồn thu của doanh nghiệp nhằm giúp doanh nghiệp vượt qua những khó khăn, tạo sự

ổn định phát triển kinh tế - xã hội cho địa phương, đạt hiệu quả cao trong quá trình khai thác và sử dụng đất.

- *Thứ tư*, tăng cường hoạt động công tác kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng đất thuê trong thời gian cho thuê đất. Thực tế cho thấy, việc xử lý vi phạm sau khi cho thuê đất chưa được tiến hành một cách thường xuyên. Quá trình phân cấp chưa đi đôi với việc kiểm tra, giám sát thực hiện và chưa gắn với trách nhiệm của chủ thể được phân cấp. Vì vậy, cần có cơ chế kết hợp chặt chẽ giữa cơ quan có thẩm quyền cho thuê đất và tổ chức, cá nhân giám sát, theo dõi, đánh giá việc quản lý và sử dụng đất (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên, công dân) nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

Thứ năm, căn cứ vào hình thức thanh toán tài chính đất đai đối với doanh nghiệp (giao đất có thu tiền hay thuê đất; trả tiền thuê 1 lần cho cả thời gian thuê hay thuê đất trả tiền thuê hàng năm) mà doanh nghiệp được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Pháp Luật Đất đai hiện hành đã đưa ra cơ chế thanh toán tài chính về đất đai khá linh hoạt, tạo điều kiện thuận lợi để doanh nghiệp sử dụng nguồn vốn mở rộng sản xuất, nâng cao khả năng cạnh tranh trên thương trường.

Thứ sáu, công nhận một cách đúng mức hơn việc nắm giữ quyền sử dụng đất như là sở hữu một loại tài sản để đảm bảo quyền tài sản của các chủ thể nắm giữ quyền sử dụng đất. Có nghĩa là nên công nhận quyền sử dụng như một thứ hàng hóa, hệ thống pháp Luật Đất đai phải làm rõ được ranh giới giữa quyền sở hữu chấm dứt ở đâu và quyền sử dụng bắt đầu từ chỗ nào. Có ý kiến đề xuất “thừa nhận quyền sở hữu đất nông nghiệp của nông dân, tăng thêm quyền sử dụng đất như tham gia hoạch định chính sách đất đai và quyền được đàm phán trực tiếp với thực thể thu hồi quyền sử dụng đất, bãi bỏ thời hạn nắm giữ quyền sử dụng đất; giá trị trao đổi của quyền sử dụng đất chưa được xác định trên cơ sở quy luật của thị trường” [65].

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Hoàn thiện pháp luật về thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất trong chế độ sở toàn dân về đất đai ở Việt Nam hiện nay là một vấn đề quan trọng không chỉ là vấn đề pháp lý mà nó còn mang tính chính trị, kinh tế, xã hội. Do đó, trước khi đưa ra những giải pháp hoàn thiện cụ thể, cần phải xác định hướng chủ yếu cho việc hoàn thiện này.

Từ các kết quả nghiên cứu tại Chương 2,3, tác giả rút ra các kết luận sau:

Đáp ứng yêu cầu của quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, việc hoàn thiện pháp luật về thuê đất nhằm góp phần làm cho đất đai được sử dụng có hiệu quả hơn, bảo đảm quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất thuê, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh quốc gia, pháp luật về thuê đất cần được hoàn thiện theo các phương hướng sau:

- Hoàn thiện pháp luật về thuê đất phải phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, phù hợp với đặc trưng của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai; phải nằm trong mối tương quan tổng thể với việc hoàn thiện các lĩnh vực pháp luật nêu trên, tăng cường hiệu quả công tác quản lý và sử dụng đất đai

.- Từ những phương hướng được xác định nêu trên, tác giả đã mạnh dạn đề xuất các giải pháp cơ bản cho việc hoàn thiện pháp luật về thuê đất cũng như các giải pháp cơ bản cho việc thực hiện có hiệu quả pháp luật thuê đất trong thời gian tới: Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất (1) Tiến hành rà soát, hoàn thiện các quy phạm pháp luật về thuê đất; (2) Xây dựng các căn cứ, tiêu chí cho thuê đất ở từng mức quy mô diện tích đối với mỗi loại lĩnh vực, nghề hoạt động, địa bàn hoạt động, quy mô vốn đầu tư, định mức lao động; (3) Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện chính sách giá đất và thẩm định giá đất do Nhà nước quy định. Nhóm giải pháp bảo đảm thực thi pháp luật về thuê đất (1) Xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến

việc thi hành Luật Đất đai năm 2013; (2) Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về đất đai; (3) Kiện toàn tổ chức bộ máy và đẩy mạnh cải cách hành chính trong quản lý đất đai; (4) Nâng cao hiệu quả cho thuê đất; (5) Thực hiện quy hoạch sử dụng đất các cấp dài hạn, nâng cao chất lượng quy hoạch sử dụng; (6) Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra việc giao đất, cho thuê đất đối với doanh nghiệp.

KẾT LUẬN

Cho thuê đất là đất là một trong những hình thức sử dụng đất đai phổ biến trên thế giới và ở Việt Nam. Đây là hình thức Nhà nước phân bổ đất đai và để đất đai được sử dụng có hiệu quả nhất. Đất đai là tài sản đặc biệt, là tư liệu sản xuất liên quan đến chính trị và sự phát triển kinh tế - xã hội của một đất nước, liên quan trực tiếp đến đời sống của con người. Chính vì vậy, không một quốc gia nào trong sự phát triển của nước mình lại không quan tâm và chú trọng đến phát triển hình thức này. Ở Việt Nam, hình thức cho thuê đất được quy định trong Luật Đất đai hiện hành và các văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, trong quá trình thực thi Luật Đất đai hiện hành cho thấy có những bất cập, hạn chế và những thiếu sót trong các quy định pháp luật về cho thuê đất giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Nhằm đảm bảo cho pháp Luật Đất đai hiện hành có tính khả thi và đưa vào áp dụng trong cuộc sống, trước hết cần phải sớm tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. Việc rà soát, đánh giá những kết quả đạt được và những hạn chế, thiếu sót trong quá trình thực thi pháp luật đất đai trong năm qua là cơ sở cho quá trình hoàn thiện pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở các kết quả nghiên cứu những vấn đề lý luận về cho thuê đất ở Việt Nam tại chương 2, đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về thuê đất tại chương 3 và chương 4 của luận án, nghiên cứu sinh rút ra một số kết luận chủ yếu sau đây:

1. Hoàn thiện pháp luật về thuê đất phải có lộ trình thực hiện trong từng giai đoạn, không phải là phải thay đổi cơ chế ngay mà có từng giải pháp thực hiện cụ thể trong từng thời kỳ.

2. Tiếp cận, tìm hiểu kinh nghiệm pháp luật và thực tiễn pháp lý về một số vấn đề cho thuê đất của một số quốc gia trên thế giới như Trung Quốc, Đài Loan, Úc chúng ta rút ra được những gợi mở bổ ích cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật về thuê đất, cụ thể: (1) Đa số các quốc gia trên thế

giới đều chấp nhận hình thức đa sở hữu về đất đai. Trong điều kiện Việt Nam của chúng ta vẫn xác định chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, để đáp ứng với yêu cầu của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, chúng ta cần hoàn thiện pháp luật về thuê đất theo hướng tăng cường và mở rộng hơn nữa quyền sử dụng đất cho các chủ thể thuê đất bằng các hình thức như: tạo điều kiện bình đẳng, cân xứng cho các bên trong quan hệ thuê đất trong tiếp cận thông tin về đất đai, về giá đất, về thu hồi, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất. (2) Cơ quan quản lý nhà nước về đất đai được phân cấp mạnh mẽ hoặc ủy quyền cho cấp dưới nhằm giảm và hạn chế các trường hợp nhiều dự án bị tồn đọng do cơ chế quản lý đất đai. Tuy nhiên, phải quy định rõ ràng quyền và nghĩa vụ cho các cấp và quy định cụ thể về trách nhiệm và phạm vi được ủy quyền. (3) Đề cao yếu tố khách quan, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan thẩm định giá đất.

Với kết quả nghiên cứu trên, tác giả đã làm sáng tỏ phần nào những vấn đề lý luận, thực trạng pháp luật cũng như giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, do khuôn khổ của luận án tiến sĩ luật học có hạn nên NCS chưa thể đề cập được hết tất cả các nội dung liên quan đến lĩnh vực thuê đất và pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, đây có thể sẽ là đối tượng nghiên cứu của các công trình khoa học tiếp theo.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. “Chế định Nhà nước cho thuê đất theo Luật Đất đai năm 2003”, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số chuyên đề 7/2012.
2. “Kiến Tường (Long An): Nhiều tồn đọng trong quản lý đất đai”, Tạp chí Nông thôn mới số 370 tháng 11/2014.
3. “Một số đề xuất, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thuê đất ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Khoa học Kiểm sát số 05/2015.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

TIẾNG VIỆT

1. Lê Xuân Bá, “*Sự hình thành và phát triển thị trường bất động sản trong công cuộc đổi mới ở Việt Nam*”, Nxb Khoa học và Kỹ thuật Hà Nội.
2. *Báo cáo chuyên đề quản lý đất đai của Bộ Tài nguyên và Môi trường phục vụ kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XIII tháng 10 năm 2011*
3. *Báo cáo Đoàn công tác học tập kinh nghiệm tại Đài Loan, Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường 2011*
4. *Báo cáo tổng thể về Luật Đất đai của Bộ Tư pháp năm 2010*
5. *Bộ luật dân sự Cộng hòa Pháp (2005)*, Nxb Tư pháp.
6. *Bộ luật dân sự Liên bang Nga* (Tài liệu tham khảo do Ban soạn thảo Bộ luật dân sự, Bộ Tư pháp).
7. *Bộ luật dân sự năm 1995, năm 2005*.
8. *Bộ luật dân sự Nhật Bản* (Tài liệu tham khảo do Ban soạn thảo Bộ luật dân sự, Bộ Tư pháp).
9. *Bộ luật dân sự và Thương mại Thái Lan (1995)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
10. Bộ Tài nguyên và Môi trường, “*Hội thảo tài chính đất đai, giá đất và cơ chế chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư*”, Hà Nội, tháng 7/2011.
11. Bộ Tài nguyên và Môi trường, “*Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai*”.
12. Nguyễn Đình Bông (2007) “*Nghiên cứu đổi mới hệ thống quản lý đất đai để hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam(2007)*”, Bộ Tài nguyên và Môi trường.
13. Nguyễn Đình Bông. “*Giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế có yếu tố nước ngoài theo quy định của pháp Luật Đất đai*”. Hội thảo khoa học tư vấn sửa đổi Luật Đất đai, Hội Khoa học đất Việt Nam, 2011.

14. Đào Trung Chính (2008) " *Nghiên cứu cơ sở khoa học nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về đất đai liên quan đến thị trường bất động sản*" Vụ đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường.
15. Trần Kim Chung, " *Điều kiện giao đất, cho thuê đất để thực hiện các dự án đầu tư. Hội thảo* " Thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, Hà Nội, 2011.
16. Vũ Đình Chuyên (2007) " *Điều tra khảo sát, đánh giá thực trạng việc thực hiện chính sách giao đất, cho thuê đất đối với khu công nghiệp và khu chế xuất, chủ nhiệm đề tài*", Viện Nghiên cứu địa chính.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2003), *Nghị quyết Trung ương 7 khóa XII về "Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước"*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
23. Nguyễn Thị Dung " *Pháp luật về giao đất, cho thuê đất ở nước ta – Thực trạng và giải pháp hoàn thiện* ", đề tài cấp cơ sở Viện Nghiên cứu Lập pháp năm 2012.
24. *Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi)*
25. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam các năm 1946, 1959, 1980 và 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)*.

26. Nguyễn Thị Thu Hiền, “*Pháp luật về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất đối với doanh nghiệp Việt Nam*”, Luận văn Thạc sĩ, năm 2012.
27. Nguyễn Đình Hòa, “*Các đặc trưng của CNXH qua cương lĩnh 1991 và 2011 của Đảng Cộng sản Việt Nam*”.
28. Hội khoa học về đất, “*Hội thảo về sửa đổi Luật Đất đai*”, Nxb Nông nghiệp, năm 2012.
29. Hội khoa học về đất, “*Lý luận về địa chính hiện đại*”, Nxb Nông nghiệp, năm 2011.
30. Trần Quang Huy (2003), “*Khái quát về hệ thống pháp Luật Đất đai ở Việt Nam*”, Cải cách pháp luật và cải cách tư pháp nhìn từ vấn đề tranh chấp đất đai, Hội thảo khoa học quốc tế tại Hà Nội từ ngày 25, 26-12, Viện nghiên cứu Nhà nước và pháp luật.
31. Trần Quang Huy (2004), “*Các vấn đề pháp lý về tài chính, đất đai và giá đất*”, Tạp chí Luật học (12).
32. Trần Quang Huy (2008), “*Sửa đổi bổ sung Luật Đất đai năm 2003*”, Tạp chí Luật học (12).
33. Lê Khanh Khuyến. BTN & MT “*Điều tra, khảo sát nghiên cứu, đánh giá hiệu quả của việc giao đất có thu tiền sử dụng đất cho các tổ chức kinh tế xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê gắn với xây dựng cơ sở hạ tầng*”, Tổng cục địa chính, Hà Nội năm 2000.
34. Lê Khanh Khuyến (2008) " *Điều tra, khảo sát, nghiên cứu, đánh giá hiệu quả của việc giao đất có thu tiền sử dụng đất cho tổ chức kinh tế xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê gắn với xây dựng cơ sở hạ tầng, Bộ Tài nguyên và Môi trường*"
35. *Luật Đất đai năm 1987.*
36. *Luật Đất đai năm 1993.*
37. *Luật Đất đai năm 2003.*
38. *Luật Đất đai năm 2013*
39. *Luật đầu tư năm 2005.*
40. *Luật doanh nghiệp năm 2005 (sửa đổi năm 2009).*

41. *Luật hợp đồng nước Cộng hòa nhân dân Trung hoa (1999), (Tài liệu tham khảo cho Ban soạn thảo sửa đổi Bộ luật dân sự, Bộ Tư pháp).*
42. *Luật Hợp tác xã năm 2003.*
43. *Luật Nhà ở năm 2015.*
44. *Luật Quản lý đất đai của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa (1986, 1988, 1998), (Tài liệu tham khảo cho Ban soạn thảo sửa đổi Bộ luật dân sự, Bộ Tư pháp).*
45. *Luật Thương mại năm 2005.*
46. *Luật về quyền sở hữu tài sản của nước Cộng hòa nhân dân Trung hoa (2007), (Tài liệu tham khảo cho Ban soạn thảo sửa đổi Bộ luật dân sự, Bộ Tư pháp).*
47. *Nghị định số 142/2005-NĐ-CP về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.*
48. *Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 19/10/2004 về thi hành Luật Đất đai.*
49. *Nghị định số 188/2004-NĐ-CP Nghị định về Hướng dẫn thực hiện Nghị định số 188/2004/NĐ-CP.*
50. *Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 4-12-2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất.*
51. *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số Điều của Luật Đất đai*
52. *Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất*
53. *Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất.*
54. *Nghị định số 47/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*
55. *Phạm Duy Nghĩa (2004) “Bình luận về Luật Đất đai năm 2003 dưới khía cạnh chính sách pháp luật”, Tạp chí Luật học.*
56. *Phạm Hữu Nghị (2003), “Khái quát về pháp Luật Đất đai ở Việt Nam”, Cải cách pháp luật và cải cách tư pháp nhìn từ vấn đề tranh chấp đất đai, Hội thảo khoa học quốc tế tại Hà Nội từ ngày 25, 26-12, Viện nhà nước và Pháp luật.*

57. Phạm Hữu Nghị (2005), “*Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện quyền sở hữu toàn dân về đất đai*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật.
58. Doãn Hồng Nhung (2005), “*Hành lang pháp lý cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất ở Việt Nam*”, Tạp chí Luật học (1).
59. Nguyễn Thị Hồng Nhung (2004), “*Về chuyển quyền sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 2003*”, Tạp chí Luật học (12).
60. *Pháp lệnh lãnh sự năm 1990 của Ủy ban thường vụ Quốc hội .*
61. *Pháp lệnh về quyền ưu đãi, miễn trừ dành cho cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự và cơ quan đại diện của các tổ chức quốc tế tại Việt Nam năm 1993 của Ủy ban thường vụ Quốc hội.*
62. Huỳnh Minh Phương, “*Pháp luật điều chỉnh quan hệ thuê đất giữa Nhà nước với tổ chức trong nước*”, Luận văn Th.s.
63. *Quyết định số 1851/QĐ-TTg ngày 14/10/2013 về việc bổ sung đối tượng và điều kiện giảm tiền thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuê đất mà phải điều chỉnh đơn giá thuê đất theo Nghị định số 121/2010/NĐ-CP ngày 30/12/2010 của chính phủ có hiệu lực thi hành.*
64. *Quyết định số 2174/QĐ-TTg ngày 12/11/2013 về việc phê duyệt đề án khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai và tài sản nhà nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2013 – 2020.*
65. Nguyễn Văn Sửu, “*Đổi mới chính sách đất đai từ lý thuyết đến thực tiễn*”, Nxb Chính trị Quốc gia, năm 2010.
66. *Thông tư 30/2014/TT-BTNMT NGÀY 2/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất*
67. *Thông tư số 114/2004/TT-BTC về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất*
68. *Thông tư số 120/2005-NĐ-BTC hướng dẫn thực hiện Nghị định số 142/2005/NĐ-CP*

69. *Thông tư số 141/2007-TT-BTC hướng dẫn sửa đổi, bổ sung Thông tư số 120/2005/TT-BTC.*
70. *Thông tư số 18/2013/TT-BTC ngày 20/02/2013 về việc hướng dẫn trình tự, thủ tục thanh lý rừng trồng và quản lý, sử dụng số tiền thu được từ thanh lý rừng trồng không thành rừng, rừng trồng không có khả năng thành rừng.*
71. *Thông tư số 216/2012/TT-BTC ngày 10/12/2012 về việc hướng dẫn xác định tiền thuê đất đối với đất trồng cây cao su.*
72. *Thông tư số 28/2014/TT-BTNMT ngày 2/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất*
73. *Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT ngày 2/6/2014 quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.*
74. *Thông tư số 83/2012/TT-BTC ngày 23/5/2012 của Bộ Tài chính Hướng dẫn thực hiện việc miễn, giảm, gia hạn một số khoản thu Ngân sách Nhà nước theo Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 10/5/2012 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường.*
75. Phùng Vũ Thu (2006) " *Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn để góp phần hoàn thiện chính sách đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số*" Trung tâm Điều tra Quy hoạch đất đai.
76. Trần Lê Thu, "*Pháp luật đánh giá tác động môi trường qua thực tiễn tại Thành phố Hà Nội*", Luận án Tiến sĩ Luật học, năm 2015.
77. Trường Đại học Luật Hà Nội, "*Giáo trình Luật Đất đai*", NXB Tư pháp, Hà Nội, năm 2006.
78. *Từ điển Luật học, Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp, Nxb Từ điển Bách khoa và Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2006.*
79. *Từ điển Tiếng Việt, Nxb Tư Pháp, năm 2011.*
80. Nguyễn Minh Tuấn, "*Luận bàn về sự công bằng, <http://tiasang.com.vn.4/9/2013>*".

81. Nguyễn Quang Tuyên (2012), “*Vai trò của Nhà nước đối với việc bảo đảm quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất*”, Hội thảo về sửa đổi Luật Đất đai tại Lạng Sơn ngày 16, 17-2-2012.
82. Nguyễn Quang Tuyên, “*Pháp luật về địa vị pháp lý của người sử dụng đất trong các giao dịch dân sự, thương mại về đất đai*”, Luận án Tiến sĩ, năm 2003.
83. Đặng Hùng Võ (2012), “*Vấn đề sở hữu đất đai và cơ chế nhà nước thu hồi đất*” Hội thảo về sửa đổi Luật Đất đai tại Lạng Sơn ngày 16, 17-2-2012.
84. Phạm Văn Võ (2008), “*Về đặc trưng của chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật.

TIẾNG ANH

85. *Legislation on and use right transfer in Vietnam (2005), www.doingbusiness.org/vietnam/registering-property*
86. *Penny Abbott and Jill Stanford, Ann Marie Franjic (2006), Vietnam Land Administration 451-418 University of Melbourne, Vietnam Land Administration Project 11th May image, Department of Geomatics The University of Melbourne, www.oicrrf.org.document.asp*
87. *Robert R. Wright and Susan W. Right (1985), land use in a Nutshell, St Paul, Minesota, West Publishing Co.*
88. *Williamson, Enemark, Wallace and Rajabifard. Land Administration for Sustainable Development. Publisher-ESRI Press Academic, 2010.*

