

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

NGUYỄN THỊ PHƯƠNG THẢO

**PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH,
KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TỪ THỰC TIỄN
THÀNH PHỐ VINH, TỈNH NGHỆ AN**

Chuyên ngành : Luật Kinh tế

Mã số : 60 38 01 07

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS. NGUYỄN THỊ NGÀ

HÀ NỘI, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của riêng tôi dưới sự hướng dẫn của PGS.TS. Nguyễn Thị Nga. Các số liệu và kết quả nghiên cứu trong luận văn ***“Pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ thực tiễn thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An”*** có nguồn gốc rõ ràng, hoàn toàn trung thực và không trùng lặp với đề tài khác trong cùng lĩnh vực. Các kết quả này chưa từng được công bố trong bất kỳ nghiên cứu nào khác.

Tôi xin chịu trách nhiệm về lời cam đoan này.

Hà Nội, ngày tháng năm 2016

Học viên

NGUYỄN THỊ PHƯƠNG THẢO

MỤC LỤC

Mở đầu	1
Chương 1. Những vấn đề lý luận về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	7
1.1. Những vấn đề lý luận về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	7
1.2. Những vấn đề lý luận về pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	16
Chương 2. Thực trạng quy định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và thực tiễn thi hành tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An	32
2.1. Thực trạng quy định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	32
2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An	49
Chương 3. Một số giải pháp hoàn thiện và bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An	64
3.1. Phương hướng hoàn thiện pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	64
3.2. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	67
3.3. Một số giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An	73
Kết luận	79
Danh mục tài liệu tham khảo	81
Phụ lục	86

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đất đai do thiên nhiên tạo ra, có trước con người và có vai trò rất quan trọng đối với con người: Trước hết, nó là tư liệu sản xuất chính, không thể thay thế được trong hoạt động sản xuất, đặc biệt là hoạt động về nông nghiệp. Nó là một thành phần của môi trường nên tác động đến đời sống của con người và sinh vật. Đất đai là lãnh thổ quốc gia, là tài nguyên đặc biệt của đất nước và là nơi sinh sống của con người. Do đó, đất đai không chỉ liên quan đến lợi ích của mỗi cá nhân mà còn ảnh hưởng đến lợi ích cộng đồng và lợi ích quốc gia, dân tộc. Tuy nhiên, đất đai dù là nguồn tài nguyên phong phú, đa dạng đến đâu thì nó cũng không phải vô tận mà là đại lượng hữu hạn. Hiện nay, nhu cầu sử dụng đất của xã hội không có xu hướng giảm xuống mà ngày càng tăng lên [44, tr.25].

Vì thế, cũng như các quốc gia trên thế giới, nước ta rất chú trọng tới công tác quản lý đất đai, đặc biệt là công tác QH, KHSDĐ. Đây là công cụ để Nhà nước quản lý và sử dụng đất đai một cách tiết kiệm, hợp lý và có hiệu quả. Nhà nước thực hiện việc phân phối, quản lý quỹ đất thông qua việc xây dựng, ban hành và thực thi pháp luật về QH, KHSDĐ. Nguyên tắc “*Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch*” đã trở thành một trong những nguyên tắc cơ bản và xuyên suốt của ngành Luật Đất đai. Nguyên tắc này được ghi nhận tại Điều 6 Luật Đất đai năm 2013 thể hiện chức năng của Nhà nước là quản lý và sử dụng đất đúng quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Công tác QH, KHSDĐ được “luật hóa” chính thức từ Luật Đất đai năm 1987. Trong gần 30 năm qua, các quy định của pháp luật về QH, KHSDĐ không ngừng được bổ sung, hoàn thiện, tạo hành lang pháp lý ngày càng đầy đủ hơn để triển khai thực hiện. Trên cơ sở đó, công tác QH, KHSDĐ đã có những bước tiến rõ rệt và đạt được những kết quả tích cực như QH, KHSDĐ đã trở thành công cụ quản lý nhà nước về đất đai hiệu quả; QH, KHSDĐ là một trong những giải pháp lớn để sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững. Hơn nữa, Luật Đất đai năm 2013 ra đời và mới có hiệu lực từ ngày 01/07/2014 đã góp phần tăng cường tính dân chủ, công khai và minh bạch từ việc lập cho đến việc thực hiện QH, KHSDĐ.

Tuy nhiên, bên cạnh đó, công tác QH, KHSDD cũng bộc lộ nhiều hạn chế: Chất lượng quy hoạch chưa đáp ứng yêu cầu phát triển KT - XH, đặc biệt chưa có tầm nhìn xa trong dự báo, quy hoạch thường đi sau thực tế. Việc lập, tổ chức triển khai và giám sát thực hiện QH, KHSDD chưa được quan tâm đúng mức; việc phân cấp trong quản lý quy hoạch còn bất cập. Hệ thống QH, KHSDD chưa đảm bảo được tính hợp lý, tính kết nối và đồng bộ với các hệ thống quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KT - XH; hệ thống quy hoạch, kế hoạch các ngành,... QH, KHSDD thiếu tính khả thi nên tình trạng quy hoạch “treo” vẫn diễn ra phổ biến, hiện tượng quy hoạch nhiệm kỳ, bề cong quy hoạch vẫn còn tồn tại trong cả nước nói chung và thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An nói riêng. Tình trạng trên là do nhiều nguyên nhân gây ra trong đó có nguyên nhân do hạn chế của một số quy định pháp luật về QH, KHSDD.

Thành phố Vinh là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội của tỉnh Nghệ An. Nằm ở vị trí trọng yếu trong công tác an ninh quốc phòng, là đầu mối giao thương giữa hai miền Bắc Nam, thành phố Vinh là đầu tàu phát triển của cả vùng Bắc Trung Bộ. Quá trình đô thị hoá tại thành phố Vinh đang diễn ra khá mạnh. Sự phát triển của nền kinh tế thị trường gắn liền với chuyển dịch cơ cấu kinh tế từ nông nghiệp sang công nghiệp, dịch vụ đã và đang gây áp lực ngày càng lớn đối với đất đai. Đồng thời, với định hướng phát triển TP Vinh thành “*Đô thị đa cực, sinh thái phi tập trung, nhất thể hóa đô thị với vùng nông thôn và tự nhiên*” thì công tác QH, KHSDD có vai trò rất quan trọng trong việc cung cấp các giải pháp sử dụng đất đai hợp lý và hiệu quả nhằm đạt được định hướng trên. Tuy nhiên, công tác quản lý và sử dụng đất, đặc biệt là công tác QH, KHSDD đã phát sinh nhiều bất cập, chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển của thành phố. Nguyên nhân là do công tác tổ chức lập và thực hiện QH, KHSDD còn chậm, chưa đồng bộ; thiếu kinh phí; đội ngũ cán bộ còn hạn chế về năng lực chuyên môn,...

Vì vậy, việc nghiên cứu, đánh giá có tính hệ thống và toàn diện các quy định pháp luật về QH, KHSDD trên phương diện lý luận và từ góc nhìn thực tiễn thực hiện pháp luật QH, KHSDD tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An sẽ giúp góp phần hoàn thiện hệ thống lý luận về QH, KHSDD nói riêng và pháp luật đất đai nói chung. Từ đó có sự nhận thức đúng đắn trong việc áp dụng các quy định của pháp luật nhằm làm cho QH, KHSDD phát huy tính hiệu quả. Đồng thời, bài nghiên cứu

còn phát hiện ra một số hạn chế, vướng mắc và trong phạm vi bài viết tác giả sẽ tiếp tục trao đổi và đưa ra một số biện pháp kiến nghị nhằm tháo gỡ các vướng mắc đó. Với ý nghĩa trên, tác giả lựa chọn đề tài: ***“Pháp luật về quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất từ thực tiễn thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An”*** làm đề tài luận văn cao học của mình.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Trong những năm gần đây, các quy định về QH, KHSDĐ đã và đang được rất nhiều người, nhiều cơ quan có thẩm quyền đề cập, nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau. Các công trình nghiên cứu được trình bày dưới dạng khác nhau như luận văn thạc sĩ, đề tài khoa học, bài báo,... có thể kể đến một số công trình nghiên cứu như:

- PGS. TS, Phạm Hữu Nghị, *“Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo pháp luật Việt Nam: Thực trạng và kiến nghị”*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2008.

- TS. Nguyễn Đình Bông, *“Công tác quy hoạch sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất trong quản lý nhà nước về đất đai”*, tham luận hội thảo, Hà Nội, 2012.

- Lương Nhân Hòa, *“Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất - Thực trạng và kiến nghị”*, Luận văn thạc sĩ luật học, Học viện khoa học xã hội, năm 2012.

- Nguyễn Thảo, *“Kinh nghiệm về quy hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới”*, năm 2013.

- ThS. Đỗ Việt Cường, *“Những sửa đổi, bổ sung của Luật đất đai năm 2013 về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”*, Tạp chí Luật học, đặc san tháng 11/2014.

- ThS. Lê Thị Phúc, *“Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất qua thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên Huế”*, Luận án tiến sĩ luật học, Khoa Luật, Trường Đại học Quốc gia, năm 2014.

Các công trình nghiên cứu trên đã làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận cũng như thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật đất đai về QH, KHSDĐ. Tuy nhiên, một số công trình nghiên cứu chỉ mang tính khái quát, đề cập đến một số vấn đề khó khăn, vướng mắc và hướng hoàn thiện nhưng chỉ là một khía cạnh. Với sự ra đời của Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực từ ngày 01/07/2014, nghĩa là mới chỉ

được vài năm nên các công trình nghiên cứu hệ thống và toàn diện quy định pháp luật hiện hành về QH, KHSDD và đảm bảo thực hiện pháp luật QH, KHSDD trên thực tiễn là rất ít. Chưa có công trình nào nghiên cứu về việc bảo đảm thực hiện pháp luật QH, KHSDD ở thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An. Chính vì vậy, nội dung nghiên cứu của luận văn này sẽ tổng hợp, phân tích, đánh giá có hệ thống, toàn diện các quy định pháp luật về QH, KHSDD; giải quyết những vấn đề đang tồn tại liên quan đến các quy định về QH, KHSDD của Luật Đất đai năm 2013; đồng thời đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật QH, KHSDD ở thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An và đưa ra một số giải pháp để đảm bảo thực hiện pháp luật trên thực tế.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Đề tài làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực trạng pháp luật về QH, KHSDD; phân tích và đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật QH, KHSDD ở thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An. Trên cơ sở đó, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về QH, KHSDD và các giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về QH, KHSDD tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được các mục đích nghiên cứu trên, nhiệm vụ nghiên cứu của luận văn được xác định như sau:

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về QH, KHSDD, về pháp luật QH, KHSDD.
- Nghiên cứu, phân tích có hệ thống và toàn diện các quy định pháp luật hiện hành về QH, KHSDD. Từ đó, đánh giá những ưu điểm và hạn chế, bất cập của quy định pháp luật về QH, KHSDD.
- Tìm hiểu thực tiễn thi hành pháp luật về QH, KHSDD tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An; đánh giá những ưu điểm và những bất cập, hạn chế đang còn tồn tại; tìm ra nguyên nhân của những bất cập, hạn chế đó.
- Đề xuất các giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện quy định pháp luật về QH, KHSDD. Đồng thời, đề xuất một số giải pháp nhằm bảo đảm việc thực hiện pháp luật về QH, KHSDD tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu hệ thống cơ sở lý luận về QH, KHSDĐ; hệ thống pháp luật về QH, KHSDĐ và thực tiễn thi hành pháp luật QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu các quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành về pháp luật QH, KHSDĐ; có so sánh, đối chiếu với Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành trước đây. Đồng thời, luận văn nghiên cứu thực tiễn thi hành pháp luật về QH, KHSDĐ giới hạn trong phạm vi ở thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Đề tài sử dụng phương pháp luận nghiên cứu khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin.

5.2. Phương pháp nghiên cứu đề tài

Trên cơ sở vận dụng phương pháp luận, đề tài còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau đây:

- Phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp lịch sử tại Chương 1 khi nghiên cứu những vấn đề lý luận về QH, KHSDĐ và pháp luật về QH, KHSDĐ.
- Phương pháp phân tích, phương pháp thống kê, phương pháp điều tra, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp đánh giá tại Chương 2 khi nghiên cứu thực tiễn thi hành pháp luật QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An.
- Phương pháp tổng hợp, phương pháp đối chiếu tại Chương 3 khi nghiên cứu, đề xuất các phương hướng và giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về QH, KHSDĐ; bảo đảm thực hiện pháp luật về QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Luận văn đã góp phần tạo nên một cách nhìn toàn diện, sâu sắc và khoa học về hệ thống lý luận của pháp luật QH, KHSDĐ. Bên cạnh đó, bằng việc phân tích, đánh giá toàn diện các quy định pháp luật hiện hành về QH, KHSDĐ và cung cấp

những kết quả phân tích về tình hình thực hiện pháp luật QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh, luận văn đóng góp một số giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật QH, KHSDĐ và bảo đảm thực hiện pháp luật QH, KHSDĐ trên thực tiễn.

Luận văn có thể được sử dụng để làm tài liệu tham khảo, phục vụ học tập, nghiên cứu các vấn đề liên quan đến pháp luật về QH, KHSDĐ. Kết quả nghiên cứu của luận văn có thể làm tài liệu cho các cơ quan, tổ chức sử dụng để tham khảo, từ đó tiếp tục bổ sung các giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện các quy định pháp luật về QH, KHSDĐ.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, cơ cấu của luận văn gồm ba chương. Cụ thể như sau:

Chương 1: *Những vấn đề lý luận về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*

Chương 2: *Thực trạng quy định pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và thực tiễn thi hành tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An*

Chương 3: *Một số giải pháp hoàn thiện và đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An.*

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

1.1. Những vấn đề lý luận về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

1.1.1. Khái niệm và đặc điểm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

“*Quy hoạch sử dụng đất*”, “*kế hoạch sử dụng đất*” là những thuật ngữ đã được sử dụng phổ biến trong Luật Đất đai năm 1993; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 1998 và năm 2001; Luật Đất đai năm 2003. Tuy nhiên, chỉ đến khi Luật đất đai năm 2013 được ban hành, những thuật ngữ này mới được giải thích chính thức và cụ thể tại khoản 2, khoản 3 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013. QH, KHSDD là một trong những hoạt động phân phối, điều phối đất đai của Nhà nước, thể hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thực hiện chức năng quản lý đất đai của Nhà nước.

1.1.1.1. Khái niệm, đặc điểm quy hoạch sử dụng đất

Xét về mặt thuật ngữ, quy hoạch được hiểu là “*sự bố trí sắp xếp toàn bộ theo một trình tự hợp lý trong từng thời gian, làm cơ sở cho việc lập kế hoạch dài hạn*” [43, tr.54]. Theo một cách giải thích khác, quy hoạch được định nghĩa là “*việc phân bố, sắp xếp các hoạt động và các yếu tố sản xuất, dịch vụ và đời sống trên một địa bàn lãnh thổ cho một mục đích nhất định trong một thời kỳ trung hạn, dài hạn để cụ thể hóa chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trên lãnh thổ theo thời gian và là cơ sở để lập các kế hoạch phát triển*” [9, tr.643]. Như vậy, dù theo cách hiểu nào thì khái niệm quy hoạch cũng có điểm chung, đó chính là sự bố trí và sắp xếp. Đó là các hoạt động mang tính chủ ý của con người nhằm bố trí, sắp xếp theo mục đích nhất định trong từng khoảng thời gian nhất định. Quy hoạch mang tính định hướng chung cho các hoạt động triển khai trong các lĩnh vực cụ thể theo từng giai đoạn. Trong mọi lĩnh vực, quy hoạch có vai trò định hướng chung cho các hoạt động cụ thể đó.

Khi nghiên cứu về QHSDD có rất nhiều cách tiếp cận khác nhau:

- Có quan điểm cho rằng QHSDD đơn thuần là các biện pháp kỹ thuật nhằm thực hiện việc đo đạc, vẽ lại bản đồ hiện trạng sử dụng đất, phân chia diện tích đất, giao đất cho các ngành, lĩnh vực,... [30, tr.23]
- Theo Dent (1988; 1993), QHSDD như là phương tiện giúp cho lãnh đạo quyết định sử dụng đất đai như thế nào thông qua việc đánh giá có hệ thống cho

việc chọn mẫu hình trong sử dụng đất, mà trong sự lựa chọn này sẽ đáp ứng với những mục tiêu riêng biệt, và từ đó hình thành nên chính sách và chương trình cho sử dụng đất đai [42, tr.37]. Vậy, theo cách tiếp cận này, QHSDĐ là biện pháp pháp chế mà Nhà nước thực hiện nhằm bảo đảm chế độ quản lý và sử dụng đất theo pháp luật tổ chức sử dụng đất đai như một tư liệu sản xuất đặc biệt, coi đất như đối tượng của các quan hệ xã hội trong sản xuất.

- Trong phương pháp tổng hợp và người sử dụng đất đai là trung tâm (UNCED, 1992; trong FAO, 1993) đã tiếp cận theo hướng hoàn chỉnh hơn định nghĩa như sau: *"QHSDĐ là một tiến trình xây dựng những quyết định để đưa đến những hành động trong việc phân chia đất đai cho sử dụng để cung cấp những cái lợi bền vững nhất"* (FAO, 1995) [42]. Vậy theo cách tiếp cận này, QHSDĐ là biện pháp kinh tế nhằm khai thác triệt để và có hiệu quả cao tiềm năng của đất đai.

Như vậy, với các cách tiếp cận trên thì bản chất của QHSDĐ không được thể hiện đúng và đầy đủ. QHSDĐ không chỉ đơn thuần là biện pháp kỹ thuật mà nó còn là biện pháp pháp chế và biện pháp kinh tế. Điều này thể hiện QHSDĐ chính là việc phân tích, tổng hợp về sự phân bố địa lý của các điều kiện tự nhiên, KT - XH để tổ chức lại việc sử dụng đất theo pháp luật nhằm đáp ứng nhu cầu sử dụng đất hiện tại và tương lai của xã hội một cách tiết kiệm, khoa học và có hiệu quả.

Các văn bản pháp luật trước đây và Luật Đất đai năm 2003 chưa định nghĩa cụ thể về khái niệm QHSDĐ. Tuy nhiên, Luật đất đai năm 2013 ra đời đã lần đầu tiên đưa ra khái niệm pháp lý về QHSDĐ tại khoản 2 Điều 3 như sau: *"Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bố và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định"*.

Từ khái niệm trên, có thể rút ra một số đặc điểm của QHSDĐ như sau:

Thứ nhất, QHSDĐ chính là việc Nhà nước phân bố và khoanh vùng đất đai thông qua các biện pháp mang tính kỹ thuật như điều tra, khảo sát, đo đạc, xử lý số liệu, xây dựng bản đồ,... nhằm xác định quy mô diện tích đất, mục đích sử dụng của từng loại đất để phân bố cho từng khu vực địa lý, từng ngành nghề, lĩnh vực của xã hội. Việc phân bố và khoanh vùng này nhằm mục đích lựa chọn các phương án sử dụng đất tối ưu nhất.

Thứ hai, QHSDD được xây dựng gắn liền với các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai, nhu cầu sử dụng đất. Vì vậy, khi lập QHSDD cần phải quan đến nhiều lĩnh vực như khoa học tự nhiên, khoa học xã hội, dân số và đất đai, sản xuất nông nghiệp, công nghiệp, môi trường sinh thái,... Do đó, QHSDD chính là tổng hòa của nhiều ngành, nhiều lĩnh vực nên nó có tính toàn diện.

QHSDD chính là hoạt động phân phối đất đai ở tầm vĩ mô. QHSDD là sự định hướng chiến lược cho công tác quản lý và sử dụng đất trong tương lai, gắn liền với định hướng phát triển KT - XH của đất nước. Các chỉ tiêu của quy hoạch mang tính chỉ đạo vĩ mô, các chỉ tiêu quy hoạch càng khái quát thì quy hoạch càng ổn định.

Thứ ba, QHSDD được xây dựng và thực hiện trong một khoảng thời gian cụ thể do Nhà nước xác định. Khoảng thời gian này mang tính dài hạn. Kỳ QHSDD các cấp theo quy định pháp luật hiện hành là 10 năm. Quy hoạch dài hạn nhằm đáp ứng các nhu cầu về đất để phát triển KT - XH lâu dài. Với thời gian này, QHSDD hướng tới việc định hướng cho sự phát triển bền vững, mặt khác, đảm bảo đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước trên cơ sở khoa học nhằm quản lý và sử dụng đất đai một cách có hệ thống.

Thứ tư, việc xác định thời hạn sử dụng đất căn cứ vào các dự báo xu thế biến động dài hạn của những yếu tố KT - XH quan trọng như sự thay đổi tiến bộ khoa học, kỹ thuật, quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, hiện đại hóa,... nên QHSDD mang tính ổn định. Điều này được biểu hiện cụ thể trong hoạt động thực tiễn như trước khi tiến hành lập quy hoạch, các cơ quan có thẩm quyền sẽ tổng hợp những nhu cầu về đất do các cấp, các ngành, các cơ quan, đơn vị đề xuất. Những đề xuất này chính là những dự báo của họ trong việc sử dụng đất cho từng mục tiêu phát triển. Do đó, QHSDD luôn có tính chất định hướng, tính ổn định cho việc sử dụng đất trong một thời gian nhất định trong tương lai.

Tuy nhiên, khi xã hội phát triển, khoa học kỹ thuật ngày càng tiến bộ, chính sách và tình hình kinh tế thay đổi thì các chỉ tiêu dự kiến của QHSDD không còn phù hợp nữa. Vì thế, việc điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện QHSDD là điều cần thiết. QHSDD có tính khả biến, nó là một quá trình lặp lại theo chu kỳ “*quy hoạch - thực hiện - quy hoạch lại - tiếp tục thực hiện...*” với chất lượng và tính phù hợp với thực tiễn ngày càng cao hơn [30, tr.28].

Thứ năm, QHSDĐ thể hiện rõ tính chính trị và chính sách xã hội. Tính chính trị thể hiện khi xây dựng QHSDĐ cần phải quán triệt các chủ trương của Đảng và Nhà nước, đảm bảo thực hiện đúng các chính sách pháp luật về đất đai. QH, KHSDĐ được xây dựng và triển khai thực hiện phải đảm bảo phù hợp, tuân thủ các chính sách của Nhà nước, không trái với các quy định pháp luật đất đai. Đồng thời, QHSDĐ cần phải tuân thủ các chỉ tiêu về dân số, về đất đai và về môi trường sinh thái. QHSDĐ là phương án đảm bảo cân bằng nhu cầu sử dụng đất, đảm bảo sản xuất và đời sống cho cộng đồng dân cư.

1.1.1.2. Khái niệm, đặc điểm kế hoạch sử dụng đất

Về mặt thuật ngữ, kế hoạch được định nghĩa là *“toàn bộ những điều vạch ra một cách có hệ thống và cụ thể về cách thức, trình tự, thời hạn tiến hành những công việc dự định làm trong một thời gian nhất định, với mục tiêu nhất định”* [43]. Như vậy, có thể hiểu kế hoạch là các hoạt động, công việc được sắp xếp theo trình tự thời gian nhất định để đạt được những mục tiêu đã đề ra.

Tương tự khái niệm QHSDĐ, khái niệm pháp lý KHSDĐ cũng lần đầu tiên được quy định cụ thể tại khoản 3 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 như sau: *“Kế hoạch sử dụng đất là việc phân chia quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất”*.

KHSDĐ là việc xác định các biện pháp, thời gian sử dụng đất cụ thể để sử dụng đất theo đúng theo quy hoạch. Khoảng thời gian được xác định để thực hiện KHSDĐ thường là 5 năm hoặc hằng năm, thể hiện việc phân chia quy hoạch sử đất theo thời gian để thực hiện. Có thể nói KHSDĐ là khâu thực hiện hóa các nội dung của quy hoạch. Do đó, KHSDĐ thường được xây dựng ngay sau khi xây dựng QHSDĐ. KHSDĐ là yếu tố quyết định rất lớn đến tính khả thi của quy hoạch vì nó xác định tiến độ thực hiện, thời gian cụ thể và các cách thức nhất định để đưa đất đai đã được quy hoạch vào sử dụng. Vì thế, QHSDĐ bao giờ cũng gắn liền với KHSDĐ [44, tr.112], chúng có mối quan hệ mật thiết với nhau, không thể tách rời. Nếu như quy hoạch thiếu tính toán, xa rời thực tế và không có kế hoạch cụ thể để thực hiện thì sẽ gây ra tình trạng "quy hoạch treo". Vì vậy, KHSDĐ chính là phương thức để quy hoạch được thực hiện trên thực tế.

Từ khái niệm này, KHSDĐ có những đặc điểm cơ bản sau đây:

Thứ nhất, KHSDĐ là bước cụ thể hóa, chi tiết hóa của các biện pháp pháp chế, kỹ thuật và kinh tế của quy hoạch. Nghĩa là KHSDĐ được triển khai thực hiện

trong từng ngành, lãnh thổ ở các cấp địa phương. Đây là một đặc điểm quan trọng của KHSDD, bởi nếu không có KHSDD thì khó có thể thực hiện được quy hoạch đã được phê duyệt.

Thứ hai, KHSDD là những công việc dự định làm trong một khoảng thời gian nhất định, thông thường là kế hoạch 05 năm và kế hoạch bổ sung hàng năm phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế. Việc lập KHSDD trong khoảng một thời gian nhất định đảm bảo tính chi tiết của QHSDD. Nó có ý nghĩa quyết định trong việc tổ chức và thực hiện hiệu quả các phương án, biện pháp đã được đề ra. Mục tiêu góp phần nâng cao trách nhiệm các chủ thể trong việc thực hiện KHSDD đã được phê duyệt.

Như vậy, KHSDD ngoài những đặc điểm chung giống QHSDD thì nó còn có những đặc điểm riêng. Nét đặc thù của nó là sự cụ thể hóa và chi tiết hóa QHSDD. Đồng thời, nó cũng là cơ sở để đánh giá và thực hiện việc xây dựng quy hoạch trong thực tiễn.

1.1.2. Mục đích và ý nghĩa của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Quy hoạch và kế hoạch hóa việc sử dụng đất đai là công cụ quan trọng và không thể thiếu trong công tác quản lý đất đai. Bởi vì đó là cơ sở để đảm bảo cho việc Nhà nước thống nhất quản lý đất đai, cân đối quỹ đất của từng vùng, ngành, địa phương để đạt được các mục tiêu KT - XH đặt ra, đảm bảo cho đất đai được phân phối, sử dụng công bằng, hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả. Quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất có ý nghĩa to lớn trong công tác quản lý và sử dụng đất, cụ thể là:

Thứ nhất, QH, KHSDD là công cụ để Nhà nước quản lý đất đai được thống nhất. Với tư cách là đại diện của chủ sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước thực hiện quyền sở hữu và quyền quản lý của mình thông qua các quyết định QH, KHSDD nhằm phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển KT - XH, an ninh - quốc phòng, bảo vệ môi trường,... Thông qua QH, KHSDD, Nhà nước xác định mục đích sử dụng cụ thể cho từng loại đất, đáp ứng các nhu cầu sử dụng khác nhau trong xã hội. Cũng thông qua QH, KHSDD, Nhà nước có thể theo dõi, giám sát quá trình sử dụng đất, ngăn chặn các hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất tùy tiện, lấn chiếm đất đai, đảm bảo sử dụng đất đúng mục đích và đúng quy hoạch, tránh tình trạng tiêu cực trong quá trình quản lý đất đai.

Thứ hai, QH, KHSDĐ là biện pháp hữu hiệu để Nhà nước tổ chức lại việc sử dụng đất. Nhà nước sử dụng quyền định đoạt đối với đất đai để tổ chức lại việc sử dụng đất, điều phối đất đai. QHSDĐ, đặc biệt là KHSDĐ hằng năm của cấp huyện là căn cứ để Nhà nước ban hành các quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất để tổ chức lại việc sử dụng đất, góp phần sử dụng đất đai hiệu quả, hợp lý, tiết kiệm hơn. Việc tổ chức lại quỹ đất, điều phối đất đai thông qua QH, KHSDĐ góp phần tích cực vào việc phát huy tối đa các tiềm năng đất đai, phục vụ cho các mục tiêu phát triển KT - XH, bảo vệ quốc phòng, an ninh và môi trường; đồng thời còn giúp chuyển dịch cơ cấu kinh tế; bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, đảm bảo an ninh lương thực thông qua việc khoanh định quỹ đất sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là quỹ đất trồng lúa. Việc tổ chức lại quỹ đất, điều phối đất đai thông qua QH, KHSDĐ nhằm đáp ứng nhu cầu sử dụng đất hiện tại và tương lai của xã hội một cách tiết kiệm khoa học và có hiệu quả cao nhất.

Thứ ba, QH, KHSDĐ góp phần thúc đẩy phát triển bền vững. Phát triển bền vững là đạt được sự đầy đủ về vật chất, sự giàu có về tinh thần và văn hóa, sự bình đẳng của công dân và sự đồng thuận của xã hội, sự hài hòa giữa con người và tự nhiên; phát triển phải kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa ba yếu tố là phát triển kinh tế, ổn định xã hội và bảo vệ môi trường. Để gắn kết ba nền tảng này thì QH, KHSDĐ là giải pháp hữu hiệu, bởi nó sẽ lựa chọn và ưu tiên những hoạt động phát triển kinh tế mà không ảnh hưởng đến môi trường, phát triển kinh tế góp phần ổn định xã hội [30, tr.32].

Thứ tư, QH, KHSDĐ điều tiết thị trường bất động sản và thúc đẩy nền kinh tế quốc dân tăng trưởng bền vững. Thực tế cho thấy, QH, KHSDĐ sau khi được xét duyệt nó tác động mạnh mẽ đến thị trường bất động sản, kích thích thị trường bất động sản phát triển. QH, KHSDĐ làm tăng thêm giá trị của đất bởi việc chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp, đồng thời với việc xây dựng hệ thống giao thông, điện, nước, hệ thống các công trình dịch vụ công cộng khác như bệnh viện, trường học, khu thương mại,... làm cho các thửa đất trong khu quy hoạch được tăng thêm về giá trị [30, tr.30].

Thông qua việc tác động trực tiếp đến thị trường bất động sản, QH, KHSDĐ khi làm thay đổi giá trị của từng thửa đất đã kích thích kinh tế tăng trưởng, thu hút đầu tư vào bất động sản như dự án phát triển kinh tế, du lịch... Sự thay đổi đó tạo ra

sự chuyển dịch lao động giữa các ngành, các vùng và cũng tác động mạnh mẽ đến thị trường tài chính của quốc gia.

Thứ năm, QH, KHSDD góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống cho cộng đồng. Đất đai là nơi phân bố dân cư và là nơi tổ chức mọi hoạt động sống của con người. Vì thế, khi QH, KHSDD tốt và hợp lý, đáp ứng các mục tiêu và yêu cầu do Nhà nước đặt ra sẽ góp phần thúc đẩy KT - XH phát triển và nâng cao chất lượng cuộc sống cho cộng đồng. Chất lượng sống của con người ngoài những nhu cầu về vật chất còn là nhu cầu về chăm sóc sức khỏe, nhu cầu tinh thần. Tất cả các nhu cầu đó của cộng đồng chỉ được thoả mãn khi có một QHSDD tốt.

1.1.3. Mối quan hệ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với các loại quy hoạch, kế hoạch khác

QH, KHSDD có ý nghĩa rất quan trọng trong việc sử dụng đất đai hợp lý, hiệu quả, tiết kiệm, từ đó góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế nhưng phải đặt nó trong mối quan hệ với các loại QH, KHSDD khác để đạt được mục tiêu phát triển bền vững. QH, KHSDD có mối quan hệ chặt chẽ với quy hoạch tổng thể phát triển KT - XH, có vị trí đặc biệt trong mối quan hệ với QH, KHSDD các ngành khác như quy hoạch phát triển nông nghiệp, quy hoạch phát triển kinh tế công nghiệp, quy hoạch phát triển kinh tế du lịch,...

1.1.3.1. Mối quan hệ giữa quy hoạch sử dụng đất với kế hoạch sử dụng đất

QH, KHSDD là một nội dung quan trọng của quản lý Nhà nước về đất đai. Do KHSDD là việc xác định cách thức, biện pháp và thời gian cụ thể để sử dụng đất theo đúng quy hoạch, nên QHSDD và KHSDD có mối quan hệ gắn bó với nhau, cùng hỗ trợ nhau. Điều này được thể hiện như sau:

Thứ nhất, QHSDD và KHSDD tạo thành một thể thống nhất trong quản lý Nhà nước về đất đai. Đây là cơ sở quan trọng, là kết quả trong quá trình thực hiện công tác quản lý đất đai của Nhà nước. Nghĩa là, khi thực hiện công tác này thì quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất là hai yếu tố để Nhà nước quản lý và giám sát hiệu quả việc sử dụng nguồn tài nguyên đất đai.

Thứ hai, quy trình KHSDD của nước ta thực hiện từ việc xây dựng QHSDD rồi đến KHSDD. Theo đó, QHSDD chính là sự định hướng về mặt chiến lược ở tầm vĩ mô cho việc quản lý và sử dụng đất. Còn KHSDD là việc xác định các biện pháp, cách thức cụ thể để sử dụng đất theo đúng quy hoạch đã đề ra. Tóm lại, việc xây dựng kế hoạch phải dựa vào quy hoạch phải coi quy hoạch là một căn cứ không thể

thiếu được của kế hoạch. Quy hoạch càng có cơ sở khoa học, càng chính xác bao nhiêu thì kế hoạch càng có điều kiện để thực hiện bấy nhiêu.

Thứ ba, QHSDĐ bao giờ cũng gắn liền với KHSĐĐ và có mối quan hệ nhân quả với nhau. Bởi trong tất cả các loại quy hoạch, các mục tiêu, quan điểm và các chỉ tiêu tổng quát của nó đều phải được cụ thể hóa để đưa vào thực tiễn và việc cụ thể hóa đó thông qua kế hoạch. Như vậy, QHSDĐ là cơ sở cho việc thực hiện KHSĐĐ có hiệu quả. Ngược lại, KHSĐĐ là sự cụ thể hóa QHSDĐ hàng năm và định hướng phát triển phù hợp với quy hoạch đã đề ra.

Thứ tư, QHSDĐ và KHSĐĐ là nội dung quan trọng, không thể tách rời, góp phần thực hiện mục tiêu của Nhà nước trong quản lý và sử dụng hợp lý đất đai. Quy hoạch và kế hoạch đất đai có ý nghĩa to lớn trong công tác quản lý và sử dụng đất đai nhằm đảm bảo khai thác sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả, phát huy tối đa tiềm năng, nguồn lực về đất; đầu tư mở rộng diện tích, nâng cao chất lượng và bảo vệ đất canh tác nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và môi trường sinh thái.

Tóm lại, QH và KHSĐĐ là hai mặt của một vấn đề và có mối quan hệ nhân quả với nhau. Nó có mối quan hệ khăng khít và là những biện pháp quản lý đất đai không thể thiếu của Nhà nước nhằm đạt được những mục tiêu nhất định do Nhà nước đề ra, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho Nhà nước theo dõi, giám sát quá trình sử dụng đất hiệu quả. Vì vậy, trong chiến lược phát triển KT - XH của Nhà nước, việc xây dựng QHSDĐ hợp lý đồng thời phải có KHSĐĐ cụ thể để thực hiện các mục tiêu đã đề ra trong quy hoạch luôn là nội dung mà Nhà nước quan tâm trước tiên khi thực hiện hoạt động quản lý đối với đất đai.

1.1.3.2. Mối quan hệ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

Quy hoạch tổng thể phát triển KT - XH là luận chứng phát triển KT - XH và tổ chức không gian các hoạt động KT - XH hợp lý trên lãnh thổ quốc gia trong một thời gian xác định. Có nghĩa là việc lựa chọn phương án phát triển KT - XH và phân bố lực lượng sản xuất theo không gian, có tính đến chuyên môn hóa và phát triển tổng hợp sản xuất trên phạm vi lãnh thổ. Quy hoạch tổng thể phát triển KT - XH là một trong những tiền đề cung cấp căn cứ khoa học để xây dựng kế hoạch phát triển KT - XH, trong đó đề cập đến dự kiến sử dụng đất ở mức độ phương hướng và một số nhiệm vụ chủ yếu.

Quy hoạch phát triển KT - XH bao gồm quy hoạch thành phần chủ yếu: Quy hoạch phát triển xã hội; quy hoạch sử dụng đất; quy hoạch phát triển đô thị; quy hoạch phát triển nông nghiệp; quy hoạch phát triển công nghiệp; quy hoạch sử dụng tài nguyên nước; quy hoạch phát triển giao thông, vận tải; quy hoạch phát triển du lịch; quy hoạch phát triển thương mại, dịch vụ,...[45, tr.51]. Như vậy, QHSDĐ là một bộ phận cấu thành quy hoạch phát triển KT - XH.

QH, KHSDD là quy hoạch, kế hoạch tổng hợp chuyên ngành, cụ thể hóa quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KT - XH nhưng nội dung của nó phải được điều hòa thống nhất với quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KT - XH. Suy cho cùng, mối quan hệ giữa quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KT - XH và QH, KHSDD là mối quan hệ giữa cái tổng thể và cái chi tiết, giữa cái vĩ mô và cái vi mô, giữa cái chung và cái riêng, giữa chúng có mối quan hệ qua lại biện chứng với nhau, hỗ trợ, tương tác lẫn nhau [30, tr.33].

Vì thế, khi lập QH, KHSDD cần phải căn cứ vào quy hoạch tổng thể và kế hoạch phát triển KT - XH. QH, KHSDD phải đảm bảo phù hợp, hướng tới mục tiêu hiện thực hóa, cụ thể hóa các chỉ tiêu trong quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KT - XH. QH, KHSDD phải phân phối đất đai hợp lý, thống nhất với quy hoạch, kế hoạch phát triển KT - XH.

1.1.3.3. Mối quan hệ giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch, kế hoạch các ngành

Quy hoạch, kế hoạch các ngành bao gồm quy hoạch, kế hoạch phát triển nông nghiệp và quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành phi nông nghiệp. Quy hoạch, kế hoạch của ngành phải bảo đảm phù hợp với QH, KHSDD đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt. QH, KHSDD phải kết nối, liên thông, thống nhất với quy hoạch, kế hoạch các ngành.

Mối quan hệ giữa QH, KHSDD với quy hoạch, kế hoạch phát triển nông nghiệp: Quy hoạch, kế hoạch phát triển nông nghiệp xác định hướng đầu tư, biện pháp, bước đi về nhân lực, vật lực nhằm đảm bảo cho ngành nông nghiệp phát triển đạt được những chỉ tiêu đã đặt ra. Muốn vậy, quy hoạch, kế hoạch phát triển nông nghiệp phải phù hợp, thống nhất với QH, KHSDD; đặc biệt là việc xác định cơ cấu sử dụng đất phải đảm bảo chống suy thoái, ô nhiễm đất và bảo vệ môi trường.

Mối quan hệ giữa QH, KHSDD với quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành phi nông nghiệp: Quy hoạch, kế hoạch của ngành giao thông, thủy lợi, y tế,

văn hóa, giáo dục,... phải bảo đảm phù hợp, thống nhất với QH, KHSDD đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Quy hoạch, kế hoạch các ngành là sự cụ thể hóa nội dung của QH, KHSDD; chịu sự chi phối của QH, KHSDD.

Như vậy, các hệ thống quy hoạch, kế hoạch đều phải thống nhất và phù hợp với nhau, phải nằm trong một mối liên thông, trong một chỉnh thể thống nhất với nhau: Đó là KHSDD phải phù hợp với QHSDĐ; QH, KHSDD phải phù hợp, đồng bộ với quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KT - XH; quy hoạch, kế hoạch của ngành phải phù hợp, thống nhất và đồng bộ với QH, KHSDD đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt.

1.2. Những vấn đề lý luận về pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

1.2.1. Sự cần thiết phải điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất bằng pháp luật

QH, KHSDD là biện pháp hữu hiệu để Nhà nước điều phối quỹ đất nhằm sử dụng đất đai hợp lý, hiệu quả hơn với mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế, bình ổn các quan hệ xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống cho cộng đồng và bảo vệ môi trường sinh thái. Tuy nhiên, QH, KHSDD hiện nay chưa phát huy tốt vai trò của nó, còn nhiều hạn chế, bất cập: Chất lượng QH, KHSDD chưa đáp ứng được nhu cầu của phát triển KT - XH. Nhiều QH, KHSDD mang tính chủ quan, chỉ tuân theo ý chí của một hoặc một số nhóm người có lợi ích liên quan mà chưa chú ý đến lợi ích của cả cộng đồng. QH, KHSDD còn mang tính hình thức, thiếu tính khả thi. QH, KHSDD rồi để đấy, không thực hiện hoặc chậm thực hiện gây nên tình trạng quy hoạch treo, tạo nên sự bất bình trong xã hội,...

Pháp luật là công cụ để Nhà nước thực hiện quyền quản lý Nhà nước nói chung và quản lý về đất đai nói riêng. Một trong những chức năng của pháp luật là chức năng điều chỉnh, sự điều chỉnh ấy tác động lên các quan hệ xã hội theo hai hướng: một mặt pháp luật ghi nhận các quan hệ xã hội, mặt khác pháp luật bảo đảm cho sự phát triển của các quan hệ xã hội. Quá trình xây dựng và thực hiện QH, KHSDD phát sinh rất nhiều quan hệ xã hội như: Quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước với nhau; quan hệ giữa cơ quan quản lý Nhà nước về đất đai với các tổ chức chuyên môn xây dựng QH, KHSDD; quan hệ giữa cơ quan Nhà nước, tổ chức chuyên môn xây dựng QH, KHSDD với người sử dụng đất. Các quan hệ xã hội này đòi hỏi phải được điều chỉnh bằng pháp luật, cần phải có nguyên tắc xử sự bắt buộc

để hướng các quan hệ đi theo một trật tự nhất định, tránh tình trạng tự phát. Bên cạnh đó, pháp luật còn có chức năng bảo vệ các quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh. Khi có các hành vi vi phạm pháp luật xảy ra xâm phạm đến các quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ thì các đối tượng xâm phạm đó phải chịu những biện pháp chế tài do Nhà nước quy định.

Vì vậy, QH, KHSDD cần phải được điều chỉnh bằng pháp luật. Việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với QH, KHSDD là nhu cầu mang tính khách quan và cấp thiết, bởi vì:

- Tạo cơ sở pháp lý nhằm phát huy vai trò và nâng cao hiệu quả của công tác QH, KHSDD. Pháp luật QH, KHSDD đảm bảo cơ sở pháp lý để cơ quan có thẩm quyền tiến hành các hoạt động giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất nhằm phân phối quỹ đất hợp lý, hiệu quả trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực, địa phương để phát triển KT - XH, bảo vệ an ninh quốc phòng và môi trường sinh thái. Mọi hoạt động triển khai các dự án phát triển các vùng kinh tế, xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất, mở rộng khu dân cư... đều phải tiến hành dựa vào pháp luật QH, KHSDD.

- Cùng với các quy định pháp luật khác, QH, KHSDD điều chỉnh bằng pháp luật định hướng cho các hoạt động liên quan đến QH, KHSDD được thực hiện theo pháp luật, theo ý chí của Nhà nước; góp phần hạn chế các hành vi vi phạm QH, KHSDD bởi các biện pháp pháp lý, cơ chế đảm bảo thực hiện. Pháp luật QH, KHSDD được ban hành sẽ tác động vào ý thức của con người, làm cho con người xử sự phù hợp với cách xử sự được quy định trong các quy phạm pháp luật. Từ sự nhận thức này hướng con người đến những hành vi, cách xử sự phù hợp với lợi ích của xã hội, lợi ích của Nhà nước trong quá trình sử dụng đất và quy hoạch sử dụng đất. Bằng các biện pháp chế tài xử phạt buộc các đối tượng có hành vi phạm vi phạm tùy thuộc vào tính chất và mức độ của hành vi vi phạm mà phải chịu các trách nhiệm pháp lý khác nhau như trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm kỉ luật,... Vì vậy, QH, KHSDD được điều chỉnh bằng pháp luật góp phần hạn chế các hành vi vi phạm về QH, KHSDD như chuyển mục đích tùy tiện không tuân theo quy hoạch, lấn chiếm, tranh chấp đất đai, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thực hiện đúng quy định về tổ chức lấy ý kiến nhân dân, không công bố QH, KHSDD, ...

- Hơn nữa, pháp luật có vai trò định hướng cho công tác xây dựng và thực hiện QH, KHSDD theo đường lối, chiến lược và chính sách của Đảng, phù hợp với chủ trương của Nhà nước để đạt được mục tiêu phát triển bền vững.

1.2.2. Khái niệm pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

QH, KHSDD là một trong những phương tiện để Nhà nước thực hiện các chủ trương, chính sách đất đai của mình, giúp cho Nhà nước can thiệp một cách sâu sắc vào quá trình sử dụng đất, đồng thời khắc phục những khó khăn do lịch sử để lại. Việc quản lý đất đai theo QH, KHSDD chính là điều kiện để đất đai được sử dụng hợp lý và có hiệu quả. QH, KHSDD sau khi đã được quyết định là biện pháp, chính sách, phương thức để Nhà nước quản lý đất đai. Các cơ quan quản lý đất đai và người sử dụng đất phải tuyệt đối tuân thủ theo QH, KHSDD đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Pháp luật về QH, KHSDD thể hiện ý chí của Nhà nước về việc quản lý, phân bổ đất đai; đồng thời nó là các cơ chế đảm bảo thực hiện các hoạt động về QH, KHSDD. Pháp luật về QH, KHSDD chính là quy tắc bắt buộc để điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến quá trình sử dụng đất của mọi tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và quá trình quản lý đất đai của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Pháp luật điều chỉnh hoạt động QH, KHSDD ở chỗ: Quy định trách nhiệm của mỗi cơ quan Nhà nước, mỗi ngành trong xây dựng QH, KHSDD; đồng thời đảm bảo cho các quy hoạch và kế hoạch đó có hiệu lực pháp luật trong thực tế [44, tr.113].

Tóm lại: “*Pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là hệ thống các quy tắc xử sự bắt buộc chung do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng, quản lý và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*”.

Như vậy, pháp luật về QH, KHSDD có nội dung điều chỉnh rộng lớn, từ vấn đề xây dựng, phê duyệt tới tổ chức thực hiện pháp luật về QH, KHSDD trên thực tế. Cơ cấu pháp luật điều chỉnh về QH, KHSDD bao gồm các nội dung cơ bản như sau:

Thứ nhất, các quy định về hệ thống QH, KHSDD. Điều 36 Luật Đất đai năm 2013 quy định hệ thống QH, KHSDD bao gồm: QH, KHSDD cấp quốc gia; QH, KHSDD cấp tỉnh; QH, KHSDD cấp huyện; QH, KHSDD quốc phòng; QH, KHSDD an ninh. Hệ thống này quy định một mặt nhằm đảm bảo việc phân cấp thẩm quyền trong việc lập, phê duyệt và tổ chức quản lý và thực hiện về QH,

KHSDĐ của mỗi cấp; mặt khác, quy định này cũng hướng tới việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống quy hoạch các cấp, ngăn ngừa sự mâu thuẫn, chồng chéo.

Thứ hai, các quy định về lập QH, KHSDĐ.

+ Về nguyên tắc lập QH, KHSDĐ: Nguyên tắc là những phương hướng chủ đạo, là cơ sở chủ yếu để dựa vào đó mà pháp luật điều chỉnh những quy định về lập QH, KHSDĐ. Nguyên tắc lập QH, KHSDĐ được quy định tại Điều 35 Luật Đất đai năm 2013. Đây là cơ sở để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi xây dựng QH, KHSDĐ ở các cấp cần quan tâm, chú trọng để đảm bảo tính phù hợp, thống nhất và đặc biệt là tính khả thi của QH, KHSDĐ được lập.

+ Kỳ QH, KHSDĐ được quy định tại Điều 37 Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, kỳ KHSDĐ các cấp được quy định là 10 năm. Luật Đất đai năm 2013 kế thừa những quy định của Luật Đất đai năm 2003 về kỳ KHSDĐ cấp quốc gia, cấp tỉnh và kỳ KHSDĐ quốc phòng, an ninh là 5 năm. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 thay đổi quy định về kỳ KHSDĐ đối với cấp huyện là được lập hàng năm thay vì 5 năm như trước đây. Đây là quy định cần thiết nhằm đảm bảo tính ổn định tương đối của QH, KHSDĐ. Đồng thời, quy định này đảm bảo việc tổ chức thực thi pháp luật về QH, KHSDĐ được nghiêm minh, hạn chế tình trạng sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh QH, KHSDĐ tùy tiện của các địa phương vì lợi ích cục bộ và lợi ích của một nhóm người trong xã hội.

+ Về căn cứ và nội dung lập QH, KHSDĐ: Luật Đất đai năm 2013 quy định đầy đủ, rõ ràng căn cứ và nội dung lập QH, KHSDĐ của từng cấp tại các Điều 38, 39, 40, 41. Đây là nội dung có ý nghĩa vô cùng quan trọng để đảm bảo tính phù hợp, sát thực cho QH, KHSDĐ của mỗi cấp, mỗi ngành trên cơ sở điều kiện tự nhiên, KT - XH, định hướng phát triển của mỗi cấp, mỗi ngành đó. Có thể nói, tính khả thi của QH, KHSDĐ, tiềm năng đất đai có được khai thác có hiệu quả, hợp lý và tiết kiệm hay không là phụ thuộc rất lớn từ công tác này.

+ Về trách nhiệm tổ chức lập QH, KHSDĐ: Trách nhiệm tổ chức lập QH, KHSDĐ được quy định tại Điều 42 Luật Đất đai năm 2013. Quy định này nhằm xác định trách nhiệm của của từng cấp không chỉ trong việc lập QH, KHSDĐ mà còn xác định trách nhiệm về tính hiệu quả và tính khả thi của QH, KHSDĐ cấp đó.

Thứ ba, các quy định về quy trình lập, điều chỉnh, lấy ý kiến, thẩm định, phê duyệt và công bố QH, KHSDĐ. Theo đó, việc lập và điều chỉnh QH, KHSDĐ được quy định tại Điều 7 Nghị định 43/2014/NĐ-CP, Điều 46 Luật Đất đai năm 2013;

việc lấy ý kiến về QH, KHSDĐ quy định tại Điều 43 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 8 Nghị định 43/2014/NĐ-CP; về thẩm định, phê duyệt QH, KHSDĐ quy định tại Điều 44, Điều 45 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 9 Nghị định số 43/2014/NĐ - CP; về công bố QH, KHSDĐ được quy định tại Điều 48 Luật Đất đai năm 2013. Đây là nội dung thể hiện sự thay đổi mang tính tích cực nhất về vấn đề QH, KHSDĐ trong Luật Đất đai năm 2013 nhằm hướng tới sự minh bạch, công khai đối với công tác này; đảm bảo cho người dân được đề đạt, được nói lên tiếng nói của mình đối với những quyết sách của Nhà nước. Bên cạnh đó, hoạt động QH, KHSDĐ còn phải tuân thủ quy trình chặt chẽ từ khâu lập, điều chỉnh đến thẩm định và phê duyệt để đảm bảo tính nghiêm minh, sát thực của quy hoạch. Thông qua đó đảm bảo không chỉ tính khả thi của quy hoạch mà còn đảm bảo ngăn ngừa sự tùy tiện trong công tác này.

Thứ tư, các quy định về thực hiện QH, KHSDĐ. Đây là quy định cần thiết nhằm đảm bảo QH, KHSDĐ được đưa vào thực thi trong cuộc sống. Thực hiện quy hoạch cũng là yếu tố nhằm đánh giá về tính phù hợp và hiệu quả của QH, KHSDĐ đã lập, những tồn tại và hạn chế cần phải điều chỉnh để đáp ứng ngày càng tốt hơn trong thời gian tới.

1.2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Cũng như bất cứ một chế định pháp luật nào, pháp luật về QH, KHSDĐ bị chi phối bởi các yếu tố nhất định đến quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện các hoạt động liên quan đến QH, KHSDĐ. Các yếu tố chi phối đó là yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế, yếu tố văn hóa - xã hội và yếu tố lịch sử.

1.2.3.1. Yếu tố chính trị

Pháp luật nói chung và pháp luật QH, KHSDĐ nói riêng là công cụ để Nhà nước thực hiện quyền quản lý, vì thế nó thể đường lối chủ trương của Đảng và chính sách của Nhà nước. Pháp luật QH, KHSDĐ mang đậm tính giai cấp, thể hiện rõ tính chính trị. Cụ thể:

- Pháp luật QH, KHSDĐ khi được xây dựng phải phải đảm bảo nguyên tắc “*Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý*”. Đây là nguyên tắc xuyên suốt trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật đất đai, đặc biệt là pháp luật về QH, KHSDĐ. Nguyên tắc này được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013, cụ thể tại Điều 53 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” và tiếp tục được củng cố tại Điều 4 Luật Đất đai năm 2013: “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 Luật này”. Thông qua QH, KHSDĐ, Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đất đai với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân bằng việc quyết định mục đích sử dụng đất của từng loại đất và chỉ có cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép mới được phép thay đổi mục đích sử dụng đất.

- Quan điểm, đường lối phát triển KT - XH của Đảng, quan điểm đảm bảo an ninh - quốc phòng, quan điểm bảo vệ môi trường, bảo tồn và phát huy những giá trị văn hóa,... được cụ thể hóa thông qua pháp luật QH, KHSDĐ. Đối với QH, KHSDĐ của cả nước, Quốc hội là cơ quan trực tiếp xét duyệt và quyết định QH, KHSDĐ cấp quốc gia trên cơ sở quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng. Ở địa phương, do những nhiệm vụ chính trị, bảo đảm an ninh - quốc phòng khác nhau nên QH, KHSDĐ có những khoanh định khác nhau nhằm đảm bảo thực hiện các mục tiêu trên.

Vì vậy, pháp luật về QH, KHSDĐ khi được xây dựng và thực hiện chịu sự chi phối mạnh mẽ của yếu tố chính trị. Việc QH, KHSDĐ đảm bảo cân đối nhu cầu sử dụng đất của các chủ thể nhằm mục tiêu ổn định và giữ vững thể chế chính trị của quốc gia.

1.2.3.2. Yếu tố kinh tế

Hiện nay, với xu thế mở cửa và hội nhập thì nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta ngày càng phát triển mạnh mẽ. Nằm trong xu thế đó, đất đai trở thành một loại hàng hóa đặc biệt, được tiền tệ hóa để tham gia vào nền sản xuất hàng hóa. Vì vậy, QH, KHSDĐ điều phối quan hệ cung, cầu đất đai trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế thế giới nhằm sử dụng có hiệu quả, hợp lý và tiết kiệm nguồn tài nguyên đất. QH, KHSDĐ tối đa hóa giá trị của bất động sản, theo đó việc sử dụng đất được quyết định trên cơ sở động lực của thị trường, QH, KHSDĐ trở thành sản phẩm của thị trường.

QH, KHSDĐ phản ánh sự phát triển kinh tế của từng vùng lãnh thổ trong từng giai đoạn nhất định [30, tr.56]. Quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa và chuyển đổi cơ cấu kinh tế làm tăng nhu cầu về bất động sản để phục vụ cho các hoạt động kinh tế, xã hội, sản xuất kinh doanh dịch vụ thì QH, KHSDĐ cần phải làm tốt

vai trò của nó để đáp ứng nhu cầu sử dụng đất, phát huy tối đa các tiềm năng do đất đai mang lại. Đặc biệt là trong xu thế hội nhập hiện nay thì QH, KHSDĐ cần phải làm tốt công tác sử dụng đất xuất phát từ việc phân tích tiềm năng thiên nhiên của đất để thu xếp các chức năng của đất, tạo nên điều kiện thuận lợi cho các hoạt động phát triển.

Vì thế, pháp luật QH, KHSDĐ bị chi phối mạnh mẽ bởi nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đặc biệt là trong giai đoạn hiện nay nước ta đang mở cửa và hội nhập với nền kinh tế thế giới thì sự chi phối ấy càng mạnh mẽ hơn.

1.2.3.3. Yếu tố văn hóa - xã hội

Để QH, KHSDĐ phát huy vai trò nâng cao chất lượng cuộc sống cho cộng đồng về vật chất cũng như tinh thần thì khi lập QH, KHSDĐ, ngoài việc căn cứ vào hiện trạng và nhu cầu sử dụng đất, tình hình phát triển KT – XH của địa phương,... thì QH, KHSDĐ cần phải căn cứ đến các yếu tố về văn hóa - xã hội, phong tục tập quán của từng vùng lãnh thổ. Tâm lý, tín ngưỡng, văn hóa, phong tục, tập quán là các yếu tố mà khi các nhà quy hoạch đất quyết định các chỉ tiêu để phân phối đất đai cho từng ngành, lĩnh vực thì không thể không tính đến. Nó chính là cơ sở để nâng cao chất lượng QH, KHSDĐ, là điều kiện để nâng cao chất lượng cuộc sống cho cộng đồng. Pháp luật QH, KHSDĐ lúc này không chỉ bị chi phối bởi ý chí chủ quan của Nhà nước mang yếu tố chính trị và tình hình phát triển kinh tế mà còn bị chi phối bởi các yếu tố văn hóa - xã hội. Từ những đặc trưng về kinh tế, văn hóa, xã hội khác nhau ở mỗi khu vực, mỗi địa phương thì các nhà làm quy hoạch sẽ có những chiến lược quy hoạch sử dụng đất khác nhau.

1.2.3.4. Yếu tố lịch sử

Lịch sử nước ta gắn liền với lịch sử của quá trình đấu tranh dựng nước và giữ nước của dân tộc. Trải qua nhiều thế hệ, nhân dân ta đã tốn bao công sức, xương máu mới tạo lập, bảo vệ được vốn đất như hiện nay. Trên mỗi thửa đất, vùng đất, lãnh thổ đều để lại những thành quả lao động của nhân dân ta qua các thời kỳ lịch sử, đó là đất đai, rừng núi, là các công trình công cộng, đường xá giao thông, cầu cống, các di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên.

QH, KHSDĐ là định hướng chung cho việc sử dụng đất, là sự sắp xếp, bố trí việc sử dụng đất cho tương lai. Vì vậy, việc tính toán lựa chọn phương án sử dụng đất không thể tách rời hiện trạng sử dụng đất hiện tại với nhiều dấu ấn lịch sử. QH, KHSDĐ mang tính tổng hợp không chỉ do tính đa mục đích sử dụng đất của các chủ

thể sử dụng và chiếm hữu đất đai mà còn do tính lịch sử, truyền thống, tập tục, văn hóa của quốc gia. Chính vì vậy, để giải quyết các vấn đề đất đai hiện tại, các quốc gia phải kế thừa và xử lý các vấn đề quá khứ, các vấn đề do lịch sử để lại đồng thời với việc tính đến các mục tiêu phát triển kinh tế và ổn định xã hội cho tương lai. Pháp luật QH, KHSDD được xây dựng, thiết kế không nhằm ngoài mục đích ưu tiên, giữ gìn các di tích lịch sử, các giá trị văn hóa truyền thống, xác định đúng nhu cầu sử dụng đất của thị trường, bảo vệ môi trường để phát triển kinh tế xã hội bền vững. Vì vậy, có thể nói pháp luật QH, KHSDD cũng bị chi phối, tác động mạnh mẽ bởi yếu tố lịch sử.

Như vậy, pháp luật QH, KHSDD cũng bị chi phối bởi các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội và lịch sử. Khi xây dựng QH, KHSDD, các nhà quy hoạch cần chú ý tổng hợp các yếu tố trên để đề ra phương án sử dụng đất tối ưu nhất trên cơ sở hài hòa, phát huy các tiềm năng do đất đai mang lại để phục vụ người sử dụng đất, phục vụ yêu cầu phát triển KT - XH, bảo đảm an ninh - quốc phòng, bảo vệ môi trường của đất nước nhằm mục đích phát triển bền vững.

1.2.4. Pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở Việt Nam qua các thời kỳ

QH, KHSDD là một trong những công cụ pháp lý quan trọng của Nhà nước để bảo vệ chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. Từ khi Hiến pháp năm 1980 ra đời với quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý, QH, KHSDD trở thành công cụ đặc biệt hữu hiệu giúp Nhà nước phân phối đất đai, quản lý quỹ đất dựa trên nhu cầu của từng khu vực, địa phương, góp phần vào sự phát triển KT - XH và bảo đảm an ninh - quốc phòng. Do đặc điểm lịch sử ở mỗi thời kỳ khác nhau mà pháp luật đất đai lại có những quy định khác nhau về QH, KHSDD. Với những sự kiện quan trọng, pháp luật về QH, KHSDD có thể chia thành các giai đoạn như sau:

- Giai đoạn trước Luật Đất đai năm 1987 ban hành

Trong giai đoạn này, QH, KHSDD chưa được coi là công tác của ngành quản lý đất đai mà chỉ được đề cập đến như là một phần của quy hoạch phát triển nông nghiệp. Công tác QH, KHSDD được lồng vào công tác phân vùng quy hoạch nông, lâm nghiệp từ năm 1962 nhưng chủ yếu là do các ngành chủ quản tiến hành cùng với một số tỉnh, ngành có liên quan và chưa có sự chỉ đạo thống nhất của Chính phủ.

Từ năm 1975 đến cuối năm 1978, các cơ quan Nhà nước đã soạn thảo và được Chính phủ phê duyệt phương án phân vùng sản xuất nông lâm nghiệp và công

ng nghiệp chế biến nông lâm sản theo bảy vùng và trên địa bàn cấp tỉnh. Các phương án phân vùng nông lâm nghiệp của tỉnh đã đề cập tới phương hướng sử dụng tài nguyên trong đó có tính toán quỹ đất nông nghiệp, lâm nghiệp. Tuy nhiên, do mục đích đề ra ngay từ đầu là chỉ để phục vụ phát triển nông lâm nghiệp nên các loại đất khác nhau chưa được đề cập tới. Bên cạnh đó, do còn thiếu nhiều tài liệu, chưa tính được khả năng đầu tư nên các phương án này có tính khả thi không cao.

Tư tưởng sử dụng quy hoạch là một công cụ để quản lý đất đai thống nhất được thể hiện rõ từ khi Hiến pháp năm 1980 ra đời với quy định về chế độ sở hữu đất đai ở nước ta là chế độ sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện của chủ sở hữu. Trong thời gian này, Chính phủ ban hành Quyết định số 201/CP ngày 01/07/1980 để tăng cường và thống nhất công tác quản lý ruộng đất trong cả nước, tạo cơ sở pháp lý quan trọng đánh dấu sự thay đổi về nhận thức của Nhà nước về QH, KHSDĐ là một trong những nội dung quan trọng trong công tác quản lý đất đai. Tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 5 đã chỉ rõ: *“Xúc tiến công tác điều tra cơ bản, dự báo, lập tổng sơ đồ phát triển và phân bố lực lượng sản xuất, nghiên cứu chiến lược kinh tế - xã hội, dự thảo kế hoạch triển vọng để chuẩn bị cho kế hoạch 5 năm sau sau (1986 – 1990)”*. Để thực hiện nghị quyết của Đại hội, chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng đã ra chỉ thị số 212/CT ngày 04/08/1983 để lập tổng sơ đồ phát triển và phân bố lực lượng sản xuất của Việt Nam thời kỳ 1986 – 2000. Tổng sơ đồ bao gồm năm phần, trong đó có nội dung về *“Quy hoạch tổng thể huyện, quận, thành phố, thị xã trực thuộc tỉnh”*. Trong các tài liệu sơ đồ phân bố lực lượng sản xuất của tỉnh đều đề cập đến vấn đề sử dụng đất đai và được tính toán tương đối có hệ thống để khớp với cả nước, các vùng kinh tế lớn, các huyện trong tỉnh với sự tham gia phối hợp của các ngành. Các tài liệu này đã bước đầu đánh giá được hiện trạng, tiềm năng đất đai và đưa ra các dự kiến sử dụng quỹ đất quốc gia đến năm 2000.

Nhìn chung, QH, KHSDĐ trước khi Hiến pháp năm 1980 ra đời chưa được coi là công cụ để Nhà nước quản lý về đất đai. Cho đến khi Hiến pháp năm 1980 ra đời với việc khẳng định chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, QH, KHSDĐ bắt đầu được coi trọng và trở thành công cụ để sử dụng đất đai hợp lý, hiệu quả, là một nội dung quan trọng trong công tác quản lý đất đai của Nhà nước. Tuy nhiên, QH, KHSDĐ ở giai đoạn này chưa được chính thức hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật.

- *Giai đoạn Luật Đất đai năm 1987 ra đời đến trước Luật Đất đai năm 1993 ban hành*

Xuất phát từ nhu cầu thực tế của công cuộc đổi mới nền kinh tế đất nước, nhằm cụ thể hóa quyền sở hữu toàn dân về đất đai được quy định trong Hiến pháp năm 1980, ngày 29/12/1987, Luật đất đai đã được Quốc hội thông qua và ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ đất đai, trong đó có hoạt động QH, KHSDD. Như vậy, lần đầu tiên QH, KHSDD được chính thức luật hóa trong Luật Đất đai năm 1987, tạo cơ sở pháp lý quan trọng để Nhà nước quản lý về đất đai.

Luật Đất đai năm 1987 quy định QH, KHSDD phải thông qua hai bước, bao gồm lập QH, KHSDD và phê chuẩn, xét duyệt QH, KHSDD. Luật giao nhiệm vụ lập QH, KHSDD thuộc về thẩm quyền của Hội đồng Bộ trưởng, các bộ, ngành ở Trung ương và UBND các cấp. Về phê chuẩn, xét duyệt QH, KHSDD thuộc thẩm quyền của cơ quan cấp trên trực tiếp lập QH, KHSDD. Song cùng với sự trầm lắng của công tác quy hoạch nói chung, sau một thời kỳ triển khai rầm rộ, công tác QH, KHSDD chưa được triển khai trên thực tế, những quy định về QH, KHSDD cũng chỉ nằm trên giấy tờ. Nguyên nhân là do kinh tế Việt nam trong thời gian này đứng trước nhiều khó khăn và thử thách khi chuyển sang nền kinh tế thị trường.

- *Giai đoạn Luật Đất đai năm 1993 ra đời đến trước Luật Đất đai năm 2003 ban hành*

Đây là thời kỳ bắt đầu của việc đưa công tác quản lý đất đai vào nề nếp sau một thời gian dài buông lỏng, chưa coi trọng công tác này. Hiến pháp năm 1992 ra đời tiếp tục khẳng định: “*Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và theo pháp luật, đảm bảo sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả*”. Trên cơ sở đó, Luật Đất đai năm 1993 được Quốc hội thông qua ngày 14/07/1993 đã có những quy định rõ ràng và cụ thể hơn về hoạt động QH, KHSDD. Trong giai đoạn này, việc nghiên cứu, triển khai công tác QH, KHSDD trên phạm vi cả nước được các ngành, các cấp và mọi thành viên trong xã hội hưởng ứng.

So với Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993 đã có những điểm tiến bộ hơn theo hướng quy định thu hẹp thẩm quyền QH, KHSDD để tránh tình trạng quy hoạch manh mún và không thống nhất; bước đầu có sự khẳng định về mối quan hệ gắn bó chặt chẽ giữa QH, KHSDD với quy hoạch phát triển tổng thể KT – XH; lần đầu tiên nội dung của QH, KHSDD được đề cập trong văn bản luật. Mặc dù vậy, Luật Đất đai 1993 chỉ mới quy định ba điều khoản liên quan đến QH, KHSDD,

những quy định này vẫn còn sơ sài, chưa thể hiện được hết các yếu tố cần thiết về nội dung và phương án thực hiện QH, KHSDD.

Để khắc phục những hạn chế trên, Luật Đất đai năm 1993 đã được sửa đổi, bổ sung vào năm 1998 và năm 2001. Những sửa đổi về vấn đề QH, KHSDD không nhiều nhưng đã có sự thu hẹp về thẩm quyền lập QH, KHSDD; quy định quy trình lập QH, KHSDD theo trình tự từ tổng thể đến chi tiết nhằm đảm bảo thống nhất và phù hợp giữa QH, KHSDD cấp trên với QH, KHSDD cấp dưới. Cùng thời gian đó, một số văn bản hướng dẫn có liên quan được ban hành như Nghị định số 68/2001/NĐ-CP ngày 01/10/2001 của Chính phủ về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và Thông tư số 1842/2001/TT-TCĐC ngày 01/11/2001 của Tổng cục Địa chính, hướng dẫn thi hành Nghị định số 68/2001/NĐ-CP đã đánh dấu bước phát triển quan trọng của pháp luật đất đai về QH, KHSDD. Tuy nhiên, các quy định thiếu tính cụ thể nên quá trình thực thi pháp luật còn gặp khó khăn, không thống nhất giữa các ngành, các cấp.

- Giai đoạn Luật Đất đai năm 2003 ra đời đến trước Luật Đất đai năm 2013 ban hành

Để đáp ứng quy cầu phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn mới và bảo đảm quản lý đất đai được thống nhất, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XI đã thông qua Luật đất đai năm 2003 ngày 26/11/2003. Luật Đất đai năm 2003 đã nỗ lực hoàn chỉnh hệ thống QH, KHSDD với 10 điều quy định cụ thể từ nguyên tắc, căn cứ, nội dung, cách thức lập và điều chỉnh tới thẩm quyền thẩm định, xem xét, phê duyệt và cách thức tổ chức thực hiện. Đây được coi là bước đổi mới quan trọng trong tư duy quản lý, sử dụng đất đai, xây dựng thị trường bất động sản công khai, minh bạch và có hiệu quả. Hàng loạt các văn bản dưới luật trong giai đoạn này được ban hành nhằm mục đích tạo nền tảng pháp lý và giải quyết căn bản những vướng mắc trong quản lý đất đai như Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2003; Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định,...

- Giai đoạn Luật Đất đai năm 2013 ra đời đến nay

Với sự ra đời của Luật đất đai năm 2013 được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2014, vấn đề QH, KHSDD đã được quy định thành một chế định riêng nằm tại Chương 4 bao gồm mười bảy điều

luật thể chế hóa quan điểm của Đảng trong Nghị quyết số 19/NQ-TW Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) 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. Những điều luật này được quy định theo hướng kế thừa Luật đất đai 2003; đồng thời sửa đổi, bổ sung một số quy định mới nhằm tạo hành lang pháp lý ngày càng đầy đủ, hoàn thiện hơn để xây dựng và thực hiện QH, KHSDĐ. Bên cạnh đó, để thể chế hóa các quy định của Luật đất đai năm 2013 về QH, KHSDĐ, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/04/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai. Điều này tạo cơ sở pháp lý nhằm đảm bảo áp dụng thống nhất hệ thống pháp luật QH, KHSDĐ, đem lại hiệu quả cao trong công tác quản lý đất đai, phân phối quỹ đất để sử dụng hợp lý, hiệu quả.

Như vậy, công tác QH, KHSDĐ đã được “luật hóa” và bắt đầu được triển khai chính thức từ Luật Đất đai năm 1987. Trong gần 30 năm qua, cùng với sự phát triển của nền kinh tế - xã hội, công tác QH, KHSDĐ ở nước ta đã đem lại được nhiều thành tựu đáng kể, các quy định của pháp luật QH, KHSDĐ không ngừng được bổ sung, hoàn thiện, tạo hành lang pháp lý ngày càng đầy đủ hơn để triển khai thực hiện. Trên cơ sở đó, công tác QH, KHSDĐ đã có những bước tiến rõ rệt và đạt được những kết quả tích cực. QH, KHSDĐ trở thành công cụ quản lý nhà nước về đất đai hiệu quả và là một trong những giải pháp lớn để sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm và bền vững.

1.2.5. Kinh nghiệm pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở một số nước trên thế giới

Đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia. Để sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên đất đai, mỗi quốc gia trên thế giới đều có những quy định cụ thể về QH, KHSDĐ và đã thực hiện có hiệu quả nội dung này. Nghiên cứu pháp luật QH, KHSDĐ ở một số nước trên thế giới nhằm học hỏi kinh nghiệm, giải quyết những hạn chế, vướng mắc còn tồn tại và nâng cao chất lượng QH, KHSDĐ ở Việt Nam.

- Ở Trung Quốc: QH, KHSDĐ là một hệ thống khá hoàn chỉnh, được xây dựng trong mối quan hệ chặt chẽ, đồng bộ với quy hoạch tổng thể phát triển KH - XH của cả nước và nhu cầu sử dụng đất sử dụng đất của từng ngành, địa phương; góp phần bảo vệ diện tích đất canh tác. Theo quy định của Luật Đất đai năm 1999, kỳ QHSDĐ các cấp là 10 năm [7, tr.11]. QHSDĐ được lập theo 5 cấp: cấp quốc gia;

cấp tỉnh; cấp thành phố, hạt, khu tự trị; cấp huyện, thị xã, thành phố; cấp hương, trấn. Việc lập QHSDĐ phải bảo đảm tuân thủ triệt để nhiều nguyên tắc nhưng đặc biệt quan trọng nhất là nguyên tắc bảo vệ nghiêm ngặt 120 triệu ha đất canh tác.

Chính phủ phê duyệt QHSDĐ cấp quốc gia, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các thành phố thuộc tỉnh nhưng có trên 1 triệu dân (như: Nam Ninh, Quảng Châu), các đặc khu kinh tế (như: Thẩm Quyển, Chu Hải). UBND cấp tỉnh phê duyệt QHSDĐ của các đơn vị hành chính cấp huyện và QHSDĐ cấp xã [7, tr.10].

Nghiên cứu về QH, KHSĐĐ ở Trung Quốc nhận thấy rằng có nhiều nét tương đồng với QH, KHSĐĐ ở Việt Nam về kỳ QHSDĐ các cấp là 10 năm, QH, KHSĐĐ được xây dựng trong mối quan hệ chặt chẽ, đồng bộ với quy hoạch tổng thể phát triển KH - XH. Tuy nhiên, khác với hệ thống QHSDĐ ở Trung Quốc được lập theo 5 cấp thì hệ thống QHSDĐ ở Việt Nam hiện nay bỏ QHSDĐ cấp xã, lồng ghép nội dung sử dụng đất cấp xã vào QHSDĐ cấp huyện để phù hợp hơn với thực tiễn xây dựng QHSDĐ ở Việt Nam. Điều đặc biệt có thể nhận thấy rằng Trung Quốc rất coi trọng và bảo vệ nghiêm ngặt quỹ đất canh tác cho người nông dân. Đây là một nguyên tắc mà Việt Nam đã học hỏi và bổ sung trong quy định Luật đất đai năm 2013, đó là phải ưu tiên quỹ đất nông nghiệp, đặc biệt là quỹ đất trồng lúa nhằm đảm bảo an ninh lương thực, sản lượng xuất khẩu và đảm bảo việc làm, cuộc sống cho người nông dân. QH, KHSĐĐ là một hệ thống khá hoàn chỉnh, thực sự mang lại hiệu quả thúc đẩy phát triển KH - XH cho Trung Quốc, vì vậy, học hỏi kinh nghiệm của Trung Quốc là một điều cần thiết. Nó góp phần khắc phục các điểm hạn chế, nâng cao năng lực quản lý và chất lượng QH, KHSĐĐ ở nước ta.

- Ở Hàn Quốc: QH, KHSĐĐ là nền tảng làm căn cứ cho các quy hoạch khác như quy hoạch giao thông, xây dựng đô thị,... Kỳ quy hoạch ở Hàn Quốc là 20 năm đối với QHSDĐ cấp quốc gia, QHSDĐ cấp tỉnh, 10 năm đối với QHSDĐ vùng đô thị cơ bản. KHSĐĐ được quy định là 10 năm. Sau 5 năm sẽ tiến hành rà soát để điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu phát triển và thị trường [7, tr.9]. Việc lập QHSDĐ theo các cấp: cấp quốc gia; cấp tỉnh, vùng thủ đô; cấp huyện, vùng đô thị cơ bản. Theo đó, quy hoạch sử dụng đất được thực hiện từ tổng thể tới chi tiết: Quy hoạch cấp tỉnh, vùng thủ đô phải căn cứ trên cơ sở quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch cấp huyện, vùng đô thị phải căn cứ vào quy hoạch cấp tỉnh. Tương tự Việt Nam, việc lập QH, KHSĐĐ ở Hàn Quốc cũng được tổ chức lấy ý kiến nhân dân. Sau khi quy hoạch được phê duyệt sẽ được công khai và phổ biến đến nhân dân.

Chính quyền các cấp có trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến nhân dân về QHSDD và tổ chức thực hiện quy hoạch, kế hoạch đó. Nhà nước có chính sách bảo đảm tính khả thi của quy hoạch, ví dụ: hỗ trợ đối với các khu vực bảo tồn, các khu vực cần bảo vệ như miễn thuế, không phải thực hiện nghĩa vụ quân sự, được hỗ trợ đời sống,... [7, tr.9].

Tìm hiểu về QH, KHSDD ở Hàn Quốc cũng nhận thấy rằng có nhiều nét tương đồng với QH, KHSDD ở Việt Nam về căn cứ để lập QH, KHSĐ cấp dưới là dựa vào QH, KHSDD cấp trên, căn cứ lập quy hoạch các ngành là dựa vào QH, KHSDD; về việc tổ chức lấy ý kiến của nhân dân; về việc công khai QH, KHSDD;... Tuy nhiên, khác với kỳ QH, KHSĐ ở Hàn Quốc thì kỳ QH, KHSDD ở Việt Nam ngắn hơn nhưng nó phù hợp với chiến lược phát triển KT - XH ở nước ta trong các giai đoạn năm năm, mười năm. Nghiên cứu QH, KHSDD ở Hàn Quốc chúng ta có thể học hỏi về các chính sách của Nhà nước nhằm đảm bảo QH, KHSDD đã phê duyệt được thực hiện trên thực tế. Cụ thể là để bảo đảm QH, KHSDD có tính khả thi thì Nhà nước đã có các chính sách như hỗ trợ miễn thuế, hỗ trợ đời sống, hỗ trợ các khu vực bảo tồn,...

- Ở Hoa Kỳ: Ưu tiên phát triển KHSDD công mà không cần tính tới việc đất đai trước đó đã được phân loại, thu hồi, dành riêng cho một hoặc nhiều lợi ích khác. Trong việc phát triển và duyệt lại KHSDD, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp phối hợp KHSDD thuộc hệ thống rừng quốc gia, QHSDD và các chương trình quản lý dành cho các tộc người Ấn Độ, xét đến chính sách ủng hộ cho các chương trình quản lý tài nguyên đất thuộc bộ lạc. Trong việc phát triển và duyệt lại KHSDD thì tuân theo việc sử dụng cân đối và hài hòa cũng như duy trì sản lượng liên tục; sử dụng cách tiếp cận đa ngành mang tính hệ thống có suy xét tích hợp các yếu tố vật lý, sinh học, kinh tế và các khoa học khác; ưu tiên chọn lựa và bảo vệ các diện tích có lợi ích môi trường thiết yếu; dựa vào sự đánh giá sẵn có trong bản tóm tắt về đất công, tài nguyên đi kèm cũng như các ý nghĩa khác;... Bộ trưởng Bộ Nội vụ có thể sửa chữa hoặc hủy bất kỳ phân loại nào cho phù hợp với KHSDD và đưa ra các quyết định quản lý để triển khai các KHSDD đã phát triển hoặc sửa đổi lại. Đồng thời, tạo cơ hội cho công chúng tham gia và thông qua quy định xây dựng các thủ tục bao gồm cả việc lắng nghe công chúng khi phù hợp nhằm tạo đủ sự chú ý cho chính quyền Liên bang, bang và khu vực cũng như tạo cơ hội phê bình và tham gia vào việc lập kế hoạch và chương trình liên quan đến quản lý đất công [7, tr.15].

Như vậy, Hoa Kỳ rất coi trọng việc phát triển KHSDĐ công. Cũng tương tự Việt Nam, trong quá trình lập kế hoạch và chương trình liên quan đến quản lý đất công có sự tham sự đóng góp ý kiến của công chúng do Bộ trưởng Bộ Nội vụ có trách nhiệm lấy ý kiến. Chúng ta có thể học tập Hoa Kỳ về việc phối hợp KHSDĐ với các hệ thống kế hoạch khác để tạo nên sự đồng bộ khi triển khai thực hiện; khi phê duyệt KHSDĐ nên tính đến các yếu tố về việc cân đối và hài hoà, duy trì sản lượng liên tục; cân nhắc lợi ích dài hạn so với lợi ích ngắn hạn; xem xét KHSDĐ có phù hợp với các văn bản luật khác có liên quan hay không như luật về kiểm soát ô nhiễm,...

- Ở *Canada*: Là một nước liên bang trong đó mỗi tỉnh (bang) có độc quyền về đất đai và tài nguyên, do đó ở mỗi tỉnh đều có hệ thống quy hoạch riêng, Chính phủ trung ương không có vai trò trong việc lập QHSDĐ. Tại mỗi bang, chính quyền địa phương lập quy hoạch theo hai cấp: Kế hoạch phát triển (như quy hoạch tổng thể) và các quy hoạch vùng. Hiện nay, Luật quy hoạch Canada không quy định về kỳ quy hoạch. Bởi vì trước năm 2005, kỳ quy hoạch là 05 năm nhưng nó không mang tính thực tế. Do đó, kỳ quy hoạch hiện tại không cố định, rất linh hoạt, có thể thay đổi nhưng phải thực hiện các thủ tục phê duyệt theo quy định của Luật.

Theo Luật quy hoạch, chính quyền tỉnh, mỗi thành phố lập kế hoạch phát triển và bản quy hoạch vùng (bao gồm kế hoạch chi tiết, các quy định về sử dụng đất và các tiêu chuẩn phát triển). Kế hoạch phát triển phải tuân thủ các quy định, chính sách của tỉnh; các cơ quan khác phải được tham vấn trong quá trình chuẩn bị kế hoạch. Nếu họ không đồng ý với một kế hoạch phát triển được đề xuất, họ có thể khiếu nại đến một hội đồng đặc biệt và thường kế hoạch sẽ không được phê duyệt nếu có phản đối này. Việc giải quyết xung đột thường được thực hiện thông qua thương lượng, thỏa thuận giữa các bên [7, tr.16].

Tìm hiểu QH, KHSDĐ ở Canada nhận thấy rằng có nhiều điểm khác biệt so với QH, KHSDĐ ở Việt Nam bởi tính đặc thù của Canada là một Nhà nước liên bang. Chúng ta có thể học hỏi từ Canada về việc xây dựng và phê duyệt kế hoạch phát triển nhưng phải đảm bảo phối hợp các kế hoạch của bộ và cơ quan khác. Để đảm bảo sự phối hợp này thì các bộ, cơ quan khác có quyền tham vấn trong quá trình chuẩn bị kế hoạch và quyền khiếu nại đến hội đồng đặc biệt nếu như không đồng ý với kế hoạch đó. Đây là cơ chế đảm bảo sự đồng bộ, phối hợp giữa kế hoạch phát triển với các kế hoạch khác, tránh tình trạng mâu thuẫn giữa các hệ thống kế hoạch khi triển khai thực hiện trên thực tế.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Qua nghiên cứu những vấn đề lý luận ở Chương 1, tác giả đã làm rõ được một số vấn đề như sau:

Thứ nhất, tác giả đã phân tích khái niệm và các đặc điểm của QH, KHSDD. Qua đó, tác giả khẳng định ý nghĩa của QH, KHSDD là một công cụ để Nhà nước quản lý đất đai thống nhất; là biện pháp hữu hiệu để Nhà nước tổ chức lại việc sử dụng đất; góp phần thúc đẩy phát triển bền vững, điều tiết thị trường bất động sản, thúc đẩy nền kinh tế quốc dân tăng trưởng và góp phần nâng cao chất lượng sống cho cộng đồng. Tác giả cũng chỉ ra mối quan hệ giữa QHSDD với KHSDD; giữa QH, KHSDD với quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển KT - XH và giữa QH, KHSDD với quy hoạch, kế hoạch các ngành. Theo đó, các hệ thống quy hoạch, kế hoạch này đều nằm trong một chỉnh thể thống nhất, có mối liên thông với nhau, phù hợp và phụ thuộc lẫn nhau.

Thứ hai, từ những nghiên cứu lý luận về QH, KHSDD, luận văn đi vào luận giải sự cần thiết phải điều chỉnh QH, KHSDD bằng pháp luật, xây dựng được khái niệm pháp luật QH, KHSDD. Đồng thời, tác giả phân tích các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội và lịch sử chi phối đến quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật QH, KHSDD.

Thứ ba, qua việc nghiên cứu lịch sử lập pháp Việt Nam về pháp luật QH, KHSDD, chúng ta thấy rằng pháp luật đất đai đã điều chỉnh ngay nội dung này từ khi Luật đất đai đầu tiên ra đời vào năm 1987. Trong gần 30 năm qua, các quy định của pháp luật QH, KHSDD không ngừng được bổ sung, hoàn thiện, QH, KHSDD trở thành công cụ quản lý nhà nước về đất đai hiệu quả và là một trong những giải pháp lớn để sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm và bền vững.

Thứ tư, luận văn đã tìm hiểu, nghiên cứu các quy định của pháp luật về QH, KHSDD của một số nước có đặc điểm tương đồng với Việt Nam như Trung Quốc, Hàn Quốc và một số nước có nền kinh tế phát triển như Hoa Kỳ, Canada. Mục đích của việc nghiên cứu này là để học hỏi kinh nghiệm và rút ra bài học, làm cơ sở cho việc xây dựng và thực hiện QH, KHSDD được tốt hơn ở nước ta.

Chương 2
THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ
QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT VÀ THỰC TIỄN
THI HÀNH TẠI THÀNH PHỐ VINH, TỈNH NGHỆ AN

2.1. Thực trạng quy định pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Hiện nay, các quy định pháp luật về QH, KHSDĐ đã được ban hành tương đối đầy đủ, đồng bộ; tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác quản lý đất đai và sử dụng đất hợp lý, hiệu quả và tiết kiệm. Với sự ra đời của Hiến pháp năm 2013 và kế thừa Luật Đất đai năm 2003, ngày 29/11/2013, Quốc hội đã thông qua Luật Đất đai năm 2013, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2014 tiếp tục khẳng định, bảo vệ tài nguyên đất, nhấn mạnh vai trò điều chỉnh pháp luật đối với quan hệ đất đai nói chung và hoạt động QH, KHSDĐ nói riêng. Các quy định về QH, KHSDĐ nằm tại Chương 4 với 17 điều đã tiếp tục kế thừa những quy định về QH, KHSDĐ còn phù hợp của Luật Đất đai năm 2003 đồng thời sửa đổi, bổ sung một số quy định mới nhằm tạo hành lang pháp lý ngày càng đầy đủ, hoàn thiện hơn. Trên cơ sở đó, các quy định này tiếp tục được cụ thể hóa tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/04/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

2.1.1. Các quy định về hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 đã sửa đổi, bổ sung quy định về hệ thống QH, KHSDĐ. Theo đó, hệ thống QH, KHSDĐ bao gồm:

- *Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia*: QH, KHSDĐ cấp quốc gia do Chính phủ tổ chức lập và trình Quốc hội quyết định. QH, KHSDĐ cấp quốc gia được xây dựng tổng thể, làm căn cứ cho QH, KHSDĐ các cấp. QHSDĐ cấp quốc gia phải bảo đảm tính đặc thù, liên kết của các vùng KT –XH.

- *Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh*: QH, KHSDĐ cấp tỉnh do UBND cấp tỉnh tổ chức lập và trình Chính phủ phê duyệt sau khi trình HĐND cùng cấp thông qua. QH, KHSDĐ cấp tỉnh phải phù hợp với QH, KHSDĐ cấp quốc gia.

- *Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện*: QH, KHSDĐ cấp huyện do UBND cấp huyện tổ chức lập và trình UBND cấp tỉnh phê duyệt sau khi trình

HĐND cùng cấp thông qua. QH, KHSDĐ cấp huyện phải phù hợp với QH, KHSDĐ cấp tỉnh.

- *Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng*: QH, KHSDĐ quốc phòng do Bộ Quốc phòng tổ chức lập và trình Chính phủ phê duyệt. QH, KHSDĐ quốc phòng phải phù hợp với QH, KHSDĐ cấp quốc gia.

- *Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất an ninh*: QH, KHSDĐ an ninh do Bộ Công an tổ chức lập và trình Chính phủ phê duyệt. QH, KHSDĐ an ninh phải phù hợp với QH, KHSDĐ cấp quốc gia.

Như vậy, dựa vào hệ thống QH, KHSDĐ này có thể thấy, theo cấp hành chính, Luật Đất đai năm 2013 quy định QH, KHSDĐ gồm 3 cấp: Cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện. So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 đã lược bỏ quy định về QH, KHSDĐ cấp xã. Theo đó, nội dung sử dụng đất của cấp xã được thể hiện trong nội dung QHSDĐ cấp huyện. Việc sửa đổi quy định này là do: Để lập QHSDĐ chi tiết đến từng thửa đất, người lập đòi hỏi phải là người am hiểu sâu sắc về chuyên môn, kỹ thuật, nghiệp vụ của QHSDĐ. Tuy nhiên, trên thực tế, đội ngũ cán bộ cấp xã nói chung và cán bộ địa chính cấp xã nói riêng hầu như không có đủ năng lực, kiến thức và trình độ chuyên môn để lập QHSDĐ. Hơn nữa, để thực hiện việc lập QHSDĐ chi tiết đến từng thửa đòi hỏi nguồn kinh phí lớn, lên đến hàng tỉ đồng mà năng lực tài chính của cấp xã không đáp ứng được [14, tr.5]. Nhằm nâng cao chất lượng của QH, KHSDĐ; đồng thời tiết kiệm chi phí, nhân lực và rút ngắn thời gian lập, Luật Đất đai năm 2013 đã lược bỏ quy định về QHSDĐ cấp xã, theo đó, nội dung sử dụng đất của cấp xã được lồng ghép trong nội dung QHSDĐ cấp huyện.

Luật Đất đai năm 2003 quy định điều khoản riêng về QH, KHSDĐ quốc phòng và QH, KHSDĐ an ninh. Bởi vì quốc phòng và an ninh là những lĩnh vực đặc thù nên việc lập và điều chỉnh QH, KHSDĐ không do cơ quan quản lý đất đai thực hiện. Quy định điều khoản riêng này nhằm đảm bảo những yêu cầu riêng đối với việc sử dụng đất phục vụ cho mục đích quốc phòng, an ninh. Khi Luật Đất đai năm 2013 ra đời và có hiệu lực, Điều 36 đã chính thức hóa QH, KHSDĐ quốc phòng và QH, KHSDĐ an ninh vào hệ thống QH, KHSDĐ thống nhất. Việc hệ thống hóa này tạo sự thống nhất và tính kết nối giữa QH, KHSDĐ cấp quốc gia; QH, KHSDĐ đất cấp tỉnh; QH, KHSDĐ cấp huyện với QH, KHSDĐ quốc phòng và QH, KHSDĐ an ninh; tránh

việc lập QH, KHSDD chồng chéo giữa QH, KHSDD cấp tỉnh và QH, KHSDD cho mục đích quốc phòng, an ninh trên địa bàn tỉnh.

2.1.2. Các quy định về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

+ Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là những phương hướng chỉ đạo, là tư tưởng xuyên suốt và là cơ sở chủ yếu để dựa vào đó pháp luật điều chỉnh các quy định pháp luật về lập QH, KHSDD [44, tr.113]. Nguyên tắc lập QH, KHSDD được quy định tại Điều 35 Luật Đất đai năm 2013. Đây là cơ sở để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi xây dựng QH, KHSDD ở các cấp cần quan tâm, chú trọng để đảm bảo tính phù hợp, thống nhất và đặc biệt là tính khả thi của QH, KHSDD được lập. Về cơ bản, nguyên tắc lập QH, KHSDD kế thừa quy định của Luật Đất đai năm 2003, có bổ sung cho phù hợp với điều kiện phát triển KT - XH của Việt Nam hiện nay và dự báo cho những năm tiếp theo. Theo đó, lập QH, KHSDD phải tuân thủ những nguyên tắc sau:

Thứ nhất, QH, KHSDD phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Đây là nguyên tắc đầu tiên và quan trọng nhất, xuyên suốt trong quá trình xây dựng QH, KHSDD. Nguyên tắc này khẳng định mối quan hệ mật thiết, qua lại và đồng bộ giữa QH, KHSDD và chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Theo đó, sự phù hợp và đồng bộ là yếu tố quan trọng, quyết định đến chất lượng lập QH, KHSDD. Nếu không có sự phù hợp và đồng bộ sẽ dẫn đến sự chồng chéo có thể phá vỡ mục tiêu của QH, KHSDD, phá vỡ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng của Nhà nước.

Thứ hai, QH, KHSDD phải được lập từ tổng thể đến chi tiết; QHSDĐ của cấp dưới phải phù hợp với QHSDĐ của cấp trên; KHSDD phải phù hợp với QHSDĐ đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Nguyên tắc này cũng coi trọng tính đồng bộ và phù hợp trong hệ thống QH, KHSDD. Theo đó, QH, KHSDD cấp huyện phải phù hợp với QH, KHSDD cấp tỉnh; QH, KHSDD cấp tỉnh, QH, KHSDD quốc phòng và QH, KHSDD an ninh phải phù hợp với QH, KHSDD cấp quốc gia. Điều này thể hiện tư duy nhất quán của Nhà nước trong việc thống nhất thực hiện các chỉ tiêu về QH, KHSDD.

Đặc biệt, Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung thêm nguyên tắc QHSDĐ cấp quốc gia phải bảo đảm tính đặc thù, liên kết của các vùng KT - XH; QHSDĐ cấp huyện phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã. Đây là bổ sung quan trọng

nhằm đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của QHSDD cấp quốc gia đồng thời phát huy được những lợi thế, tiềm năng, thế mạnh của mỗi địa phương về điều kiện tự nhiên, điều kiện KT - XH trong việc sử dụng đất và khắc phục tình trạng lập quy hoạch sử dụng đất theo kiểu “phong trào”, không chú trọng đến yếu tố hiệu quả kinh tế trong sử dụng đất đai. Đồng thời với việc lược bỏ QH, KHSDD cấp xã thì Luật đất đai năm 2013 cũng quy định QHSDD cấp huyện phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã nhằm đảm bảo việc lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết đến từng thửa đất.

Thứ ba, lập quy hoạch và kế hoạch phải đảm bảo sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả. Mục tiêu cuối cùng của QH, KHSDD là quản lý và sử dụng đất đai tiết kiệm, hợp lý và có hiệu quả. Đây là yêu cầu bức thiết trong cuộc sống hiện nay khi mà nhu cầu sử dụng đất ngày càng tăng lên còn nguồn tài nguyên đất là hạn chế. Trong khi đó, hiện trạng sử dụng đất ở nước ta hiện nay chưa có hiệu quả, cơ cấu sử dụng đất không hợp lý, diện tích đất bỏ hoang quá nhiều, đất nông nghiệp, đặc biệt là diện tích đất trồng lúa nước bị thu hẹp một cách nhanh chóng. Nhiệm vụ đặt ra cho công tác QH, KHSDD là tính toán các phương án sử dụng đất sao cho đất đai được sử dụng tiết kiệm nhưng có hiệu quả nhất, nâng cao giá trị của từng thửa đất để vừa đáp ứng nhu cầu cho hiện tại mà vẫn có quỹ đất để sử dụng trong tương lai.

Thứ tư, lập QH, KHSDD phải đảm bảo khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; thích ứng với biến đổi khí hậu. Trong quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển KT -XH, việc sử dụng và khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên là điều không thể tránh khỏi, nhất là các tài nguyên khoáng sản trong lòng đất, tài nguyên rừng... Việc khai thác các tài nguyên ấy gắn chặt với quá trình sử dụng đất, vì vậy cần xem xét, phân bổ đất đai hợp lý, phải cân nhắc để có phương án khai thác hợp lý nguồn tài nguyên, tránh tình trạng khai thác cạn kiệt tài nguyên, hủy hoại môi trường sống, suy thoái tài nguyên đất. Đồng thời, QH, KHSDD cần phải đảm bảo thích ứng với biến đổi khí hậu - đây là nguyên tắc được bổ sung mới trong Luật đất đai năm 2013. Biến đổi khí hậu chính là vấn đề thách thức đối với phát triển bền vững. Theo đánh giá của các chuyên gia môi trường thì Việt Nam là một trong năm nước chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của việc biến đổi khí hậu. Vì vậy, để đối phó với biến đổi khí hậu, nước ta cần phải xây dựng kịch bản để chủ động ứng phó, đồng thời chuẩn bị các điều kiện vật chất, phương tiện, con người...; trong đó phải quy hoạch quỹ đất để đáp ứng nhu cầu của quá trình này. Để giải quyết giữa nhu cầu phát triển kinh tế với nhu cầu

bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu phải có giải pháp đồng bộ trong mọi lĩnh vực, trong đó có QH, KHSDD.

Thứ năm, QH, KHSDD phải bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh. Việt Nam là nước có một nền văn hoá đặc sắc, lâu đời gắn liền với lịch sử hình thành và phát triển của dân tộc; đồng thời, bên cạnh đó còn có nhiều danh lam thắng cảnh đẹp và nổi tiếng được thiên nhiên ưu đãi ban tặng như vịnh Hạ Long, động Phong Nha, Nha Trang, Phú Quốc,... Sự phát triển KT -XH, nhu cầu sử dụng đất ngày càng lớn đặt ra những thách thức cần bảo tồn, gìn giữ các di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh đó sao cho hiệu quả. Vì vậy, khi lập phương án QH, KHSDD cần tính đến phương án sử dụng đất, khoanh định và điều chỉnh khoanh định đất đai phù hợp nhằm bảo vệ và tôn tạo di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh.

Thứ sáu, QH, KHSDD phải dân chủ và công khai. Nguyên tắc này khẳng định bản chất của Nhà nước ta là “*Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân*” được đã quy định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013. QH, KHSDD là hoạt động gắn chặt với quyền lợi của chủ thể sử dụng đất. Vì vậy, QH, KHSDD cần tính đến phương án nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp của người sử dụng đất, để làm được điều đó thì công tác xây dựng và thực hiện QH, KHSDD phải tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân và công khai cho người dân được biết. Làm được như vậy thì QH, KHSDD mới đảm bảo được tính dân chủ và công khai.

Thứ bảy, QH, KHSDD phải bảo đảm ưu tiên quỹ đất cho mục đích quốc phòng, an ninh, phục vụ lợi ích quốc gia, công cộng, an ninh lương thực và bảo vệ môi trường. Đây là nguyên tắc được bổ sung mới trong Luật đất đai năm 2013. Nguyên tắc này đặt ra phương hướng cho hoạt động QH, KHSDD là phải ưu tiên bảo vệ các quỹ đất này. Bởi vì vấn đề quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, công cộng là những mục tiêu quan trọng hàng đầu của quốc gia, là vấn đề sống còn của quốc gia. Đồng thời, Luật đất đai cũng chú trọng đến vấn đề bảo đảm an ninh lương thực, trong đó ưu tiên nhu cầu để sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là sản xuất lúa. Luật quy định hạn chế chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp để đáp ứng nhu cầu lương thực, thực phẩm cho xã hội. Khai thác sử dụng đất đai gắn liền với bảo vệ môi trường là yếu tố đảm bảo phát triển bền vững. Vì vậy, phải lồng ghép chiến lược môi trường vào trong hoạt động QH, KHSDD nhằm mục đích bảo vệ môi trường, đảm bảo phát triển bền vững.

Thứ tám, quy hoạch, kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất phải bảo đảm phù hợp với QH, KHSDĐ đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt. Nguyên tắc này cũng được bổ sung mới trong Luật đất đai năm 2013 nhằm nhấn mạnh tính phù hợp và đồng bộ giữa hệ thống quy hoạch ngành, lĩnh vực, địa phương với hệ thống QH, KHSDĐ. Nguyên tắc khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của quy hoạch và kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương là phân bổ đất đai cho các ngành, lĩnh vực sử dụng đất đai hợp lý, hiệu quả, tránh chồng chéo; khắc phục những khó khăn, bất cập trong việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Đồng thời, làm căn cứ để văn bản dưới Luật quy định chi tiết trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp trong việc rà soát quy hoạch, kế hoạch của ngành, lĩnh vực, địa phương có sử dụng đất bảo đảm phù hợp với QH, KHSDĐ đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Như vậy, so với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 đã bổ sung một số nguyên tắc mới nhằm quán triệt các quan điểm chỉ đạo theo tinh thần Nghị quyết số 19/NQ-TW của Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) 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 và thể hiện tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

Tuy nhiên, bất cập ở đây là đã đồng nhất nguyên tắc lập QHSDĐ với nguyên tắc lập KHSDĐ. Trong khi hoạt động QHSDĐ là ý đồ, là chiến lược sử dụng đất trong tương lai, còn KHSDĐ là việc xác định một cách cụ thể phương pháp gắn với từng thời gian để đạt được chiến lược sử dụng đất trong quy hoạch. Việc gắn nguyên tắc chỉ đạo cho công tác lập quy hoạch với nguyên tắc chỉ đạo trong việc lập kế hoạch đã làm cho các nguyên tắc này trở nên hình thức, cứng nhắc [30, tr.70].

+ *Kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất* là khoảng thời gian để các cơ quan, các cấp chính quyền tổ chức việc thực hiện nội dung QH, KHSDĐ.

Theo quy định hiện hành, kỳ QHSDĐ các cấp là 10 năm. Quy định này về cơ bản kế thừa Điều 24 Luật Đất đai năm 2003. So với Việt Nam, kỳ QHSDĐ một số nước dài hơn như ở Hàn Quốc là 20 năm đối với quy hoạch quốc gia và quy hoạch cấp tỉnh nhưng cũng có nước không quy định về kỳ quy hoạch như ở Canada. Kỳ QHSDĐ ở nước ta được quy định 10 năm là phù hợp sự phát triển của đất nước, ứng với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong một chu kỳ 10 năm. Nó không quá ngắn để có thể thực hiện đầy đủ các ý tưởng xây dựng quy hoạch và không quá

dài để quy hoạch có tính khả thi, không xa rời thực tế [44, tr.117]. Kỳ QHSDĐ tuy được quy định 10 năm trong khi đó thời hạn giao đất, cho thuê đất có thể lên đến 50 năm nhưng một trong những đặc điểm của QHSDĐ là thể hiện tính liên tục và tính kế tiếp trong việc xây dựng chiến lược sử dụng đất đai nên kỳ QHSDĐ được quy định 10 năm là hoàn toàn phù hợp với điều kiện phát triển của nước ta. Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam quy định kỳ QHSDĐ giữa các cấp là như nhau, điều này đặt ra yêu cầu cần phải nghiên cứu để quy định thời gian quy hoạch khác nhau giữa các cấp quy hoạch, có như thế mới phát huy được vai trò của QHSDĐ từng cấp, mới bảo đảm tính khả thi của các cấp QHSDĐ đó.

Kế thừa Luật Đất đai năm 2003, kỳ KHSDĐ cấp quốc gia, cấp tỉnh và KHSDĐ quốc phòng, an ninh được quy định là 5 năm. Khác với Luật Đất đai năm 2003 quy định kỳ KHSDĐ cấp huyện là 5 năm thì điểm mới của Luật Đất đai năm 2013 là quy định kỳ KHSDĐ cấp huyện được lập hằng năm. Việc quy định này nhằm nâng cao và đảm bảo tính khả thi cho KHSDĐ được thực hiện trong thực tiễn. Đổi mới này cùng với đổi mới về căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất là *“kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện”* nhằm khắc phục tình trạng giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất tràn lan (thường tập trung vào những năm đầu của kỳ KHSDĐ 5 năm và cũng chính là đầu nhiệm kỳ như hiện nay), tránh tình trạng bỏ hoang hóa, gây lãng phí tài nguyên đất [28, tr.26]. Đồng thời, đây là quy định cần thiết nhằm bảo đảm tính ổn định tương đối của QH, KHSDĐ, cũng là nhằm bảo đảm việc tổ chức thực thi pháp luật về vấn đề này được nghiêm minh, hạn chế tình trạng sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh QH, KHSDĐ tùy tiện của các địa phương vì lợi ích cục bộ và lợi ích của một nhóm người trong xã hội.

+ *Căn cứ và nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*: So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 quy định đầy đủ, rõ ràng căn cứ và nội dung lập QH, KHSDĐ của từng cấp: cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện tại các Điều 38, Điều 39, Điều 40 và QH, KHSDĐ quốc phòng, an ninh tại Điều 41. Thay vì quy định chung như Luật Đất đai năm 2003, căn cứ và nội dung QH, KHSDĐ được quy định riêng cho từng loại QH, KHSDĐ nhằm đảm bảo tính chặt chẽ, khoa học, góp phần nâng cao hiệu quả của QH, KHSDĐ các cấp, đáp ứng được yêu cầu quản lý của từng cấp, đảm bảo nguyên tắc *“Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia phải đảm bảo tính đặc thù, liên kết của các vùng kinh tế - xã hội; quy hoạch sử dụng đất cấp*

huyện phải thể hiện nội dung sử dụng đất của cấp xã”. Qua đó, khắc phục được những khó khăn khi lập QH, KHSDD [28, tr.27].

Căn cứ lập QH, KHSDD là các căn cứ có tính định hướng cho việc thực thi quy hoạch và kế hoạch. Theo đó, khi xây dựng QHSDD phải căn cứ vào chiến lược phát triển KT - XH, quốc phòng, an ninh của quốc gia; quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội; chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực để tạo ra sự đồng bộ thống nhất trong hệ thống quy hoạch của cả nước. Lập QHSDD, cơ quan Nhà nước được giao trách nhiệm và các tổ chức chuyên môn về xây dựng quy hoạch còn phải căn cứ vào điều kiện tự nhiên, KT - XH và hiện trạng sử dụng đất, nhu cầu sử dụng đất của các cấp các ngành, lĩnh vực. QHSDD được lập dựa vào định mức sử dụng đất cho các địa phương, các ngành vì nhu cầu sử dụng đất cho các mục tiêu phát triển KT - XH luôn gia tăng mà đất đai lại là nguồn tài nguyên có hạn. Vì vậy, muốn sử dụng đất hợp lý thì phải có định mức sử dụng đất trong khi xây dựng QHSDD. Tuy nhiên, nội dung này không phải là một trong những căn cứ lập QHSDD cấp quốc gia. Căn cứ lập quy hoạch còn là những tiến bộ khoa học và công nghệ liên quan đến sử dụng đất và kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất của kỳ trước. Căn cứ lập quy hoạch càng rõ ràng, cụ thể và khoa học thì quy hoạch được lập càng có hiệu quả cao và đảm bảo tính khả thi của QHSDD. Từ căn cứ lập QHSDD, các căn cứ lập KHSDD cũng được chi tiết hóa và cụ thể hóa góp phần hiện thực hóa mục tiêu quy hoạch trong từng giai đoạn phát triển. Các căn cứ này cũng xuất phát từ các QH, KHSDD đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực; kết quả thực hiện KHSDD kỳ trước cũng như khả năng thu hút đầu tư, huy động nguồn lực của Nhà nước trong việc thực thi KHSDD.

Nội dung của QHSDD là việc xác định diện tích cụ thể của từng loại đất để phân bổ cho các nhu cầu khác nhau như phát triển kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng. Để có được nội dung này, QHSDD phải thể hiện được kết quả điều tra, nghiên cứu, phân tích, tổng hợp điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và hiện trạng sử dụng đất; đánh giá tiềm năng đất đai và xác định phương hướng, mục tiêu sử dụng đất trong kỳ quy hoạch; lập bản đồ QHSDD. Các giải pháp tổ chức thực hiện QHSDD cũng phải được xác định trong nội dung của QHSDD để đảm bảo tính khả thi. So với Luật đất đai năm 2003, Luật đất đai năm 2013 đã lồng ghép nội dung sử dụng đất cấp xã vào QHSDD cấp huyện. Việc lồng ghép này nhằm hạn chế sự trùng

lập nội dung, tiết kiệm chi phí, nâng cao chất lượng và rút ngắn thời gian hoàn thành việc lập QHSDĐ. Đồng thời, một trong những nội dung của QHSDĐ cấp tỉnh, cấp huyện và QHSDĐ quốc phòng - an ninh là xác định xác định khu vực sử dụng đất theo chức năng sử dụng hoặc xác định các khu vực sử dụng đất theo chức năng sử dụng đến từng đơn vị hành chính cấp xã hoặc xác định nhu cầu sử dụng đất quốc phòng - an ninh trong kì QHSDĐ phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển KT - XH, quốc phòng-an ninh và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Trong khi đó, nội dung của quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia lại không có vấn đề này [14, tr.7]. Một trong những nội dung của QHSDĐ cấp quốc gia là xác định các chỉ tiêu sử dụng đất đối với nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp và nhóm đất chưa sử dụng. Trong khi đó, một trong những nội dung QHSDĐ cấp tỉnh đề cập là việc xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong QHSDĐ cấp quốc gia và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất cấp tỉnh; nội dung của QHSDĐ cấp huyện đề cập là việc xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và diện tích các loại đất theo nhu cầu sử dụng đất của cấp huyện và cấp xã; nội dung của QHSDĐ quốc phòng - an ninh đề cập là xác định nhu cầu sử dụng đất quốc phòng - an ninh trong kì QHSDĐ phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển KH - XH, quốc phòng - an ninh và kế hoạch phát triển KT- XH của quốc gia. Điều này cho thấy sự khác biệt giữa nội dung QHSDĐ cấp quốc gia với nội dung QHSDĐ cấp tỉnh, cấp huyện và QHSDĐ quốc phòng - an ninh. QHSDĐ cấp quốc gia hướng đến việc xác định chỉ tiêu sử dụng đất đối với các loại đất mang tính vĩ mô; QHSDĐ cấp tỉnh, cấp huyện và QHSDĐ quốc phòng - an ninh tập trung vào việc xác định diện tích các loại đất đã được phân bổ trong quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia hoặc trong QHSDĐ cấp tỉnh và diện tích các loại đất theo nhu cầu của cấp tỉnh, của cấp huyện và cấp xã.

Nội dung của KHSDĐ là sự phân tích, đánh giá kết quả thực hiện KHSDĐ kỳ trước và kế hoạch thực hiện QHSDĐ kỳ tiếp theo. KHSDĐ phải phân tích, đánh giá kết quả thực hiện KHSDĐ kỳ trước; điều tra, nghiên cứu, phân tích, tổng hợp điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và hiện trạng sử dụng đất; đánh giá tiềm năng đất đai và xác định phương hướng, mục tiêu sử dụng đất trong kỳ kế hoạch; lập bản đồ KHSDĐ và xác định giải pháp thực hiện KHSDĐ. Điểm mới có tính đột phá trong nội dung lập KHSDĐ của Luật Đất đai năm 2013 là quy định nội dung KHSDĐ hàng năm cấp huyện. Theo đó, việc quy định nội dung KHSDĐ hàng năm cấp

huyện làm cơ sở thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất gắn với nhu cầu sử dụng đất trong năm của các ngành, lĩnh vực, của các cấp, phù hợp với khả năng đầu tư và huy động nguồn lực, khắc phục lãng phí trong việc giao đất cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư.

+ *Trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*: Quy định về thẩm quyền lập QH, KHSDĐ của các cơ quan nhà nước sẽ giúp cho công tác QH, KHSDĐ đạt hiệu quả, phân công phân nhiệm vụ rõ ràng hơn, góp phần bảo đảm công khai, minh bạch, dân chủ. Theo quy định hiện hành, cơ quan hành chính các cấp sẽ tổ chức lập QH, KHSDĐ trong phạm vi quản lý của mình. Cụ thể: Chính phủ chịu trách nhiệm tổ chức lập QH, KHSDĐ cấp quốc gia; UBND cấp tỉnh, UBND cấp huyện tổ chức lập QH, KHSDĐ của địa phương mình. Cơ quan quản lý đất đai ở trung ương như Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì giúp Chính phủ trong việc lập QH, KHSDĐ cấp quốc gia; còn cơ quan quản lý đất đai địa phương ở cấp nào thì chủ trì giúp UBND cùng cấp trong việc lập QH, KHSDĐ cấp đó. Điều này góp phần tăng cường trách nhiệm của cơ quan quản lý đất đai các cấp trong việc giúp Chính phủ và UBND các cấp thực hiện quản lý nhà nước về đất đai. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 đã bỏ quy định về trách nhiệm trong việc lập quy hoạch cấp xã. Đồng thời, Luật bổ sung điều khoản nhằm quy định cụ thể trách nhiệm của Bộ Quốc phòng tổ chức lập QH, KHSDĐ quốc phòng và Bộ Công an tổ chức lập QH, KHSDĐ an ninh [28, tr.29]. Để tránh trường hợp trùng lặp, chồng chéo nội dung lập QH, KHSDĐ cấp tỉnh và QH, KHSDĐ quốc phòng - an ninh, Chính phủ quy định Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm phối hợp với UBND cấp tỉnh xác định vị trí, diện tích các loại đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, điểm hạn chế ở đây là các văn bản luật chưa quy định cụ thể thời hạn phải hoàn thành việc lập QH, KHSDĐ của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền dẫn đến việc chậm trễ trong tiến độ lập QH, KHSDĐ.

2.1.3. Các quy định về việc lấy ý kiến của người dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

QH, KHSDĐ trực tiếp tác động đến việc sử dụng đất của người dân và tiềm ẩn nguy cơ làm đảo lộn cuộc sống, sản xuất của họ; bởi lẽ, do QH, KHSDĐ là cơ sở để Nhà nước phân định mục đích sử dụng đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Vì vậy, để đảm bảo việc lập QH, KHSDĐ phù hợp với mong muốn, lợi ích hợp pháp

của người dân qua đó tạo sự đồng thuận xã hội, pháp luật đất đai đề cập nội dung lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong lập QH, KHSDD.

Trước đây, Luật Đất đai năm 2003 chỉ quy định về việc lấy ý kiến nhân dân đối với QHSDD chi tiết cấp xã mà không quy định về việc lấy ý kiến đối với QH, KHSDD cấp huyện, cấp tỉnh, cấp quốc gia. QH, KHSDD cấp trên sẽ quyết định việc lập QH, KHSDD cấp dưới nên nếu chỉ lấy ý kiến nhân dân ở cấp thấp nhất sẽ không phát huy hết vai trò của nhân dân đối với công tác lập QH, KHSDD. Đặc biệt, đối với QH, KHSDD cấp quốc gia và cấp tỉnh có phạm vi ảnh hưởng rất rộng lớn nên cần có sự tham gia đóng góp ý kiến của quần chúng để nâng cao chất lượng QH, KHSDD, đảm bảo QH, KHSDD có tính khả thi. Do đó, quy định tại Điều 43 Luật Đất đai năm 2013 về việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân là một nội dung được bổ sung mới, theo đó thì cơ quan có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về QH, KHSDD là cơ quan tổ chức lập QH, KHSDD. Như vậy, với quy định mới này thì việc lấy ý kiến của nhân dân về QH, KHSDD được thực hiện trên phạm vi cả nước, từ cấp huyện, cấp tỉnh đến cấp quốc gia.

Đồng thời, Luật Đất đai năm 2013 đã quy định cụ thể về hình thức, nội dung và thời gian lấy ý kiến nhân dân về QH, KHSDD tại khoản 2, khoản 3 Điều 43. Theo quy định, việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về QH, KHSDD cấp quốc gia, cấp tỉnh thực hiện thông qua hình thức công khai thông tin về nội dung của QH, KHSDD trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND cấp tỉnh; việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về QH, KHSDD đất cấp huyện được thực hiện thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung của QH, KHSDD trên trang thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện. Nội dung lấy ý kiến nhân dân về QH, KHSDD gồm các chỉ tiêu QH, KHSDD, các dự án công trình thực hiện trong kỳ QH, KHSDD. Thời gian lấy ý kiến về QH, KHSDD là 30 ngày kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến. Cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến về QH, KHSDD có trách nhiệm xây dựng báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân và hoàn thiện phương án QH, KHSDD trước khi trình Hội đồng thẩm định QH, KHSDD. Ngoài ra, điều luật này được hướng dẫn chi tiết tại Điều 8 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về hồ sơ lấy ý kiến, báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân về QH, KHSDD.

Quy định này cho thấy Nhà nước rất coi trọng việc tham vấn ý kiến người dân trong quá trình lập QH, KHSDĐ, phát huy quyền làm chủ, thể hiện nguyện vọng của nhân dân, đảm bảo quyền của nhân dân khi tham gia trực tiếp quản lý nhà nước. Việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân giúp cho việc lập QH, KHSDĐ có tính khả thi hơn, tránh tình trạng quy hoạch treo. Đồng thời, góp phần tăng cường hơn nữa tính công khai, dân chủ trong quản lý và sử dụng đất. Tham vấn cộng đồng hiện nay được xem là một xu thế của thế giới, được nhiều nước áp dụng và có hiệu quả.

Tuy nhiên, không phải mọi QH, KHSDĐ đều phải tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân. QH, KHSDĐ phải tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân bao gồm QH, KHSDĐ cấp quốc gia; QH, KHSDĐ cấp tỉnh và QH, KHSDĐ cấp huyện. Đối với QH, KHSDĐ quốc phòng, an ninh thì Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm lấy ý kiến của UBND cấp tỉnh trong quá trình tổ chức lập QH, KHSDĐ theo quy định tại khoản 4 Điều 43 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 3 Điều 8 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP cũng quy định chi tiết về điều này.

2.1.4. Các quy định về quyết định, phê duyệt và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

+ *Quyết định, phê duyệt QH, KHSDĐ* là cơ chế nhằm đảm bảo tính phù hợp, thống nhất của QH, KHSDĐ trong từng địa phương và trên phạm vi cả nước. Thẩm quyền quyết định, phê duyệt QH, KHSDĐ theo quy định pháp luật hiện hành về cơ bản kế thừa nội dung của Luật Đất đai năm 2003. Theo quy định, Quốc hội trực tiếp xem xét tính khoa học, tính hiệu quả, tính khả thi của QH, KHSDĐ cấp quốc gia do Chính phủ trình để thông qua và quyết định. QH, KHSDĐ cấp quốc gia sau khi được Quốc hội quyết định có giá trị pháp lý và là căn cứ quan trọng để cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt QH, KHSDĐ cấp dưới. Theo đó, Chính phủ phê duyệt QH, KHSDĐ quốc phòng, QH, KHSDĐ an ninh và Chính phủ phê duyệt QH, KHSDĐ cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh phê duyệt QH, KHSDĐ cấp huyện trước khi trình HĐND cùng cấp thông qua.

Như vậy, điểm mới ở đây là Luật giao việc phê duyệt QH, KHSDĐ quốc phòng, an ninh - hai hệ thống QH, KHSDĐ mới thuộc thẩm quyền của Chính phủ [28, tr.33]. Quy định như vậy là hoàn toàn phù hợp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Đồng thời, Luật xác định vai trò của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện là thông qua QH, KHSDĐ nhằm nâng cao tính công khai, minh bạch trong công tác

quyết định, phê duyệt QH, KHSDD. HĐND là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân nên quy định này nhằm nâng cao vị thế của nhân dân trong việc quyết định, phê duyệt QH, KHSDD. Hơn nữa, Luật Đất đai năm 2013 bổ sung quy định trước khi phê duyệt KHSDD hàng năm của cấp huyện, UBND cấp tỉnh phải trình HĐND tỉnh đó thông qua danh mục dự án cần phải thu hồi đất trước khi phê duyệt KHSDD hàng năm của cấp huyện nhằm đảm bảo sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước và sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai nhằm nâng cao trách nhiệm trong việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đảm bảo quản lý chặt chẽ và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai.

+ *Điều chỉnh QH, KHSDD* làm cho QH, KHSDD thích ứng với sự thay đổi của đời sống kinh tế - xã hội, vừa đảm bảo tính linh hoạt, mềm dẻo, vừa đảm bảo được tính ổn định, lâu dài. Việc điều chỉnh được thực hiện theo quy định tại Điều 42, Điều 43, Điều 44 và Điều 48 Luật Đất đai năm 2013. Đồng thời, Luật quy định rõ các trường hợp được phép điều chỉnh QH, KHSDD và thẩm quyền điều chỉnh QH, KHSDD của từng cơ quan.

Điều chỉnh QHSDD chỉ được thực hiện trong các trường hợp như có sự điều chỉnh chiến lược phát triển KT - XH, quốc phòng, an ninh của quốc gia; quy hoạch tổng thể phát triển các vùng kinh tế - xã hội mà sự điều chỉnh đó làm thay đổi cơ cấu sử dụng đất; do tác động của thiên tai, chiến tranh làm thay đổi mục đích, cơ cấu, vị trí, diện tích sử dụng đất; có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp trên trực tiếp làm ảnh hưởng tới quy hoạch sử dụng đất; có sự điều chỉnh địa giới hành chính của địa phương. Điều chỉnh KHSDD chỉ được thực hiện khi có sự điều chỉnh QHSDD và có sự thay đổi về khả năng thực hiện KHSDD. Nội dung điều chỉnh của QH, KHSDD là một phần của QH, KHSDD đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chỉ mới quy định các trường hợp được điều chỉnh QH, KHSDD nhưng chưa quy định từng trường hợp thì được điều chỉnh những nội dung cụ thể gì, điều này dễ dẫn đến tình trạng tùy tiện trong điều chỉnh nội dung QH, KHSDD và làm cho việc điều chỉnh không hiệu quả.

Theo quy định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt QH, KHSDD của cấp nào thì có thẩm quyền quyết định, phê duyệt điều chỉnh QH,

KHSDD của cấp đó. Cụ thể: Quốc hội quyết định điều chỉnh QH, KHSDD cấp quốc gia; Chính phủ phê duyệt điều chỉnh QH, KHSDD cấp tỉnh; QH, KHSDD quốc phòng; QH, KHSDD an ninh; UBND cấp tỉnh phê duyệt điều chỉnh QH, KHSDD cấp huyện. Tuy nhiên, Luật đất đai hiện hành vẫn chưa quy định về cơ chế pháp lý nhằm đảm bảo trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều chỉnh QH, KHSDD. Vì vậy, trên thực tế cho thấy nhiều trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền không điều chỉnh hoặc điều chỉnh rất chậm QH, KHSDD. Việc này làm cho QH, KHSDD chậm thích ứng với sự thay đổi của đời sống kinh tế xã hội, làm cho QH, KHSDD không còn tính khả thi để thực hiện trên thực tế.

2.1.5. Các quy định về công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Công bố là việc thông tin một cách công khai QH, KHSDD đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt. Đây là bước tiếp theo sau khi QH, KHSDD được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và đã được điều chỉnh. Thông tin về quy hoạch đất đai tác động rất lớn đến thị trường bất động sản. Nếu thông tin chính xác, kịp thời sẽ giúp người dân, các chủ đầu tư, nhà kinh doanh bất động sản cân nhắc và đưa ra được những lựa chọn đúng đắn khi tham gia các giao dịch về đất đai. Nếu như trước đây, QH, KHSDD khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và thực hiện, người dân không có được đầy đủ thông tin hoặc có thông tin nhưng không chính xác về quy hoạch. Những trở ngại không đáng có đó dẫn đến sự lạm dụng thông tin quy hoạch của một số người như mua bán thông tin để trục lợi. Do người dân không nắm được thông tin về quy hoạch nên đầu tư bất động sản thua lỗ, vi phạm quy hoạch diễn ra phổ biến gây cản trở cho việc lập quy hoạch. Luật đất đai quy định QH, KHSDD sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và điều chỉnh thì phải được công bố công khai. Đây là một quy định tiến bộ, giúp cho người dân nắm bắt được thông tin một cách đầy đủ, chính xác kịp thời, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân trong lĩnh vực đất đai. Đồng thời, nó phát huy tính dân chủ, minh bạch, tăng cường sự giám sát của người dân. Chỉ có nắm bắt được thông tin một cách đầy đủ, chính xác, kịp thời thì quyền dân chủ của công dân mới được phát huy, đồng thời hạn chế tiêu cực trong hoạt động quản lý QHSDD như mua bán thông tin về QHSDD.

Việc công bố QH, KHSDD được thực hiện như sau: Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt, QH,

KHSDD phải được công bố công khai. Luật Đất đai năm 2013 quy định cụ thể hơn trách nhiệm công bố công khai QH, KHSDD. Theo đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm công bố công khai QH, KHSDD cấp quốc gia; UBND cấp tỉnh có trách nhiệm công bố công khai QH, KHSDD cấp tỉnh; UBND cấp huyện có trách nhiệm công bố công khai QH, KHSDD cấp huyện và công bố công khai nội dung QH, KHSDD cấp huyện có liên quan đến xã, phường, thị trấn. Việc công bố công khai được thực hiện tại trụ sở cơ quan, trên cổng thông tin điện tử của cơ quan đó để nhân dân được biết. Từ đó, người dân có thể tiếp cận đầy đủ thông tin về quy hoạch đề và thực hiện, các cơ quan nhà nước thể hiện sự công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng và thực hiện QH, KHSDD. Việc công bố được thực hiện trong suốt kỳ QH, KHSDD.

Mặc dù pháp luật quy định khá đầy đủ và chi tiết về nội dung và phương thức công bố QH, KHSDD nhưng lại chưa có biện pháp hữu hiệu để đảm bảo chắc chắn người dân tiếp cận thuận lợi, nắm bắt thông tin nhanh chóng. Thực tế, việc công khai hóa QH, KHSDD đã được xét duyệt tại một số địa phương còn chậm và mang tính hình thức. Đây là một trong những nguyên nhân dễ dẫn đến tình trạng khiếu nại, tranh chấp về đất đai kéo dài.

2.1.6. Các quy định về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Thực hiện QH, KHSDD là một nội dung quan trọng của pháp luật về QH, KHSDD. Đây là bước cụ thể hóa QH, KHSDD đã được quyết định, phê duyệt. Thông qua việc thực hiện sẽ đánh giá được tính hiệu quả, tính khả thi của công tác QH, KHSDD. Pháp luật đất đai đã quy định cụ thể về trách nhiệm thực hiện QH, KHSDD của các cơ quan nhằm ràng buộc các cơ quan này phải thực hiện một cách nghiêm túc QH, KHSDD và gắn trách nhiệm cho mỗi cơ quan. Theo đó, Chính phủ tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện QH, KHSDD cấp quốc gia. Thủ tướng Chính phủ phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cho các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an trên cơ sở các chỉ tiêu sử dụng đất cấp quốc gia đã được Quốc hội quyết định. UBND cấp tỉnh, cấp huyện có trách nhiệm thực hiện QH, KHSDD của địa phương. UBND cấp xã có trách nhiệm thực hiện QH, KHSDD trên địa bàn cấp xã. Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm thực hiện QH, KHSDD quốc phòng, an ninh. Để đảm bảo QH, KHSDD được thực hiện một cách nghiêm túc, ngoài việc quy định cụ thể các cơ quan có trách nhiệm thực hiện, pháp luật còn

quy định cơ chế kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên đối với cấp dưới trong việc tổ chức thực hiện QH, KHSDD tại Điều 11 Nghị định số 43/2014/NĐ – CP. Với cơ chế này đã ràng buộc các cấp chính quyền vào cuộc trong việc chỉ đạo và thực hiện quy hoạch, nhanh chóng phát hiện các biểu hiện vi phạm về quy hoạch để xử lý, ngăn chặn kịp thời việc sử dụng đất trái với QH, KHSDD đã được công bố. Tuy nhiên, quy định cụ thể về trách nhiệm phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan nhà nước, giữa các ngành, các cấp còn thiếu. Công tác quản lý, xử lý vi phạm về QH, KHSDD còn nhiều bất cập. Chưa có chế tài đủ mạnh để xử lý nên việc thực hiện QH, KHSDD đã được phê duyệt còn bị buông lỏng.

Để đảm bảo quyền và lợi ích của người dân trong vùng quy hoạch, đồng thời khắc phục tình trạng dự án đã được đưa vào QH, KHSDD nhưng chậm triển khai ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, pháp luật quy định trường hợp QHSDD đã được công bố mà chưa có KHSDD hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng theo mục đích đã được xác định như trước khi công bố và quyền lợi của người sử dụng đất được pháp luật bảo đảm. Trường hợp đã có KHSDD hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất theo kế hoạch, được tiếp tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất nhưng không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm. Nếu người sử dụng đất có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định của pháp luật. Như vậy, pháp luật đất đai hiện hành đã quy định rõ ràng, cụ thể căn để pháp lý để xác định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất trong vùng quy hoạch là KHSDD hàng năm của cấp huyện. Quy định này nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của người sử dụng đất trong vùng quy hoạch. Mặc dù quy định như vậy nhưng thực tế thì trong nhiều trường hợp, quyền của người dân chỉ là quyền “trên giấy”, người dân rất khó khăn trong việc thực hiện các quyền này. Ví dụ khi cần vay vốn ngân hàng thì các ngân hàng không chấp nhận tài sản thế chấp là đất trong quy hoạch, dù quy hoạch đó chưa có KHSDD,...

Bên cạnh đó, pháp luật đã có những quy định nhằm xử lý tình trạng “quy hoạch treo”. “Quy hoạch treo” là tình trạng các quy hoạch được xây dựng đã nhiều năm nhưng đi vào thực hiện thì không có tính khả thi. Nguyên nhân của tình trạng trên có thể lí giải ở nhiều góc độ khác nhau nhưng dưới góc độ quy hoạch thì đó là

khi xây dựng quy hoạch chúng ta chưa tính toán đầy đủ các điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, hiện trạng sử dụng đất và khả năng thực tế nguồn vốn trong nước và nguồn vốn vay để thực thi quy hoạch, các ý tưởng quy hoạch nhiều khi thể hiện quan điểm chủ quan của người làm quy hoạch mà chưa thể hiện được chiến lược tổng thể phát triển KT - XH cả đất nước, quan điểm của người dân góp ý cho các chiến lược đó mà chưa được lưu tâm một cách đầy đủ. Vì vậy, nhiều dự án đổ bể do thiếu vốn, thiếu lòng tin ở người dân, không thuyết phục được người bị thu hồi đất để bàn giao mặt bằng cho Nhà nước thực hiện dự án đầu tư [44, tr.121]. Để hạn chế tình trạng “quy hoạch treo” đã tồn tại trong nhiều năm qua gây khó khăn cho quá trình sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong khu vực quy hoạch, pháp luật đất đai quy định diện tích đất ghi trong KHSDD hàng năm của cấp huyện đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi đất hoặc chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt KHSDD phải điều chỉnh, huỷ bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, huỷ bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD. Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt kế hoạch sử dụng đất không điều chỉnh, huỷ bỏ hoặc có điều chỉnh, huỷ bỏ nhưng không công bố việc điều chỉnh, huỷ bỏ thì người sử dụng đất không bị hạn chế về quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Đây là sửa đổi, bổ sung quan trọng góp phần khắc phục tình trạng quy hoạch không mang tính khả thi ở nhiều địa phương. Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay việc thực hiện QH, KHSDD chưa đạt được hiệu quả như mong muốn, hiện tượng “quy hoạch treo” vẫn diễn ra khá phổ biến ở nhiều địa phương. Việc điều chỉnh hoặc huỷ bỏ quy hoạch không phù hợp với thực tế chưa được chấp hành nghiêm túc. Nhiều dự án, công trình được giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án nằm ngoài phạm vi quy hoạch được phê duyệt. Nhiều nơi nôn nóng phát triển công nghiệp nên cho phép thu hồi, san lấp mặt bằng một diện tích lớn đất nông nghiệp, trong khi đó các dự án thực hiện chậm trễ, đất đã san lấp lại bỏ hoang dẫn đến lãng phí nguồn tài nguyên đất đai. Nhiều khu vực đã quá 03 năm kể từ ngày công bố quy hoạch nhưng cơ quan nhà nước có thẩm quyền không tiến hành điều chỉnh hoặc huỷ bỏ quy hoạch.

Trên thực tế, khi thời gian kỳ quy hoạch trước đã kết thúc mà kỳ quy hoạch tiếp theo chưa được xét duyệt sẽ dẫn đến tình trạng “*khoảng trống về quy hoạch*”.

Điều này làm cho các cơ quan có thẩm quyền thiếu căn cứ pháp lý để thực hiện việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Để khắc phục những khó khăn bất cập này, khoản 4 Điều 49 Luật đất đai năm 2013 quy định: *“Khi kết thúc kỳ quy hoạch sử dụng đất mà các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất chưa thực hiện hết thì vẫn được tiếp tục thực hiện đến khi quy hoạch sử dụng đất kỳ tiếp theo được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt”*. Nội dung đổi mới này nhằm tạo điều kiện cho việc thực hiện các dự án đầu tư không bị đình trệ, góp phần thúc đẩy phát triển KT - XH.

2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An

2.2.1. Khái quát về điều kiện tự nhiên và điều kiện kinh tế - xã hội của thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An ảnh hưởng đến thực thi pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội của tỉnh Nghệ An, một trong hai đô thị lớn nhất vùng Bắc Trung Bộ, thành phố Vinh có diện tích tự nhiên là 104,97 km² bao gồm 16 phường và 9 xã (năm 2013) [47, tr.5] có những điều kiện thuận lợi và khó khăn ảnh hưởng đến việc thực thi pháp luật QH, KHSDD như sau:

- Về thuận lợi

Một là, Vinh là thành phố nằm bên bờ sông Lam, phía Bắc và phía Đông giáp huyện Nghi Lộc; phía Tây giáp huyện Hưng Nguyên; phía Nam giáp tỉnh Hà Tĩnh. Trung tâm thành phố cách thủ đô Hà Nội 295 km, cách Đà Nẵng 472 km, cách thành phố Hồ Chí Minh 1.447 km [47, tr.5] và cách thủ đô Viên Chăn (Lào) 400 km. Từ Vinh có thể đi đến Lào và các tỉnh vùng Đông Bắc của Thái Lan. Nằm trên trục hành lang kinh tế Đông Tây, có quốc lộ 1A và tuyến đường sắt Bắc - Nam chạy qua, có sân bay Vinh và cảng Cửa Lò nằm cách trung tâm thành phố không xa nên thành phố Vinh có vị trí địa lý rất thuận lợi cho việc giao lưu kinh tế - văn hoá trong tỉnh, trong nước và quốc tế; đồng thời thu hút đầu tư phát triển công nghiệp, thương mại, du lịch.

Hai là, địa hình thành phố Vinh được kiến tạo bởi hai nguồn phù sa, đó là phù sa sông Lam và phù sa của biển Đông. Sau này sông Lam đổi dòng chảy về mạn Rú Rùm, thì miền đất này còn nhiều chỗ trũng và được phù sa bồi lấp dần. Địa hình bằng phẳng và cao ráo nhưng không đơn điệu, có núi Dũng Quyết hùng vĩ và

dòng sông Lam thơ mộng bao quanh, tạo nên cảnh quan thiên nhiên của thành phố rất hài hòa và khoáng đạt, thu hút khách du lịch. Bên cạnh đó, cấu tạo địa chất có sức chịu tải trung bình của nền đất từ 1 - 1,5 kg/cm² nên thuận lợi cho xây dựng cơ sở hạ tầng [47, tr.29].

Ba là, thành phố Vinh nằm trong vùng khí hậu nhiệt đới gió mùa, có 2 mùa rõ rệt và có sự biến động lớn từ mùa này sang mùa khác. Nhiệt độ trung bình 24°C, độ ẩm trung bình 85-90%. Số giờ nắng trung bình 1.696 giờ. Năng lượng bức xạ dồi dào, lượng mưa trung bình 2.000mm thích hợp cho các loại cây trồng phát triển.

Bốn là, thành phố Vinh là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội, du lịch của tỉnh Nghệ An nói riêng và của vùng Bắc Trung Bộ nói chung. Thành phố là đầu mối giao thông quan trọng trong mối liên hệ giữa tỉnh Nghệ An, vùng Bắc Trung Bộ với các vùng lân cận và với Lào, Thái Lan. Trong nhiều năm qua, cơ cấu kinh tế thành phố Vinh chuyển dịch tích cực và đúng hướng, trong đó tốc độ phát triển công nghiệp khá nhanh tập trung chủ yếu là công nghiệp sạch. Năm 2014, các hoạt động dịch vụ, thương mại, du lịch có mức tăng trưởng ổn định, đạt 100% kế hoạch và tăng 9% so với cùng kỳ. Bên cạnh đó, thành phố đã khai thác, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tại chỗ, tranh thủ mọi nguồn lực từ bên ngoài, đầu tư mạnh mẽ hạ tầng giao thông, chỉnh trang đô thị. Quỹ đất hiện nay của thành phố Vinh thuận lợi để phát triển đô thị, ngoài ra thành phố còn có khả năng mở rộng liên kết với các địa phương lân cận thành vùng đô thị Vinh. Bên cạnh đó, thành phố Vinh còn là điểm đến quan trọng trong tour du lịch con đường di sản miền Trung, có tới 14 di tích được xếp hạng cấp quốc gia, 16 di tích được xếp hạng của tỉnh Nghệ An. Nhiều di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh nổi tiếng như Thành cổ Nghệ An, Lâm viên Núi Quyết, chùa Càn Linh, đền Hồng Sơn,...

Năm là, thành phố có nguồn nhân lực dồi dào, có trình độ văn hoá và tay nghề cao. Hàng năm, thành phố được bổ sung hàng ngàn lao động trẻ, được đào tạo tốt, hăng hái, cần cù trong lao động. Đồng thời, Vinh là thị trường lớn trong khu vực với mức thu nhập bình quân đạt 21,6 triệu đồng/người/năm [47, tr.30].

- Về khó khăn

Khí hậu khắc nghiệt, mùa hè ảnh hưởng bởi gió phơn Tây Nam khô nóng, mùa đông chịu ảnh hưởng bởi gió mùa Đông Bắc lạnh, khô. Bên cạnh đó, thành phố Vinh còn chịu ảnh hưởng bởi hạn hán và bão, lụt. Điều kiện thời tiết khắc nghiệt

gây ảnh hưởng lớn đến hiệu quả sử dụng đất, đến xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và đô thị hoá, công nghiệp hoá, ảnh hưởng đến quá trình phát triển KT- XH. Nhiệm vụ của QH, KHSDĐ là phải tìm ra giải pháp để khắc phục những khó khăn về khí hậu, thời tiết, phù hợp với từng loại đất nhằm lựa chọn được phương án sử dụng đất hiệu quả. Kinh tế phát triển chưa toàn diện, chưa có những ngành mũi nhọn để tạo ra động lực cho phát triển đột phá về kinh tế. Khả năng thu hút vốn đầu tư trong nước và ngoài nước còn hạn chế nên tốc độ tăng trưởng kinh tế tuy có tăng nhưng không tăng cao. Kết cấu hạ tầng vẫn còn hạn chế như hạ tầng đô thị thấp, thiếu đồng bộ.

Vì vậy, để có thể khắc phục những khó khăn và phát huy những điểm thuận lợi, nhiệm vụ đặt ra cho công tác QH, KHSDĐ là phải điều chỉnh, phân phối quỹ đất hợp lý, đáp ứng nhu cầu sử dụng đất của từng ngành nghề, lĩnh vực và hiện trạng sử dụng đất hiện có nhằm mục tiêu thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển, chống biến đổi khí hậu, phát triển bền vững và giữ gìn, bảo tồn các di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh cho thành phố.

2.2.2. Tình hình thực thi pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An

2.2.2.1. Yêu cầu và căn cứ pháp lý thực thi pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An

QH, KHSDĐ là một trong những nội dung đặc biệt quan trọng của công tác quản lý Nhà nước về đất đai. Để bố trí sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển KT - XH và bảo vệ môi trường; đồng thời, góp phần quan trọng đưa công tác quản lý đất đai đi vào nề nếp, đúng pháp luật, UBND tỉnh Nghệ An đã chỉ đạo UBND thành phố Vinh lập “*Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2015*” để phù hợp với yêu cầu phát triển KT -XH trong thời kỳ mới, tạo điều kiện cần thiết để phát triển thành phố Vinh trở thành trung tâm kinh tế, văn hoá của vùng Bắc Trung Bộ.

Bên cạnh đó, đến thời điểm hiện tại, phương án KHSDĐ đến năm 2015 đã phát sinh một số bất cập, do đó việc lập KHSDĐ năm 2016 của thành phố Vinh không chỉ thực hiện theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 mà còn chịu trách nhiệm rà soát, bố trí lại quỹ đất chưa phù hợp sau khi thực hiện kế hoạch sử dụng

đất 5 năm kỳ đầu, tạo bước chuyển tiếp phù hợp để thành phố Vinh tiến hành điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến 2020, đảm bảo việc sử dụng đất phải hợp lý, khoa học và hiệu quả phục vụ nhu cầu phát triển KT - XH chung của thành phố.

Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2015, kế hoạch sử dụng đất năm 2016 của thành phố Vinh được lập dựa vào những căn cứ pháp lý và cơ sở sau [47, tr.3]; [48, tr.2]:

- Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản dưới Luật.
- Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản dưới Luật.
- Quyết định số 239/2005/QĐ-TTg ngày 30/9/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt Đề án phát triển thành phố Vinh trở thành Trung tâm kinh tế, văn hóa vùng Bắc Trung Bộ.
- Nghị định số 45/2008/NĐ-CP ngày 17/4/2008 của Chính phủ về việc điều chỉnh địa giới hành chính các huyện: Hưng Nguyên, Nghi Lộc để mở rộng địa giới hành chính thành phố Vinh; thành lập phường Vinh Tân thuộc thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An.
- Quyết định 197/2007/QĐ-TTg ngày 28/12/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển KT - XH tỉnh Nghệ An đến năm 2020.
- Quyết định số 324/QĐ-TTg ngày 09/03/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Điều chỉnh Quy hoạch chung xây dựng thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An đến năm 2025.
- Quyết định số 1759/QĐ-UBND.ĐC ngày 29 tháng 4 năm 2010 của UBND tỉnh Nghệ An về việc xét duyệt quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất giai đoạn (2009-2015) của thành phố Vinh;
- Quyết định số 620/QĐ-TTg ngày 12/5/2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt điều chỉnh quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Nghệ An đến năm 2020;
- Quyết định số 52/QĐ-TTg ngày 14/01/2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An đến năm 2030, tầm nhìn 2050.
- Quyết định số 6046/QĐ-UBND ngày 21/12/2015 của UBND tỉnh Nghệ An về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020;

- Quy hoạch các ngành, lĩnh vực có liên quan đã được phê duyệt.

2.2.2.2. Tình hình lập và xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Trong những năm qua, công tác QH, KHSDĐ đã được các cấp uỷ Đảng, chính quyền quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo và tổ chức thực hiện. Các nguyên tắc quy định tại Điều 21 Luật Đất đai năm 2003 được tuân thủ triệt để trong quá trình lập QHSDĐ đến năm 2020 và KHSDĐ đến năm 2015 của thành phố Vinh; các nguyên tắc quy định tại Điều 35 Luật Đất đai năm 2013 được tuân thủ tuyệt đối khi lập KHSDĐ năm 2016. QH, KHSDĐ khi lập đảm bảo nguyên tắc phù hợp, thống nhất với các chỉ tiêu phát triển, chiến lược phát triển KT - XH của tỉnh Nghệ An và của cả nước. QHSDĐ đến năm 2020 và KHSDĐ năm 2016 thành phố Vinh được xây dựng dựa trên nhu cầu chung về sử dụng đất của cả tỉnh, vừa dựa trên đề xuất sử dụng đất của các xã, phường trực thuộc thành phố, đặt thành phố trong bối cảnh chung của cả tỉnh, vùng và cả nước để dự báo nhu cầu sử dụng đất gắn liền với tốc độ tăng trưởng kinh tế, dân số và nhu cầu bảo vệ môi trường cho thời kỳ 10 năm và 20 năm sau. Quá trình lập QH, KHSDĐ chú trọng đến việc tuân thủ nguyên tắc dân chủ thông qua việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân và công khai tại trụ sở UBND thành phố và trên cổng thông tin điện tử của thành phố. Song bên cạnh những kết quả đạt được, một số nguyên tắc mang tính hình thức, không được đảm bảo thực hiện như nguyên tắc QH, KHSDĐ của mỗi kỳ phải được quyết định, xét duyệt trong năm cuối của kỳ trước đó. Trên thực tế, nguyên tắc này không được đảm bảo thực hiện do tiến độ xây dựng QH, KHSDĐ chậm.

Bên cạnh đó, QHSDĐ đến năm 2020 của thành phố Vinh được xây dựng dựa vào các căn cứ theo quy định tại Điều 22 và nội dung theo quy định tại Điều 23 Luật Đất Đai năm 2003. Còn KHSDĐ năm 2016 được xây dựng dựa theo căn cứ và nội dung quy định tại 40 Luật Đất đai năm 2013. Về công tác lập QHSDĐ, hiện nay thành phố đã xây dựng và thực hiện QHSDĐ đến năm 2020. Về công tác lập KHSDĐ, thành phố cũng đã xây dựng KHSDĐ đến năm 2015. Do Luật Đất đai năm 2013 được ban hành mới quy định KHSDĐ của cấp huyện được lập hằng năm đến tính đến nay, KHSDĐ năm 2015 của thành phố Vinh đã được lập và thực thi trong năm 2015. Hiện nay, KHSDĐ năm 2016 đã được UBND thành phố lập vào cuối năm 2015 và đã được UBND tỉnh Nghệ An phê duyệt thực hiện theo Quyết định số 352/QĐ-UBND ngày 05/05/2016. Quá trình xây dựng QH, KHSDĐ được triển khai với sự phối hợp chặt chẽ

giữa các ngành, các cấp trong việc chỉ đạo, rà soát các công trình không có khả năng thực hiện và bổ sung đối với các công trình phát sinh nhằm phục vụ cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng.

Nhìn chung, việc tiến hành lập và xét duyệt QH, KHSDĐ còn nhiều hạn chế như tiến độ lập QH, KHSDĐ còn chậm. Cụ thể, theo chỉ đạo của UBND tỉnh Nghệ An, KHSDĐ năm 2015 của các huyện, thành, thị phải được thẩm định xong trước ngày 16/10/2014 nhưng do không đảm bảo đúng tiến độ đề ra, ngày 20/10/2014, UBND tỉnh đã ban hành Công văn số 7801/UBND.ĐC về việc đôn đốc UBND các huyện, thành, thị khẩn trương hoàn thiện KHSDĐ năm 2015; đồng thời phê bình các huyện, thành, thị... chậm tiến độ [54]. KHSDĐ lập chậm tiến độ là do đây là một nội dung mới, lần đầu tiên thực hiện nên không thể tránh khỏi lúng túng, kinh phí thuê đơn vị tư vấn quá cao nên Phòng Tài nguyên và Môi trường phải thực hiện, trong khi đó trình độ năng lực về việc lập KHSDĐ của cán bộ phòng còn hạn chế, đồng thời, sự phối hợp chỉ đạo và hướng dẫn chưa chặt chẽ,...

Qua đây, có thể thấy rằng công tác lập QH, KHSDĐ trên địa bàn thành phố Vinh đã được các cấp ủy, chính quyền quan tâm chỉ đạo, đốc thúc nhằm đẩy nhanh tiến độ với mục tiêu hoàn thành đúng thời hạn.

2.2.2.3. Tình hình tổ chức lấy ý kiến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Theo quy định của Luật Đất đai 2003, việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về QH, KHSDĐ chỉ được thực hiện tại cấp xã, phường, thị trấn, pháp luật không quy định việc lấy ý kiến của nhân dân về QH, KHSDĐ cấp huyện, QH, KHSDĐ cấp tỉnh và QH, KHSDĐ cấp quốc gia. Do đó, khi xây dựng QHSDĐ thành phố Vinh đến năm 2020 thì nội dung và các chỉ tiêu trong quy hoạch không tổ chức lấy ý kiến của nhân dân. Chỉ đến khi Luật Đất đai năm 2013 được ban hành và có hiệu lực với quy định việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân về QH, KHSDĐ được thực hiện ở tất cả các cấp thì KHSDĐ thành phố Vinh năm 2015, KHSDĐ năm 2016 mới được UBND thành phố tổ chức lấy ý kiến. Trình tự, thủ tục tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân được UBND thành phố Vinh thực hiện nghiêm túc theo quy định của Luật Đất đai năm 2013.

2.2.2.4. Tình hình điều chỉnh và quyết định, phê duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Năm 2015, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 52/QĐ-TTg phê duyệt điều chỉnh quy hoạch chung thành phố Vinh đến năm 2030, tầm nhìn 2050. Trong tương lai, thành phố Vinh trở thành trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội của tỉnh Nghệ An và vùng Bắc Trung Bộ. Quy mô dân số dự báo đến năm 2020 khoảng 667 000 người. Đô thị Vinh phát triển theo hướng “*Đô thị đa cực sinh thái phi tập trung, nhất thể hóa giữa đô thị với nông thôn và tự nhiên*”, có sự kết nối đồng bộ giữa ba khu vực đô thị: Vinh - Hưng Nguyên, Cửa Lò và Quán Hành - khu kinh tế Đông Nam bằng các trục giao thông. Bên cạnh đó, quy hoạch nhằm gắn kết thành phố Vinh với các khu vực khác của Nghệ An, vùng Nam Nghệ An - Bắc Hà Tĩnh, vùng Bắc Trung Bộ và cả nước nhằm phát huy lợi thế về địa lý, điều kiện tự nhiên, truyền thống văn hóa, lịch sử và nguồn lực của thành phố Vinh, thị xã Cửa Lò và khu kinh tế Đông Nam Nghệ An.

Như vậy, trong tương lai, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất của thành phố Vinh cũng được điều chỉnh cho phù hợp với định hướng phát triển chung của thành phố Vinh. Đó là quy hoạch sử dụng đất của thành phố Vinh có diện tích lên tới 250 km², bao gồm toàn bộ Thành phố Vinh, toàn bộ Thị xã Cửa Lò, một phần huyện Nghi Lộc, huyện Hưng Nguyên. Bao gồm bốn phân vùng chính: Vùng đô thị Vinh - Hưng Nguyên; Cửa Lò; Quán Hành - Khu kinh tế Đông Nam và một vùng đệm liên kết. *Phân vùng thứ nhất:* Khu vực đô thị trung tâm gồm Thành phố Vinh và phần mở rộng về phía tỉnh huyện Hưng Nguyên với diện tích sử dụng đất là 110,27 km². Đây sẽ là trung tâm hành chính, kinh tế, văn hóa, đầu mối về thương mại, du lịch, y tế, giáo dục và phát triển ngành công nghiệp sạch, công nghệ cao. Thành phố sẽ tiến hành quy hoạch với việc sử dụng đất để ưu tiên sử dụng vốn đất phi nông nghiệp. Đối với phần mở rộng sẽ ưu tiên đất phát triển đất khu công nghiệp với diện tích khoảng 1.100 ha nhằm phát triển hỗn hợp công nghiệp, đô thị. Trong đó, phát triển khu công nghiệp đô thị và dịch vụ với diện tích sử dụng đất là 750 ha tại khu kinh tế Đông Nam. *Phân vùng thứ hai:* Đô thị Cửa Lò hiện hữu và phần mở rộng về phía Tây huyện Nghi lộc với diện tích sử dụng đất 41,99 km². Phân vùng này ưu tiên phát triển du lịch biển, phát triển kinh tế biển với cảng nước sâu. *Phân vùng thứ ba:* Khu vực đô thị Quán Hành – khu kinh tế Đông Nam ưu tiên phát triển đất công

ng nghiệp với diện tích sử dụng đất là 25,37 km². *Phân vùng thứ tư*: Vùng nông thôn, vùng đệm và vùng ven thuộc các phân vùng phát triển ưu tiên phân bổ diện tích đất nông nghiệp với tổng diện tích khoảng 72,37 km². Để đạt được định hướng này, QH và KHSDD điều chỉnh theo hướng phù hợp với quy hoạch chung, quy hoạch tổng thể phát triển KT - XH trên cơ sở đáp ứng nhu cầu sử dụng đất cho phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển ngành nghề trong tương lai và xu hướng gia tăng dân số.

2.2.2.5. Tình hình công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Việc công bố công khai QH, KHSDD được quy định tại điều 28 Luật Đất đai năm 2003 và Điều 27 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2003. Theo quy định, các tài liệu về QH, KHSDD đều phải công bố công khai cho toàn thể nhân dân biết và việc công khai được thực hiện trong suốt kỳ QH, KHSDD. Thực hiện quy định của pháp luật, sau khi được UBND tỉnh Nghệ An phê duyệt QH, KHSDD tại Quyết định số 1759/QĐ-UBND.ĐC ngày 29/04/2010, UBND thành phố Vinh đã ra quyết định số 6415/QĐ-UBND về việc công bố công khai quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2009-2015 của thành phố Vinh. Đối với KHSDD năm 2016 sau khi được UBND cấp tỉnh phê duyệt tại Quyết định số 352/QĐ-UBND ngày 05/05/2016 thì UBND thành phố đã tiến hành công bố công khai. Như vậy, UBND thành phố Vinh đã thực hiện nghiêm túc việc công khai QH, KHSDD theo quy định pháp luật, đó là QH, KHSDD thành phố Vinh sau khi được UBND cấp tỉnh phê duyệt thì được công bố công khai. Hình thức công khai QH, KHSDD thành phố Vinh được thực hiện trên các phương tiện thông tin đại chúng và niêm yết tại trụ sở UBND. Tuy nhiên, do việc công khai được thực hiện chủ yếu niêm yết tại trụ sở UBND thành phố nên số lượng người tiếp cận thông tin về QH, KHSDD là không nhiều. Đồng thời, việc công bố trên website cũng còn rất hạn chế và mang tính hình thức. Khi truy cập vào website này, người dân cũng khó tiếp cận được thông tin QH, KHSDD của thành phố, điều này cho thấy hiệu quả của việc công bố thông tin trên website là chưa cao.

2.2.2.6. Tình hình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Hiện nay, thành phố Vinh đang tiếp tục triển khai QHSDD đến năm 2020 và KHSDD năm 2016. Nhiều dự án, công trình đã hoàn thành và nhiều công trình khác cũng đang triển khai; một số công trình sử dụng đất như các khu công nghiệp, các khu du lịch, các nông lâm trường đã được thực hiện. Trong năm 2015, thành phố

Vinh đã tập trung triển khai thực hiện các công trình dự án: Xây dựng trạm bơm và mương tự chảy ở phường Hưng Dũng; xây dựng hồ điều hòa; nâng cấp, mở rộng tỉnh lộ 535, xây dựng trụ sở làm việc Chi cục PCTNXH Tỉnh, xây dựng đường tránh lũ phục vụ nhân dân sơ tán lũ, lụt tại khối Vĩnh Mỹ, phường Vinh Tân, xây dựng nhà văn hóa Xuân Tín xã Nghi Đức, đấu giá đất ở các xã, phường;... Kết quả đến ngày 31/12/2015, có 86/327 công trình, dự án được thực hiện, đạt 26,30% về công trình, dự án và 17,58% về diện tích đất xác định trong KHSDD năm 2015 của thành phố, đây là một tỷ lệ thấp [38, tr.2].

Sau khi QHSDD và đặc biệt là KHSDD năm 2016 được xét duyệt, thành phố đã triển khai thực hiện việc giao đất, cho thuê đất cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư. Công tác giao đất, cho thuê đất trong thời gian qua đã có nhiều cải tiến, thủ tục đơn giản, đáp ứng yêu cầu của người dân. Các khu quy hoạch đều được triển khai đúng quy trình từ chủ trương của HĐND phường, xã và KHSDD đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Bên cạnh đó, những diện tích đất cần chuyển đổi mục đích theo quy hoạch đều được thực hiện đúng tiến độ. Nhìn chung công tác giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất đều tuân thủ QH, KHSDD và quy định của pháp luật. Để đẩy nhanh tiến độ thực hiện QH, KHSDD, chính quyền địa phương đã tiến hành các biện pháp hỗ trợ để việc giải phóng mặt bằng đúng tiến độ. Trong quá trình thực hiện giải phóng mặt bằng, thành phố Vinh đã thực hiện tốt cơ chế thỏa thuận giữa nhà đầu tư và người sử dụng đất. Công tác giải phóng mặt bằng có nhiều chuyển biến tích cực, thành phố đã phê duyệt 60 phương án tổng thể, 63 phương án chi tiết với tổng số 65 tỷ đồng. Tập trung giải quyết xong tồn đọng kéo dài các dự án: Bệnh viện Thành An, nút cổ chai Ngân hàng bệnh viện đa khoa; 3 hộ dân tại dự án đường ra sân bay Vinh, 7 hộ dân tại dự án Trung tâm thương mại ngã tư chợ Vinh, 2 hộ dự án mở rộng Trường Việt Hàn; giải phóng mặt bằng tại dự án đường du lịch Núi Quyết, đường An Dương Vương, đường Tuệ Tĩnh, đường Phùng Chí Kiên, Chợ vườn hoa Cửa Nam [47, tr.35].

Để nắm chắc được quỹ đất đai qua mỗi kỳ làm cơ sở cho việc xây dựng QH, KHSDD, thành phố Vinh đã thực hiện tốt công tác thống kê đất đai hằng năm và thực hiện tổng kiểm kê đất đai và xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất theo định kỳ 5 năm. Việc thống kê này được Phòng Tài nguyên và Môi trường thực hiện khá kịp thời và tương đối nghiêm túc, hạn chế được sai phạm trong quản lý và sử dụng

đất. Nhìn chung, công tác QH, KHSDD được nhanh chóng triển khai thực hiện. Để đảm bảo QH, KHSDD được thực hiện theo đúng chỉ tiêu và nội dung đề ra, UBND thành phố Vinh đã ban hành các văn bản chỉ đạo các phường, xã có đất nông nghiệp phải quản lý chặt chẽ mặt bằng canh tác, thường xuyên kiểm tra và xử lý kịp thời các vi phạm, tránh để tình trạng tự ý chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp. Thường xuyên kiểm tra việc sử dụng đất của các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trên địa bàn thành phố. Đồng thời, UBND thành phố cũng đã lập đoàn kiểm tra, kiểm tra việc quản lý và sử dụng đất của các cơ sở sản xuất kinh doanh theo thẩm quyền quản lý. Từ kết quả của việc kiểm tra đã giúp cho các cấp phát hiện những thiếu sót trong công tác quản lý về đất đai, từ đó thực hiện tốt các chính sách đầu tư để các cơ sở sản xuất kinh doanh quản lý, sử dụng đất hợp lý có hiệu quả và đúng pháp luật. Công tác thanh tra, kiểm tra trên địa bàn Thành phố được thực hiện chặt chẽ theo quy định của pháp luật đất đai, đưa công tác quản lý nhà nước về đất đai vào nề nếp và đúng pháp luật.

Tuy nhiên, thực hiện QH, KHSDD vẫn xảy ra nhiều sai phạm do việc đầu tư kinh phí còn thiếu tính đồng bộ và hợp lý, việc cấp phép đầu tư không chặt chẽ vẫn diễn ra tình trạng “treo” cục bộ tại một số dự án trên địa bàn. Cụ thể trong năm 2015, bên cạnh 86 công trình, dự án đã thực hiện, còn có số lượng lớn 241 công trình, dự án chưa hoặc đang triển khai thực hiện trong đó có 201 công trình, dự án đăng ký chuyển sang năm 2016, có 40 công trình, dự án không đăng ký tiếp tục thực hiện trong năm 2016. Điều này cho thấy tính khả thi trong phương án kế hoạch sử dụng đất không cao, số công trình và dự án phải chuyển tiếp và đề nghị hủy bỏ còn nhiều,...

2.2.3. Đánh giá việc thực thi pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An

2.2.3.1. Kết quả đạt được trong việc thi hành pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An

Thứ nhất, việc thực thi pháp luật về QH, KHSDD tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An được các cấp, chính quyền đặc biệt quan tâm thực hiện. Các văn bản về QH, KHSDD để triển khai và cụ thể hóa Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 được ban hành kịp thời, đáp ứng yêu cầu xây dựng và thực hiện QH, KHSDD tại thành phố Vinh.

Thứ hai, QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh đã góp phần bảo đảm tính thống nhất trong quản lý về đất đai. Thông qua QH, KHSDĐ, UBND thành phố đã thực hiện các thủ tục thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất đảm bảo sử dụng đất theo quy hoạch và pháp luật.

Thứ ba, công tác quản lý đất đai theo QH, KHSDĐ ngày càng đi vào thực chất; việc lập, tổ chức lấy ý kiến, công khai và thực hiện QH, KHSDĐ được thực hiện nghiêm chỉnh theo quy định của pháp luật; góp phần nâng cao vai trò của QH, KHSDĐ.

Thứ tư, QH, KHSDĐ đã khoanh định, phân bổ các chỉ tiêu sử dụng đất cho các ngành, lĩnh vực trên cơ sở cân đối các nhu cầu sử dụng đất. Từ đó, tạo quỹ đất cho các ngành, lĩnh vực phát triển, thực hiện những mục tiêu, nhiệm vụ quan trọng trong chiến lược phát triển KT - XH của đất nước, góp phần phát triển công nghiệp, dịch vụ, xây dựng kết cấu hạ tầng và chỉnh trang đô thị, từng bước đáp ứng nhu cầu sử dụng đất trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Các chỉ tiêu phân bổ trong KHSDĐ được thực hiện theo kế hoạch. Ví dụ: Tổng diện tích các loại đất theo KHSDĐ năm 2015 là 4.481,80 ha, diện tích tính đến ngày 31/12/2015 là 4.765,92 ha, cao hơn 284,12 ha so với kế hoạch đã được phê duyệt [48, tr.25].

Thứ năm, QH, KHSDĐ thu hút đầu tư trong và ngoài nước, nhiều dự án được triển khai thực hiện góp phần tạo việc làm và giải quyết các vấn đề an ninh xã hội. Việc thực hiện QH, KHSDĐ là cơ sở để triển khai các chính sách pháp luật, các dự án đầu tư tạo việc làm, tăng thu nhập và cải thiện đời sống của người dân.

Thứ sáu, công tác QH, KHSDĐ góp phần khai thác hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai, bảo đảm mối quan hệ hài hoà giữa khai thác và sử dụng đất để phát triển kinh tế - xã hội với sử dụng đất bền vững và bảo vệ môi trường sinh thái.

2.2.3.2. Những bất cập, hạn chế còn tồn tại trong việc thi hành pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An

Hiện nay, thực hiện các quy định của pháp luật về QH, KHSDĐ, thành phố Vinh đã dần đưa công tác quản lý đất đai đi vào nề nếp, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội địa phương phát triển mà vẫn đảm bảo được nguyên tắc phát triển bền vững. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực thi pháp luật về QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập sau:

Thứ nhất, chất lượng QH, KHSDĐ chưa cao. Một số nội dung QH, KHSDĐ chưa phù hợp, đồng bộ với QHSDĐ cấp tỉnh, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Nghệ An và thành phố Vinh. Các chỉ tiêu phân bổ chưa đáp ứng được nhu cầu sử dụng đất trên thực tế, độ lệch giữa dự báo và thực hiện còn lớn nên dẫn đến tình hình vừa thiếu vừa thừa quỹ đất và thường phải điều chỉnh QH, KHSDĐ. Nội dung QH, KHSDĐ chưa tính toán đầy đủ về hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường nhằm đảm bảo phát triển bền vững, chưa phát huy được tiềm năng đất đai. Một số chỉ tiêu đặt ra thiếu tính khả thi như tính đến hết ngày 31/12/2015, chỉ có 86 trên tổng số 327 công trình, dự án được thực hiện, đạt 26,30% về công trình, dự án và 17,58% về diện tích đất xác định trong KHSDĐ năm 2015 của thành phố [38, tr.2]. Đây là một tỷ lệ thấp, các dự báo trong KHSDĐ chưa thể hiện được nhu cầu sử dụng đất của các công trình, dự án và tình hình phát triển KT - XH tại địa phương.

Thứ hai, tiến độ lập QH, KHSDĐ còn chậm. QHSDĐ, đặc biệt là KHSDĐ hằng năm ở cấp huyện đã được phê duyệt là căn cứ quan trọng để Nhà nước giao đất, cho thuê, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; thu hồi đất thực hiện các dự án, công trình theo quy định mới của Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, cơ quan quản lý đất đai chưa quan tâm đúng mức việc lập KHSDĐ hằng năm, thời gian hoàn thành còn chậm dẫn đến việc phê duyệt chậm, thiếu căn cứ pháp lý khi tiến hành các hoạt động giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất của người sử dụng đất. Cụ thể, theo chỉ đạo của UBND tỉnh Nghệ An, KHSDĐ năm 2015 của các huyện, thành, thị phải được thẩm định xong trước ngày 16/10/2014 nhưng sau thời gian này, KHSDĐ thành phố Vinh vẫn không đảm bảo đúng tiến độ đề ra [54]. Đây là tình trạng chung xảy ra phổ biến ở các huyện trên địa bàn tỉnh Nghệ An.

Thứ ba, công tác lấy ý kiến của nhân dân, công bố công khai về QH, KHSDĐ đai chưa thực sự được chú trọng, chỉ mang tính hình thức. Số lượng người dân tham gia đóng góp ý kiến vẫn chưa nhiều, quy định công khai nhưng trên thực tế lại không công khai. Tìm hiểu trên website <http://vinhcity.gov.vn/> - cổng thông tin điện tử của UBND thành phố Vinh, có rất ít QH, KHSDĐ được công bố. KHSDĐ năm 2015, KHSDĐ năm 2016 không được tìm thấy trên trang thông tin điện tử này.

Thứ tư, công tác quản lý thực hiện quy hoạch, kế hoạch còn nhiều hạn chế, bất cập về cơ chế. Công tác quản lý còn bị buông lỏng, thiếu sự phân cấp, phân công hợp lý về chức năng. Lực lượng cán bộ chuyên trách cho công tác này còn nhiều hạn chế về năng lực. Quá trình thực hiện pháp luật QH, KHSDĐ chưa giải quyết được mâu thuẫn giữa phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường.

Thứ năm, việc kiểm tra của UBND và giám sát của HĐND thành phố Vinh đối với việc lập và triển khai thực hiện Qh, KHSDĐ chưa được coi trọng và chưa được thực hiện thường xuyên, thường xuyên dẫn tới tình trạng vi phạm quy hoạch diễn ra phổ biến. Các cơ quan có thẩm quyền xử lý không kiên quyết và kịp thời những vi phạm pháp luật về đất đai, dùn đẩy trách nhiệm giữa các phòng, ban hoặc bỏ qua những kiến nghị xác đáng của dân.

2.2.3.3. Nguyên nhân của những bất cập, hạn chế trong việc thi hành pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An

Thứ nhất, hệ thống pháp luật về QH, KHSDĐ chưa được hoàn thiện. Luật Đất đai năm 2003 còn nhiều điểm bất cập như quy định chung về nguyên tắc, căn cứ và nội dung QH, KHSDĐ cho các cấp. Quy định nội dung về KHSDĐ chưa cụ thể trong khi KHSDĐ cần phải chi tiết hoá QHSDĐ để làm căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất hàng năm của các địa phương. Việc quy định thời điểm lập và thời hạn hoàn thành việc lập QH, KHSDĐ trong năm cuối của kỳ quy hoạch trước đó đối với cả bốn cấp gây khó khăn, áp lực cho các địa phương về nhân lực, vật lực, thời gian, tiến độ để thực hiện. Quy định về trách nhiệm tổ chức thực hiện QH, KHSDĐ mặc dù đã được ghi nhận nhưng còn thiếu những chế tài đủ mạnh để xử lý các trường hợp vi phạm.

Thứ hai, nước ta đang bước vào giai đoạn đẩy mạnh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, mở cửa và hội nhập, thành phố Vinh cũng không nằm ngoài xu thế đó nên sẽ có sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế mạnh mẽ. Vì vậy, để QHSDĐ có tầm nhìn chiến lược lâu dài, phù hợp với quy hoạch phát triển KT - XH trong thời kỳ mới, giải quyết hài hoà lợi ích Nhà nước, nhà đầu tư và cá nhân, hộ gia đình, kết hợp các mục tiêu phát triển bền vững thực sự là một khó khăn và thách thức lớn cho việc thực hiện pháp luật QH, KHSDĐ tại địa phương.

Thứ ba, đội ngũ cán bộ lập QH, KHSDD vừa thiếu vừa hạn chế về năng lực, trình độ chuyên môn, nắm bắt chưa sát nhu cầu sử dụng đất của các đối tượng dẫn đến việc lập QH, KHSDD chưa sát với thực tế. Đặc biệt, KHSDD hằng năm là một điểm được bổ sung trong Luật đất đai năm 2013 nên đây là một nội dung mới, kinh nghiệm lập loại kế hoạch này chưa nhiều nên không tránh khỏi lúng túng, chưa hoàn thành đúng tiến độ.

Thứ tư, chi phí thấp và đầu tư cho việc lập QH, KHSDD chưa được quan tâm. Công tác lập QH, KHSDD đòi hỏi chi phí lớn nhưng kinh phí phân bổ cho hoạt động QH, KHSDD tại thành phố Vinh còn thấp nên chậm trễ, gây ảnh hưởng đến tiến độ lập QH, KHSDD. Đồng thời, hệ thống lý luận, tiêu chuẩn kỹ thuật và khoa học cơ sở còn chưa được hoàn chỉnh, chưa tạo nền tảng vững chắc trong quá trình thực hiện. Các điều kiện vật chất cho công tác QH, KHSDD chưa được đảm bảo.

Thứ năm, biện pháp tổ chức thực hiện QH, KHSDD thiếu cụ thể và chưa đồng bộ. Cơ chế chính sách về đất đai như chính sách thuế, chính sách đền bù giải phóng mặt bằng chưa thỏa đáng, chưa sát với giá thị trường nên ảnh hưởng rất lớn đối với việc chuyển sang mục đích phi nông nghiệp và thực hiện các dự án đầu tư trên địa bàn thành phố Vinh. Các dự án về đầu giá, phân lô đất ở có sức mua chậm. Đồng thời, các xã, phường chưa coi trọng chỉ đạo việc thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm đã được phê duyệt.

Bên cạnh đó, việc quản lý, theo dõi, đánh giá thực hiện QH, KHSDD chưa được coi trọng đúng mức. Việc quản lý đất đai theo quy hoạch chưa thật sự trở thành yêu cầu bắt buộc đối với các cơ quan, tổ chức và chưa trở thành ý thức của người quản lý, chưa gắn liền với trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Từ nghiên cứu thực trạng quy định pháp luật về QH, KHSDĐ và thực tiễn thi hành tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An, tác giả đạt được một số kết quả sau:

- Phân tích các quy định của Luật Đất đai năm 2013 và văn bản hướng dẫn thi hành về QH, KHSDĐ để từ đó nhận xét những điểm mới, điểm tiến bộ của văn bản pháp luật hiện hành so với Luật Đất đai 2003. Bao gồm các quy định về hệ thống QH, KHSDĐ; lập QH, KHSDĐ; các quy định về việc lấy ý kiến của người dân về QH, KHSDĐ; các quy định về quyết định, phê duyệt và điều chỉnh QH, KHSDĐ; các quy định về công bố QH, KHSDĐ và các quy định về thực hiện QH, KHSDĐ. Đồng thời, tác giả nhận xét một số hạn chế mà quy định hiện hành vẫn chưa giải quyết triệt để được như kỳ QHSDĐ của các cấp được quy định như nhau, chưa quy định cụ thể chi tiết về nội dung phải điều chỉnh trong từng trường hợp điều chỉnh QH, KHSDĐ,...

- Chương 2 của luận văn cũng phân tích những tổng kết đánh giá về việc thực hiện công tác QH, KHSDĐ trên địa bàn thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An. Theo đó, cơ bản dựa trên những số liệu tổng kết về việc thực hiện QH, KHSDĐ trong giai đoạn 2010 - 2016. Qua đó, nêu những thành tựu, hạn chế đồng thời chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế. Trên cơ sở đó, đối chiếu với nội dung quy định mới trong Luật Đất đai năm 2013 nhận thấy những vướng mắc cơ bản đã được giải quyết. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 được áp dụng trong thời gian chưa đủ dài. Bởi vậy, còn quá sớm để đánh giá chính xác những tác động của Luật Đất đai năm 2013, nhất là đối với vấn đề QH, KHSDĐ thì càng cần có thời gian để kiểm chứng trên thực tế.

Chương 3

MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VÀ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN PHÁP LUẬT QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT TẠI THÀNH PHỐ VINH, TỈNH NGHỆ AN

3.1. Phương hướng hoàn thiện pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Hoàn thiện các quy định của pháp luật về QH, KHSDĐ là nhiệm vụ quan trọng trong quá trình xây dựng và đổi mới pháp luật đất đai. Để đảm bảo các văn bản pháp luật về QH, KHSDĐ khi ban hành được phù hợp, thống nhất với nhau thì các quy phạm pháp luật về QH, KHSDĐ cần phải tuân thủ những phương hướng sau:

3.1.1. Đảm bảo những quan điểm cơ bản về xây dựng pháp luật đất đai của Đảng và Nhà nước trên cơ sở đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý

Xây dựng và hoàn thiện pháp luật QH, KHSDĐ phải dựa vào những định hướng cơ bản của Đảng và Nhà nước về xây dựng pháp luật và pháp luật đất đai. Tại Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 đã xác định mục tiêu xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 là xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch. Cũng tại Nghị quyết số 19-NQ/TW về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai đã khẳng định chế độ sở hữu về đất đai ở nước ta là chế độ sở hữu toàn dân về đất đai. QH, KHSDĐ là ý chí của Nhà nước, vì vậy, để đảm bảo quyền quản lý của Nhà nước về đất đai và quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân thì công tác QH, KHSDĐ cần phải được xây dựng theo những định hướng sau:

- Đổi mới, nâng cao tính liên kết, đồng bộ giữa QH, KHSDĐ với quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành, lĩnh vực khác có sử dụng đất theo hướng quy hoạch sử dụng đất phải tổng hợp, cân đối, phân bổ hợp lý, sử dụng hiệu quả đất đai cho các ngành, lĩnh vực, vùng lãnh thổ và đơn vị hành chính. Quy hoạch xây dựng và quy hoạch ngành, lĩnh vực có sử dụng đất phải phù hợp với các chỉ tiêu, tiến độ sử dụng đất được phân bổ trong QH, KHSDĐ.

- Đổi mới KHSDĐ hằng năm theo hướng phải thể hiện được nhu cầu sử dụng đất của các dự án đầu tư, của các ngành, lĩnh vực, làm căn cứ để Nhà nước thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và xây dựng chính sách

tài chính về đất đai. Tăng cường kiểm tra, giám sát thống nhất từ Trung ương đến địa phương trong việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Quản lý chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất có rừng phòng hộ, rừng đặc dụng. Xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm QHSDĐ.

- Có cơ chế, chính sách để thu hút đầu tư xây dựng hạ tầng, phát triển công nghiệp, dịch vụ, du lịch đồng bộ với cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội để khai thác tiềm năng đất đai tại các vùng trung du, miền núi, ven biển, hạn chế tối đa việc sử dụng đất chuyên trồng lúa.

- Từng bước thực hiện di dời các cơ sở sản xuất, các đơn vị sự nghiệp tập trung đông người ra khỏi trung tâm thành phố, nhất là các thành phố lớn, để khai thác, sử dụng đất có hiệu quả theo quy định, hạn chế ô nhiễm môi trường, giảm ùn tắc giao thông.

Như vậy, xuất phát từ quan điểm của Đảng và Nhà nước đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên các quy định của pháp luật về QH, KHSDD phải đảm bảo lợi ích của nhân dân - người chủ sở hữu thật sự của đất đai. Cần tôn trọng nguyên tắc sở hữu toàn dân đối với đất đai nhằm đảm bảo cho công tác xây dựng và thực hiện pháp luật về QH, KHSDD theo đúng định hướng, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta.

3.1.2. Góp phần ổn định chính trị, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế

Trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, chúng ta đã đạt nhiều kết quả tích cực trong việc khai thác và phát huy có hiệu quả nguồn lực đất đai phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh và hội nhập kinh tế. Với tư cách là chủ thể mang quyền lực công, Nhà nước vừa ban hành pháp luật và vừa sử dụng bộ máy cưỡng chế của mình để bảo đảm trật tự trong quan hệ đất đai, định hướng việc khai thác và sử dụng đất cho phù hợp với yêu cầu chung của đời sống kinh tế xã hội. Nhu cầu sử dụng đất của các ngành kinh tế ngày càng gia tăng, nhiệm vụ của công tác QH, KHSDD là cân đối nhu cầu sử dụng đất của các ngành, gia tăng tổng giá trị của đất đai trong một vùng quy hoạch. Đồng thời, trong điều kiện hiện nay nước ta đang mở cửa để hội nhập, nhu cầu sử dụng đất ngày càng lớn hơn nữa để đáp ứng cho các nhà đầu tư nước ngoài thực hiện dự án tại Việt Nam. Vì vậy, trong công tác QH, KHSDD, Nhà nước cần làm tốt vai trò và trách nhiệm của mình để lựa chọn được một quy hoạch tốt, không quá lạm dụng quyền lực, QH,

KHSDD phải đảm bảo được mục tiêu thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển bền vững, bảo đảm được ổn định và an ninh, quốc phòng, hội nhập kinh tế quốc tế.

3.1.3. Đảm bảo QH, KHSDD là công cụ định hướng chiến lược cho Nhà nước để thực hiện công tác quản lý đất đai

Nhà nước thống nhất quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật là nguyên tắc quan trọng trong Luật đất đai. Quy hoạch và pháp luật là các công cụ để Nhà nước quản lý và sử dụng đất có hiệu quả. Điều này thể hiện một trong những căn cứ để Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất là KHSDD hằng năm của cấp huyện đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Vì vậy, QH, KHSDD phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của các dự án đầu tư, các ngành, lĩnh vực làm căn cứ để Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thu hồi đất và xây dựng chính sách tài chính về đất đai. Các cơ quan nhà nước và người sử dụng đất có nghĩa vụ phải tuyệt đối tuân thủ QH, KHSDD đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Pháp luật QH, KHSDD phải tiếp tục hoàn thiện nhằm góp phần lựa chọn phương án sử dụng đất hợp lý, khả thi, tránh tình trạng “quy hoạch treo”; thể hiện thống nhất ý chí của Nhà nước trong quan hệ sử dụng đất; nâng cao tính liên kết, đồng bộ giữa QHSDD với quy hoạch xây dựng, quy hoạch ngành, lĩnh vực khác có sử dụng đất. Các quy hoạch khác có sử dụng đất phải phù hợp với chỉ tiêu, tiến độ sử dụng đất được phân bổ trong QH, KHSDD để đồng bộ, thống nhất, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

3.1.4. Đảm bảo quỹ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc

Đất đai là tư liệu sản xuất nông nghiệp không thể thay thế được. Việt Nam là một nước với hơn 70% dân số còn tập trung ở khu vực nông thôn, 80% dân số sống bằng nghề nông. Đồng thời, mặt hàng xuất khẩu chủ lực của nước ta là các sản phẩm nông nghiệp. Vì vậy, để đảm bảo cho cuộc sống, công ăn việc làm cho người nông dân, đảm bảo kim ngạch xuất khẩu và an ninh lương thực thì vấn đề bảo vệ và phát triển quỹ đất nông nghiệp có vai trò vô cùng quan trọng đối với nước ta. Do đó, hoạt động QH, KHSDD và pháp luật QH, KHSDD phải đặc biệt coi trọng và bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, hạn chế đến mức thấp nhất việc chuyển mục đích sử

dụng đất nông nghiệp sang mục đích khác. Đất đai cũng là một thành phần của môi trường, cùng với nước, không khí, rừng, biển,... tạo ra môi trường sống cho con người. Trong khi môi trường hiện nay đang có những thay đổi theo hướng bất lợi thì việc phát triển kinh tế, ổn định xã hội kết hợp với bảo vệ môi trường là một trong những xu thế được các quốc gia trên thế giới lựa chọn nhằm mục đích phát triển bền vững. Song các hoạt động phát triển đó đều gắn liền với nhu cầu sử dụng đất. Vì vậy, khi xây dựng QH, KHSDD cần phải tính toán đến các phương án sử dụng đất đáp ứng với nhu cầu của các dự án phục vụ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước nhưng hạn chế đến mức thấp nhất các dự án đó gây tác động xấu cho môi trường.

Ngoài việc bảo vệ quỹ đất nông nghiệp và bảo vệ môi trường, QH, KHSDD còn phải đặc biệt quan tâm đến việc bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc. QH, KHSDD phải luôn tính đến yếu tố đặc trưng lãnh thổ, bởi đất đai có đặc tính cố định, luôn gắn chặt với vị trí không gian nhất định, việc bảo tồn di tích, cảnh quan thiên nhiên giúp cho kinh tế - xã hội phát triển bền vững hơn.

3.2. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về QH, KHSDD là quan trọng, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho công tác quản lý đất đai được hiệu quả hơn. Để góp phần hoàn thiện pháp luật về QH, KHSDD, tác giả luận văn đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật trong thời gian tới như sau:

3.2.1. Ban hành Luật quy hoạch nhằm đồng bộ, thống nhất quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với các hệ thống quy hoạch, kế hoạch khác

Để nâng cao hiệu quả QH, KHSDD và các loại quy hoạch, kế hoạch khác cần phải tạo ra sự thống nhất, đồng bộ trong pháp luật quy hoạch nói chung, tiến tới việc ban hành Luật quy hoạch. Vai trò của QH, KHSDD nói riêng và quy hoạch, kế hoạch khác nói chung ngày càng được khẳng định và thực sự là công cụ đắc lực giúp Chính phủ, các Bộ ngành và địa phương trong chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội. Quy định về quy hoạch, kế hoạch hiện được điều chỉnh bởi 71 văn bản luật, pháp lệnh và 73 văn bản Nghị định hướng dẫn. Tuy nhiên, trong thời gian qua, quy hoạch được lập nhiều nhưng thiếu gắn kết, không đồng bộ và còn chồng chéo, mâu thuẫn giữa hệ thống quy hoạch sử dụng đất với các hệ thống quy hoạch

ngành, lĩnh vực khác. Việc tổ chức lập, thẩm định, phê duyệt và tổ chức thực hiện quy hoạch bị buông lỏng; phương pháp, nội dung quy hoạch chưa đổi mới phù hợp,... Do đó, chúng ta cần sớm tiến hành việc rà soát, phân tích, đánh giá lại toàn bộ các quy định của pháp luật về các loại quy hoạch khác, như pháp luật về quy hoạch xây dựng, pháp luật về quy hoạch bảo vệ môi trường, pháp luật về quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng,... để tạo ra sự thống nhất, đồng bộ trong pháp luật quy hoạch. Từ việc nghiên cứu hệ thống và phân tích, đánh giá quy định của pháp luật về các loại quy hoạch thì hoàn thiện pháp luật QH, KHSDĐ phải làm sao cho thống nhất, đồng bộ với các quy định pháp luật về các loại quy hoạch khác. Vấn đề quy hoạch trong các văn bản luật: Luật đất đai, Luật xây dựng, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật bảo vệ môi trường, Luật nhà ở,... phải thống nhất, phù hợp với nhau; tiến tới xây dựng một luật chung về quy hoạch.

Vì vậy, việc ban hành Luật quy hoạch là một yêu cầu tất yếu, khách quan, cần thiết và cấp bách. Luật quy hoạch sẽ góp phần hoàn thiện khung pháp luật về thể chế kinh tế thị trường đồng thời cũng khắc phục những khiếm khuyết trong công tác quy hoạch hiện nay.

3.2.2. Hoàn thiện quy định về hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Luật đất đai năm 2003 và Luật đất đai năm 2013 không quy định về cấp QH, KHSDĐ của vùng, nên chẳng quy định thêm một cấp QH, KHSDĐ đó là QH, KHSDĐ vùng. Bởi vì, trên thực tế khi xây dựng QH, KHSDĐ cấp quốc gia và QH, KHSDĐ cấp tỉnh pháp luật đã lồng ghép các yếu tố đặc trưng vùng, quy định này vừa thống nhất với Luật xây dựng vừa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đồng thời, hệ thống quy hoạch, kế hoạch của nhiều nước phát triển trên thế giới cũng quy định về cấp quy hoạch vùng.

Quy hoạch vùng là quy hoạch tổng hợp, trên cấp và vượt ra khỏi khuôn khổ điểm dân cư thuộc phạm vi lãnh thổ của một vùng quy hoạch với sự tham gia của nhiều cơ quan quản lý địa phương. Quy hoạch vùng cụ thể hóa các chương trình và kế hoạch của quy hoạch lãnh thổ quốc gia, bổ sung và làm phong phú thêm các chương trình và kế hoạch đó. Mục tiêu của quy hoạch vùng là khai thác, sử dụng có hiệu quả các tiềm năng, tiềm lực và điều kiện của các vùng, tạo lập hợp lý và có kế hoạch các mối quan hệ của các hoạt động và quá trình của cuộc sống xã hội và của con người trong các không gian lãnh thổ, nhằm đẩy mạnh và phát triển sản xuất,

nâng cao năng suất lao động, nâng cao và đáp ứng tốt nhất những nhu cầu vật chất và tinh thần của con người, bảo vệ môi trường và cảnh quan, duy trì cân bằng sinh thái. Quy hoạch vùng có vai trò hết sức quan trọng trong sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước, nó có mối quan hệ chặt chẽ, và ảnh hưởng mạnh mẽ tới quy hoạch khu dân cư và quy hoạch chuyên ngành. Vì vậy, để đất đai được sử dụng hợp lý, hệ thống QH, KHSDD phát huy được tính hiệu quả, đối với những vùng kinh tế trọng điểm, những vùng kinh tế - xã hội đặc biệt nghiêm trọng thì cũng nên xây dựng QH, KHSDD vùng.

3.2.3. Hoàn thiện các quy định về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

+ *Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*: Việc đồng nhất nguyên tắc lập QHSDD với nguyên tắc lập KHSDD là không hợp lý, cứng nhắc, mang tính hình thức bởi vì hoạt động QHSDD là ý đồ, là chiến lược sử dụng đất trong tương lai, còn KHSDD là việc xác định một cách cụ thể phương pháp gắn với từng thời gian để đạt được chiến lược sử dụng đất trong quy hoạch nên không thể gắn nguyên tắc chỉ đạo cho công tác lập quy hoạch với nguyên tắc chỉ đạo trong việc lập kế hoạch sử dụng đất được. Vì vậy, pháp luật cần quy định cụ thể hơn, chi tiết và rõ ràng hơn, nên có sự phân định rạch ròi giữa nguyên tắc lập QHSDD và nguyên tắc lập KHSDD.

+ *Kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*: Điểm nổi bật của Luật đất đai năm 2013 là đã sửa đổi kỳ KHSDD cấp huyện từ 05 năm thành hằng năm. Đây cũng chính là căn cứ để Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất nhằm hạn chế tiêu cực trong quản lý đất đai, tránh tình trạng sử dụng đất đai lãng phí, kém hiệu quả và đảm bảo cho KHSDD có tính khả thi trên thực tế. Tuy nhiên, pháp luật đất đai hiện hành vẫn quy định chung về kỳ QHSDD cho các cấp. QHSDD cấp quốc gia luôn mang tính tổng hợp, nó mang đến những dự báo chiến lược mang tính khả biến song vẫn phải đảm bảo được sự ổn định so với QHSDD ở địa phương. Vì vậy, để giải quyết mâu thuẫn giữa nhu cầu định hướng chiến lược với nhu cầu biến đổi cho phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội, phát huy được vai trò của QHSDD ở từng cấp, kiến nghị sửa đổi quy định kỳ QHSDD của cả nước là 20 năm, kỳ QHSDD của địa phương là 10 năm. Quy định về kỳ QHSDD khác nhau giữa các cấp, kỳ QHSDD cấp trên dài hơn kỳ QHSDD cấp dưới đã được pháp luật Hàn Quốc ghi nhận và quy định.

+ *Nội dung lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*: Một trong những hạn chế, bất cập của pháp luật QH, KHSDĐ hiện nay là tính khả thi thấp, nhiều quy định mang tính chung chung, hình thức. Xác định phương hướng, mục tiêu sử dụng đất trong kỳ QH, KHSDĐ, xác định diện tích các loại đất phân bổ cho nhu cầu phát triển kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh là một trong những nội dung quan trọng của QH, KHSDĐ. Tuy nhiên, Luật đất đai hiện hành tuy đã quy định nội dung cụ thể cho từng cấp QH, KHSDĐ nhưng quy định này lại chưa chi tiết nên QH, KHSDĐ ở cấp huyện chưa cụ thể hóa được theo yêu cầu của Luật đất đai. Việc xác định diện tích sử dụng đất chỉ dừng lại ở việc khoanh định khu vực dự kiến chứ chưa chỉ rõ được ranh giới, vị trí thửa đất quy hoạch. Mặt khác, các tiêu chí để xây dựng định mức sử dụng đất chưa đồng bộ, thống nhất nên việc dự kiến diện tích đất cho các nhu cầu sử dụng đất trong kỳ quy hoạch chưa mang tính khoa học cao, dễ dẫn đến việc phải điều chỉnh lại nhiều lần. Vì vậy, pháp luật về QH, KHSDĐ cần quy định rõ hơn nữa nội dung QH, KHSDĐ và chỉ tiêu quyết định, xét duyệt QH, KHSDĐ của từng cấp theo hướng càng cấp dưới thì nội dung và chỉ tiêu càng cụ thể, chi tiết. Khi đó thì QH, KHSDĐ mới có tính khả thi và triển khai thực hiện trên thực tế được.

3.2.4. Hoàn thiện các quy định về việc lấy ý kiến của người dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Luật cần phải mở rộng phạm vi và cụ thể hóa hơn nữa các quy định về lấy ý kiến đóng góp của người dân. Việc lấy ý kiến nhân dân về QH, KHSDĐ nhằm đảm bảo quyền của người dân tham gia trực tiếp vào quản lý nhà nước, tăng cường tính công khai, minh bạch, góp phần đảm bảo tính khả thi cho quy hoạch, giải quyết vấn đề “quy hoạch treo” đang khiến nhân dân bức xúc. Tuy Luật đất đai hiện hành đã bổ sung quy định việc lấy ý kiến của người dân được thực hiện ở tất cả các cấp quy hoạch, từ cấp quốc gia, cấp tỉnh đến cấp huyện nhưng Luật lại chỉ quy định việc lấy ý kiến của người dân trong quá trình lập và điều chỉnh QH, KHSDĐ. Còn trong quá trình triển khai thực hiện - đây là giai đoạn QH, KHSDĐ được triển khai trên thực tế, có ý nghĩa thiết thực nhất luật lại không quy định việc kiểm tra, giám sát của người dân, tổ chức lấy ý kiến của họ về việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức thực hiện QH, KHSDĐ ra sao, tiến độ thực hiện và mức độ thực hiện trên thực tế như thế nào,... Vì vậy, tương tự quá trình lập và điều chỉnh QH, KHSDĐ, Luật cần mở rộng quy định về phạm vi lấy ý kiến của nhân dân trong quá trình thực

hiện QH, KHSDD. Điều này đảm bảo cho pháp luật QH, KHSDD được thực thi trên thực tế một cách nghiêm túc, tăng cường sự minh bạch, công khai, đảm bảo cho nhân dân thực hiện quyền dân chủ “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Hơn nữa, trong trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lập QH, KHSDD nhưng không thực hiện việc lấy ý kiến hoặc việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào QH, KHSDD thực hiện không đúng quy định về thời gian lấy ý kiến là 30 ngày kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tổ chức lấy ý kiến thì sẽ xử lý như thế nào, Luật Đất đai năm 2013 chưa quy định cụ thể về vấn đề này. Vì vậy, pháp luật đất đai cần bổ sung quy định về chế tài xử lý đối với các trường hợp thực hiện không đúng quy định pháp luật về việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân đối với QH, KHSDD [55].

Đồng thời, Luật Đất đai năm 2013 cũng chưa quy định rõ trong trường hợp lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào dự thảo QH, KHSDD mà đa số ý kiến nhân dân phản đối thì cơ quan tổ chức lập QH, KHSDD có điều chỉnh, sửa đổi QH, KHSDD không và với tỷ lệ bao nhiêu % ý kiến đóng góp của nhân dân phản đối thì nội dung QH, KHSDD được sửa đổi toàn bộ, với tỷ lệ bao nhiêu % ý kiến đóng góp của nhân dân phản đối thì QH, KHSDD được sửa đổi và ít nhất bao nhiêu % ý kiến đóng góp của nhân dân đồng tình thì được xác định là đồng thuận với QH, KHSDD. Vì vậy, cần bổ sung quy định về tỷ lệ % tối thiểu ý kiến đóng góp của nhân dân đồng ý đối với QH, KHSDD; quy định cụ thể tỷ lệ % ý kiến đóng góp của nhân dân phản đối thì QH, KHSDD được sửa đổi toàn bộ, với tỷ lệ bao nhiêu % ý kiến đóng góp của nhân dân phản đối thì QH, KHSDD được sửa đổi, điều chỉnh [55].

3.2.5. Hoàn thiện các quy định về điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Các quy định về điều chỉnh QH, KHSDD khá thoáng và trên thực tế, thực hiện QH, KHSDD đã được lợi dụng để điều chỉnh QH, KHSDD nhằm hợp thức hóa việc sử dụng đất không theo quy hoạch. Pháp luật cần quy định cụ thể và chặt chẽ hơn về điều chỉnh QH, KHSDD. Hiện nay, pháp luật đã quy định về các trường hợp phải điều chỉnh QH, KHSDD và nội dung điều chỉnh của QH, KHSDD là một phần của QH, KHSDD đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt. Tuy nhiên, Luật lại không quy định rõ trong từng trường hợp điều chỉnh thì được điều chỉnh những nội dung cụ thể gì. Điều này dễ dẫn đến tình trạng tùy tiện, tiêu cực trong điều chỉnh nội dung QH, KHSDD và làm cho việc điều chỉnh không hiệu

quả. Vì vậy, cần phải quy định cụ thể, chặt chẽ nội dung điều chỉnh QH, KHSDD trong từng trường hợp phải điều chỉnh, tránh tình trạng tùy tiện trong điều chỉnh QH, KHSDD.

Bên cạnh đó, Luật đất đai hiện hành vẫn chưa quy định về cơ chế pháp lý nhằm đảm bảo trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều chỉnh QH, KHSDD. Vì vậy, trên thực tế cho thấy nhiều trường hợp cơ quan tổ chức lập QH, KHSDD khi có yêu cầu điều chỉnh nhưng lại không điều chỉnh hoặc điều chỉnh rất chậm QH, KHSDD. Việc này làm cho QH, KHSDD chậm thích ứng với sự thay đổi của đời sống KT - XH, làm cho QH, KHSDD không còn tính khả thi để thực hiện trên thực tế. Do đó, đề nghị cần quy định về cơ chế pháp lý đảm bảo việc điều chỉnh QH, KHSDD của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để việc điều chỉnh được kịp thời, đáp ứng nhu cầu sử dụng đất và yêu cầu phát triển KT - XH của đất nước.

3.2.6. Hoàn thiện các quy định về công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Có thể nói các quy định về công bố công khai QH, KHSDD hiện hành tương đối phù hợp, giúp cho người dân dễ dàng tiếp cận thông tin về QH, KHSDD để có định hướng sử dụng đất hợp lý. Pháp luật quy định khá đầy đủ và chi tiết tuy nhiên lại chưa có phương thức hữu hiệu để đảm bảo chắc chắn người dân tiếp cận và nắm bắt thông tin thuận lợi, nhanh chóng. Thực tế, việc công khai hóa QH, KHSDD đã được xét duyệt tại một số địa phương còn chậm và mang tính hình thức. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng khiếu nại, tranh chấp về đất đai. Vì vậy, để giúp người sử dụng đất và các chủ thể liên quan có thể tiếp cận các thông tin về QH, KHSDD một cách thuận tiện, dễ dàng và nhanh chóng nhất thì nên quy định công bố công khai QH, KHSDD đất cấp trên tại trụ sở cơ quan và công thông tin điện tử của UBND cấp mình.

3.2.7. Hoàn thiện các quy định về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Hiện nay, QH, KHSDD ở một số địa phương có chất lượng kém, hiệu quả thấp, không có tính khả thi. QH, KHSDD sau khi được tổ chức xây dựng với rất nhiều chi phí nhưng nó lại không được thực hiện. “Quy hoạch treo” đang trở thành vấn đề nóng của xã hội. Để nâng cao chất lượng QH, KHSDD không thể thiếu vai trò của các nhà chuyên môn như một số quốc gia gọi là “đội quy hoạch”, “nhà quy hoạch”, “trung tâm quy hoạch”. Pháp luật QH, KHSDD ở Việt Nam hiện hành chưa chính thức hóa địa vị pháp lý của nhóm chủ thể này trong công tác quy hoạch.

Thứ hai, để đảm bảo tính hiệu quả cho QH, KHSDD, pháp luật cần nhấn mạnh vai trò của Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc kiểm tra việc thực hiện các chỉ tiêu sử dụng đất trong QH, KHSDD cấp quốc gia, cấp tỉnh và giám sát các địa phương, các Bộ, các ngành để tránh tình trạng sử dụng đất trái mục đích, trái quy hoạch. Pháp luật QH, KHSDD cũng cần có những quy định để khuyến khích các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư tham gia vào xây dựng và giám sát việc thực hiện QH, KHSDD; tăng cường sự phối hợp đồng bộ của các cấp, các ngành, các địa phương để thực hiện QH, KHSDD được tốt nhất.

Đặc biệt, pháp luật QH, KHSDD cần quy định chế tài xử phạt đối với các vi phạm pháp luật trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện QH, KHSDD. Ví dụ, đối với vấn đề “quy hoạch treo” thì phải tiến hành đánh giá việc không thực hiện QH, KHSDD đó là do khâu lập, thẩm định hay điều chỉnh quy hoạch để từ đó đưa ra các chế tài cụ thể đối với chủ thể tham gia quan hệ QH, KHSDD. Việc quy định trách nhiệm cụ thể cho các Bộ, ngành trong xây dựng và thực hiện QH, KHSDD cần theo hướng quy định thực quyền. Cơ quan nào thực hiện các công việc đó thì gắn với trách nhiệm của họ đối với hiệu quả công việc mà họ thực hiện.

Những hành vi vi phạm pháp luật QH, KHSDD đất diễn ra khá phổ biến ở các địa phương như xây dựng trái phép trên đất đã quy hoạch, chuyển mục đích sử dụng đất trái quy hoạch, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất không đúng với quy hoạch,... Tuy nhiên, việc kiểm tra, phát hiện để xử lý kịp thời lại chưa được chú trọng. Cần bổ sung những quy định, những chế tài đủ mạnh để xử lý các vi phạm pháp luật về QH, KHSDD. Ngoài việc chịu các trách nhiệm pháp lý do pháp luật quy định thì đối tượng vi phạm còn phải bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả do hành vi vi phạm quy hoạch gây ra như: Đối với cơ quan quản lý vi phạm thì cần tuyên bố hủy bỏ quy hoạch trong trường hợp quy hoạch đã được công bố; đối với cơ quan, cá nhân vi phạm thì phải bồi thường cho người sử dụng đất bị ảnh hưởng tiêu cực do hành vi vi phạm quy hoạch gây ra,...

3.3. Một số giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An

Để đảm bảo cho việc thực hiện pháp luật QH, KHSDD, cần phải dựa trên phương hướng, mục tiêu phát triển KT - XH của thành phố là “*Xây dựng thành phố Vinh trở thành Trung tâm kinh tế - văn hóa của vùng Bắc Trung Bộ*” và quan điểm

sử dụng đất đến năm 2020 của thành phố Vinh là sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả, hợp lý và bền vững trên cơ sở ưu tiên dành quỹ đất cho phát triển hệ thống hạ tầng cơ sở và đô thị; khai thác khoa học, hợp lý và sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả quỹ đất đai; khai thác sử dụng đất phải đảm bảo bền vững gắn liền với việc bảo vệ môi trường và phát triển KT - XH gắn với củng cố an ninh, quốc phòng. Từ phương hướng, mục tiêu phát triển KT - XH và quan điểm sử dụng đất đến năm 2020 của thành phố Vinh, từ thực trạng điều chỉnh pháp luật QH, KHSDĐ, thực tiễn thực hiện pháp luật QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh, ngoài việc đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật QH, KHSDĐ, tác giả luận văn đề xuất một số giải pháp nhằm đảm bảo cho việc thực hiện pháp luật QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An như sau:

3.3.1. Giải pháp về chính sách, pháp luật

Luật đất đai năm 2013 được Quốc hội thông qua ngày 29/11/2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành như Nghị định số 43/2014/NĐ – CP,... đã đánh dấu những đổi mới về pháp luật đất đai nói chung và pháp luật về QH, KHSDĐ nói riêng. Để sớm đưa Luật đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đi vào cuộc sống, đáp ứng các yêu cầu phát triển KT - XH thì UBND tỉnh Nghệ An cũng như UBND thành phố Vinh cần tiếp tục cụ thể hóa các điều khoản của Luật Đất đai, các văn bản của Trung ương như ban hành Quyết định hướng dẫn cụ thể, chi tiết tất cả các nội dung về QH, KHSDĐ về trình tự, thủ tục lập QH, KHSDĐ; trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan ban ngành trong xây dựng và thực hiện QH, KHSDĐ; cách thức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong công tác lập QH, KHSDĐ; các hình thức công bố QH, KHSDĐ của tỉnh Nghệ An và QH, KHSDĐ của thành phố Vinh; các hình thức tổ chức kiểm tra giám sát trong quá trình lập và thực hiện QH, KHSDĐ; cách thức tổ chức tuyên truyền về pháp luật QH, KHSDĐ,...

Bên cạnh đó, để nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật QH, KHSDĐ, UBND thành phố Vinh cần ban hành các cơ chế chính sách đảm bảo việc thực hiện như chính sách hỗ trợ, bồi thường thỏa đáng để có thể khai hoang, tăng vụ bù sản lượng do mất đất trồng lúa; chính sách về khuyến khích sử dụng tiết kiệm diện tích đất nghĩa trang, nghĩa địa bằng cách quy tập và quy hoạch nghĩa trang, nghĩa địa; chính sách về chuyển các cơ sở sản xuất kinh doanh trong khu dân cư vào các khu, cụm công nghiệp;

chính sách ưu tiên để đón trước các công nghệ tiên tiến, hiện đại trong đầu tư xây dựng cơ bản; tạo mọi điều kiện về thủ tục, về những điều kiện có thể đảm bảo nhằm có thể thu hút vốn đầu tư của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước,...

3.3.2. Giải pháp về công tác quản lý

Các cấp, các ngành trong quá trình quản lý và sử dụng đất phải nghiêm chỉnh chấp hành Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành về QH, KHSDD. UBND thành phố Vinh tổ chức thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật QH, KHSDD về việc lấy ý kiến đóng góp của nhân dân, về việc công bố công khai QH, KHSDD để cho các tổ chức, cá nhân được biết. Các cơ quan có thẩm quyền cần thực hiện nghiêm túc QH, KHSDD đã được phê duyệt nhằm đảm bảo tính thống nhất, liên tục trong việc quản lý, sử dụng đất theo đúng quy hoạch và pháp luật. Lấy quy hoạch làm căn cứ để kế hoạch hóa việc sử dụng đất của các cấp, các ngành... Các nhu cầu sử dụng đất chỉ được giải quyết theo QH, KHSDD tại Luật Đất đai hiện hành. Khi có biến động lớn về nhu cầu sử dụng đất thì phải thực hiện việc điều chỉnh, bổ sung QH, KHSDD cho phù hợp với yêu cầu phát triển KT - XH trước khi thực hiện việc thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất,...

Đồng thời, tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện QH, KHSDD; kiên quyết xử lý các trường hợp vi phạm QH, KHSDD đã được cấp thẩm quyền phê duyệt. Thường xuyên kiểm tra tiến độ đầu tư dự án và thu hồi các dự án chậm triển khai.

3.3.3. Giải pháp về kinh tế - tài chính

Căn cứ vào QH, KHSDD đã được phê duyệt, các cấp, các ngành ưu tiên bố trí kinh phí để thực hiện các công trình dự án, khắc phục tình trạng “*quy hoạch treo*”. Đồng thời, tăng cường kêu gọi vốn đầu tư của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội có liên quan đến QH, KHSDD. Bên cạnh đó, huy động tối đa các nguồn vốn cho sản xuất và xây dựng cơ sở hạ tầng từ vốn ngân sách, vốn của các doanh nghiệp, vốn liên doanh liên kết, vốn đầu tư của nước ngoài, vốn tự có của nhân dân. Đầu tư cho việc xây dựng các tư liệu phục vụ QH, KHSDD. Ứng dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất và phát triển các lĩnh vực trong đó chú trọng công tác quản lý của ngành Tài nguyên và Môi trường.

3.3.4. Giải pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai, đặc biệt là pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Một trong những nguyên nhân vi phạm pháp luật về QH, KHSDĐ là do nhận thức của người dân còn hạn chế, họ không hiểu biết rõ về các quy định của pháp luật đất đai. Vì vậy, để pháp luật QH, KHSDĐ được đảm bảo thực hiện thì cần phải tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục kiến thức pháp luật đất đai, đặc biệt là pháp luật về QH, KHSDĐ. Từ đó mới tạo được sự đồng thuận từ phía người dân đối với công tác QH, KHSDĐ, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật QH, KHSDĐ. Trước tiên, cần thay đổi nhận thức của người dân thông qua việc đẩy mạnh tuyên truyền về vai trò, tầm quan trọng của QH, KHSDĐ và phổ biến, giáo dục kiến thức pháp luật đất đai, các quy định về QH, KHSDĐ bằng các phương tiện truyền thông như báo viết, báo nói,... bằng các cuộc thi được tổ chức tại cơ sở, lồng ghép vào các chương trình văn hóa, văn nghệ, các cuộc thi sáng tác tranh, thơ, văn,... Thông qua đó, truyền tải tới người dân vai trò, tầm quan trọng của đất đai, của QH, KHSDĐ và nâng cao ý thức chấp hành pháp luật đất đai. Đồng thời, cần tổ chức đào tạo, nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn cho cán bộ quản lý đất đai về công tác xây dựng và thực hiện QH, KHSDĐ thông qua các chương trình hội thảo, các lớp bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ, các cuộc thi, chương trình, hội diễn văn nghệ,...

3.3.5. Giải pháp khoa học - công nghệ, bảo vệ môi trường

Tăng cường đầu tư trong việc ứng dụng những tiến bộ kỹ thuật, công nghệ tiên tiến trong công tác quản lý đất đai như kỹ thuật công nghệ số trong thống kê, đo đạc lập bản đồ địa chính, quản lý hồ sơ địa chính, lập bản đồ QH, KHSDĐ. Bởi vì đây là những công việc việc đòi hỏi nghiệp vụ chuyên môn cao và sự phân tích tổng hợp kiến thức về tự nhiên, kinh tế, xã hội và cả chính trị. Thực tiễn cho thấy chúng ta lập QH, KHSDĐ không dựa trên công tác thực định nhiều mà chủ yếu là do giấy tờ được tổng kết trong nhiều năm và những báo cáo hàng năm của các cấp, ngành. Chính vì vậy nên những bản quy hoạch của chúng ta vẫn chưa thực sự có được một nền tảng khoa học vững chắc.

Theo tác giả tìm hiểu kinh nghiệm ở Úc, một bài học to lớn của họ chính là việc đưa những ứng dụng khoa học công nghệ vào công việc này. Việc ứng dụng khoa học kỹ thuật tiên tiến vừa góp phần làm giảm kinh phí lại vừa đảm bảo yếu tố thực định trong mỗi bản dự thảo quy hoạch sử dụng đất. Công nghệ của họ không

chỉ dừng ở chức năng sao lưu số liệu mà còn có khả năng phân tích và kiểm tra tính phù hợp của các phương án sử dụng đất đối với từng thửa đất trên cơ sở những số liệu đã được cụ thể hóa ở bản đồ điện tử. Vì thế, việc lựa chọn một phương án sử dụng đất sẽ trở nên dễ dàng và chính xác hơn. Những phương án sử dụng đất sẽ được tính toán cụ thể để không những phù hợp với những điều kiện tự nhiên, điều kiện kinh tế - xã hội của mảnh đất mà còn phù hợp với cả cảnh quan chung. Với phương án sử dụng đất được đánh giá tốt nhất, các nhà lập quy hoạch trên cơ sở quy hoạch tổng thể và quy hoạch phát triển từng ngành nghề, lựa chọn những dự án phù hợp đưa vào quy hoạch sử dụng đất, như vậy khắc phục ngay từ đầu yếu tố treo của bản quy hoạch đó.

Ở nước ta trong thời gian qua, bước đầu cũng đã có những chú ý nhất định đến vấn đề này. Chúng ta đã có những dự án để ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào công tác quy hoạch sử dụng đất, đó là công nghệ hệ thống tin địa lí GIS (Geographycal Information System), đó là công nghệ thu nhận thông tin về các vật, vùng hay hiện tượng nào đó qua việc xử lí số liệu sử dụng thiết bị quan sát từ xa. Tuy nhiên, cho đến nay công nghệ GIS mới chỉ được sử dụng trong các phòng nghiên cứu để quản lí, phân tích và xử lí những dữ liệu địa lí mà chưa được ứng dụng nhiều trên thực tiễn. Thêm nữa, những công nghệ đó mới chỉ dừng lại ở mức độ tổng hợp và phân tích những dữ liệu về địa lí, mới chỉ phục vụ cho mặt tự nhiên, cho mặt kỹ thuật mà chưa được ứng dụng trong việc quản lí và đánh giá những chỉ tiêu kinh tế - xã hội của một vùng, một thửa đất. Vì thế, để nâng cao và đảm bảo hiệu quả công tác QH, KHSDĐ, cần coi việc đầu tư trang thiết bị máy móc và ứng dụng kỹ thuật là một trong những yêu cầu bắt buộc.

Đồng thời, việc bảo vệ tài nguyên, môi trường gắn liền với khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm tài nguyên đất là một nhiệm vụ quan trọng. Vì vậy, để thực hiện công tác bảo vệ môi trường kết hợp với hoạt động QH, KHSDĐ cần tăng cường công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường; tăng cường quản lý việc thực hiện đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư trên địa bàn, thường xuyên kiểm tra giám sát hoạt động bảo vệ môi trường của các cơ sở sản xuất kinh doanh, đối với các khu công nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh mới cần quy hoạch, thiết kế và xây dựng cơ sở hạ tầng tiêu thoát, xử lý nước thải, nước mưa, đường sá, cây xanh phù hợp với quy hoạch chung của thành phố.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Nghiên cứu chương 3 - “*Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đảm bảo thực hiện pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An*” đã đạt được một số kết quả như sau:

Thứ nhất, tác giả đã đưa ra một số phương hướng cho việc hoàn thiện pháp luật về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đó là: Đảm bảo những quan điểm cơ bản về xây dựng pháp luật đất đai của Đảng và Nhà nước trên cơ sở đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; xây dựng pháp luật QH, KHSDĐ góp phần ổn định chính trị, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế; đồng thời đảm bảo QH, KHSDĐ là công cụ định hướng chiến lược cho Nhà nước để thực hiện công tác quản lý đất đai và đảm bảo quỹ đất nông nghiệp, bảo vệ môi trường để phát triển bền vững, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, cảnh quan thiên nhiên, giữ gìn và phát huy bản sắc dân tộc.

Thứ hai, từ các phương hướng trên, tác giả Luận án đưa ra một số giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về QH, KHSDĐ như ban hành Luật quy hoạch để đồng bộ, thống nhất QH, KHSDĐ với các hệ thống quy hoạch, kế hoạch khác; đề xuất giải pháp hoàn thiện quy định về hệ thống QH, KHSDĐ; các quy định về lập QH, KHSDĐ như nguyên tắc lập, nội dung lập, kỳ QH, KHSDĐ; các quy định về tổ chức lấy ý kiến, điều chỉnh, công bố, thực hiện QH, KHSDĐ.

Thứ ba, từ phương hướng, mục tiêu phát triển KT - XH và quan điểm sử dụng đất đến năm 2020 của thành phố Vinh, từ thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật QH, KHSDĐ, tác giả đề xuất một số giải pháp cụ thể nhằm đảm bảo thực hiện các quy định của pháp luật QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh như: Giải pháp về chính sách, pháp luật; giải pháp về công tác quản lý; giải pháp về kinh tế - tài chính; giải pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai và giải pháp khoa học - công nghệ, bảo vệ môi trường.

KẾT LUẬN

Công tác QH, KHSDĐ bắt đầu được luật định từ Luật đất đai năm 1987. Trong gần 30 năm, các quy định về QH, KHSDĐ không ngừng được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện, trở thành công cụ hữu hiệu để Nhà nước quản lý đất đai thống nhất, là một trong những biện pháp quan trọng để sử dụng đất đai hợp lý, hiệu quả và tiết kiệm. Việc nghiên cứu, đánh giá có tính hệ thống và toàn diện các quy định pháp luật về QH, KHSDĐ trên phương diện lý luận và từ góc nhìn thực tiễn thực hiện pháp luật QH, KHSDĐ tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An sẽ giúp góp phần hoàn thiện hệ thống lý luận về QH, KHSDĐ nói riêng và pháp luật đất đai nói chung; từ đó có sự nhận thức đúng đắn trong việc áp dụng các quy định của pháp luật nhằm làm cho QH, KHSDĐ phát huy tính hiệu quả. Qua quá trình nghiên cứu đề tài: ***“Pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ thực tiễn thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An”***, tác giả rút ra được một số kết luận sau:

1. Lần đầu tiên, khái niệm pháp lý về “quy hoạch sử dụng đất” và “kế hoạch sử dụng đất” được quy định tại khoản 2 và khoản 3 Luật đất đai năm 2013. Từ quy định này, tác giả đã phân tích các đặc điểm để nhận biết quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và nhấn mạnh vai trò của QH, KHSDĐ là công cụ để Nhà nước quản lý đất đai thống nhất, đảm bảo cho việc sử dụng đất được hợp lý, tiết kiệm, đảm bảo phát triển bền vững, nâng cao chất lượng sống cho cộng đồng,... Đồng thời, tác giả đã phân tích hệ thống QH, KHSDĐ gồm cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện, quốc phòng và an ninh; chỉ rõ mối quan hệ QH, KHSDĐ với các loại quy hoạch, kế hoạch khác đó là sự phù hợp và đồng bộ. Bên cạnh đó, tác giả nghiên cứu những vấn đề lý luận về pháp luật QH, KHSDĐ như sự cần thiết phải điều chỉnh QH, KHSDĐ bằng pháp luật, xây dựng khái niệm pháp luật QH, KHSDĐ. Trong pháp luật đất đai, QH, KHSDĐ bắt đầu được điều chỉnh từ Luật đất đai 1987 và từ đó đến nay, QH, KHSDĐ luôn là công cụ quản lý đất đai của Nhà nước được hiệu quả. Từ việc nghiên cứu các quy định về QH, KHSDĐ của một nước trên thế giới như Trung Quốc, Hàn Quốc, Hòa Kỳ, Cannada cho thấy không chỉ ở nước ta mà trên thế

giới, QH, KHSDD là một công cụ quan trọng của Nhà nước trong việc sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm.

2. Trong phạm vi luận văn, tác giả đã nghiên cứu các quy định của pháp luật về QH, KHSDD để từ đó chỉ ra những điểm mới của Luật đất đai năm 2013 so với Luật đất đai năm 2003, song song đó là chỉ ra những điểm bất cập của quy định pháp luật về vấn đề này. Đồng thời, để có thể đưa ra các phương án thực hiện pháp luật về QH, KHSDD hiệu quả, tác giả đã nghiên cứu thực tiễn thi hành pháp luật tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An. Từ đó nhận xét được các thuận lợi và khó khăn khi thi hành pháp luật QH, KHSDD tại thành phố Vinh, đưa ra nguyên nhân của các khó khăn, hạn chế đó.

3. Trên cơ sở nghiên cứu thực trạng các quy định pháp luật và thực trạng thi hành pháp luật QH, KHSDD tại thành phố Vinh nhận thấy chất lượng QH, KHSDD chưa cao, thiếu tính khả thi, tiến độ lập còn chậm, việc thực thi chưa thực sự hiệu quả do công tác kiểm tra, giám sát còn chưa được coi trọng,... Nhằm khắc phục các hạn chế, bất cập trên, pháp luật về QH, KHSDD cần phải hoàn thiện hơn nữa, đồng thời, các cơ quan nhà nước và các chủ thể sử dụng đất phải có trách nhiệm thực hiện nghiêm túc quy định pháp luật về QH, KHSDD, đảm bảo thực hiện pháp luật bằng một số giải pháp như giải pháp cơ chế, giải pháp kinh tế - tài chính; giải pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; giải pháp khoa học - công nghệ và bảo vệ môi trường.

Trên đây là toàn bộ nội dung luận văn tốt nghiệp với đề tài: ***“Pháp luật quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất từ thực tiễn thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An”***. Tác giả mong rằng luận văn sẽ đóng góp một phần vào việc hoàn thiện pháp luật QH, KHSDD và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật QH, KHSDD trong thực tiễn.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Cán sự Đảng Chính phủ (2012), Tờ trình số 86 TTTr/BCSĐCP ngày 17/03/2012, *Báo cáo tổng kết thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.*
2. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 48-NQ-TW về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến 2020*, Hà Nội.
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2004), *Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT ngày 01/11/2004 của Bộ TN&MT hướng dẫn lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.*
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2009), *Thông tư số 19/2009/TT-BTNMT ngày 02/11/2009 của Bộ TN&MT quy định chi tiết lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.*
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT ngày 02/06/2014 của Bộ TN&MT quy định chi tiết việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.*
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06/09/2012 về tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai.*
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý và pháp luật đất đai.*
8. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2013), *Tờ trình về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Đất đai.*
9. Bộ Tư pháp (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa - Nxb. Tư pháp.
10. Chính phủ (2001), *Nghị định số 68/2001/NĐ-CP ngày 01/10/2001 của Chính phủ về quy hoạch sử dụng đất.*

11. Chính phủ (2004), *Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003*.
12. Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai 2013*.
13. Chính phủ (2014), *Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai*.
14. Đỗ Việt Cường (2014), *Những sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 2013 về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*, Tạp chí Luật học, (Đặc san 11/2014), tr. 3-11.
15. Nguyễn Tiến Dũng (2007), *Những vấn đề cơ bản về thực trạng và hoàn thiện quy hoạch sử dụng đất đai ở nước ta từ nay đến năm 2020*, Kỷ yếu Hội thảo quy hoạch đất, ngày 24/8/2007, Hà Nội.
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần XI*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Nghị quyết 19-NQ/TW - Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) 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*.
18. Đặng Hồng Đế (2011), *Giới thiệu về quy hoạch sử dụng đất của Trung Quốc*, Viện Điều tra quy hoạch đất đai Trung Quốc, tháng 6/2011, Biên dịch: Tôn Gia Huyền.
19. Phạm Kim Giao (2000), *Quy hoạch vùng*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.
20. Hà Minh Hòa (2007), *Một số phương hướng hoàn thiện phương pháp quy hoạch sử dụng đất*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học về Quy hoạch sử dụng đất ngày 24/8/2007.
21. Hội đồng Bộ trưởng, *Nghị định số 30/HĐBT ngày 03/03/1987 quy định trách nhiệm giữa các cấp, các ngành trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*.
22. Hà Minh Hòa (2007), *Một số phương hướng hoàn thiện phương pháp quy hoạch sử dụng đất*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học về quy hoạch sử dụng đất.

23. Lương Nhân Hòa (2012), *Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất - Thực trạng và kiến nghị*, Luận văn thạc sỹ luật học, Học viện Khoa học xã hội.
24. Nguyễn Quang Học (2006), *Nâng cao hiệu quả quy hoạch sử dụng đất*, Tài nguyên và môi trường.
25. Tôn Gia Huyền (2011), *Quy hoạch sử dụng đất Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa và hội nhập*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
26. Tôn Gia Huyền (2011), *Mấy vấn đề nhận thức đối với công tác quy hoạch sử dụng đất đai*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học về quy trình xây dựng và thực hiện Quy hoạch sử dụng đất cấp cơ sở của Hội khoa học đất Việt Nam.
27. Tôn Gia Huyền, Nguyễn Đình Bồng (2006), *Quản lý đất đai và thị trường bất động sản*, Nxb Bản đồ, Hà Nội.
28. Nguyễn Thị Nga (2015), *Hỏi đáp Luật Đất đai*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
29. Nguyễn Hữu Ngữ (2012), *Bài giảng Quy hoạch sử dụng đất*, Trường Đại học Nông lâm - Huế.
30. Lê Thị Phúc (2014), *Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất qua thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên Huế*, Luận án tiến sỹ luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
31. Quốc hội (1980), *Hiến pháp năm 1980*.
32. Quốc hội (1992), *Hiến pháp năm 1992*.
33. Quốc hội (2013), *Hiến pháp năm 2013*.
34. Quốc hội (1987), *Luật Đất đai năm 1987*.
35. Quốc hội (1993), *Luật Đất đai năm 1993*.
36. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai năm 2003*.
37. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai năm 2013*.
38. Sở Tài nguyên và Môi trường (2016), *Tờ trình số 1980/TTr-STNMT ngày 25 tháng 4 năm 2016 về việc phê duyệt kế hoạch sử dụng đất năm 2016 của thành phố Vinh*.
39. Nguyễn Thảo (2013), “*Kinh nghiệm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của một số nước trên thế giới*”, <http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201309/kinh-nghiem-ve-quy-hoach-ke-hoach-su-dung-dat-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-292217/>, cập nhật 10/05/2016.

40. Chu Văn Thịnh (2007), *Nhìn lại công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở nước ta trong 10 năm qua*, Kỷ yếu Hội thảo Khoa học về quy hoạch đất, ngày 24/8/2007, Hà Nội.
41. Đặng Trung Thuận và Đặng Trung Tú (2007), *Vấn đề môi trường trong quy hoạch sử dụng đất*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học về Quy hoạch sử dụng đất, ngày 24/8/2007, Hà Nội.
42. PGS.TS Lê Quang Trí (2005), *Giáo trình quy hoạch sử dụng đất đai*, Tài liệu soạn thảo theo FAO.
43. Trung tâm Từ điển học (2007), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.
44. Trường Đại học Luật Hà Nội (2013), *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. CAND, Hà Nội.
45. Trường Đại học Nông nghiệp I Hà Nội (2008), *Giáo trình quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội*, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
46. Trần Văn Tuấn, Mẫn Quang Huy (2011), *Đề xuất một số định hướng sửa đổi luật đất đai về quy hoạch sử dụng đất*, Hội thảo về sửa đổi luật đất đai, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.
47. UBND thành phố Vinh (2008), *Báo cáo Thuyết minh tổng hợp quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2015*.
48. UBND thành phố Vinh (2015), *Báo cáo Thuyết minh tổng hợp kế hoạch sử dụng đất năm 2016*.
49. UBND tỉnh Nghệ An (2016), *Quyết định số 352/QĐ-UBND về việc phê duyệt kế hoạch sử dụng đất năm 2016 của thành phố Vinh*.
50. Nguyễn Thị Vòng (2007), *Hiệu quả sử dụng đất và cách tiếp cận để lựa chọn phương án quy hoạch sử dụng đất*, Kỷ yếu hội thảo về Quy hoạch sử dụng đất.
51. <http://www.vietnamplus.vn/luat-dat-dai-sua-doi-nhieu-diem-moi-van-con-venh/238127.vnp>, cập nhật ngày 08/01/2014.
52. <http://tintucnghean.com/?detail=9713&lang=3&UBND-thanh-pho-vinh-cong-bo-cong-khai-quy-hoach-su-dung-dat-den-nam-2020>, cập nhật ngày 20/05/2010.

53. <http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201309/kinh-nghiem-ve-quy-hoach-ke-hoach-su-dung-dat-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-292217/>, cập nhật ngày 05/09/2013.
54. <http://vinhcity.gov.vn/?detail=33746/day-nhanh-tien-do-lap-ke-hoach-su-dung-dat-nam-2015>, cập nhật ngày 04/11/2014.
55. <http://tcdcpl.moj.gov.vn>

PHỤ LỤC

Kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất năm 2015 của thành phố Vinh

STT	Chỉ tiêu sử dụng đất	Mã	Diện tích kế hoạch được duyệt (ha)	Kết quả thực hiện		
				Diện tích tính đến 31/12/2015 (ha)	So sánh	
					Tăng (+), giảm (-) (ha)	Tỷ lệ (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)*100 %
1	Đất nông nghiệp	NNP	4.481,80	4.765,92	284,12	106,34
2	Đất phi nông nghiệp	PNN	5.894,95	5.581,47	-313,47	94,68
3	Đất chưa sử dụng	CSD	130,31	152,56	22,25	117,08

(Nguồn: Báo cáo kế hoạch sử dụng đất năm 2016, thành phố Vinh

