

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

---

NGUYỄN THỊ THANH THỦY

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ  
CÔNG TRÌNH THỦY LỢI TỪ THỰC TIỄN  
TỈNH QUẢNG NAM**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI, năm 2017**

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

---

NGUYỄN THỊ THANH THỦY

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ  
CÔNG TRÌNH THỦY LỢI TỪ THỰC TIỄN  
TỈNH QUẢNG NAM**

**Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính  
Mã số: 60.38.01.02**

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:  
PGS.TS. BÙI THỊ ĐÀO**

**HÀ NỘI, năm 2017**

## LỜI CAM ĐOAN

*Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi.*

*Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong luận văn đảm bảo độ tin cậy, chính xác và trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn này chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.*

Tác giả luận văn

Nguyễn Thị Thanh Thủy

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI</b> .....	8
1.1. Khái quát chung về công trình thủy lợi và bảo vệ công trình thủy lợi .....	8
1.2. Những vấn đề lý luận chung về quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi .....	9
<b>CHƯƠNG 2. THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CÔNG TÁC BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI Ở TỈNH QUẢNG NAM</b> .....	30
2.1. Những yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam .....	30
2.2. Thực trạng pháp luật của quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi.....	36
2.3. Thực trạng quản lý nhà nước về công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam.....	44
2.4. Đánh giá thực tiễn quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi tỉnh Quảng Nam.....	59
<b>CHƯƠNG 3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI</b> .....	69
3.1. Định hướng phát triển quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi .....	69
3.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi .....	70
<b>KẾT LUẬN</b> .....	79

## **DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT**

Bộ NN và PTNT : Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn  
Sở NN và PTNT : Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn  
UBND : Ủy ban nhân dân

## DANH MỤC CÁC BẢNG

Số hiệu bảng	Tên bảng	Trang
Bảng 2.1.	Các dự án sửa chữa, nâng cấp các công trình thủy lợi lớn ở Quảng Nam năm 2016	50
Bảng 2.2.	Bảng thống kê một số các hoạt động điển hình được cấp phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi năm 2016 tại tỉnh Quảng Nam	54
Bảng 2.3.	Bảng thống kê số vụ vi phạm xả thải vào công trình thủy lợi tại Hồ Phú Ninh – Quảng Nam năm 2016	58

# MỞ ĐẦU

## 1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong quá trình phát triển nông nghiệp nói riêng và phát triển kinh tế - xã hội nói chung, công tác thủy lợi luôn chiếm vai trò quan trọng và nhận được sự quan tâm đầu tư từ phía Nhà nước cũng như sự đóng góp công sức từ phía nhân dân. Trong nhiều thập kỷ qua, cùng với tiến trình phát triển kinh tế - xã hội dài lâu, Đảng, Nhà nước và nhân dân đã không ngừng đầu tư xây dựng nhiều hệ thống công trình thủy lợi kiên cố, hình thành nên những cơ sở hạ tầng quan trọng phục vụ đa mục đích cho ngành nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, điều tiết lũ, ngăn mặn, giữ ngọt, phát điện, giao thông, du lịch... Ở lĩnh vực nông nghiệp nói riêng, việc quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi là biện pháp hàng đầu nhằm ổn định sản xuất, nâng cao năng suất, sản lượng cây trồng, đảm bảo an ninh lương thực, góp phần xóa đói giảm nghèo ở nông thôn. Hầu hết những hoạt động về thủy lợi chủ yếu nhằm khai thác mặt lợi của nước và hạn chế tác hại của chính nguồn nước gây ra đã không chỉ mang lại hiệu quả kinh tế mà còn mang ý nghĩa chính trị - xã hội sâu sắc, góp phần tạo thành tựu to lớn trong quá trình xây dựng và phát triển từ khi đất nước giành độc lập thống nhất đến nay.

Việt Nam là quốc gia đang phát triển, đi lên từ sản xuất nông nghiệp. Vì vậy, công tác thủy lợi nói chung và vấn đề quản lý, khai thác và bảo vệ hệ thống công trình thủy lợi nói riêng là phương thức quan trọng trong hoạt động hỗ trợ, thúc đẩy mạnh mẽ sản xuất nông nghiệp và phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Công tác thủy lợi là biện pháp điều hòa giữa yêu cầu về nước với lượng nước đến của thiên nhiên trong khu vực nhằm khai thác, sử dụng và bảo vệ các nguồn nước, đồng thời hạn chế những thiệt hại do nước gây ra. Tuy nhiên, cho đến nay, khái niệm hệ thống công trình thủy lợi và các hoạt động liên quan về thủy lợi cũng mới chỉ được quy định ở mức độ Pháp lệnh và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật mà chưa có một văn bản Luật nào có tính pháp lý cao quy định toàn diện các nội dung của công tác thủy lợi. Từ đó dẫn đến hiệu quả hoạt động của các hệ thống công trình thủy lợi

chưa tương xứng với tiềm năng và năng lực thiết kế mà nguyên nhân chính được cho là do cơ chế quản lý nhà nước về thủy lợi.

Thực tiễn thi hành pháp luật về thủy lợi rất phức tạp, lại chưa được điều chỉnh thống nhất giữa các văn bản pháp quy đã làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước về thủy lợi. Hơn nữa, xuất phát từ đặc thù nghề nghiệp cá nhân, bản thân tác giả đang công tác trong ngành thủy lợi cũng nhận thấy được hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi tại tỉnh Quảng Nam đã và đang bộc lộ những hạn chế trong công tác ban hành, tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật cũng như trong sự phối hợp giữa các cơ quan, ban, ngành tham gia và bảo đảm thực hiện hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi triển khai trên thực tế. Tình hình đó đặt ra yêu cầu cơ bản, cấp thiết phải có những quy định pháp luật và cơ chế quản lý về thủy lợi phù hợp nhằm đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh xây dựng nền kinh tế thị trường của đất nước. Vì những lý do trên, việc nghiên cứu đề tài luận văn: *“Quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi từ thực tiễn tỉnh Quảng Nam”* mang ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc nhằm đi sâu tìm hiểu, đánh giá đúng thực trạng và giải quyết những vướng mắc, tìm ra giải pháp để bảo đảm và tăng cường hoạt động quản lý nhà nước về công tác bảo vệ công trình thủy lợi để đáp ứng yêu cầu thực tiễn trong sản xuất và trong giai đoạn hội nhập hiện nay.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

*Tình hình nghiên cứu ngoài nước:*

Khi nghiên cứu đề tài, học viên chưa tìm thấy công trình, tài liệu nước ngoài nghiên cứu liên quan đến nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi; hầu hết hoạt động tưới tiêu, duy tu và bảo dưỡng công trình, máy móc, bảo vệ nguồn nước ở nước ngoài đều do các tổ chức phi chính phủ thực hiện theo công nghệ hiện đại hoặc hoạt động tư nhân theo hình thức trang trại, hộ gia đình và chịu sự điều chỉnh không nhiều bởi hệ thống quản lý nhà nước. Dù vậy, bảo vệ công trình thủy lợi luôn là hoạt động cần thiết đối với quốc gia có nền nông nghiệp hiện đại hoặc hoạt động tư nhân theo hình thức trang trại, hộ gia đình và chịu sự điều chỉnh không nhiều bởi hệ



thống quản lý nhà nước. Dù vậy, bảo vệ công trình thủy lợi luôn là hoạt động cần thiết đối với mỗi quốc gia, đặc biệt là quốc gia có nền nông nghiệp phát triển như ở Việt Nam. Qua quá trình tìm hiểu, học viên nắm được một số tài liệu nghiên cứu có liên quan đến lĩnh vực thủy lợi như sau:

- Tài liệu “Managing water for weed control in rice” (tạm dịch là “Quản lý nguồn nước trong việc điều chỉnh tình trạng cỏ dại ăn sâu vào lúa”) của đồng tác giả Williams, S. R. Roberts, J. E. Hill, S. C. Scardaci, and G. Tibbits – những nhà nghiên cứu khoa học của Viện khoa học thực vật ở Mỹ.

- Tài liệu “Irrigation in Africa in figures – AQUASTAT Survey” (tạm dịch là “Thủy lợi ở Châu Phi trên từng con số - Cuộc điều tra của AQUASTAT”) năm 2005 của Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực Liên hợp quốc.

- Tài liệu “Overview: Irrigation management research - Old themes, new contexts, International Journal of Water Resources Development” (tạm dịch là “Nhìn lại việc nghiên cứu về quản lý thủy lợi – viễn cảnh cũ, nội dung mới, Hội thảo quốc tế về Phát triển nguồn nước” của Bottrall năm 1995.

- Tài liệu “Governing maintenance provision in irrigation” (tạm dịch là “Quản lý và duy trì các điều khoản trong thủy lợi”) của Huppert, Svendsen, M. & Vermillion, D.L. năm 2001.

#### *Tình hình nghiên cứu trong nước:*

Ở Việt Nam, việc nghiên cứu vấn đề quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi cũng chưa được quan tâm rõ rệt, hoạt động nghiên cứu chủ yếu được thực hiện bởi sinh viên các trường đại học, cao đẳng thủy lợi hoặc các nhà nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực thủy lợi. Có thể điển hình một số công trình, tài liệu về quản lý thủy lợi trong nước có liên quan như sau:

- Đề tài: “Nghiên cứu mô hình quản lý thủy lợi hiệu quả và bền vững phục vụ nông nghiệp và nông thôn” của PGS.TS. Đoàn Thế Lợi, Trung tâm khảo sát, nghiên cứu, tư vấn môi trường biển - Viện cơ học, Viện Khoa học và Công nghệ Việt Nam từ năm 2006 – 2008.

- Tài liệu “Quản lý thực hiện dự án ODA thủy lợi” của PGS. TS. Nguyễn Văn

Tỉnh, Ban quản lý Trung ương các dự án thủy lợi thuộc Bộ Nông nghiệp và PTNT năm 2012.

- Đề tài tốt nghiệp: “Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về chất lượng tại các công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh” của Nguyễn Văn Hiệp, trường Đại học Thủy lợi do PGS. TS. Đinh Tuấn Hải hướng dẫn năm 2016.

- Đề tài tốt nghiệp: “Nghiên cứu đánh giá công tác quản lý chất lượng xây dựng công trình đê điều tại Ban Quản lý dự án Sở NN và PTNT Bắc Ninh” của Ngô Thị Xuân, trường Đại học Thủy lợi do PGS. TS. Lê Xuân Roanh hướng dẫn năm 2016

- Bài viết: “Nghiên cứu đề xuất mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi vùng đồng bằng sông Cửu Long” của TS. Đặng Ngọc Hạnh in trong Tạp chí Khoa học và Công nghệ Thủy lợi số 14 tháng 5 năm 2013.

- Bài viết: “Giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức quản lý hệ thống thủy lợi nội đồng cho vùng Bắc Trung Bộ” của PGS.TS. Trần Chí Trung in trong Tạp chí Khoa học và Công nghệ Thủy lợi số 24 tháng 12 năm 2014.

- Bài viết: “Quan điểm tiếp cận và bài học thực tiễn trong đổi mới thể chế quản lý thủy lợi ở Việt Nam” của ThS. Đinh Văn Đạo in trong Tạp chí Khoa học và Công nghệ Thủy lợi số 24 tháng 12 năm 2014.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

#### *3.1. Mục đích nghiên cứu*

Đề tài luận văn nhằm mục tiêu nghiên cứu lý luận và thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi tại một địa phương cụ thể nhằm cung cấp những luận cứ khoa học cho việc nghiên cứu tổng thể hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực này trên cả nước; từ đó, tìm ra những vấn đề còn tồn tại và đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật về thủy lợi, nâng cao chất lượng bảo vệ công trình thủy lợi nói riêng và chất lượng quản lý nhà nước nói chung.

#### *3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu*

Để thực hiện mục tiêu nghiên cứu tổng quát trên, luận văn tập trung giải quyết

các nhiệm vụ sau:

- Phân tích, làm sáng tỏ các cơ sở lý luận cơ bản của hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi;
- Đánh giá thực trạng việc ban hành các quy định pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi;
- Đánh giá tình hình thực tiễn, phát hiện các vấn đề đang tồn tại trong tổ chức và hoạt động của quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở địa phương Quảng Nam và cả nước;
- Đề xuất các giải pháp hoàn thiện hơn nữa vai trò của các cơ quan nhà nước trong ban hành cũng như thực hiện hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi, hoàn thiện các văn bản pháp luật về quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi nói riêng và quản lý nhà nước nói chung.

#### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

##### *4.1. Đối tượng nghiên cứu*

Luận văn nghiên cứu thực trạng hệ thống pháp luật, các quy định pháp luật và các văn bản pháp luật có liên quan đến lĩnh vực thủy lợi; nghiên cứu vai trò của các cơ quan nhà nước trong ban hành pháp luật và thực hiện quản lý về thủy lợi trên cả nước trong giai đoạn hiện nay.

Luận văn nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn quản lý nhà nước trong từng nội dung hoạt động về bảo vệ các công trình thủy lợi tại tỉnh Quảng Nam và bao quát hết cả nước; cũng như nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đúc kết từ một số quốc gia khác trong khu vực Đông Nam Á để học hỏi cùng phát triển.

##### *4.2. Phạm vi nghiên cứu*

Phạm vi về nội dung: Luận văn tập trung nghiên cứu trong phạm vi hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi và cơ chế quản lý của nhà nước về hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi trên cơ sở lý luận và thực tiễn, không đi sâu vào nghiên cứu hoạt động đầu tư phát triển, vận hành máy móc, khai thác nguồn lợi từ các công trình thủy lợi.

Phạm vi về thời gian: Luận văn nghiên cứu về hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trong khoảng thời gian từ năm 2011 đến nay.

Phạm vi về không gian: Luận văn nghiên cứu về thực trạng hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam lấy làm ví dụ điển hình; từ đó, nghiên cứu khái quát hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở Việt Nam.

## **5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

### *5.1. Phương pháp luận*

Luận văn được nghiên cứu trên cơ sở quan điểm của Đảng và Nhà nước về Nhà nước, pháp luật và yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

### *5.2. Phương pháp nghiên cứu*

Việc nghiên cứu đề tài dựa trên phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh, đối chiếu, tổng kết thực tiễn và tổng hợp tài liệu lưu trữ.

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

### *6.1. Ý nghĩa lý luận*

Luận văn làm rõ và phát triển cơ sở lý luận và một số vấn đề mới trong lĩnh vực thủy lợi, phân tích khái niệm, đặc điểm và nội hàm của quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi; vai trò, tầm quan trọng và các yếu tố tác động đến việc quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi; tổng hợp kinh nghiệm quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi từ các địa phương trong nước và một số quốc gia trên thế giới.

### *6.2. Ý nghĩa thực tiễn*

Luận văn nêu lên thực trạng quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi tại tỉnh Quảng Nam nhằm chỉ ra những ưu điểm, hạn chế và bất cập trong chính sách, pháp luật; làm rõ nguyên nhân chủ quan, khách quan để từ đó đề ra một số giải pháp nhằm nâng cao tính khả thi trong hoạt động quản lý, bảo vệ. Luận văn trước hết là cơ sở dữ liệu giúp tháo gỡ một số vướng mắc, bổ sung kiến thức trong hoạt động quản lý thực tiễn đối với công việc, ngành nghề thủy lợi; đồng thời, tạo điều kiện xây dựng luận cứ cho các hội thảo, diễn đàn, chương trình phát triển kinh tế - xã hội của ngành thủy lợi tại tỉnh Quảng Nam nói riêng và trên cả nước nói chung.

## **7. Cơ cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục, danh mục tài liệu tham khảo, luận văn được kết cấu thành ba chương, cụ thể:

*Chương 1.* Những vấn đề lý luận và pháp luật của quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi;

*Chương 2.* Thực tiễn quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam;

*Chương 3.* Phương hướng, giải pháp bảo đảm quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi.

# CHƯƠNG 1

## NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI

### 1.1. Khái quát chung về công trình thủy lợi và bảo vệ công trình thủy lợi

#### 1.1.1. Công trình thủy lợi

Theo định nghĩa của Từ điển tiếng Việt, thuật ngữ “thủy lợi” mang ý nghĩa là việc lợi dụng tác dụng của nước để tưới đất trồng cây và chống tác hại của nó; là công tác khơi ngòi, đắp đập, dẫn nước vào ruộng. Công trình thủy lợi là “*những công trình được xây dựng nhằm mục đích sử dụng nguồn nước và phòng chống thủy tai*” [20].

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 2 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001, khái niệm công trình thủy lợi được định nghĩa là “*công trình thuộc kết cấu hạ tầng nhằm khai thác mặt lợi của nước; phòng, chống tác hại do nước gây ra, bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái, bao gồm: hồ chứa nước, đập, cống, trạm bơm, giếng, đường ống dẫn nước, kênh, công trình trên kênh và bờ bao các loại*”. Định nghĩa này trong Dự thảo về Luật Thủy lợi vẫn mang nội dung tương tự nhưng được bổ sung chi tiết hơn hệ thống các công trình thủy lợi, bao gồm: “*hồ chứa nước, các khu chứa, trữ nước; đập; cống; trạm bơm; giếng; công trình lấp và xử lý nước; các hệ thống dẫn, chuyển nước và điều tiết nước; đê; kè; bờ bao và các công trình phụ trợ phục vụ quản lý, vận hành khai thác công trình thủy lợi*” [1]. Đây là khái niệm cơ bản được định nghĩa trên cơ sở liệt kê các công trình thủy lợi và vai trò sử dụng của những công trình đó.

Công trình thủy lợi là khái niệm nội hàm có trong công trình xây dựng. Đặc điểm để phân biệt công trình thủy lợi với các công trình xây dựng khác là công trình thủy lợi chịu sự tác động trực tiếp của nước dưới các hình thức tác động khác nhau: tác động cơ học hoặc tác động hóa học, lý học, sinh vật học... Có nhiều cách để phân loại hệ thống công trình thủy lợi dựa trên tiêu chí về chức năng sử dụng, về vật liệu xây dựng, về phương pháp thi công... Trong đó, theo tiêu chí phân loại cơ

bản nhất về chức năng sử dụng, công trình thủy lợi được phân thành các loại: công trình ngăn nước, công trình dẫn nước, công trình điều chỉnh dòng chảy và các công trình chuyên môn khác...

### ***1.1.2. Bảo vệ công trình thủy lợi***

Hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi được quy định riêng tại Chương 3 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001, nhưng cho đến nay, vẫn chưa có văn bản nào hình thành khái niệm chính thống để định nghĩa về hoạt động này. Theo cắt nghĩa của từ điển Tiếng Việt, “bảo vệ” có nghĩa là “*giữ gìn cho luôn được nguyên vẹn, không hư hỏng*”. Vì vậy, hoạt động “bảo vệ công trình thủy lợi” được hiểu cơ bản là tập hợp những hoạt động, công việc nhằm giữ gìn, đảm bảo và duy trì cho hoạt động bình thường của những công trình thủy lợi xây dựng với mục đích điều tiết, lấy nước, dẫn nước và phòng, chống lũ lụt, triều cường, ngập úng, sạt lở đất... được an toàn, không xảy ra hỏng hóc, trục trặc trong quá trình vận hành, khai thác sử dụng. Bảo vệ công trình thủy lợi là hoạt động đóng vai trò quan trọng luôn đi liền với hoạt động vận hành, khai thác công trình thủy lợi trong thực tiễn quản lý Nhà nước nhằm góp phần giữ an toàn sử dụng, phát huy tốt chức năng vận hành của hệ thống công trình thủy lợi, ổn định sản xuất nông nghiệp và phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

## **1.2. Những vấn đề lý luận chung về quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi**

### ***1.2.1. Khái niệm quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi***

Ở khía cạnh lý luận, tồn tại khá nhiều quan niệm, cách lý giải của một số tác giả, nhà nghiên cứu về “quản lý” và “nhà nước”. Theo đó, một số tác giả quan niệm quản lý là “sự tác động có mục đích của chủ thể quản lý đối với đối tượng quản lý” [22, tr.11]. Ở một cách nhìn khác, theo quan niệm xã hội học, quản lý được cho là “sự tác động chỉ huy, điều khiển, hướng dẫn các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người nhằm đạt tới mục tiêu đã đề ra”. “Nhà nước” hiện diện với tư cách là “một hình thái kinh tế - xã hội có tổ chức, có cấu trúc rộng lớn bảo đảm cho sự phát triển toàn diện của xã hội” [23]; và “quản lý” chính là một phần của xã hội

đó, tồn tại vì xã hội đó và đồng thời được hoàn thiện theo trình độ phát triển của xã hội đó.

Khái niệm “quản lý nhà nước” được sử dụng phổ biến trong đời sống và trong khoa học pháp lý, đặc biệt khái niệm này còn chính thức được ghi nhận trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam. Quản lý nhà nước là một dạng của quản lý xã hội, mang tính quyền lực nhà nước và sử dụng pháp luật làm công cụ chủ yếu để điều chỉnh hành vi, hoạt động của con người trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, do các cơ quan trong bộ máy nhà nước thực hiện nhằm ổn định trật tự và phát triển xã hội. Trong khoa học về nhà nước và pháp luật, khái niệm “quản lý nhà nước” được hiểu theo hai nghĩa. Theo nghĩa rộng, quản lý nhà nước được hiểu là hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước theo chức năng, nhiệm vụ của mình, bao gồm cả hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp. Còn theo nghĩa hẹp, “quản lý nhà nước” được hiểu hàm ý gắn liền với quyền hành pháp, gắn với hoạt động chấp hành – điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước. Theo cách hiểu này, khái niệm “quản lý nhà nước” tương đương với khái niệm “quản lý hành chính nhà nước” [22, tr.12]

Quản lý nhà nước được đề cập trong luận văn này cũng được hiểu là quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp, được thực hiện bởi tất cả các cơ quan hành chính nhà nước trên cơ sở từ hoạt động xây dựng kế hoạch, chính sách đến chỉ đạo – điều hành trực tiếp hoạt động của đối tượng bị quản lý và các biện pháp thanh tra, kiểm tra cần thiết đảm bảo hoạt động của đối tượng quản lý.

Như vậy, từ nội hàm những định nghĩa và cách hiểu trên, có thể rút ra định nghĩa khái niệm quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi theo nghĩa hẹp như sau:

*Quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi là hoạt động chỉ đạo – điều hành mang tính quyền lực nhà nước đối với công tác bảo vệ công trình thủy lợi của các cá nhân, tổ chức bảo vệ công trình thủy lợi, do hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền về lĩnh vực thủy lợi thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ được quy định trong pháp luật nhằm đạt được mục tiêu bảo đảm an toàn công trình*



*thủy lợi, ổn định trật tự xã hội, phát triển thủy lợi và phát triển ngành nông nghiệp.*

### ***1.2.2. Đặc điểm quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi***

Quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi là một trong những lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội đặt dưới sự điều chỉnh, quản lý của nhà nước; vì thế, hoạt động này mang những đặc điểm chung của quản lý nhà nước và đặc thù riêng của ngành thủy lợi:

Thứ nhất, đây là hoạt động chỉ đạo – điều hành mang tính quyền lực nhà nước đối với công tác bảo vệ công trình thủy lợi. Đối tượng của hoạt động quản lý nhà nước ở đây là của các cá nhân, tổ chức bảo vệ công trình thủy lợi trên lãnh thổ Việt Nam.

Thứ hai, chủ thể quản lý nhà nước của hoạt động này chủ yếu do hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền về lĩnh vực thủy lợi thực hiện thông qua hình thức, phương pháp quản lý hành chính nhà nước theo chức năng, nhiệm vụ được quy định trong pháp luật Việt Nam.

Thứ ba, là hoạt động quản lý coi pháp luật là công cụ chủ yếu để điều chỉnh hành vi, hoạt động của các cá nhân, tổ chức bảo vệ công trình thủy lợi nhằm đạt được mục tiêu bảo đảm an toàn công trình thủy lợi, ổn định trật tự xã hội, phát triển thủy lợi nói riêng và phát triển ngành nông nghiệp nói chung.

Thứ tư, các công trình thủy lợi đều được xây dựng trên các lòng sông, suối, kênh, rạch hay bãi bồi; khối lượng công trình thường lớn, điều kiện thi công không thuận lợi, chủ yếu dùng vật liệu địa phương, vật liệu tại chỗ nên công tác quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi từ cấp trung ương đến cấp địa phương khá phức tạp, khó khăn; mang tính chất thực tiễn, yếu tố kỹ năng và kinh nghiệm quản lý của con người thể hiện trên nền thực địa khá nhiều.

### ***1.2.3. Vai trò của quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi***

Đối với một đất nước có truyền thống phát triển nông nghiệp, thâm canh lúa nước từ lâu đời, hoạt động sản xuất nông nghiệp phụ thuộc hầu hết vào điều kiện tự nhiên, khí hậu như Việt Nam, thì hệ thống công trình thủy lợi đóng vai trò rất quan trọng trong việc điều tiết, chủ động về nước tưới, điều hòa giữa yêu cầu về nước và

lượng nước thiên nhiên, cung cấp nước kịp thời cho những khu vực hạn hán mất mùa do thiếu mưa kéo dài. Do đó, tồn tại một bộ máy làm nhiệm vụ quản lý ổn định việc hoạt động của các tổ chức, cá nhân tham gia công tác bảo vệ hệ thống công trình thủy lợi sẽ góp phần vào công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Riêng đối với ngành nông nghiệp quốc gia, việc quản lý tốt hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi sẽ giúp hệ thống công trình được vận hành thông suốt, hiệu quả, cung cấp nước tưới kịp thời cho mùa màng, cải tạo đất, tăng năng suất cây trồng, tạo điều kiện thay đổi cơ cấu nông nghiệp, giống loài cây trồng, vật nuôi, tăng giá trị tổng sản lượng lương thực trong khu vực.

Những năm gần đây, nhờ sự quan tâm và đầu tư thích đáng của Đảng và Nhà nước, ngành thủy lợi đã có những bước phát triển đáng kể góp phần tạo công ăn việc làm, nâng cao thu nhập cho người dân, giải quyết một số vấn đề xã hội, ổn định về kinh tế và chính trị cả nước. Công tác thủy lợi hoạt động thuận lợi giúp cải thiện môi trường và điều kiện sống của người dân, hạn chế hiện tượng sa mạc hóa, tạo ra cảnh quan mới và khắc phục tình trạng thiếu nước, nhu cầu nước không đồng đều giữa mỗi khu vực cũng như góp phần vào việc phòng chống thiên tai như: bão lũ, hạn hán... Từ đó, ảnh hưởng tích cực đến cuộc sống người dân, tạo điều kiện cho người dân tăng gia sản xuất; đồng thời giúp ổn định, phát triển nền kinh tế - chính trị - xã hội, thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp khác trong công cuộc công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước. Như Lê-nin đã từng nhấn mạnh: “Công tác thủy lợi là cần thiết hơn cả; chính nó sẽ tái tạo đất nước, sẽ phục hưng đất nước, sẽ chôn vùi quá khứ, sẽ củng cố bước quá độ lên chủ nghĩa xã hội”.

#### ***1.2.4. Nguyên tắc quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi***

Quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi, về mặt pháp luật, phải tuân theo những nguyên tắc chung về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi được quy định trong Điều 3 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 và những nguyên tắc cụ thể phù hợp với đặc thù địa phương quy định trong các văn bản hướng dẫn của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn (Bộ NN và PTNT). Từ đó, có thể rút ra những nội dung cơ bản trong nguyên tắc quản lý nhà nước về bảo

vệ công trình thủy lợi như sau:

Thứ nhất, việc tổ chức quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi phải dựa trên các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước, nội dung quản lý không được trái với Hiến pháp và văn bản luật. Đây là hoạt động thể hiện nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi.

Thứ hai, việc tổ chức quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi phải tuân theo nguyên tắc tập trung dân chủ, là sự kết hợp giữa hai yếu tố tập trung và dân chủ, đảm bảo sự dân chủ dưới sự lãnh đạo tập trung. Phân cấp quản lý về bảo vệ công trình thủy lợi là biểu hiện của nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện phân quyền cho địa phương, các đơn vị cơ sở để phát huy tích cực sức người sức của, đẩy mạnh sản xuất nông nghiệp, phục vụ đời sống nhân dân. Nguyên tắc này thể hiện sự phụ thuộc, chi phối hai chiều giữa cơ quan hành chính quản lý nhà nước về thủy lợi với nhân dân địa phương, đảm bảo giữa lợi ích chung của nhà nước và lợi ích của địa phương.

Thứ ba, việc tổ chức quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi phải đảm bảo tính hệ thống của công trình, kết hợp quản lý theo lưu vực và vùng lãnh thổ. Bảo đảm an toàn công trình theo quy hoạch, kế hoạch, quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn kỹ thuật và dự án đầu tư do cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt... Nguyên tắc này yêu cầu việc bảo vệ công trình thủy lợi phải đảm bảo tính hệ thống, không chia cắt theo địa giới hành chính, đồng thời cùng với đó là yêu cầu về tính an toàn khi bảo vệ công trình trong quá trình sản xuất, bảo đảm các yêu cầu về phòng chống suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm nguồn nước và các tác hại khác do nước gây ra.

Thứ tư, mô hình tổ chức, cá nhân thực hiện quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi phải phù hợp với tính chất, đặc điểm hoạt động, yêu cầu kỹ thuật quản lý, vận hành và điều kiện cụ thể của từng vùng, từng địa phương. Bảo đảm mỗi hệ thống công trình thủy lợi phải do một tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý, khai thác và bảo vệ. Nguyên tắc này đòi hỏi sự tương thích giữa phương thức quản lý với điều kiện vùng miền từng địa phương, tạo ra sự linh hoạt trong khai thác và bảo vệ, đồng thời nâng

cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân được giao quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật hiện hành.

Thứ năm, việc tổ chức quản lý, bảo vệ công trình đầu mối lớn, công trình quan trọng, hệ thống kênh trục chính và các kênh nhánh có quy mô lớn, kỹ thuật vận hành phức tạp phải do tổ chức, cá nhân có năng lực và kinh nghiệm trong quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi thực hiện để bảo đảm vận hành công trình an toàn, hiệu quả. Điều này góp phần bảo vệ, tránh hư hao trong vận hành công trình và nâng cao hiệu quả trong quản lý, khai thác.

Thứ sáu, tổ chức, cá nhân được giao hoặc có tham gia quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi phải có năng lực, kinh nghiệm phù hợp với quy mô, tính chất, yêu cầu kỹ thuật của từng công trình được giao, chịu trách nhiệm trước cơ quan quản lý nhà nước trên địa bàn và pháp luật về kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Nguyên tắc này thể hiện yêu cầu trong năng lực của tổ chức, cá nhân khi tham gia quản lý công trình thủy lợi và trách nhiệm tham gia xây dựng phương án bảo vệ của các tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ công trình thủy lợi [33].

Thứ bảy, việc bảo vệ công trình thủy lợi ưu tiên đáp ứng yêu cầu phục vụ trực tiếp đối với người dân, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia. Đây là nguyên tắc được rút ra từ dự thảo Luật Thủy lợi với ý nghĩa cần quán triệt công tác bảo vệ công trình thủy lợi phục vụ sản xuất trên hết nhằm tăng cường vai trò của chính quyền địa phương và nhu cầu lương thực của người dân, củng cố sự ổn định lương thực quốc gia trong mọi hoàn cảnh.

#### ***1.2.5. Chủ thể quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi***

Theo quy định tại Điều 30 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001, và Chương IV Nghị định 143/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi và một số văn bản pháp luật hiện hành có nêu rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi từ trung ương đến địa phương bao gồm những chủ thể như sau:

- Ở cấp Trung ương, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ, thực hiện chức năng chính đối với hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trên phạm vi cả nước, bao gồm việc chủ trì, xây dựng với các Bộ, ngành có liên quan, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng, chỉ đạo và trình Chính phủ xét duyệt chiến lược, quy hoạch, chính sách bảo vệ công trình thủy lợi; dự án đầu tư bổ sung, hoàn thiện, nâng cấp những hệ thống công trình quan trọng; xây dựng và trình Chính phủ ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn, định mức về quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi; phê duyệt phương án bảo vệ công trình thủy lợi; cấp, thu hồi giấy phép cho các hoạt động phải có phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi; tổ chức công tác thanh tra chuyên ngành về bảo vệ công trình thủy lợi, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bảo vệ công trình thủy lợi; tổ chức bộ máy, đào tạo cán bộ và tuyên truyền, phổ biến pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi...

Tổng cục Thủy lợi là cơ quan trực thuộc Bộ NN và PTNT, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ NN và PTNT quản lý nhà nước và thực thi pháp luật về thủy lợi, đê điều, phòng chống thiên tai và nước sạch nông thôn trong phạm vi cả nước. Các đơn vị trực thuộc của Tổng cục Thủy lợi thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi gồm có: Vụ quản lý công trình thủy lợi và an toàn đập, Vụ quản lý đê điều, Vụ quản lý nguồn nước và nước sạch nông thôn... [2]

Ngoài ra, còn có sự phối hợp thực hiện nhiệm vụ quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi từ các Bộ, ngành có liên quan. Theo đó, Bộ Công nghiệp (nay là Bộ Công Thương) chủ trì, phối hợp với Bộ NN và PTNT tổ chức xây dựng quy trình vận hành thủy điện, bảo đảm khai thác tổng hợp có hiệu quả và an toàn công trình thủy lợi. Bộ Giao thông vận tải tổ chức thực hiện quy hoạch mạng lưới giao thông thủy trong hệ thống công trình thủy lợi, bảo đảm an toàn cho công trình và không gây cản trở dòng chảy. Bộ Tài nguyên và Môi trường phối hợp với Bộ NN và PTNT hướng dẫn lập phương án sử dụng tài nguyên đất, phương án khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước. Bộ Tài chính bố trí kinh phí phòng chống úng, hạn; xây

dựng chính sách về tài chính trong quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi và khắc phục hậu quả khi công trình thủy lợi xảy ra sự cố. Bộ Công an, Bộ Quốc phòng và lực lượng vũ trang nhân dân phối hợp với Bộ NN và PTNT chỉ đạo việc ngăn chặn các hành vi phá hoại, bảo đảm an toàn cho công trình thủy lợi và khắc phục hậu quả khi công trình thủy lợi xảy ra sự cố.

- Ở địa phương, về cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là cơ quan thực hiện việc quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi địa phương thông qua việc xây dựng và chỉ đạo thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ công trình thủy lợi, phòng chống úng, hạn ở địa phương; lập, trình duyệt các dự án đầu tư bổ sung, hoàn thiện, nâng cấp hệ thống công trình thủy lợi ở địa phương theo hướng dẫn của Bộ nông nghiệp; đồng thời hướng dẫn thi hành các quy định của Chính phủ và các Bộ, ngành về bảo vệ công trình thủy lợi ở địa phương; thực hiện cấp, thu hồi Giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi và các hoạt động phải có phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi; phê duyệt phương án bảo vệ công trình thủy lợi ở địa phương; tổ chức thanh tra chuyên ngành về bảo vệ công trình thủy lợi, giải quyết các tranh chấp về bảo vệ công trình thủy lợi, xử lý vi phạm về bảo vệ công trình thủy lợi ở địa phương.

Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn (Sở NN và PTNT) là cơ quan thường trực chỉ đạo, chịu trách nhiệm trước UBND cấp tỉnh trong mọi hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh.

Chi cục Thủy lợi trực thuộc của Sở NN và PTNT là cơ quan chuyên môn giúp Giám đốc Sở NN và PTNT thực hiện chức năng của mình và tham mưu cho Chủ tịch UBND tỉnh xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về thủy lợi [3]. Chi cục Quản lý đê điều và phòng chống lụt bão (hoặc Chi cục Thủy lợi và phòng chống lụt bão hoặc Chi cục Thủy lợi – Thủy sản) có chức năng tham mưu giúp Giám đốc Sở NN và PTNT về lĩnh vực đê điều, phòng chống lụt bão, thiên tai và một số lĩnh vực thủy lợi khác trên địa bàn tỉnh.

Về cấp huyện/quận/thị xã/thành phố trực thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện), UBND cấp huyện là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc giải quyết theo thẩm

quyền các khiếu nại, tố cáo về hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi tại địa phương. Phòng Nông nghiệp và phát triển nông thôn (Phòng Kinh tế) ở các huyện là cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện, có chức năng tham mưu, giúp UBND cấp huyện quản lý nhà nước ở địa phương về nông nghiệp, thủy lợi, thủy sản, phát triển nông thôn và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn bảo đảm sự thống nhất quản lý ngành, lĩnh vực ở địa phương.

Về cấp xã/phường/thị trấn (gọi chung là cấp xã), UBND cấp xã chịu trách nhiệm trước cơ quan có thẩm quyền về việc chấp hành và tham gia thực hiện công tác bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn; đồng thời, tuyên truyền, phổ biến, thực hiện các biện pháp ngăn chặn và xử lý theo thẩm quyền các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi tại địa phương. Ban Nông nghiệp thuộc UBND cấp xã có chức năng quản lý chung về lĩnh vực nông nghiệp, thủy lợi, thủy sản, phát triển nông thôn trên địa bàn xã. Các tổ chức dùng nước bao gồm: Hợp tác xã (HTX) Nông nghiệp, HTX dùng nước, Hội dùng nước, Tổ dùng nước, Tổ (đội) thủy nông, Tổ bơm nước... hầu hết đều quản lý các công trình thủy lợi nhỏ của địa phương, quản lý các kênh mương nội đồng thuộc các hệ thống công trình thủy lợi mà đầu mối do các Công ty Thủy lợi tỉnh quản lý.

Kiến toàn hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về thủy lợi từ trung ương đến cơ sở là một trong những nhiệm vụ chung được nêu ra tại Định hướng chiến lược phát triển thủy lợi Việt Nam đến năm 2020 [4]. Nhìn chung trong những năm qua, hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước và thực thi nhiệm vụ về bảo vệ công trình thủy lợi ở trung ương và địa phương được tổ chức cơ bản theo quy định của pháp luật hiện hành, tại mỗi cấp đều tổ chức thực hiện hoạt động quản lý công tác thủy lợi theo sự chỉ đạo của chính quyền địa phương. Đội ngũ cán bộ ngành thủy lợi phát huy trình độ đào tạo, năng lực công tác trong thực hiện nhiệm vụ của ngành, góp phần quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

#### ***1.2.6. Nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi***

Ở từng thời kỳ phát triển trong quá trình quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi, hoạt động quản lý được tiến hành thông qua nhiều hình thức với

những nội dung khác nhau nhằm thực hiện mục tiêu khác nhau tùy thuộc vào từng điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của đất nước. Từ quy định của pháp luật hiện hành và thực tiễn công tác quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trong giai đoạn hiện nay, có thể rút ra những nội dung cơ bản của hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi như sau:

*1.2.6.1. Xây dựng, chỉ đạo và thực hiện chiến lược, kế hoạch, chính sách về bảo vệ công trình thủy lợi*

Hoạt động xây dựng chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi nhằm vạch ra định hướng phát triển cơ bản của ngành thủy lợi; từ đó, làm căn cứ thống nhất việc ban hành các quy định của pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi. Theo đó, quan điểm và nguyên tắc chỉ đạo luôn phải đảm bảo thực hiện đúng chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước về phát triển thủy lợi nói chung và bảo vệ công trình thủy lợi nói riêng trước hết cần phải đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và môi trường, làm cơ sở để phát triển nông nghiệp bền vững theo hướng hiện đại hóa.

Trong đó, định hướng phát triển của thủy lợi Việt Nam đến năm 2020 được đề ra trong Quyết định số 1590/QĐ-TTg và Quyết định 794/QĐ-BNN-TCTL về phê duyệt Đề án Tái cơ cấu ngành thủy lợi đối với quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi có nội dung chính bao gồm việc tăng cường hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, nâng cao trách nhiệm của mọi tổ chức, cá nhân đối với công tác thủy lợi, chú trọng bảo vệ công trình thủy lợi; làm rõ và điều chỉnh chức năng nhiệm vụ cho phù hợp với cơ cấu tổ chức mới; tăng cường phân cấp quản lý; kiện toàn tổ chức quản lý thủy lợi từ Trung ương đến địa phương, phát huy vai trò của các Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông; đồng thời, nâng cao năng lực chuyên môn, quản lý đảm bảo sự hoạt động của ngành có hiệu quả, nhất là ở cơ sở. *“Định hướng Chiến lược phát triển thủy lợi Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050 phải được thực hiện đồng bộ, theo giai đoạn và có trọng điểm, vừa mang tính cấp bách vừa có tính lâu dài đảm bảo phát triển bền vững, phù hợp với tình hình biến đổi khí hậu và nước biển dâng.” [28]*



Từ quan điểm, định hướng phát triển của Đảng, tại Điều 4 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001, Nhà nước cũng đồng thời đưa ra chính sách ưu tiên đầu tư, hỗ trợ cho việc khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đồng thời khuyến khích các tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ công trình thủy lợi tham gia bảo vệ công trình thủy lợi; khuyến khích, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước đầu tư, nghiên cứu khoa học, áp dụng tiến bộ khoa học và công nghệ vào việc bảo vệ công trình thủy lợi. Thêm vào đó, các công trình thủy lợi phải được tổ chức quản lý, bảo vệ chặt chẽ, hiệu quả, bền vững đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ đề ra; ưu tiên bảo vệ và đáp ứng yêu cầu phục vụ trực tiếp với người dân, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia. Bên cạnh đó, tạo động lực cho các tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng, quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

#### *1.2.6.2. Xây dựng, ban hành các văn bản pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi*

Trong nguyên tắc chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về phát triển thủy lợi đến năm 2020 cũng có nêu rõ việc “*Từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật, văn bản dưới luật, cơ chế chính sách, hệ thống quản lý từ Trung ương đến cơ sở*” [28, tr.2] với những nhiệm vụ được đặt ra là xây dựng Luật và Nghị định hướng dẫn thi hành Luật về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, các quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xã hội hóa công tác cấp nước, vệ sinh môi trường nông thôn; hoàn thiện các tiêu chuẩn, quy chuẩn, các cơ chế, chính sách về đầu tư xây dựng, kinh tế thủy lợi, huy động vốn, giá cấp nước cho công nghiệp, sinh hoạt, dịch vụ...; và chính sách hỗ trợ nông dân tham gia quản lý công trình thủy lợi nhỏ. Vì vậy, công tác xây dựng, ban hành văn bản pháp luật là một nội dung quan trọng làm căn cứ pháp lý cho việc thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi. Dựa trên việc ban hành các văn bản pháp luật, Nhà nước buộc các đối tượng khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi phải thực hiện các quy định về bảo vệ công trình thủy lợi theo một khuôn khổ pháp định, thể hiện quyền lực của các cơ quan quản lý nhà nước nhằm lập ra một trật tự pháp lý theo mục tiêu thống nhất chung của ý chí Nhà nước.

Hoạt động xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ

công trình thủy lợi đã có nhìn chung được quy định với hai nội dung cơ bản:

Thứ nhất, xây dựng các quy định ngăn chặn, phòng ngừa trước các vi phạm về bảo vệ công trình thủy lợi. Đây là những quy định pháp luật mang tính chất ngăn ngừa, bảo vệ nhằm giảm thiểu hành vi vi phạm về bảo vệ công trình thủy lợi thông qua phương án bảo vệ, tu sửa, nâng cấp hệ thống các công trình thủy lợi; dự báo, phòng chống bão lụt và quy định các hoạt động chỉ được tiến hành khi có giấy phép nhằm đảm bảo cho sự an toàn công trình trong phạm vi bảo vệ cần thiết.

Thứ hai, xây dựng các quy định trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức khi thực hiện hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi. Theo đó, những đối tượng khi thực hiện hành vi bị nghiêm cấm được quy định tại Điều 28 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 và những hành vi vi phạm cụ thể được quy định tại Nghị định 139/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 10 năm 2013 của Chính phủ phải chịu trách nhiệm bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính, truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc bồi thường nếu gây thiệt hại theo quy định của pháp luật.

Các văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực thủy lợi là căn cứ pháp lý quan trọng hàng đầu cho việc thực hiện quản lý. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác bảo vệ thủy lợi trên phạm vi toàn quốc; Bộ NN và PTNT là cơ quan thường trực, phối hợp với các cơ quan liên quan có trách nhiệm giúp Chính phủ trong việc thực hiện quản lý nhà nước đối với lĩnh vực thủy lợi. Cụ thể, Vụ Pháp chế - Thanh tra là cơ quan thuộc Tổng cục Thủy lợi có nhiệm vụ xây dựng kế hoạch chi tiết, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về thủy lợi trình Tổng cục trưởng đề trình Bộ trưởng Bộ NN và PTNT ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành; cập nhật, rà soát hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến lĩnh vực thủy lợi; tham gia ý kiến dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và tổ chức, hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về thủy lợi. Việc tổ chức xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo đúng trình tự, thủ tục quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 trình Bộ trưởng Bộ NN và PTNT trình Chính phủ để trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội dự án Luật, dự án Pháp lệnh về lĩnh vực khai thác và bảo vệ công trình

thủy lợi.

*1.2.6.3. Phê duyệt Phương án bảo vệ công trình thủy lợi; quyết định biện pháp xử lý trong trường hợp công trình thủy lợi có nguy cơ xảy ra sự cố*

Hoạt động lập, trình và phê duyệt Phương án bảo vệ công trình thủy lợi là một trong những cách thức tổ chức thực hiện trên thực tế những quy định của văn bản pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi. Theo quy định tại Điều 21 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi có nêu:

*“1. Tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi phải lập phương án bảo vệ công trình thủy lợi trình cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.*

*2. Cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền quản lý công trình thủy lợi nào thì có trách nhiệm phê duyệt phương án bảo vệ công trình thủy lợi đó.*

*Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn hướng dẫn việc lập và phê duyệt phương án bảo vệ công trình thủy lợi.”*

Việc phê duyệt Phương án bảo vệ công trình thủy lợi do UBND các cấp tổ chức thực hiện dựa trên sự hướng dẫn, chỉ đạo của Bộ NN và PTNT. Đối với công trình thủy lợi quan trọng quốc gia, Bộ NN và PTNT trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Phương án bảo vệ. “Đối với những công trình thủy lợi phục vụ nhiều tỉnh do Công ty Thủy lợi thuộc Bộ NN và PTNT quản lý, Tổng cục Thủy lợi trình Bộ NN và PTNT phê duyệt Phương án bảo vệ; còn lại, thẩm quyền phê duyệt Phương án bảo vệ đối với những công trình thủy lợi của địa phương quản lý sẽ do Sở NN và PTNT trình UBND cấp tỉnh phê duyệt. Thời gian xem xét thẩm định hồ sơ trong vòng 20 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đầy đủ hồ sơ hợp lệ”. [8]

Việc xây dựng Phương án bảo vệ công trình thủy lợi được thực hiện khi hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi diễn ra trong điều kiện quản lý, vận hành bình thường, trong mùa mưa lũ, trong trường hợp xảy ra sự cố và ngay cả trong trường hợp công trình thủy lợi có nguy cơ xảy ra sự cố. Các công trình thủy lợi cần phải lập và phê duyệt Phương án bảo vệ bao gồm: công trình thủy lợi quan trọng quốc gia; công trình đầu mối từ cấp II trở lên của hồ chứa nước, vùng lòng hồ chứa nước

có dung tích lớn; trạm bơm, cống, kênh có lưu lượng cao theo luật định. Tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ công trình thủy lợi cũng có trách nhiệm tham gia xây dựng Phương án bảo vệ công trình. Trong đó, nội dung xây dựng Phương án bảo vệ được lập ra để trình phê duyệt nêu đầy đủ các mục về đặc điểm địa hình, mưa lũ trên lưu vực; các chỉ tiêu, thông số thiết kế, quy trình vận hành công trình; đánh giá về hiện trạng và an toàn công trình; tình hình quản lý, khai thác, bảo vệ công trình và quy định về chế độ kiểm tra thường xuyên, định kỳ, đột xuất.

Đối với việc bảo vệ công trình thủy lợi trong mùa mưa lũ và trong trường hợp có nguy cơ xảy ra sự cố, các biện pháp trong Phương án bảo vệ phải có phương án về tổ chức, chỉ huy, phương án về kỹ thuật, phương án về huy động vật tư, nhân lực, phương án về thông tin liên lạc và sơ tán dân cư nằm trong Phương án phòng, chống lụt bão hằng năm của từng công trình thủy lợi. Trường hợp công trình thủy lợi bị xâm hại hoặc có nguy cơ xảy ra sự cố phải ngăn chặn, khắc phục trong khả năng có thể và báo ngay cho UBND hoặc tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm quản lý và bảo vệ công trình đó hoặc cơ quan nhà nước gần nhất để xử lý kịp thời. Trong những trường hợp nguy cấp, lụt bão, công trình thủy lợi nằm trong địa giới hành chính thuộc quyền quản lý của UBND cấp nào thì Chủ tịch UBND cấp đó quyết định thành lập Ban chỉ huy phòng chống lụt bão công trình. Đối với những công trình trọng điểm quốc gia, tổ bảo vệ công trình có sự tham gia của lực lượng công an.

#### *1.2.6.4. Quyết định các dự án đầu tư duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa, nâng cấp công trình thủy lợi*

Những công trình thủy lợi dù chưa xuống cấp hay hư hỏng nhỏ, chưa ảnh hưởng đến năng lực hoạt động đều được duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa thường xuyên bởi tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý nhằm đảm bảo công trình hoạt động bình thường, không dẫn đến những hư hỏng trầm trọng hơn ảnh hưởng đến sản xuất. Theo nội dung quy định tại Điều 20 Nghị định 143/2003/NĐ-CP của Chính phủ, Bộ NN và PTNT, UBND cấp tỉnh và các doanh nghiệp nhà nước khai thác công trình thủy lợi, tổ hợp tác dùng nước có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức và thực hiện việc duy tu, bảo dưỡng thường xuyên công trình thủy lợi thuộc phạm vi quản lý. Theo đó,

kinh phí cho việc duy tu, bảo dưỡng thường xuyên công trình thủy lợi được lấy từ nguồn thu thủy lợi phí. “Thủy lợi phí là phí dịch vụ về nước thu từ tổ chức, cá nhân sử dụng nước hoặc làm dịch vụ từ công trình thủy lợi cho mục đích sản xuất nông nghiệp để góp phần chi phí cho việc quản lý, duy tu, bảo dưỡng và bảo vệ công trình thủy lợi” [31]. Đối với những công trình, thiết bị sửa chữa lớn, nghiêm trọng thì nguồn đầu tư nâng cấp được lấy từ ngân sách nhà nước, vốn tài trợ, vốn vay và thủy lợi phí được thực hiện theo trình tự đầu tư xây dựng cơ bản. Riêng đối với những công trình thuộc địa phương quản lý thì do UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tùy theo mức độ quy mô công trình mà phân cấp cho Sở NN và PTNT hoặc đơn vị quản lý duyệt thủ tục xin đầu tư vốn sửa chữa, duy tu, bảo dưỡng, nâng cấp công trình đó.

Hoạt động duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa, nâng cấp công trình thủy lợi bao gồm cả việc đầu tư xây dựng mới và sửa chữa, nâng cấp hệ thống công trình, kênh mương và máy móc, thiết bị; tiến hành đo đạc, kiểm tra định kỳ và thường xuyên tính ổn định của công trình theo thiết kế; sửa chữa, làm mốc kiểm tra, theo dõi, bảo vệ công trình... nhằm duy trì vận hành và kéo dài tuổi thọ đối với công trình, máy móc, thiết bị thủy lợi. Nhà nước có chính sách ưu tiên cấp kinh phí cho việc tu bổ, nâng cấp công trình thủy lợi ở những địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn. Việc đầu tư xây dựng, duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa, nâng cấp công trình thủy lợi cần đạt được những yêu cầu chung về việc phù hợp với quy hoạch và yêu cầu cụ thể tùy theo quy mô và tính chất hoạt động của từng công trình thủy lợi và máy móc, thiết bị gắn với công trình thủy lợi đó, giảm thiểu ảnh hưởng đến hoạt động phục vụ sản xuất, dân sinh.

*1.2.6.5. Cấp, thu hồi giấy phép đối với hoạt động phải có phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi*

Bảo vệ công trình thủy lợi là trách nhiệm của toàn dân, bao gồm những tổ chức, cá nhân trực tiếp khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Trong đó, việc xác định phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi phải căn cứ vào tiêu chuẩn thiết kế, quy mô kỹ thuật công trình theo pháp luật quy định. Phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi bao

gồm công trình và vùng phụ cận; theo đó, phạm vi vùng phụ cận của các cấp đập, công, hồ chứa nước, trạm bơm, kênh nổi, kênh chìm được quy định chi tiết ở Khoản 3, Khoản 4 Điều 25 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001. Chính phủ quy định phạm vi bảo vệ đối với những công trình quan trọng quốc gia; UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định cụ thể phạm vi vùng phụ cận đối với từng loại hình công trình thủy lợi ở địa phương.

Theo quy định tại Điều 26 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001, các hoạt động chỉ được tiến hành khi có giấy phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi:

- “1. Xây dựng công trình mới trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi.*
- 2. Xả nước thải vào công trình thủy lợi.*
- 3. Các hoạt động khác liên quan đến an toàn của công trình thủy lợi theo quy định của Chính phủ.”*

Theo đó, các hoạt động khác ở Khoản 3 Điều này bao gồm các hoạt động sau đây:

- “1. Khoan, đào điều tra, khảo sát địa chất, thăm dò, thi công công trình khai thác nước dưới đất; khoan, đào thăm dò, khai thác khoáng sản; khoan, đào thăm dò, khai thác vật liệu xây dựng;*
- 2. Trồng cây lâu năm;*
- 3. Khai thác các hoạt động du lịch, thể thao, nghiên cứu khoa học, các hoạt động kinh doanh, dịch vụ;*
- 4. Các hoạt động giao thông vận tải của xe cơ giới, trừ xe mô tô hai bánh, xe mô tô ba bánh, xe gắn máy và xe cơ giới dùng cho người tàn tật;*
- 5. Xây dựng kho, bến, bãi bốc dỡ; tập kết nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, vật tư, phương tiện;*
- 6. Xây dựng chuồng trại chăn thả gia súc, nuôi trồng thủy sản;*
- 7. Chôn, lấp phế thải, chất thải;*
- 8. Nổ mìn và các hoạt động gây nổ không gây hại khác;*
- 9. Xây dựng các công trình ngầm, bao gồm: đường ống dẫn dầu, cáp điện, cáp thông tin, đường ống cấp thoát nước.”*

Trình tự, thủ tục cấp giấy phép của các hoạt động trên do Bộ NN và PTNT hướng dẫn. Bộ NN và PTNT đã ban hành Quyết định số 55/2004/QĐ-BNN ngày 01/11/2004 và Quyết định số 62/2007/QĐ-BNN ngày 28/6/2007 quy định về việc cấp giấy phép cho các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi. Theo đó, việc cấp giấy phép đối với hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi phải căn cứ dựa trên Pháp lệnh về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; quy hoạch hệ thống công trình thủy lợi được cấp có thẩm quyền phê duyệt; hồ sơ thiết kế và hiện trạng của công trình thủy lợi. Riêng đối với việc cấp giấy phép cho các hoạt động trong phạm vi bảo vệ đối với cống dưới đê phải tuân theo quy định của pháp luật về Đê điều.

Giấy phép được cấp cho cá nhân, tổ chức hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi có thể bị đình chỉ trong những trường hợp tổ chức, cá nhân đó không thực hiện đúng quy định trong giấy phép được cấp, gây hư hỏng hoặc ảnh hưởng đến việc vận hành của công trình thủy lợi hoặc trong trường hợp cấp thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi giấy phép hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi được quy định cụ thể tại Điều 6 Quyết định 55/2004/QĐ-BNN quy định cấp phép cho các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi. Việc đình chỉ và thu hồi giấy phép hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi đều phải lập thành văn bản, nêu rõ lý do. Trường hợp giấy phép bị đình chỉ hoặc thu hồi vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, tổ chức, cá nhân sẽ được Nhà nước bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật. Đây là một quy định chính đáng bảo vệ quyền lợi cho tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi.

Về thẩm quyền cấp, gia hạn, điều chỉnh nội dung, đình chỉ, khôi phục, thu hồi giấy phép, đối với những công trình thủy lợi quan trọng quốc gia và các công trình có liên quan đến nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sẽ do Bộ NN và PTNT và UBND tỉnh thực hiện tùy theo tính chất và mục đích từng hoạt động quy định tại Điều 7 Quyết định số 55/2004/QĐ-BNN. Đối với các công trình thủy lợi khác, cơ

quan quản lý nhà nước theo quy định tại Khoản 2 Điều 22 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 tổ chức thực hiện Phương án bảo vệ công trình thủy lợi nào thì cấp hoặc ủy quyền cấp, gia hạn, điều chỉnh, đình chỉ, khôi phục và thu hồi giấy phép đối với các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi đó. Các cơ quan cấp giấy phép có trách nhiệm thực hiện cấp, gia hạn, thay đổi thời hạn, điều chỉnh nội dung, đình chỉ, khôi phục và thu hồi giấy phép theo đúng thẩm quyền; đồng thời, tiến hành thanh tra, kiểm tra việc thực hiện hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi trong phạm vi giấy phép đã cho của tổ chức, cá nhân được cấp phép.

*1.2.6.6. Tổ chức việc nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ vào việc bảo vệ công trình thủy lợi; đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho nguồn nhân lực làm công tác quản lý, khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi*

Chính sách của Nhà nước Việt Nam về phát triển hoạt động thủy lợi được nhấn mạnh ngay tại Điều 4 Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 với nội dung khuyến khích việc nghiên cứu khoa học, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân áp dụng tiến bộ khoa học và chuyển giao công nghệ tiên tiến vào khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Việc nghiên cứu các giải pháp khoa học và chuyển giao ứng dụng công nghệ tiên tiến trong bảo vệ công trình thủy lợi được thực hiện bằng hoạt động nghiên cứu ứng dụng công nghệ, thiết bị, vật liệu tiên tiến trong khảo sát, thiết kế, thi công các công trình thủy lợi nhằm giúp thích ứng, giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu và nước biển dâng, phát huy tối đa năng lực các công trình, nâng cao hiệu quả quản lý phục vụ phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

Mặt khác, Nhà nước cũng chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho nguồn nhân lực hoạt động quản lý, khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi thông qua việc phát triển các ngành đào tạo mới, cải tiến nội dung chương trình đào tạo cán bộ làm công tác thủy lợi; điều chỉnh để đào tạo cân đối về cơ cấu giữa cán bộ kỹ thuật, cán bộ nghiên cứu, cán bộ quản lý và công nhân lành nghề. Việc đào tạo được tổ chức theo nhiều hình thức: đào tạo lại, đào tạo đại học theo hình thức vừa học vừa làm, đào tạo sau đại học, chú trọng đội ngũ cán bộ quản lý công trình ở địa



phương. Cùng với đó, Nhà nước chủ trương tăng cường hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật, nâng cao ý thức cộng đồng tham gia quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, góp phần bổ sung kiến thức pháp lý, truyền tải những thông tin, yêu cầu, nội dung và quy định pháp luật đến với người dân, giúp người dân hiểu biết và nắm rõ để áp dụng vào nghĩa vụ bảo vệ công trình thủy lợi trên thực tiễn cũng như bảo vệ quyền lợi chính đáng của bản thân.

*1.2.6.7. Thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi*

Hoạt động thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi là hoạt động có vai trò quan trọng trong công tác quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi, có tác động trực tiếp đến các tổ chức, cá nhân chấp hành pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi quốc gia. Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Chủ tịch UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo hoạt động thanh tra, xử lý kịp thời các kết luận, kiến nghị của cơ quan thanh tra. Thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra định kỳ hằng năm để phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật cũng như xác định trách nhiệm của từng cá nhân, bộ phận, đơn vị; từ đó, kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền khắc phục, phòng ngừa, phát hiện và xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi. Đồng thời, giúp tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật, phát huy biểu hiện tích cực, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Nội dung thanh tra, kiểm tra bao gồm việc kiểm tra tình hình thực hiện văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công tác quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; kiểm tra năng lực của các cá nhân, tổ chức tham gia quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; kiểm tra giấy phép hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi trong trường hợp nếu có đơn vị liên quan đến hoạt động

trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi.

Đối với việc giải quyết tranh chấp liên quan đến khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, Nhà nước chủ trương khuyến khích hòa giải giữa các bên. “*Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tại địa phương, cơ quan, tổ chức và cá nhân trong việc hòa giải các tranh chấp về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi phù hợp với quy định của pháp luật*” [31]. Quy định này áp dụng đối với những tranh chấp nhỏ có thể giải quyết được đáp ứng sự thỏa thuận giữa các bên. Đối với những tranh chấp với quy mô công trình lớn hơn thì được giải quyết đúng theo trình tự thủ tục quy định của pháp luật để bảo vệ quyền lợi mỗi bên. Đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp loại giấy phép nào thì có trách nhiệm giải quyết khiếu nại phát sinh từ việc thực hiện loại giấy phép đó. Trong trường hợp bên khiếu nại, tố cáo không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại của cơ quan đó thì có thể chọn hình thức khởi kiện theo quy định của pháp luật.

Việc xử lý các vi phạm pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự; tổ chức, cá nhân nếu gây ra thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật hiện hành quy định cụ thể tại Nghị định số 139/2013/NĐ-CP ngày 22/10/2013 của Chính phủ. Nội dung Nghị định này quy định về các hành vi vi phạm, hình thức xử phạt, mức xử phạt, thẩm quyền xử phạt và thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đê điều; phòng, chống lụt, bão, trong đó, quy định mức tiền phạt đối với hành vi vi phạm hành chính về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, đê điều; một số hình thức xử phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả cụ thể.

### **Kết luận Chương 1**

Chương 1 phân tích những vấn đề lý luận và pháp luật về quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi. Trong đó, tập trung làm rõ các khái niệm về “công trình thủy lợi”, “bảo vệ công trình thủy lợi” và “quản lý nhà nước về bảo vệ công trình

thủy lợi”; những quy định pháp luật chuyên ngành thủy lợi và pháp luật có liên quan để nắm vững đặc điểm, nguyên tắc, vai trò, nội dung cơ bản của quản lý nhà nước về hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi. Đây là những cơ sở cơ bản đầu tiên làm nền tảng để nghiên cứu việc thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi về mặt thực tiễn.

## CHƯƠNG 2

### THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CÔNG TÁC BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THỦY LỢI Ở TỈNH QUẢNG NAM

#### **2.1. Những yếu tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam**

##### ***2.1.1. Điều kiện tự nhiên***

Quảng Nam là một tỉnh thuộc vùng Duyên hải Nam Trung bộ, có vị trí địa lý phía Bắc giáp tỉnh Thừa Thiên Huế và thành phố Đà Nẵng; phía Nam giáp tỉnh Quảng Ngãi; phía Tây giáp Lào và tỉnh Kon Tum và phía Đông là Biển Đông với địa giới được chia thành 15 huyện, 1 thị xã và 2 thành phố trực thuộc tỉnh; trong đó, có 9 huyện miền núi là Tây Giang, Đông Giang, Nam Giang, Phước Sơn, Bắc Trà My, Nam Trà My, Hiệp Đức, Tiên Phước và Nông Sơn; và 9 huyện, thị, thành đồng bằng bao gồm thành phố Tam Kỳ, thành phố Hội An, thị xã Điện Bàn, huyện Duy Xuyên, Đại Lộc, Thăng Bình, Quế Sơn, Núi Thành và Phú Ninh [12]. Đây là vị trí trung tâm nằm giữa vùng duyên hải miền Trung, đường bờ biển dài hơn 125 km cùng với tài nguyên thiên nhiên rộng lớn tạo lợi thế khai thác nguồn lợi từ tự nhiên đáng kể.

Với đặc điểm địa hình đa dạng, tiềm năng đất đai phong phú như vậy, Quảng Nam có điều kiện thuận lợi để phát triển sản xuất nông nghiệp nói chung và phát triển thủy lợi nói riêng. Vùng núi phía Tây tỉnh Quảng Nam có tiềm năng rất lớn về thủy điện, phục vụ cho quá trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa, phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên, hơn 75% diện tích đất của Quảng Nam là vùng đồi núi có mức độ chia cắt địa hình mạnh, độ dốc lớn thường gây ra các thiên tai như lũ quét, sạt lở đất... Điều này cũng gây khó khăn đến việc xây dựng, sửa chữa, nâng cấp cơ sở hạ tầng các công trình thủy lợi, khai thác tiềm năng nguồn nước cùng với hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi. Thêm vào đó, hệ thống sông ngòi khá dày đặc, hầu hết bắt nguồn từ vùng núi cao sườn phía Đông dãy Trường Sơn, có độ dài sông ngắn và độ dốc lòng sông đứng, nhiều ghềnh thác và uốn khúc. Căn cứ theo tính hệ thống

của nguồn nước để có được những thuận tiện cho việc quản lý khai thác công trình thủy lợi, các vùng cấp nước (còn gọi là vùng thủy lợi) được chia thành: vùng sông Bung, vùng sông Cái, tiểu vùng sông Tranh, vùng hạ lưu sông Vu Gia – Thu Bồn và vùng Tam Kỳ. Theo đó, các lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn, Tam Kỳ là những lưu vực sông có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, tác động rất lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Nam. Ở các vùng có địa hình đồi núi dốc đứng như vùng sông Cái, diện tích đất nông nghiệp rất hạn chế, các công trình thủy lợi trong vùng chủ yếu là các đập dâng nhỏ phục vụ tưới tại chỗ. [11]

Nằm trong vùng khí hậu nhiệt đới điển hình, Quảng Nam có hai mùa rõ rệt: mùa khô và mùa mưa, chịu ảnh hưởng của mùa đông lạnh miền Bắc. Nhiệt độ trung bình năm dao động trong khoảng từ 20 – 21<sup>0</sup>C và hầu hết không có sự cách biệt lớn giữa các tháng trong năm. Lượng mưa giữa các tháng phân bố không đều, tập trung từ tháng 9 đến tháng 12, chiếm 80% lượng mưa cả năm toàn tỉnh. Mùa mưa trùng với mùa bão nên hàng năm, khi các cơn bão đổ bộ vào miền Trung, thường gây ra lở đất, lũ quét ở các huyện miền núi và gây ngập lụt ở các huyện đồng bằng. Nhìn chung, khí hậu ở Quảng Nam tương đối khắc nghiệt tùy theo tính chất mỗi mùa; thiên tai lại thường xuyên xảy ra đã gây ảnh hưởng không nhỏ đến công tác thủy lợi cũng như hoạt động cung cấp nước trong mùa khô và bảo vệ công trình thủy lợi, phòng chống lụt bão trong mùa mưa của tỉnh.

### **2.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội**

Nằm ở trọng điểm vùng phát triển kinh tế miền Trung, tiếp giáp thành phố Đà Nẵng, khu công nghiệp Dung Quất thuộc tỉnh Quảng Ngãi, cảng biển Kỳ Hà, sân bay Chu Lai, cửa ra biển của khu vực Nam Lào, tỉnh Quảng Nam có nhiều điều kiện thuận lợi để phát triển về kinh tế - xã hội của địa phương.

Với diện tích đất sản xuất nông nghiệp lớn trên 219 nghìn ha, trong đó đất trồng lúa trên 60 nghìn ha phân bố tập trung chủ yếu ở các huyện đồng bằng, vùng trung du có điều kiện chủ động nước tưới như Tam Kỳ, Đại Lộc, Điện Bàn, Duy Xuyên, Quế Sơn, Tiên Phước, Thăng Bình. Giá trị sản xuất nông nghiệp trong những năm qua tuy gặp nhiều khó khăn do điều kiện thời tiết bất lợi; song nhìn chung, có xu

hướng tăng từ năm 2011 đến năm 2014 do cả diện tích và năng suất đều tăng. Theo Niên giám thống kê tỉnh Quảng Nam trong năm 2015, giá trị sản xuất nông nghiệp (theo giá cố định 2010) ước tính đạt 7.279 tỷ đồng, tăng 5,4% so với năm 2013 và tăng 15,4% so với năm 2010. Tốc độ tăng bình quân hàng năm ngành nông nghiệp (theo giá cố định năm 2010) là 3,4% [17]. Việc đầu tư phát triển trong lĩnh vực nông nghiệp của tỉnh khá mạnh mẽ; nông nghiệp được coi như ngành kinh tế thế mạnh. Hiện trạng nhu cầu về nước cho các ngành có xu hướng tăng cao; trong đó, nhu cầu nước tưới cung cấp cho sản xuất nông nghiệp là chủ yếu, chiếm 83,8% tổng nhu cầu về nước của tỉnh, bao gồm nhu cầu nước cho các loại cây trồng, chăn nuôi, thủy sản, môi trường.... Nhưng cũng chính nhu cầu về nước tưới của nông nghiệp lại chịu ảnh hưởng nhiều nhất của biến đổi khí hậu; điều này tác động khá nhiều trong việc cân bằng nguồn nước tưới giữa các vùng thủy lợi cũng như việc bảo vệ công trình thủy lợi trước những tác hại của thiên tai.

Những năm qua, ngành công nghiệp Quảng Nam cũng đã dần đi vào ổn định và phát triển theo hướng bền vững. Giá trị sản xuất công nghiệp, nhìn chung, giữ được tốc độ tăng trưởng khá; cơ cấu sản xuất cũng có những chuyển đổi theo hướng gắn với thị trường tiêu thụ. Thêm vào đó, Quảng Nam phát triển dịch vụ du lịch nhờ sở hữu hai di sản văn hóa thế giới: đô thị cổ Hội An và khu đền tháp Mỹ Sơn. Quảng Nam có lợi thế là điểm kết nối, giao hòa văn hóa giữa hai địa phương trong Hành trình Di sản văn hóa miền Trung: Huế - Quảng Nam - Đà Nẵng. Đây được coi là một địa điểm khá nổi bật, thu hút khách du lịch đến tham quan tỉnh trong vài năm trở lại đây. Tuy nhiên, cùng sự phát triển nhanh các lĩnh vực kinh tế - xã hội đồng thời cũng tạo ra áp lực đối với đối với nguồn nước cung cấp cho hoạt động sản xuất, sinh hoạt; các hoạt động du lịch, dịch vụ trên hệ thống công trình thủy lợi chưa được cấp phép đúng theo quy định pháp luật. Yêu cầu đặt ra đối với cơ quan quản lý là cần phải xây dựng kế hoạch khai thác, sử dụng nguồn nước hợp lý, nhằm khai thác hiệu quả nguồn nước, khai thác, sử dụng và bảo vệ công trình thủy lợi, phục vụ cho tiến trình phát triển kinh tế - xã hội bền vững, lâu dài của tỉnh Quảng Nam.

### **2.1.3. Chủ trương, chính sách, pháp luật về thủy lợi**

Chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước và những văn bản áp dụng pháp luật nhằm đưa những chủ trương, chính sách đó vào đời sống xã hội của chính quyền địa phương; là một trong những yếu tố quan trọng tác động đến hoạt động quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi ở Quảng Nam.

Trong những năm gần đây, Đảng và Nhà nước luôn nêu cao tinh thần “Tham gia phát triển thủy lợi là trách nhiệm của mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân” [1], không chỉ là trách nhiệm của riêng cơ quan, tổ chức, cá nhân quản lý nhà nước hoạt động trong lĩnh vực thủy lợi. Trên ý nghĩa tinh thần đó, chính quyền Quảng Nam ưu tiên thực hiện đầu tư cho phát triển thủy lợi, bảo đảm hoạt động khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi được tiến hành thuận lợi trên địa bàn tỉnh, thực hiện chủ trương, chính sách nhất quán với định hướng từ phía Trung ương. UBND tỉnh Quảng Nam đã ban hành theo thẩm quyền các quy định cụ thể về phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi; đồng thời, ra các quyết định triển khai cụ thể về thực hiện chính sách phân cấp quản lý công trình thủy lợi, chính sách về thủy lợi phí, chính sách hỗ trợ người dân xây dựng công trình thủy lợi quy mô nhỏ ở cấp xã trên địa bàn tỉnh và chỉ đạo việc tổ chức tuyên truyền, phổ biến pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi cho nhân dân địa phương. Sở NN và PTNT tỉnh Quảng Nam tham mưu cho UBND tỉnh chỉ đạo UBND các huyện, thành phố trực thuộc tỉnh và các tổ chức quản lý thủy lợi quán triệt chủ trương của UBND tỉnh về các nội dung thống nhất trong công tác bảo vệ công trình thủy lợi của Trung ương ở địa phương. Việc ban hành những chủ trương, chính sách đúng đắn, phù hợp với tính chất, đặc điểm hoạt động khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi của địa phương tạo ra tiền đề cơ bản, cốt yếu để xây dựng những quy định pháp luật thiết thực, bám sát đời sống xã hội và hình thành nên một bộ máy quản lý lĩnh vực thủy lợi ở địa phương làm việc hiệu quả, góp phần vào quá trình phát triển chung của kinh tế - xã hội Quảng Nam.

### **2.1.4. Nguồn nhân lực và bộ máy quản lý**

Nói đến công tác quản lý trước hết phải nói đến yếu tố con người - nguồn nhân lực và cách thức tổ chức, quản lý trong một hệ thống. Hoạt động quản lý nhà

nước về bảo vệ công trình thủy lợi chủ yếu dựa trên thực địa và kỹ năng, kinh nghiệm thực tiễn của cá nhân chỉ đạo hoặc trực tiếp quản lý theo từng công trình thủy lợi; vì vậy, nguồn nhân lực là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Nói đến nguồn nhân lực là nói đến trình độ, cơ cấu và sự đáp ứng của nguồn nhân lực với yêu cầu của thị trường lao động. Tuy nhiên, nguồn nhân lực được đào tạo và bố trí trong hoạt động khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi ở Quảng Nam hiện nay vẫn chưa được quan tâm đúng mức và đáp ứng được trình độ, kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết để thực hiện hiệu quả công tác quản lý. Tính đến cuối năm 2013, trong 63 tỉnh, thành phố cả nước có 62 chi cục và 1 phòng làm nhiệm vụ quản lý nhà nước về thủy lợi ở cấp tỉnh với tổng số 1.005 cán bộ công chức, viên chức nhà nước. Tuy nhiên, chất lượng nguồn nhân lực của đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước đang là khó khăn thách thức. Trong số 1.005 người, số người có trình độ đại học và trên đại học chiếm 60,47%, cao đẳng 1,84%, trung cấp 7,66% và sơ cấp chiếm 30,3%. Nhìn chung, nhân lực quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi vẫn còn trình độ thấp, đông nhưng không mạnh, nhất là ở cấp huyện, xã và các tổ chức hợp tác dùng nước. Bộ máy quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi từ trung ương đến địa phương được tổ chức chưa đồng bộ và còn chông chéo, chưa rõ ràng trong việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan quản lý. Những hạn chế trên đã phần nào ảnh hưởng ít nhiều đến công tác quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam những năm gần đây.

#### ***2.1.5. Hiện trạng hệ thống công trình thủy lợi địa phương***

Hiện tại trên địa bàn tỉnh Quảng Nam, có 73 hồ chứa nước thủy lợi với tổng dung tích xấp xỉ 500 triệu m<sup>3</sup> nước; 813 đập dâng kiên cố và bán kiên cố; 222 trạm bơm điện trực ngang và 20 trạm bơm dầu loại nhỏ; trên 2.600 km kênh mương loại II và loại III; 55 ao thu gom nước nhĩ lấy nước ngầm trong cát. Năng lực khai thác tưới thực tế của các công trình là 85.444 ha, đạt 55,34% so với năng lực tưới thiết kế. Một số công trình thủy lợi quy mô lớn phải kể đến của Quảng Nam, bao gồm: hồ Phú Ninh, hồ Khe Tân, Việt An, Thạch Bàn, Vĩnh Trinh, Thái Xuân... Phần lớn



các công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam được xây dựng trong khoảng từ năm 1975 đến năm 1985 trên tinh thần “*Nhà nước và nhân dân cùng làm*” hoặc “*Nhà nước hỗ trợ nhân dân làm*”. Vì vậy cho đến nay, nhiều hạng mục công trình thủy lợi đã xuống cấp; các tuyến kênh chủ yếu là kênh đi qua các vùng đất yếu, cao lạnh, cát chảy nên thường bị sạt mái, bồi lấp lòng kênh, thậm chí qua bờ kênh gây trượt mái ngoài.

Hệ thống công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam được phân giao quản lý, khai thác và bảo vệ bởi các cơ quan, tổ chức sau:

Thứ nhất, đối với các hệ thống công trình thủy lợi lớn và vừa, phục vụ tưới liên huyện, liên xã do Công ty Thủy lợi Quảng Nam trực thuộc UBND tỉnh Quảng Nam quản lý, bao gồm: 17 hồ chứa nước, 28 đập dâng; trong đó, có 03 đập dâng kiên cố, 25 đập dâng bán kiên cố; 25 trạm bơm điện trực ngang và trên 800 km kênh mương các loại.

Thứ hai, đối với các hệ thống công trình thủy lợi nhỏ, phục vụ tưới cho một xã do các địa phương quản lý, bao gồm: 56 hồ chứa nước, 785 đập dâng kiên cố và bán kiên cố; 197 trạm bơm điện và 20 trạm bơm dầu nhỏ; trên 1.800 km kênh mương loại 2, loại 3; 55 ao thu nước nhĩ trong cát.

Tuy những năm gần đây, các công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam đã dần được đầu tư, sửa chữa khá nhiều; song hàng năm, chính quyền địa phương vẫn phải triển khai các biện pháp chống hạn và ngăn ngừa xâm nhập mặn với trên 6.000 ha diện tích đất nông nghiệp. Ở các huyện trung du và miền núi của tỉnh, việc cung cấp nguồn nước tưới khá bấp bênh; trong khi ở vùng đồng bằng ven biển, đất nông nghiệp thường bị nhiễm mặn trong giai đoạn lúa làm đòng. Ở một số trạm bơm hạ nguồn tại vùng Vu Gia - Thu Bồn vẫn xảy ra tình trạng bị thiếu nước tưới thường xuyên, gây ảnh hưởng cho việc thu hoạch mùa màng tại địa phương.

Từ những số liệu và thông tin về hiện trạng của các công trình thủy lợi của tỉnh Quảng Nam nêu trên, có thể hiểu được phần nào tình trạng xuống cấp của công trình; từ đó, có những biện pháp tăng cường quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trong việc xây dựng phương án bảo vệ, đầu tư, sửa chữa, nâng cấp và đảm

bảo an toàn cho hệ thống công trình thủy lợi. Đó là trách nhiệm không chỉ của riêng các cấp lãnh đạo tỉnh mà còn là sự chung tay góp sức của mọi tầng lớp nhân dân lao động địa phương trên địa bàn tỉnh Quảng Nam.

## **2.2. Thực trạng pháp luật của quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi**

### ***2.2.1. Hệ thống văn bản pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi***

Nói đến hệ thống văn bản pháp luật quy định hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi, đầu tiên là sự ra đời của Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi (Pháp lệnh). Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi được coi là văn bản quy phạm pháp luật quan trọng và đầy đủ quy định nhất về thủy lợi, được Ủy ban thường vụ Quốc hội khóa IX thông qua lần đầu tiên vào ngày 31 tháng 8 năm 1994. Qua quá trình thực hiện lâu dài, từ thực tiễn của nhiệm vụ khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, Pháp lệnh đã được bổ sung, điều chỉnh bởi Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa X tại văn bản số 32/2001/PL-UBTVQH10 ngày 04/4/2001, và có giá trị pháp lý đến bây giờ. Pháp lệnh được sửa đổi, bổ sung đã quy định rõ ràng những vấn đề trong khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi cũng như hoạt động quản lý nhà nước về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, thay thế hoàn toàn Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi cũ năm 1994.

Để hướng dẫn và cụ thể hóa việc thi hành Pháp lệnh, Chính phủ đã ban hành Nghị định 143/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; trong đó, quy định các nội dung chi tiết về khai thác, bảo vệ, quản lý nhà nước về công trình thủy lợi như: khai thác tổng hợp công trình thủy lợi; trách nhiệm bảo vệ công trình thủy lợi của doanh nghiệp, tổ chức hợp tác dùng nước; tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng và khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi; thủy lợi phí; thay đổi quy mô, tiêu chuẩn kỹ thuật công trình, phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi và các quy định nêu rõ thẩm quyền quản lý nhà nước về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi của các Bộ, ngành liên quan. Trong quá trình triển khai tổ chức thực hiện Nghị định 143/2003/NĐ-CP, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định 154/2007/NĐ-CP và sau đó là Nghị định 67/2012/NĐ-CP ngày 10/9/2012 sửa đổi, bổ sung Nghị định 143/2003/NĐ-CP về

quy định mức thu thủy lợi phí, miễn thủy lợi phí và chính sách đối với tổ chức quản lý, khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi. Theo đó, hướng dẫn chi tiết việc thi hành một số điều của Nghị định 67/NĐ-CP còn có Thông tư 41/2013/TT-BTC của Bộ Tài chính đồng thời sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 143/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001.

Liên quan đến một số chủ thể hoạt động quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, Bộ NN và PTNT đã ban hành Thông tư số 75/2004/TT-BNN ngày 20/12/2004 hướng dẫn việc thành lập, củng cố và phát triển tổ hợp tác dùng nước; Thông tư số 65/2009/TT-BNNPTNT ngày 12/10/2009 hướng dẫn các tổ chức hoạt động và phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi. Ở đối tượng chủ thể là các tổ chức quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi theo phương thức đặt hàng sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước, Bộ NN và PTNT ban hành Thông tư số 56/2010/TT-BNNPTNT ngày 01/10/2010 để điều chỉnh. Ngoài ra, về vấn đề yêu cầu năng lực đối với tổ chức, cá nhân tham gia quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, có Thông tư số 40/2011/TT-BNNPTNT của Bộ NN và PTNT ban hành ngày 27/5/2011 quy định, bao gồm cả điều kiện năng lực cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức hợp tác dùng nước; bộ máy quản lý và cán bộ, công nhân vận hành tham gia quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

Về các văn bản hướng dẫn chi tiết việc tổ chức, thực hiện hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi, có Thông tư số 45/2009/TT-BNNPTNT ngày 24/7/2009 của Bộ NN và PTNT hướng dẫn lập và phê duyệt Phương án bảo vệ công trình thủy lợi với các quy định chi tiết các công trình thủy lợi cần lập và phê duyệt Phương án bảo vệ, nội dung và thủ tục thực hiện trình phê duyệt Phương án bảo vệ. Dựa trên thực tiễn quá trình bảo vệ công trình thủy lợi, Quyết định số 55/2004/QĐ-BNN ngày 01/11/2004 của Bộ trưởng Bộ NN và PTNT được ban hành nhằm điều chỉnh việc cấp giấy phép cho các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi; và tiếp tục sau đó là Quyết định số 62/2007/QĐ-BNN ngày 28/6/2007 của Bộ trưởng Bộ NN và PTNT sửa đổi, bổ sung một số điều của Quy định về việc cấp giấy phép cho

các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi ban hành kèm theo Quyết định số 55/2004/QĐ-BNN ngày 01/11/2004. Cụ thể hơn là Quyết định số 56/2004/QĐ-BNN ngày 01/11/2004 của Bộ NN và PTNT quy định về thẩm quyền, thủ tục cấp phép xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi; và Thông tư số 21/2011/TT-BNNPTNT ngày 06/4/2004 của Bộ NN và PTNT sửa đổi, bổ sung một số quy định về thủ tục hành chính trong lĩnh vực thủy lợi theo Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 15/12/2010. Hai văn bản này quy định hỗ trợ, bổ sung các nội dung chi tiết quy định riêng về việc cấp giấy phép cho hoạt động xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi – một hoạt động phổ biến hiện nay có nguy cơ gây ô nhiễm nguồn nước và ảnh hưởng đến hệ thống công trình thủy lợi không ít.

Đối với hoạt động quản lý công trình đập, Chính phủ ban hành Nghị định số 72/2007/NĐ-CP ngày 02/8/2007 về quản lý an toàn đập, trong đó quy định về các nội dung khảo sát, thiết kế và thi công xây dựng đập, quản lý đảm bảo an toàn đập và vùng hạ du, quản lý nhà nước về an toàn đập; và sau đó có Thông tư 33/2008/TT-BNN hướng dẫn thực hiện một số điều thuộc Nghị định số 72/2007/NĐ-CP này. Cùng với đó, đối với công trình đê có Luật Đê điều số 79/2006/QH11 được Quốc hội khóa XI thông qua ngày 29/11/2006 là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất, quy định về quy hoạch đê điều, đầu tư xây dựng, tu bổ, nâng cấp và kiên cố hóa đê điều, quản lý, bảo vệ đê, hộ đê và sử dụng đê điều. Liên quan đến việc điều chỉnh công trình hồ chứa nước có Nghị định số 112/2008/NĐ-CP ngày 30/10/2008 của Chính phủ về quản lý, bảo vệ, khai thác tổng hợp tài nguyên và môi trường các hồ chứa thủy điện, thủy lợi, quy định các hoạt động về bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên và môi trường hồ chứa cũng như trách nhiệm quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên và môi trường hồ chứa của các tổ chức, cá nhân.

Việc xử phạt đối với các hành vi vi phạm hành chính về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi do Nghị định 139/2013/NĐ-CP ban hành ngày 22/10/2013 điều chỉnh; trong đó, Nghị định quy định hành vi vi phạm, mức tiền phạt, khung hình phạt cụ thể và những biện pháp khắc phục cho mỗi hành vi vi phạm liên quan đến

bảo vệ công trình thủy lợi của cá nhân, tổ chức. Ngoài ra, còn có một số văn bản luật khác như Luật Tài nguyên nước năm 2012, Luật Phòng, chống thiên tai 2013, Luật Bảo vệ môi trường 2014 và nhiều văn bản hướng dẫn dưới luật liên quan khác cũng được ban hành và triển khai thực hiện liên quan đến công tác bảo vệ công trình thủy lợi.

Nhìn chung, hệ thống pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi ở Việt Nam được xây dựng dựa trên chủ trương, chính sách đúng đắn, phù hợp, cơ bản đi vào đời sống xã hội, giải quyết được vấn đề nhận thức về nhiệm vụ bảo vệ công trình thủy lợi của các cơ quan, đơn vị, tổ chức và cộng đồng dân cư; từ đó, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi của người dân, tăng gia lao động sản xuất, góp phần chung vào sự nghiệp Công nghiệp hóa – Hiện đại hóa, phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

### ***2.2.2. Những hạn chế, bất cập trong quy định của hệ thống pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi***

Các quy định trong hệ thống pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi trong quá trình thực thi đã bộc lộ những lỗ hổng, hạn chế trong chính nội dung từng quy phạm pháp luật cũng như những bất cập trong vấn đề áp dụng vào thực tiễn hoạt động. Cụ thể như sau:

Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 đã ra đời rất lâu trong khi hiện nay vẫn chưa có một văn bản luật thống nhất điều chỉnh tổng thể công tác thủy lợi, những quy định hiện hành có trong Pháp lệnh không còn đủ khả năng điều chỉnh phù hợp sự thay đổi của xã hội và xu hướng hoạt động của lĩnh vực thủy lợi. Hơn nữa, thời gian ban hành và điều chỉnh của các Nghị định hướng dẫn thi hành hoặc sửa đổi, bổ sung những nội dung còn thiếu của Pháp lệnh không kịp thời, một số văn bản không mang tính khả thi, khó thực hiện trong điều kiện thực tế. Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi được Quốc hội thông qua lần đầu vào ngày 31 tháng 8 năm 1994, sau đó đến ngày 04 tháng 4 năm 2001 mới ban hành một văn bản thay thế hoàn toàn là Pháp lệnh số 32/2001/PL – UBTVQH với những nội dung quy định đầy đủ hơn, có hiệu lực pháp lý đến bây giờ; gần 2 năm sau

Chính phủ mới ban hành Nghị định số 143/2003/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, mà trước đó Pháp lệnh năm 1994 không hề có văn bản hướng dẫn thi hành. Những Nghị định hướng dẫn thêm được ban hành sau này như Nghị định 154/2007/NĐ-CP và Nghị định 67/2012/NĐ-CP cũng phải đợi một thời gian khá dài mới được ban hành sửa đổi, bổ sung. Có thể thấy, việc xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật và hướng dẫn thi hành pháp luật trong hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi vẫn không tránh khỏi tình trạng “*Luật chờ Nghị định*”, “*Nghị định chờ Thông tư*” dẫn đến việc chậm trễ về phương thức điều chỉnh và cập nhật những quy luật mới trong quá trình phát triển kinh tế ngành nông nghiệp.

Đi sâu vào nội dung quy phạm, phạm vi áp dụng của Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 là “*những công trình thủy lợi đã xây dựng và đưa vào khai thác sử dụng*”. Có thể nói, phạm vi điều chỉnh này rất hẹp, rất khó linh hoạt áp dụng đối với những công trình thủy lợi đang trong dự án xây dựng chưa hoàn thiện mà không có quy phạm pháp luật nào bảo vệ. “*Pháp lệnh mới chỉ mới điều chỉnh một nội dung, nhưng hoạt động về lĩnh vực thủy lợi có rất nhiều nội dung cần phải điều chỉnh bằng pháp luật*”. [1] Trong đó, một số nội dung quan trọng liên quan đến bảo vệ công trình thủy lợi như quy hoạch, kế hoạch đầu tư xây dựng, nâng cấp, sửa chữa thường xuyên công trình; quản lý, bảo vệ môi trường nước của công trình thủy lợi; tổ chức bộ máy quản lý; nhân lực lao động; thủy lợi phí; thanh tra, kiểm tra hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi... chưa được đề cập đến trong Pháp lệnh. Xét về hình thức của một Pháp lệnh được coi là chứa đựng những cơ sở pháp lý đầy đủ nhất về hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi cho đến thời điểm hiện tại, mọi điều khoản, quy định đều không có tiêu đề nội dung chính; và việc quy định nội dung trong một Điều khoản không mang tính logic và có liên quan với nhau. Điều này khiến cho việc tìm tòi nghiên cứu trở nên mất thời gian, nội dung quy định khó nắm bắt và nhận biết. Ngay ở những quy định đầu tiên về giải thích từ ngữ đối với cụm từ “*công trình thủy lợi*”, nội dung định nghĩa đã vừa thiếu vừa thừa với việc liệt kê những công trình thủy lợi trên thực tế bao gồm “*hồ*

*chứa nước, đập, cống, trạm bơm, giếng, đường ống dẫn nước, kênh, công trình thủy lợi trên kênh và bờ bao các loại”* nhưng lại không đề cập đến “đê” – một loại công trình thủy lợi đặc thù với nhiệm vụ ngăn nước lũ của sông hoặc ngăn nước biển. Cùng với đó lại tồn tại khái niệm “công trình thủy lợi liên quan đến đê điều” không rõ ràng và khái niệm này cũng không được giải thích trong phần giải thích từ ngữ quy định tại Điều 2 của Pháp lệnh. Tính thống nhất trong cách gọi từ ngữ của văn bản không cao, lúc quy định là “Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn” lúc chỉ là “Bộ”, cách dùng từ không rõ ràng và chuẩn xác; quy định về thanh tra, kiểm tra không còn phù hợp với Luật Thanh tra, Luật Tài nguyên nước năm 2012 và các quy định khác có liên quan hiện nay.

Nghị định số 139/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 10 năm 2013 quy định xử phạt hành chính về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đê điều; phòng chống lụt bão cũng bộc lộ một số những hạn chế, bất cập. Một số hành vi vi phạm quy định chưa cụ thể dẫn đến cách hiểu chưa thống nhất, gây khó khăn cho việc xử phạt; một số vi phạm xử lý ở mức phạt còn thấp, chế tài chưa đảm bảo tính răn đe cao dẫn đến tình trạng vi phạm xảy ra nhiều lần; một số hành vi vi phạm quy định không còn phù hợp với các quy định của các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay... dẫn đến số vụ vi phạm chưa được xử lý triệt để, tình trạng vi phạm và tái phạm pháp luật về phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi; đê điều ngày càng phổ biến. Hiện tại Bộ NN và PTNT đang dự thảo xây dựng và lấy ý kiến thăm dò ban hành một Nghị định mới thay thế cho Nghị định 139/2013/NĐ-CP này quy định về xử phạt vi phạm hành chính về phòng, chống thiên tai; khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đê điều.

Mặt khác, các văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi như Luật Đê điều năm 2006, Luật Tài nguyên nước năm 2012, Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014... và các văn bản hướng dẫn thi hành của Luật có liên quan đến công trình thủy lợi vẫn chỉ dừng lại ở những quy định chung chung, không thống nhất rõ ràng, nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, không hỗ trợ nhiều cho hoạt động về thủy lợi. Luật Đê điều năm 2006 là văn bản pháp lý quan trọng quy định cụ thể về đê điều và phòng chống lũ

trên các tuyến sông có đê. Với phạm vi điều chỉnh của Luật chỉ quy định về “*quy hoạch phòng, chống lũ của tuyến sông có đê*” thì thực tế cho thấy, các tuyến sông, những đoạn bờ biển, đảo chưa có hoặc không thể đắp đê lại không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật; hoặc đối với những đoạn bờ sông, bờ biển, đảo có công trình kè bảo vệ chống sạt lở nhưng ở những vị trí đó không có đê thì vẫn không thuộc phạm vi điều chỉnh đó. Điều này gây ra một lỗ hổng trong quy định pháp luật đối với những công trình thủy lợi không có văn bản pháp lý điều chỉnh. Cùng với đó, Luật Tài nguyên nước năm 2012 có quy định về vấn đề phòng, chống tác hại do nước gây ra tại Chương V; tuy nhiên, một số nội dung liên quan đê điều, phòng chống lũ, lụt, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi cũng chỉ nêu chung chung, mang tính nguyên tắc và đều đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành của Luật Đê điều năm 2006; Pháp lệnh Phòng, chống lụt bão năm 2000; Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001... mà không có một quy định cụ thể nào về hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi trước tác hại của nước. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 có phạm vi điều chỉnh khá rộng; trong đó cũng có một số nội dung quy định đối với việc bảo vệ môi trường nước ở các hồ chứa thủy lợi, thủy điện, ao, hồ, kênh, rạch, nước ngầm. Tuy nhiên, các nội dung được quy định vẫn mang tính áp dụng chung, không chi tiết hóa đối với từng lĩnh vực thủy lợi.

Hiện nay trong hệ thống pháp luật về thủy lợi nói chung chưa có một quy định thống nhất về mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi, dẫn đến việc phân cấp, tổ chức mô hình quản lý ở mỗi địa phương khác nhau. Trong lĩnh vực bảo vệ công trình thủy lợi xảy ra tình trạng rất nhiều văn bản pháp luật cùng điều chỉnh một đối tượng công trình thủy lợi hoặc một nội dung trong hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi, nhưng quy định của những văn bản pháp luật đó lại không cụ thể và chồng chéo nội dung, thẩm quyền giải quyết. Điển hình như đối với hoạt động cấp giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi có sự khác nhau về đơn vị tiếp nhận hồ sơ, tham mưu cho UBND cấp tỉnh cấp phép. Cụ thể, quy định tại Khoản 2 Điều 9 Quy định về thẩm quyền, thủ tục cấp giấy phép xả nước thải vào hệ thống công



trình thủy lợi ban hành kèm theo Quyết định số 56/2004/QĐ-BNN ngày 01/11/2004 là: “Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là cơ quan giúp UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiếp nhận và thẩm định hồ sơ cấp giấy phép xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi...”. Mặt khác, tại quy định khác tại Khoản 2, Điều 11, Thông tư số 27/2014/TT-BTNMT ngày 30/5/2014 lại quy định: “Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh trong việc quản lý đăng ký, cấp phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước trên địa bàn...” Thực tế những công trình thủy lợi như hồ chứa nước, kênh, đê, đập, cống hầu hết gắn với “nguồn nước” mỗi khu vực và ở một số tỉnh, thành phố, chính quyền chỉ giao cho Sở Tài nguyên và Môi trường tiếp nhận, thẩm định, tham mưu giúp UBND tỉnh thực hiện cấp giấy phép cả trong và ngoài hệ thống công trình thủy lợi. Sự chồng chéo thẩm quyền này là một trong những bất cập thực tế gây khó khăn cho việc cấp giấy xả nước thải trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi theo đúng quy định của pháp luật hiện hành.

Thêm vào đó, quy định về thanh tra trong công tác bảo vệ công trình thủy lợi đang là vấn đề còn chưa được quy định rõ, chưa có khái niệm Thanh tra chuyên ngành thủy lợi trong văn bản pháp luật. Một số quan điểm chỉ đạo về phát triển thủy lợi đã được ghi trong Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X và XI; Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 05/8/2008 của Hội nghị lần thứ VII Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam khóa X về Nông nghiệp, nông dân và nông thôn; nhiệm vụ phát triển thủy lợi được ghi nhận trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội bổ sung và phát triển năm 2011; Quyết định 1590/QĐ-TTg về Định hướng Chiến lược phát triển thủy lợi Việt Nam của Thủ tướng Chính phủ cũng chưa được thể hiện trong các văn bản pháp luật hiện hành về thủy lợi. Đây là một sự thiếu sót cần khắc phục nhằm thể chế hoá đường lối đổi mới của Đảng trong việc xây dựng cơ sở pháp lý thống nhất cho ngành thủy lợi.

Hiện nay, Dự thảo Luật Thủy lợi do Chính phủ giao Bộ NN và PTNT là cơ quan chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng gồm có 8 Chương, 67 Điều, trong đó hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi được quy định tại Chương 5, từ

Điều 47 đến Điều 54 với nội dung được xây dựng trên cơ sở thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước về phát triển thủy lợi; kế thừa và pháp điển hóa các quy định còn phù hợp của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan. Dự thảo và hồ sơ dự án Luật Thủy lợi được Bộ NN và PTNT gửi lấy ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương; đăng tải công khai trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ để lấy ý kiến rộng rãi của người dân, doanh nghiệp theo đúng quy định và được trình lên Quốc hội tại Tờ trình số 197/TTr-CP ngày 11/7/2016 chờ phê duyệt, thể hiện yêu cầu cấp thiết cần phải có căn cứ pháp lý xuyên suốt từ chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách được cụ thể hóa bằng một đạo luật chính thống của lĩnh vực thủy lợi để điều chỉnh mọi hoạt động cơ bản trong quản lý nhà nước về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi ở Việt Nam.

### **2.3. Thực trạng quản lý nhà nước về công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam**

#### ***2.3.1. Hoạt động xây dựng, ban hành văn bản thi hành pháp luật; xây dựng, trình duyệt Phương án bảo vệ công trình thủy lợi***

Để triển khai cụ thể các nội dung quy định của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi và các Nghị định hướng dẫn thi hành có liên quan trong công tác quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, UBND tỉnh Quảng Nam đã ban hành các quy định cụ thể về quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi. Các văn bản được ban hành, nhìn chung, bảo đảm tính khả thi và đáp ứng kịp thời yêu cầu về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, phục vụ sản xuất kinh tế và sinh hoạt người dân. Cụ thể, đối với việc thực hiện chính sách phân cấp quản lý công trình thủy lợi, UBND tỉnh Quảng Nam đã ban hành Quyết định số 3989/QĐ-UBND ngày 06/12/2012 về Quy định phân cấp quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam; Quyết định số 3037/QĐ-UBND ngày 03/3/2013 phê duyệt Hồ sơ phân cấp kênh và công trình trên kênh thuộc hệ thống công trình thủy lợi do Công ty Thủy lợi Quảng Nam quản lý. Về việc thực hiện chính sách về thủy lợi phí, UBND tỉnh đã ban hành Quyết định số 18/2013/QĐ-UBND ngày 03/7/2013 quy định mức thu thủy lợi phí, tiền nước trên địa bàn tỉnh Quảng Nam. Gần đây

nhất là Quyết định số 16/2015/QĐ-UBND ngày 18/6/2015 do UBND tỉnh ban hành Quy định về phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam.

Căn cứ Thông tư số 45/2009/TT-BNNPTNT ngày 24/7/2009 của Bộ NN và PTNT hướng dẫn lập và phê duyệt Phương án bảo vệ công trình thủy lợi, Nghị định 72/2007/NĐ-CP ngày 07/5/2007 của Chính phủ về quản lý an toàn đập và Thông tư 33/2008/TT-BNN hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 72/2007/NĐ-CP, hằng năm các đơn vị quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi lập Phương án bảo vệ công trình thủy lợi, Phương án phòng chống lụt bão cho từng công trình thủy lợi trình Sở NN và PTNT thẩm định và trình UBND tỉnh Quảng Nam phê duyệt. Cụ thể, đối với việc tổ chức hoạt động của Công ty Thủy lợi Quảng Nam từ năm 2012 đến nay, UBND tỉnh Quảng Nam đã phê duyệt các quyết định liên quan đến công tác phòng, chống lụt bão như sau:

- Quyết định số 3236/QĐ-UBND ngày 11/10/2012; Quyết định số 2957/QĐ-UBND ngày 27/9/2013; Quyết định số 3123/QĐ-UBND ngày 10/10/2014; Quyết định số 3350/QĐ-UBND ngày 17/9/2015 và Quyết định số 3337/QĐ-UBND ngày 21/9/2016 của UBND tỉnh Quảng Nam về việc phê duyệt Phương án phòng, chống lụt, bão các hồ chứa nước do Công Thủy lợi Quảng Nam quản lý gồm các hồ chứa: Khe Tân, Vĩnh Trinh, Thạch Bàn, Phú Lộc, Việt An, Trung Lộc, Hương Mao, Hồ Giang, Cây Thông, An Long, Phước Hà, Đông Tiễn, Cao Ngạn, Thái Xuân, Nước Rôn, Đá Vách;

- Các Quyết định số 3238/QĐ-UBND ngày 11/10/2012; Quyết định số 2948/QĐ-UBND ngày 26/9/2013; Quyết định số 3124/QĐ-UBND ngày 10/10/2014; Quyết định số 4329/QĐ-UBND ngày 10/11/2015 và Quyết định số 3958/QĐ-UBND ngày 08/11/2016 của UBND tỉnh Quảng Nam về việc phê duyệt Phương án phòng, chống lụt, bão hồ chứa nước Phú Ninh.

### ***2.3.2. Hoạt động tổ chức bộ máy quản lý, bố trí nhân lực, phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi***

*\*Về tổ chức bộ máy quản lý, bố trí nhân lực về bảo vệ công trình thủy lợi*

UBND tỉnh Quảng Nam thực hiện việc quản lý nhà nước chung về khai thác

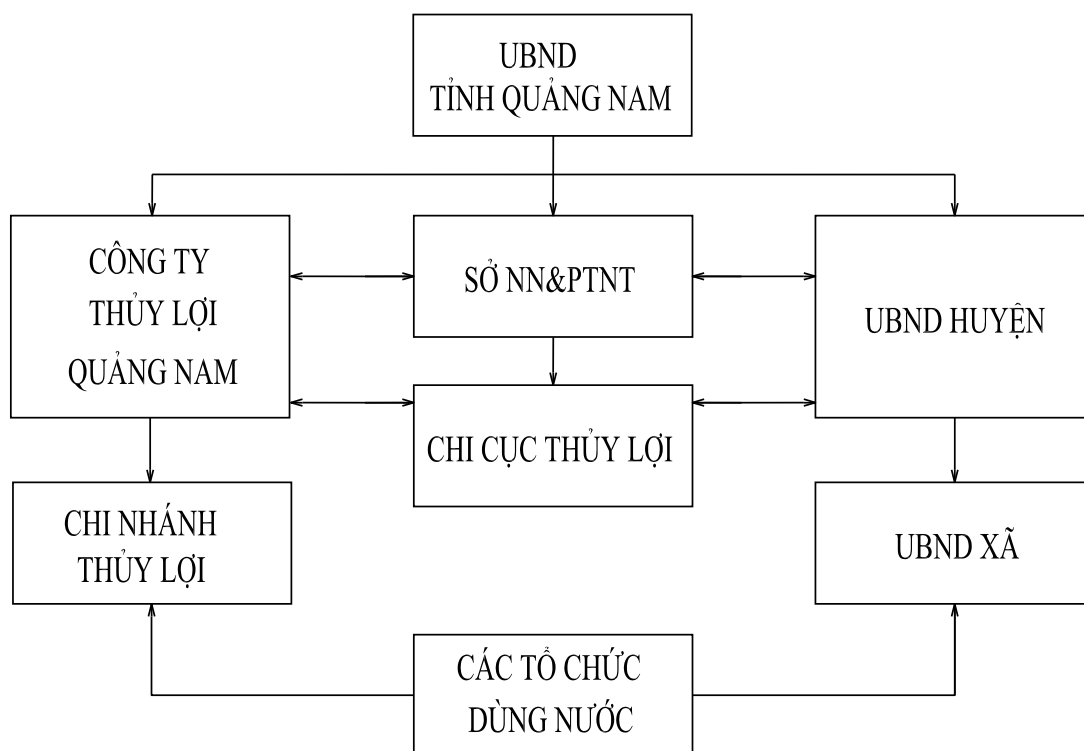
và bảo vệ công trình thủy lợi; xây dựng và chỉ đạo quy hoạch, kế hoạch khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; lập, trình duyệt và tổ chức thực hiện các dự án đầu tư, nâng cấp hệ thống công trình thủy lợi; thực hiện cấp và thu hồi giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi và các hoạt động phải có phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh; tổ chức thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật về pháp luật bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh.

Sở NN và PTNT tỉnh Quảng Nam thực hiện việc có chức năng bảo vệ ảo vệ, trạm bơm còn lại; và trình phê duyệt hồ sơ phân cấp kênh và công trình trên kênh thuộc hệ thống thủy lợi tham mưu cho UBND tỉnh ban hành các quyết định, cơ chế đổi mới hệ thống tổ chức quản lý để nâng cao hiệu quả quản lý khai thác công trình thủy lợi. Chi cục Thủy lợi Quảng Nam trực thuộc Sở NN và PTNT tỉnh Quảng Nam là cơ quan chuyên môn giúp Sở NN và PTNT tỉnh; đồng thời, chịu sự chỉ đạo về chuyên môn nghiệp vụ của Tổng cục Thủy lợi.

Phòng NN và PTNT huyện (Phòng Kinh tế đối với thành phố, thị xã) có chức năng tham mưu cho UBND huyện, thành phố, thị xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thủy lợi trên địa bàn huyện, thành phố, thị xã. Theo thống kê, toàn tỉnh có 15 Phòng Nông nghiệp và phát triển nông thôn và 3 Phòng Kinh tế, mỗi có 1 cán bộ phụ trách về thủy lợi.

UBND xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã) của tỉnh Quảng Nam là cấp cơ quan có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả hoạt động của các Hợp tác xã Nông nghiệp, các tổ chức hợp tác dùng nước. UBND xã thực hiện xây dựng hoàn chỉnh công tác quy hoạch thủy lợi, quy hoạch hệ thống kênh mương nội đồng của khu tưới ở từng cánh đồng, quy hoạch vùng sản xuất trên địa bàn toàn xã phù hợp với Đề án xây dựng Nông thôn mới tại địa phương. Việc quản lý về thủy lợi, đê điều, thiên tai, nước sạch ở xã, thường giao cho 1 cán bộ UBND xã kiêm nhiệm quản lý chung. Thực tế hiện nay những cán bộ này hầu như không có chuyên môn nghiệp vụ về thủy lợi.

*Mô hình quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi tại tỉnh Quảng Nam*



*\* Về phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi*

Thực hiện theo quy định tại Nghị định số 143/2003/NĐ-CP ngày 28 tháng 11 năm 2003 của Chính phủ; Thông tư số 65/2009/TT-BNNPTNT ngày 12 tháng 10 năm 2009 của Bộ NN và PTNT, UBND tỉnh Quảng Nam ban hành Quyết định số 3989/QĐ-UBND ngày 06 tháng 12 năm 2012 kèm Quy định về phân cấp quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam. Theo đó, UBND tỉnh Quảng Nam giao cho Công ty Thủy lợi Quảng Nam quản lý, khai thác, bảo vệ những hồ chứa có phạm vi phục vụ liên huyện, liên xã; hồ chứa có dung tích tương ứng với mực nước dâng bình thường trên 1.000.000m<sup>3</sup> đối với khu vực bình thường; trên 500.000 m<sup>3</sup> đối với khu vực miền núi; hồ chứa có chiều cao đập trên 12 mét; đập dâng có nguồn gốc đầu tư bằng ngân sách nhà nước và chiều cao trên 5 mét; trạm bơm điện có nguồn gốc đầu tư bằng ngân sách nhà nước và quy mô tưới diện tích lớn hơn 200 ha và các “cống đầu kênh”. Trong đó, “cống đầu kênh” là những công trình cấp nước tưới hoặc tiêu cho một diện tích hưởng lợi nhất định thuộc trách nhiệm quản lý của đơn vị cấp nước. Những công trình còn lại thực hiện giao cho địa phương quản lý. Phí dịch vụ thủy lợi nội đồng phục vụ cho quản lý, tu

sửa và bảo vệ công trình thủy lợi do người dân hưởng lợi đóng góp.

Ngày 03 tháng 10 năm 2013, UBND tỉnh Quảng Nam tiếp tục ban hành Quyết định số 3037/QĐ-UBND phê duyệt hồ sơ phân cấp kênh và công trình trên kênh thuộc hệ thống thủy lợi do Công ty Thủy lợi Quảng Nam. Kết quả phân cấp quản lý về khai thác và bảo vệ các công trình thủy lợi trên thực tế trên địa bàn tỉnh như sau:

- Công ty Thủy lợi Quảng Nam quản lý: 17 hồ chứa nước lớn và vừa, 28 đập dâng; trong đó, có 03 đập dâng kiên cố, 25 đập dâng bán kiên cố; 25 trạm bơm điện trực ngang và trên 800 km kênh mương các loại và nhận tiếp 90 tuyến kênh loại III từ địa phương đảm trách tưới lớn hơn 30 ha với tổng chiều dài kênh 148.905 mét;

- Các địa phương quản lý, khai thác và bảo vệ những công trình hồ chứa, trạm bơm còn lại và các công trình Công ty đã bàn giao về địa phương từ năm 2005 gồm: các hồ Hồ Lô (Phú Ninh), Phước Bình (Quế Sơn), Đồng Nhơn (Núi Thành); các trạm bơm: Tam Phú (Tam Kỳ), Tư Phú, Đông Hồ 2, Đông Quang 2, Bến Hực (Điện Bàn) còn tiếp nhận 78 tuyến kênh loại 3 đảm trách tưới nhỏ hơn 30 ha từ Công ty với tổng chiều dài kênh là 70.679 mét. Hiện tại trên toàn tỉnh có 471 tổ chức dùng nước với các loại hình khác nhau, và đang quản lý 56 hồ chứa, 802 đập dâng, 206 trạm bơm điện, 20 trạm bơm dầu và 2.735,79 km kênh mương, phục vụ tưới cho hơn 36.555 ha đất sản xuất nông nghiệp.

### ***2.3.3. Hoạt động lập, trình duyệt, tổ chức thực hiện các dự án sửa chữa thường xuyên, đầu tư nâng cấp hệ thống công trình thủy lợi***

Hoạt động đầu tư sửa chữa thường xuyên, nâng cấp công trình thủy lợi nhằm đảm bảo duy trì hoạt động ổn định và an toàn công trình trong quản lý vận hành và bảo vệ.

Được thực hiện theo Quyết định số 211/1998/QĐ-BNN-QLN ngày 19/12/1998 của Bộ trưởng Bộ NN và PTNT về chế độ sử dụng chi phí cho sửa chữa thường xuyên tài sản cố định của doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi. Chi phí sửa chữa thường xuyên là khoản chi phí có tính thời vụ đặc thù, không phải là đầu tư xây dựng cơ bản, vì vậy phương thức tổ chức thực hiện được áp dụng theo quy định chuyên ngành và vận dụng các quy định về xây dựng cơ bản hiện hành của Nhà

nước. Công tác sửa chữa thường xuyên tài sản cố định gồm hai phần việc: sửa chữa, tu bổ công trình và bảo dưỡng công trình. Những năm qua, UBND tỉnh đã tổ chức hướng dẫn các đơn vị thi công thực hiện lập, phê duyệt kế hoạch, dự toán sửa chữa, thiết kế bản vẽ và tổ chức thi công; đồng thời, giám sát và thẩm tra quản lý chất lượng công trình thủy lợi.

Công tác xây dựng cơ bản sửa chữa nâng cấp công trình thủy lợi được thực hiện theo trình tự thủ tục của Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình, Nghị định số 46/NĐ-CP ngày 12/5/2015 của Chính phủ về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng. Trong đó, đối với thủ tục lựa chọn nhà thầu và thực hiện hợp đồng xây dựng còn phải căn cứ vào Luật Đấu thầu và một số văn bản hướng dẫn liên quan. Các giai đoạn thực hiện dự án bao gồm Giai đoạn chuẩn bị dự án, thực hiện dự án và giai đoạn kết thúc xây dựng đưa công trình của dự án vào khai thác sử dụng. Trong năm 2016, trên địa bàn tỉnh Quảng Nam đã thực hiện các dự án nâng cấp, sửa chữa một số công trình lớn được thống kê như sau:

Bảng 2.1. Các dự án sửa chữa, nâng cấp các công trình thủy lợi lớn ở Quảng Nam năm 2016

TT	Tên công trình		Đơn vị thiết kế	Đơn vị thẩm tra	Đơn vị thẩm định	Đơn vị thi công	Đơn vị giám sát
	Công trình	Hạng mục					
1	Trạm bơm Ái Nghĩa	Sửa chữa công tiêu số 4 tại K2+595 kênh Chính & sửa chữa cầu qua kênh tại K3+080 kênh Chính	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam	<i>Không có</i>	Công ty Thủy lợi Quảng Nam	Công ty TNHH Tư vấn Xây dựng MIBKO	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam
2	Hồ chứa nước Thạch Bàn	Sửa chữa cầu máng tại K0+191 kênh N2-6 & Sửa chữa cầu máng tại K2+262 kênh N4	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam	<i>Không có</i>	Công ty Thủy lợi Quảng Nam	Công ty TNHH Tư vấn Xây dựng MIBKO	Công ty TNHH MTV Tư vấn xây dựng PINCOM
3	Trạm bơm Xuyên Đông	Sửa chữa công tiêu tại K3+013 kênh Chính	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam	<i>Không có</i>	Công ty Thủy lợi Quảng Nam	Công ty TNHH Xây dựng và Thương mại Thái Quang	Công ty TNHH MTV Tư vấn xây dựng PINCOM



TT	Tên công trình		Đơn vị thiết kế	Đơn vị thẩm tra	Đơn vị thẩm định	Đơn vị thi công	Đơn vị giám sát
	Công trình	Hạng mục					
4	Hồ chứa nước Đá Vách	Sửa chữa cống xả tại K0+15 kênh Chính	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam	<i>Không có</i>	Công ty Thủy lợi Quảng Nam	Công ty TNHH Xây dựng và Thương mại Thái Quang	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam
5	Hồ chứa nước Phú Ninh	Sửa chữa cầu máng tại K1+613 kênh N18-10 Bắc Phú Ninh & sửa chữa cầu máng số 1 (Suối Tý) tại K0+620 kênh N2-9 Nam Phú Ninh	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam	<i>Không có</i>	Công ty Thủy lợi Quảng Nam	Công ty TNHH Xây dựng và Thương mại Thái Quang	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam
6	Hồ chứa nước Trung Lộc và hồ chứa nước Phú Ninh	Sửa chữa cầu máng số 1 tại K1+522 kênh N2 hồ chứa nước Trung Lộc; sửa chữa tràn xả lũ hồ chứa nước Trung Lộc và sửa chữa tràn xả lũ số 1, 2 & 3 hồ chứa nước Phú Ninh	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam	<i>Không có</i>	Công ty Thủy lợi Quảng Nam	Xí nghiệp Cơ khí và Xây dựng Nam Phước	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam

TT	Tên công trình		Đơn vị thiết kế	Đơn vị thẩm tra	Đơn vị thẩm định	Đơn vị thi công	Đơn vị giám sát
	Công trình	Hạng mục					
7	Trạm bơm điện Tứ Câu, Cẩm Sa, Đông Hồ, Thanh Quýt và Hà Châu	Sửa chữa hệ thống cầu trục	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam	<i>Không có</i>	Công ty Thủy lợi Quảng Nam	Xí nghiệp Cơ khí và Xây dựng Nam Phước	Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam
8	Kiên cố kênh N4 đoạn K0-K1+124,7 trạm bơm điện Cẩm Văn		Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng Bắc Quảng Nam	Công ty TNHH Tư vấn xây dựng Quảng Nam	Công ty Thủy lợi Quảng Nam	Công ty TNHH Tư vấn Xây dựng MIBKO	Công ty Cổ phần Tư vấn thiết kế và xây dựng Thuận Phước 7

(Nguồn: Công ty Thủy lợi Quảng Nam, Thống kê các công trình sửa chữa lớn năm 2015-2016)

#### ***2.3.4. Hoạt động cấp, thu hồi giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi và các hoạt động cấp phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi***

Căn cứ vào Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001, Quyết định số 55/2004/QĐ-BNN ngày 01 tháng 11 năm 2004 của Bộ trưởng Bộ NN và PTNT quy định việc cấp giấy phép cho các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình và Quyết định số 56/2004/QĐ-BNN ngày 01 tháng 11 năm 2004 của Bộ NN và PTNT quy định về thẩm quyền, thủ tục cấp phép xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi, UBND tỉnh Quảng Nam đã thực hiện việc cấp giấy phép cho các cá nhân, tổ chức, đơn vị thi công trên địa bàn theo đúng thủ tục pháp luật hiện hành; đồng thời, cùng với quá trình tổ chức thực hiện cũng phát hiện một số vi phạm trong vấn đề cấp phép.

Đối với hoạt động cấp phép xả nước thải vào công trình thủy lợi, đến nay, trên địa bàn tỉnh chỉ có một công trình lắp đặt hệ thống xả nước thải đã qua xử lý của nhà máy PEPSICO vào Kênh N7 trạm bơm Đông Quang, thị xã Điện Bàn là được UBND tỉnh Quảng Nam cấp phép số 3242/GP-UBND được hoạt động từ ngày 15/10/2012 đến 15/10/2017. Còn lại, qua quá trình kiểm tra, rà soát các vi phạm về xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi do Công ty Thủy lợi Quảng Nam quản lý đến nay tổng cộng có 120 điểm vi phạm không hề đăng ký và chưa làm thủ tục cấp phép đã thực hiện hành vi xả thải vào công trình thủy lợi. Những vi phạm hầu hết là việc xả nước thải sinh hoạt, chăn nuôi nhỏ lẻ từ các hộ dân; xả nước thải từ đường giao thông; từ chợ, từ trại giết mổ động vật và từ khu công nghiệp. Cụ thể, những vi phạm nêu trên xảy ra ở chợ Việt An, huyện Quế Sơn; trại giết mổ của HTX Hương An, huyện Quế Sơn và từ Khu công nghiệp Thuận Yên, thành phố Tam Kỳ vào kênh N2 Bắc Phú Ninh thuộc tỉnh Quảng Nam. Điều này nói lên tình trạng vi phạm, tác động của cá nhân, tập thể đang diễn tiến ngày càng bất lợi trong công tác bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam.

Mặt khác, thực hiện theo Điều 8 Quyết định số 16//2015/QĐ-UBND ngày 18 tháng 6 năm 2015 của UBND tỉnh Quảng Nam, các tổ chức, đơn vị quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi đã thực hiện cắm mốc chỉ giới, xây dựng biển

báo, xây dựng panô đề xác định phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh. Đến nay đã cấm được 385 mốc đối với công trình hồ chứa, 1.288 mốc đối với hệ thống kênh và 645 mốc đối với trạm bơm.

Tính đến cuối năm 2016, UBND tỉnh Quảng Nam đã thực hiện cấp phép cho các cá nhân, tổ chức được hoạt động theo giấy phép được cấp với 22 công trình trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi.

*Bảng 2.2. Bảng thống kê một số các hoạt động điển hình được cấp phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi năm 2016 tại tỉnh Quảng Nam*

TT	Các hoạt động vi phạm công trình được cấp phép	Cơ quan cấp phép	Số hiệu văn bản	Thời gian cấp phép hoạt động
1.	Giấy phép Hoạt động trong phạm vi BVCT thủy lợi Di dời đường dây trung hạ thế kết hợp chiếu sáng Khu dân cư tái định cư số 5 thị trấn Phú Thịnh, trong phạm vi bảo vệ kênh N8 BPN, TT Phú Thịnh, huyện Phú Ninh)	UBND tỉnh Quảng Nam	4833/GP-UBND	Vĩnh viễn
2.	Đập chính và Kênh chính Nam Phú Ninh (Trung tâm chọn giống cá rô phi Quảng Nam tại xã Tam Ngọc, TP. Tam Kỳ)	UBND tỉnh Quảng Nam	2243/GP-UBND	21/7/2014 đến 21/7/2024
3.	Thi công cầu qua kênh chính Bắc hồ Phú Ninh (Phú Ninh)	UBND tỉnh Quảng Nam	112/GP-UBND	từ 10/01/2015 đến 30/01/2015
4.	Sử dụng nguồn nước và lắp đặt đường ống trong phạm vi hồ Cao Ngạn (Bình Lãnh, Thăng Bình)	UBND tỉnh Quảng Nam	2103/GP-UBND	Vĩnh viễn

TT	Các hoạt động vi phạm công trình được cấp phép	Cơ quan cấp phép	Số hiệu văn bản	Thời gian cấp phép hoạt động
5.	Làm đường Bê tông giao thông trên Kênh N16 Bắc Phú Ninh (Thăng Bình)	UBND tỉnh Quảng Nam	20/GP-UBND	Vĩnh viễn
6.	Xây dựng đường điện Trung thế cấp nước sinh hoạt tại hồ chứa nước Việt An (Hiệp Đức)	UBND tỉnh Quảng Nam	2541/GP-UBND	Vĩnh viễn
7.	Thả cá nuôi tự nhiên hồ An Long (Quế Phong, Quế Sơn)	UBND tỉnh Quảng Nam	1962/GP-UBND	01/7/2014 đến 01/7/2019
8.	Xây dựng công trình đường ĐT.610 trong phạm vi BVCT hồ chứa nước Thạch Bàn (Duy Xuyên)	UBND tỉnh Quảng Nam	990/GP-UBND	Vĩnh viễn
9.	Mở rộng tuyến đường ĐT.608 nằm trong phạm vi BVCT trạm bơm điện Hà Châu TP. Hội An	UBND tỉnh Quảng Nam	3220/GP-UBND	01/6/2016 đến 2018
10.	Hoạt động nuôi cá lồng và thả cá tự nhiên hồ Hồ Khe Tân (Đại Chánh, Đại Lộc)	UBND tỉnh Quảng Nam	2648/GP-UBND	Từ 25/7/2016 đến 25/7/2021

(Nguồn: Công ty Thủy lợi Quảng Nam, Thống kê Giấy phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi năm 2016)

### **2.3.5. Hoạt động tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi**

Thời gian qua, hoạt động tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam đã được Sở NN và PTNT tỉnh chỉ đạo các địa phương, đơn vị tổ chức tuyên truyền, phổ biến các văn bản pháp luật và

các đơn vị quản lý trực tiếp phối hợp với Hội Nông dân địa phương tổ chức các hoạt động tuyên truyền, vận động nông dân tham gia quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đồng thời, hợp đồng với đài phát thanh huyện tuyên truyền các văn bản pháp luật của Nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi. Điển hình như các hoạt động ở các huyện nêu sau:

Từ năm 2012 đến nay, Chi cục Thủy lợi Quảng Nam đều tổ chức mở lớp tập huấn cho các cán bộ xã phụ trách công tác thủy lợi gồm 50 cán bộ; trong chương trình tập huấn có lồng ghép việc tuyên truyền các văn bản pháp luật về quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi như: Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001, Nghị định 143/2003/NĐ-CP, Nghị định số 139/2013/NĐ-CP, Quyết định số 16/2015/QĐ-UBND ngày 18 tháng 6 năm 2015 của UBND tỉnh Quảng Nam...

Năm 2014, Chi cục Thủy lợi Quảng Nam tổ chức tuyên truyền các văn bản pháp luật cho người nông dân và đồng bào dân tộc thiểu số ở xã Quế Long, huyện Quế Sơn. Ở huyện Núi Thành, năm 2015, đơn vị quản lý công trình thủy lợi đã ký hợp đồng với Đài Truyền thanh – truyền hình Núi Thành về việc tuyên truyền văn bản pháp luật liên quan đến các quy định về công tác quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi với thời lượng phát sóng 2 lần/tuần; đồng thời, ký kế hoạch liên tịch số 75-KHLT-HND&CNTL ngày 25/02/2015 với Hội Nông dân huyện Núi Thành về việc đẩy mạnh các hoạt động tuyên truyền, vận động nông dân tham gia quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

### ***2.3.6. Hoạt động thanh tra, kiểm tra; giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo; xử lý các vi phạm hành chính về bảo vệ công trình thủy lợi về bảo vệ công trình thủy lợi***

*\* Về hoạt động thanh tra, kiểm tra:*

Tại địa bàn tỉnh, Chi cục Thủy lợi Quảng Nam đã tiến hành thanh tra, kiểm tra một số hoạt động có liên quan đến công tác bảo vệ công trình thủy lợi, cụ thể là việc kiểm tra thực địa một số hệ thống kênh và công trình trên kênh của các hồ chứa nước; kiểm tra tình hình thực hiện các văn bản pháp quy liên quan đến công tác bảo vệ công trình thủy lợi; kiểm tra năng lực của các cá nhân, tổ chức tham gia quản lý

và kiểm tra một số giấy phép hoạt động trong phạm vi công trình thủy lợi. Nhìn chung, hoạt động được tiến hành thường xuyên trên địa bàn tỉnh ở những nơi công trình thủy lợi có dấu hiệu vi phạm, tạo một bước chuyển biến mới về nhận thức trong công tác quản lý và bảo vệ công trình thủy lợi, nhất là đối với các đơn vị quản lý trực tiếp công trình thủy lợi cũng như trong việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi. Thực tế ở Quảng Nam cho thấy, các đơn vị quản lý phối hợp việc thanh tra kiểm tra tốt, nhưng kết quả triển khai thực hiện đôi khi chưa được khả quan, hầu hết các cuộc thanh tra, kiểm tra phát hiện những hư hại công trình, vi phạm vấn đề cấp phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi và một số trường hợp không đáp ứng yêu cầu về năng lực của các cá nhân, tổ chức tham gia quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi.

*\* Về giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bảo vệ công trình thủy lợi*

Hầu hết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam đều diễn ra ở cấp xã, và xảy ra ở mức độ không gay gắt, nghiêm trọng nên chủ yếu được giải quyết bằng phương pháp hòa giải giữa các bên. Người dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo thông qua kênh thông tin hoặc bằng văn bản gửi đến các cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết. Những năm qua, nhờ vào sự hoạt động khiếu nại, tố cáo từ phía người dân, công tác bảo vệ công trình thủy lợi của các cá nhân, tổ chức quản lý chuyên môn nhanh chóng phát hiện được các hành vi vi phạm, kịp thời ngăn chặn những tác động xấu đến công trình; từ đó, ổn định sản xuất và nâng cao chất lượng hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi.

*\* Về việc xử lý các vi phạm hành chính về bảo vệ công trình thủy lợi về bảo vệ công trình thủy lợi*

Theo Báo cáo số 3142/BC-CT ngày 21/11/2016 của Công ty Thủy lợi Quảng Nam về việc thực hiện pháp luật trong công tác quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, năm 2016 đã có một số vụ vi phạm vùng phụ cận công trình thủy lợi và vi phạm xả nước thải công nghiệp, sản xuất kinh doanh, sinh hoạt, nước mặt từ đường giao thông vào hệ thống công trình thủy lợi mà không có giấy phép. Theo

đó, những đối tượng vi phạm chủ yếu là các hộ dân sống dọc theo công trình thủy lợi và một số đơn vị thi công các dự án đường cao tốc, đường Quốc lộ 1A, đường nội thị và đường bê tông giao thông nông thôn... Các loại hành vi vi phạm phổ biến trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi như thả trâu, bò tắm trong lòng kênh; xả rác thải sinh hoạt, xác gia súc, gia cầm, ngâm cây trong lòng kênh; trồng cây lâu năm trên mái, bờ kênh; xây dựng công trình như tường rào, trồng trụ điện, làm đường bê tông giao thông nông thôn. Hầu hết việc giải quyết những vi phạm phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi chủ yếu là do cán bộ quản lý nhà nước tổ chức tuyên truyền, vận động và phối hợp với các tổ chức, cá nhân vi phạm khắc phục hậu quả, khôi phục hiện trạng ban đầu nhằm đảm bảo an toàn cho công trình thủy lợi.

*Bảng 2.3. Bảng thống kê số vụ vi phạm xả thải vào công trình thủy lợi tại Hồ Phú Ninh – Quảng Nam năm 2016*

TT	Tên công trình	Ngành nghề sản xuất, nguồn xả thải	Số tổ chức, cá nhân xả thải	Đăng ký xả thải		Cấp phép		Ghi chú
				Có	Không	Cơ quan cấp	Thời gian cấp	
1	K5+364	Nước thải sinh hoạt	1		1			Chợ Tam Dân
2	K10+088	Đường giao thông	1		1			
3	K29+150	Lò Bún	1		1			Hộ dân
4	K32+00-K32+50	Nước thải sinh hoạt	2		2			Hộ dân
5	Kênh N2	Khu Công Nghiệp	1		1			KCN Thuận Yên
6	Kênh N6	Nước thải sinh hoạt	3		3			Hộ dân



TT	Tên công trình	Ngành nghề sản xuất, nguồn xả thải	Số tổ chức, cá nhân xả thải	Đăng ký xả thải		Cấp phép		Ghi chú
				Có	Không	Cơ quan cấp	Thời gian cấp	
7	Kênh N10A	Nước thải sinh hoạt	16		16			Hộ dân
8	Kênh N10B	Nước thải sinh hoạt	2		2			Hộ dân
9	Kênh N12	Nước thải chăn nuôi	4		4			Hộ dân
10	Kênh N12-8	Nước thải sinh hoạt	8		8			Hộ dân
11	Kênh N24	Trại giết mổ tập trung	1		1			HTX Hương An
12	Kênh N24 KD	Nước thải sinh hoạt	2		2			Hộ dân
13	Kênh N24-1-1	Nước thải chăn nuôi	2		2			Hộ dân
14	Kênh N24-1-2	Nước thải chăn nuôi	2		2			Hộ dân

(Nguồn: Công ty Thủy lợi Quảng Nam, Phụ lục kèm Báo cáo số 3142/BC-CT ngày 21/11/2016 về việc thực hiện pháp luật trong công tác quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2016)

## 2.4. Đánh giá thực tiễn quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi tỉnh Quảng Nam

### 2.4.1. Những kết quả đạt được

Trong những năm qua, công tác quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam đã đạt được những kết quả rất đáng mừng, thể hiện ở những

điểm chính như sau:

*Thứ nhất*, Tỉnh ủy, UBND tỉnh Quảng Nam đã luôn đi đầu trong công tác chỉ đạo, huy động sức mạnh tổng hợp của hệ thống chính trị và đông đảo toàn dân đồng lòng phối hợp trong công tác quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở Quảng Nam; tiến hành triển khai xuyên suốt, đồng bộ các chính sách về phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng trên địa bàn tỉnh. Các cấp, ngành địa phương tham mưu tích cực cho lãnh đạo tỉnh ban hành và tổ chức thực hiện những chương trình, kế hoạch mang tính chiến lược và góp phần tăng cường hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi nói riêng.

*Thứ hai*, các cơ quan hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi đã phối hợp khá chặt chẽ với các cơ quan, đơn vị có liên quan nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ, không chỉ nâng cao quản lý cục bộ chuyên sâu mà còn đảm bảo việc quản lý toàn diện trên địa bàn tỉnh, chủ động ứng phó với diễn biến thời tiết phức tạp và bất lợi, thể hiện tốt tối đa mọi mặt trong chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị mình; đồng thời, phối hợp với các cơ quan, đơn vị, lực lượng có liên quan để hoàn thành tốt nhiệm vụ quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi quốc gia.

*Thứ ba*, xây dựng văn bản thi hành pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi thiết thực, kịp thời, phê duyệt phương án bảo vệ, phòng chống lụt bão hợp lý đã giúp bảo đảm tối đa an toàn công trình; ổn định sản xuất, phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh và cả nước. Việc chính quyền địa phương chỉ đạo thực hiện các chương trình, chính sách đổi mới và nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi đã từng bước xã hội hóa công tác bảo vệ công trình thủy lợi, giảm gánh nặng đầu tư cho nhà nước.

*Thứ tư*, việc đổi mới tích cực về cơ chế phân cấp quản lý, đào tạo bồi dưỡng nhân lực, hoạt động thi đua, khen thưởng, nêu gương, thăm hỏi, động viên, khuyến khích đối với cán bộ quản lý về bảo vệ công trình thủy lợi đã góp phần tích cực vào động lực công tác, nâng cao nhận thức, trách nhiệm của cán bộ quản lý, bảo vệ các công trình thủy lợi và người dân hoạt động thủy lợi tại địa phương.

*Thứ năm*, Ban quản lý công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh đã chủ động huy động các nguồn lực để đầu tư, duy tu, bảo dưỡng, nâng cấp một số công trình thủy lợi quy mô lớn và kiên cố hóa hệ thống kênh mương đã góp phần gia tăng diện tích tưới của các công trình thủy lợi. Đồng thời, việc hướng dẫn và cấp phép hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi theo đúng quy định pháp luật, ngăn chặn vi phạm từ trước cùng với việc thực hiện phối hợp tốt trong thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm đã hoàn thành tốt Định hướng chiến lược phát triển thủy lợi Việt Nam đến năm 2020 của Chính phủ, khẳng định vai trò, vị trí quan trọng của ngành thủy lợi trong sản xuất nông nghiệp.

#### **2.4.2. Những tồn tại, hạn chế**

Bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam vẫn còn một số mặt tồn tại, hạn chế như sau:

*Thứ nhất*, việc ban hành thể chế, chính sách và thực thi các văn bản pháp luật còn chậm đổi mới và chưa hợp lý, thiếu chính sách tạo động lực khuyến khích các tổ chức, cá nhân sử dụng nước tiết kiệm, bảo vệ, tu bổ công trình thủy lợi và tăng cường vai trò của người dân trong quản lý khai thác công trình thủy lợi. Quyền và trách nhiệm của các tổ chức quản lý, khai thác công trình thủy lợi đối với đất đai thuộc phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi chưa được quy định rõ ràng. Một số chính sách chú trọng đầu tư xây dựng mới, đầu tư các công trình đầu mối, trọng điểm mà chưa quan tâm nhiều đến đầu tư, nâng cấp công trình thủy lợi nhỏ để hiện đại hóa, hoàn chỉnh hệ thống công trình nên hiệu quả khai thác và bảo vệ còn thiếu đồng bộ.

Chính sách về miễn thủy lợi phí có quy định mức trần thủy lợi phí nội đồng, tạo cơ sở pháp lý cho các tổ chức hợp tác dùng nước thu từ người dân, nhưng chưa thật sự hiệu quả. Nhiều người dân hiểu sai về chính sách miễn thủy lợi phí, cho rằng Chính phủ miễn hoàn toàn thủy lợi phí cho sản xuất nông nghiệp nên không nộp thủy lợi phí nội đồng, hoặc có những nơi chính quyền địa phương không thu được thủy lợi phí nội đồng đã làm ảnh hưởng đến hoạt động của các tổ chức hợp tác dùng nước.

*Thứ hai*, việc tổ chức bộ máy, bố trí nhân lực quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở Quảng Nam còn mang nặng tính quan liêu, mệnh lệnh, không phù

hợp với cơ chế quản lý của nền kinh tế thị trường. Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý có nhiều biến động, chưa đồng bộ, thống nhất; hiệu quả hoạt động của các tổ chức quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi chưa cao. Hầu hết các đơn vị quản lý công trình thủy lợi đều là doanh nghiệp nhà nước vận hành theo cơ chế bao cấp, quản lý sản xuất bằng phương thức giao kế hoạch nên rất hạn chế về tính năng động và phát triển.

Ở cấp tỉnh, việc phân giao nhiệm vụ, thẩm quyền giữa UBND tỉnh, Sở NN và PTNT tỉnh và Công ty Thủy lợi Quảng Nam còn rất nhiều bất cập, không rõ ràng nên đôi khi vấp phải khó khăn trong hoạt động chỉ đạo điều hành.

Ở cấp huyện, xảy ra tình trạng không bố trí hoặc thiếu cán bộ chuyên ngành thủy; thiếu sự phối hợp giữa các Phòng chuyên môn của huyện (Phòng NN và PTNT hoặc Phòng Kinh tế) với Công ty Thủy lợi Quảng Nam trực thuộc UBND tỉnh, dẫn đến các Phòng chuyên môn không thực hiện chức năng tham mưu trong quản lý phát triển thủy lợi, kiểm tra, giám sát, phát hiện, chấn chỉnh kịp thời các vi phạm pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi; đặc biệt là công tác quản lý, bảo vệ hồ chứa, đê điều do huyện quản lý. Hầu hết các cán bộ thủy lợi cấp huyện không được bồi dưỡng, tập huấn thường xuyên, dẫn đến việc thiếu thông tin, hạn chế trong hoạt động tổ chức thực hiện các chính sách mới có liên quan.

Ở cấp xã, tổ chức nhân lực về hoạt động thủy lợi cấp xã còn thiếu, hoạt động kiêm nhiệm và hầu hết không có chuyên môn trong lĩnh vực thủy lợi nên không phát huy được yêu cầu về năng lực quản lý, bảo vệ, hạn chế sự xuống cấp cho hệ thống công trình. Vì vậy, yêu cầu cấp thiết về việc đào tạo, tập huấn kiến thức chuyên môn, quản lý thủy lợi cho cấp xã là rất cần thiết, có vai trò quan trọng và tác động đến cả quy trình vận hành và an toàn công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh.

*Thứ ba*, hoạt động phân cấp quản lý về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi còn chưa hợp lý. Việc phân cấp quản lý cho các tổ chức quản lý địa phương không có đủ năng lực thực hiện đã gây trở ngại trong hiệu quả hoạt động quản lý xuyên suốt từ cấp có thẩm quyền đến cấp cơ sở, thể hiện mặt yếu kém trong trình độ chuyên môn của một bộ phận chủ quản lý và bảo vệ công trình thủy lợi. Tổ chức

quản lý thủy nông ở cơ sở chưa được quan tâm đúng mức, chưa phát huy được vai trò của cộng đồng tham gia trong công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi. Một số loại hình Tổ chức hợp tác dùng nước chưa có tư cách pháp nhân, con dấu và tài khoản, dẫn đến gặp khó khăn cho công tác quản lý, người dân chưa sẵn sàng tham gia, vì chưa được giao quyền lợi thật sự và thấy rõ lợi ích sẽ được hưởng.

Năm 2012, trên địa bàn tỉnh có 63 Tổ chức hợp tác dùng nước; trong đó, 2 tổ chức hợp tác dùng nước là Hợp tác xã kênh N16 và Hợp tác xã kênh N18 (khu tưới các xã Bình Tú, Bình Chánh và Bình Quý, huyện Thăng Bình) thuộc Hợp phần PIM trong dự án tưới liên xã, hoạt động với nguồn thu từ kinh phí chi trả của Công ty Thủy lợi Quảng Nam. Những năm đầu, tổ chức này có những chuyển biến tích cực trong hoạt động; nhưng thời gian càng về sau, càng bộc lộ nhiều tồn tại nên đã tan rã. Dù cũng có trách nhiệm nhưng còn không ít chính quyền địa phương cấp xã chưa quan tâm đúng mức đến việc kiện toàn, củng cố, xây dựng, phát triển các Tổ chức hợp tác dùng nước; vẫn còn nhiều tổ chức thủy nông cơ sở yếu kém, phó mặc cho các hộ nông dân tự thực hiện dẫn nước đến chân ruộng, chưa làm tốt vai trò “cầu nối” giữa chính quyền địa phương và nhân dân, giữa doanh nghiệp và người sử dụng nước, khơi dậy sức mạnh toàn dân tham gia xây dựng, quản lý và bảo vệ công trình thủy lợi.

*Thứ tư*, trong công tác đầu tư xây dựng, nâng cấp, sửa chữa công trình thủy lợi, chưa có quy định về đầu tư đồng bộ, nhiều hệ thống công trình thủy lợi được đầu tư xây dựng công trình đầu mối mà không đầu tư hệ thống kênh, dẫn đến không phát huy hiệu quả hoạt động. Nhiều hệ thống công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh không thực hiện được chức năng chống ngập, úng và kiểm soát xâm nhập mặn. Chính sách khuyến khích xã hội hoá đầu tư, nâng cấp, sửa chữa công trình thủy lợi chưa đủ sức thu hút mọi nguồn lực đóng góp từ các nhà đầu tư và từ phía nhân dân địa phương.

Hoạt động quản lý đầu tư xây dựng công trình thủy lợi trong thời gian qua đều thực hiện theo các quy định về quản lý đầu tư công trình xây dựng thuộc phạm vi Luật Xây dựng, chưa có những quy định đặc thù của công trình thủy lợi. Điều này

dẫn đến nhiều bất cập trong thi công công trình, không phát huy hết được hiệu quả đầu tư; thậm chí xảy ra một số sự cố công trình.

Hiện nay, các cấp huyện, xã thuộc tỉnh Quảng Nam đang thực hiện chương trình xây dựng Nông thôn mới; do đó, các công trình hạ tầng công cộng được xây dựng, công trình thủy lợi nhỏ do tổ chức quản lý địa phương được sửa chữa, nâng cấp, nhưng hầu hết các đơn vị thi công công trình và người dân không làm đúng các thủ tục pháp lý theo quy định hiện hành về bảo vệ an toàn công trình thủy lợi trong phạm vi cho phép đã dẫn đến tình trạng vi phạm diễn ra hết sức phức tạp, gây khó khăn cho công tác quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi ở địa phương.

*Thứ năm*, việc xả nước thải của các cơ sở sản xuất, cá nhân, hộ gia đình chưa qua xử lý vào hệ thống công trình thủy lợi còn xảy ra phổ biến, dẫn đến tình trạng ô nhiễm nguồn nước trầm trọng trên địa bàn tỉnh. Theo thống kê trên địa bàn tỉnh Quảng Nam tính đến nay đã có 120 trường hợp vi phạm về xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi tính đến nay có 120 điểm vi phạm mà không có đăng ký, cụ thể: “có 114 điểm vi phạm xả nước thải sinh hoạt, chăn nuôi nhỏ lẻ của các hộ dân; có 03 điểm vi phạm xả nước thải từ đường giao thông; có 1 điểm vi phạm xả nước thải từ chợ; có 01 điểm vi phạm xả nước thải từ trại giết mổ; có 1 điểm vi phạm xả nước thải từ Khu công nghiệp vào thẳng công trình thủy lợi mà chưa qua xử lý. Một số hộ dân vì lợi ích cá nhân đã trồng cây, xây dựng lều quán, xả rác... ngay trên phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi mà không hề cho rằng hành vi của mình gây mất an toàn công trình. Ý thức của đại đa số người dân địa phương về việc bảo vệ nguồn nước nói chung và công tác bảo vệ công trình thủy lợi nói riêng còn rất yếu kém, vô trách nhiệm”. [19]

*Thứ sáu*, những năm qua, chính quyền ở địa phương vẫn chưa quan tâm hết mức đến công tác bảo vệ công trình thủy lợi, xem nhiệm vụ bảo vệ công trình là nhiệm vụ riêng của lãnh đạo và cán bộ ngành thủy lợi, xử lý các tranh chấp, vi phạm không cương quyết, dứt khoát hoặc đôi khi là không xử lý vì tâm lý còn né tránh, ngại va chạm. Có những trường hợp UBND cấp xã tổ chức các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi nhưng chưa được cấp phép của cấp có

thẩm quyền, chẳng hạn như trường hợp ở huyện Thăng Bình – Quảng Nam, UBND xã Bình Phú đã tổ chức nuôi cá trong lòng hồ chứa nước Phước Hà; UBND xã Bình Lãnh tổ chức nuôi cá trong lòng hồ chứa nước Cao Ngạn; UBND xã Bình Quý thực hiện việc xây dựng đường bê tông giao thông trên bờ kênh N16 Bắc Phú Ninh... Những trường hợp này, qua thăm dò ý kiến được biết chính quyền địa phương tổ chức thực hiện những hành vi trên theo tinh thần giúp người dân tăng gia sản xuất, thay đổi diện mạo đường giao thông nông thôn. Có thể thấy, ngay cả chính quyền địa phương còn nhận thức rất kém, không am hiểu quy định về pháp luật mà ủng hộ, khuyến khích những việc làm sai trái, vi phạm phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi như trên thì huống gì người dân. Đối với những trường hợp vi phạm này, Công ty Thủy lợi Quảng Nam đã tổ chức lập biên bản vi phạm, văn bản đình chỉ hoạt động và hướng dẫn lập các thủ tục xin cấp giấy phép hoạt động theo quy định pháp luật; nhưng cho đến nay, vẫn chưa có đơn vị nào thực hiện đăng ký cấp giấy phép hoạt động.

Thêm vào đó, chế tài đối với việc xử phạt hành chính theo luật định không được thực thi nghiêm, mức xử phạt chưa đủ cao, chưa đủ sức răn đe các trường hợp vi phạm và tái phạm. Những trường hợp vi phạm công trình thủy lợi đã được lập biên bản, yêu cầu và báo cáo cấp chính quyền địa phương có biện pháp xử lý hành chính đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm; nhưng hầu nhiều trường hợp không được xử lý kịp thời hoặc xử lý không dứt khoát. Một số nơi chính quyền địa phương tỏ ra thờ ơ, vô trách nhiệm trong khi các đơn vị quản lý, khai thác và bảo vệ lại không có thẩm quyền đứng ra giải quyết, khiến cho sự việc bị tồn đọng dẫn đến tình trạng tái phạm kéo dài.

Thực trạng diễn ra ở cấp xã, một số diện tích đất trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi do đơn vị có thẩm quyền quản lý, nhưng chính quyền địa phương lại cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân trước đó nên mỗi khi có tranh chấp về phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi, việc hòa giải giữa các bên và xử lý các vi phạm gặp rất nhiều khó khăn. Các hành vi vi phạm như trồng cây lâu năm, xây dựng hàng rào, trồng trụ điện... trong phạm vi bảo vệ công trình thủy

lợi, các đơn vị phối hợp với chính quyền địa phương đã tổ chức tuyên truyền vận động người dân tháo dỡ và phục hồi nguyên trạng, nhưng người dân không hợp tác để xử lý.

Hệ thống tổ chức thanh tra hoạt động mức độ chưa đủ mạnh, nên việc thanh tra, kiểm tra, giải quyết, ngăn ngừa và xử phạt các hành vi vi phạm công trình thủy lợi, đề điều còn rất nhiều hạn chế. Lĩnh vực thủy lợi chưa có thanh tra chuyên ngành, và hoạt động thanh tra, kiểm tra cũng khá mờ nhạt, những quy định về thẩm quyền xử phạt đối với từng mức phạt vi phạm hành chính trong luật định cũng chỉ mang tính hình thức răn đe.

#### ***2.4.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế***

Về khách quan, có thể lý giải do diễn biến thời tiết phức tạp, thiên tai khắc nghiệt, với xu hướng xảy ra ngày càng bất lợi, dẫn đến việc hư hỏng, hao mòn hệ thống công trình thủy lợi, làm thay đổi thiết kế và yêu cầu phục vụ của các công trình thủy lợi. Sự phát triển kinh tế xã hội đã làm cho các hệ thống công trình thủy lợi bị xâm hại, vùng tưới bị xâm chiếm, gây ô nhiễm môi trường, nguồn nước trong các hệ thống công trình thủy lợi. Đồng thời với đó, yêu cầu cấp nước cho sinh hoạt người dân, sinh hoạt công nghiệp và các ngành kinh tế khác ngày càng cao trong khi nhiều hệ thống công trình thủy lợi chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế. Đặc thù trong kết cấu của các công trình thủy lợi là những công trình có quy mô trải rộng dài trên một diện tích lớn, nên việc gìn giữ nguyên trạng và bảo vệ kịp thời là một việc làm rất khó khăn.

Hệ thống văn bản pháp luật về thủy lợi còn khá nhiều vấn đề bất cập, chồng chéo và không thống nhất, chưa phát huy quyền và nghĩa vụ các tổ chức, cá nhân và chưa bắt kịp những xu hướng phát triển theo cơ chế thị trường. Dự thảo Luật Thủy lợi vẫn còn gây tranh cãi về những quy định thay đổi hình thức thủy lợi phí, nên vẫn chưa được thông qua để điều chỉnh thống nhất hoạt động thủy lợi trong giai đoạn hiện nay. Trong đó, một số cơ chế chính sách về tài chính trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi còn mang tính cứng nhắc, hình thức, gây mất cân bằng phát triển thủy lợi giữa các vùng miền, giữa các doanh nghiệp, thiếu chính sách tạo động lực khuyến khích các tổ chức, cá nhân sử dụng nước tiết kiệm, bảo vệ, tu bổ công trình



thủy lợi. Việc thực thi pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi và các cơ chế chính sách trong quản lý, khai thác công trình thủy lợi ở nhiều địa phương chưa triệt để, toàn diện, dẫn đến nhiều hành vi vi phạm xâm hại công trình thủy lợi hoặc hành vi gây ảnh hưởng dòng chảy còn chưa được xử lý kịp thời, đúng mức.

Thêm vào đó, nhiều nơi người dân chưa nhận thức đúng và đầy đủ về tầm quan trọng của công tác thủy lợi, rằng trách nhiệm bảo vệ công trình thủy lợi là trách nhiệm của toàn dân, không phải là nhiệm vụ riêng của tổ chức, cá nhân nào cả. Chính quyền địa phương chủ yếu quan tâm về xây dựng mà ít chú trọng đến công tác quản lý, đồng thời có tư tưởng nặng về bao cấp, coi nhẹ sự tham gia của người dân, dẫn đến tình trạng trông chờ, ỷ lại vào nhà nước mà không tự giác ý thức bảo vệ công trình thủy lợi.

Một nguyên nhân nữa là do bộ máy tổ chức quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi thiếu tính thống nhất, ổn định, chưa đủ năng lực để làm tốt các nhiệm vụ theo quy định. Việc quản lý, chỉ đạo, điều hành sản xuất còn mang tính mệnh lệnh hành chính. Hoạt động phân cấp quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi triển khai còn chậm, dẫn đến việc phát huy hiệu quả của các doanh nghiệp khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi cũng như vai trò tham gia của tổ chức thủy nông cơ sở, của người dân chưa hết tiềm năng và không được đề cao. Nguồn nhân lực trong lĩnh vực quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi còn hạn chế về trình độ, phân bố không hợp lý do chưa có sự quan tâm đúng mức về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ chuyên trách lĩnh vực thủy lợi ở cấp huyện, xã từ phía chính quyền địa phương. Việc nghiên cứu, chuyển giao tiến bộ khoa học kỹ thuật, đầu tư trang thiết bị trong quản lý, vận hành và bảo vệ công trình thủy lợi vẫn chưa được quan tâm đúng mức. Nhiều hệ thống công trình thủy nay hiện nay còn hoạt động theo cơ chế thủ công vì sự lung túng trong năng lực, kiến thức kỹ thuật để vận hành những máy móc, thiết bị tân tiến.

## **Kết luận Chương 2**

Chương 2 của Luận văn đã nghiên cứu về những yếu tố thực tiễn tác động vào hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam. Nghiên cứu về thực trạng pháp luật quy định về bảo vệ công trình thủy lợi hiện có

và thực trạng trong tổ chức quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam. Từ đó, đánh giá những kết quả đã đạt được cũng như những tồn tại, hạn chế trong hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi tại tỉnh Quảng Nam và giải thích một số nguyên nhân của những hạn chế đó. Nhận ra những vấn đề đang tồn đọng trong cơ chế quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh để làm cơ sở đề xuất những kiến nghị phù hợp và thiết thực hơn nhằm sớm cải thiện hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, góp phần tạo sự đồng đều trong hoạt động chung của nền hành chính Việt Nam.

## CHƯƠNG 3

### MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ CÔNG TRÌNH THUỶ LỢI

#### **3.1. Định hướng phát triển quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi**

Dựa vào những nội dung được ghi nhận trong Quyết định số 1590/QĐ-TTg ngày 9 tháng 10 năm 2009 phê duyệt Định hướng Chiến lược phát triển thủy lợi Việt Nam và Quyết định số 794/QĐ-BNN-TCTL phê duyệt Đề án Tái cơ cấu ngành thủy lợi, Đảng và Nhà nước nêu ra định hướng cơ bản của hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trong những năm sắp đến như sau:

*Thứ nhất*, đảm bảo thực hiện đúng chủ trương của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước. Từng bước hoàn thiện hệ thống luật, văn bản dưới luật, cơ chế chính sách, hệ thống tổ chức quản lý từ trung ương đến cơ sở. Tăng cường hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước và nâng cao trách nhiệm của mọi tổ chức, cá nhân đối với công tác thủy lợi.

*Thứ hai*, củng cố tổ chức quản lý thủy nông cơ sở, rà soát tổ chức Hợp tác xã, thành lập trên cơ sở tự nguyện, hợp tác, bình đẳng, đồng sở hữu, tương trợ lẫn nhau giữa các thành viên. Xây dựng hệ thống chính sách đồng bộ hỗ trợ, củng cố tổ chức, năng lực quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi nhằm phát triển bền vững thủy nông cơ sở.

*Thứ ba*, tiếp tục đầu tư xây dựng hệ thống công trình thủy lợi: hồ chứa nước quy mô vừa và nhỏ, các trạm bơm, hệ thống chuyển nước áp lực và kênh dẫn để tạo nguồn nước tưới cho vùng cây công nghiệp tập trung, ưu tiên khu vực Tây Nguyên, miền Trung và Đông Nam Bộ.

*Thứ tư*, tăng cường quản lý nhà nước về an toàn đập, đảm bảo quản lý chặt chẽ về an toàn đập từ quy hoạch, khảo sát, thiết kế, xây dựng và quản lý vận hành; tiếp tục rà soát và tiếp cận kinh nghiệm quốc tế hoàn thiện hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn thiết kế trong điều kiện báo động khẩn cấp; tăng cường đảm bảo an toàn cho khu vực hạ lưu đập thông qua phối hợp liên ngành để dự báo, cảnh báo lũ, vận hành

hồ chứa và phòng chống lũ cho vùng hạ lưu đập.

*Thứ năm*, tiếp tục thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ trong Chiến lược phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai. Xây dựng kế hoạch quản lý rủi ro thiên tai và kế hoạch quản lý lũ tổng hợp cho các lưu vực sông; lập quy trình vận hành hồ chứa nước và các công trình phòng chống lụt bão; phối hợp với Bộ Tài nguyên và môi trường hoàn chỉnh hệ thống quan trắc, dự báo khí tượng thủy văn.

*Thứ sáu*, nâng cao năng lực quản lý hệ thống đê sông, đê biển, quản lý sạt lở bờ sông, bờ biển để chủ động giải quyết ngay khi có dấu hiệu, xử lý sạt lở bằng giải pháp thân thiện với môi trường, trồng cây chắn sóng và rừng ngập mặn

*Thứ bảy*, đầu tư cho công tác phát triển thủy lợi và bảo vệ công trình thủy lợi mang lại hiệu quả kinh tế xã hội cả trước mắt và lâu dài. Thực hiện theo phương châm Nhà nước và nhân dân cùng làm. Nhà nước đảm bảo các nguồn lực cần thiết, đồng thời huy động sự đóng góp của cộng đồng, của các tổ chức, cá nhân. Phát huy vai trò, trách nhiệm của cộng đồng trong quản lý, vận hành và bảo vệ công trình thủy lợi.

*Thứ tám*, đảm bảo thực hiện các cam kết quốc tế về lĩnh vực khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

### **3.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi**

Trước những tồn tại, hạn chế và định hướng phát triển trong hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi, từ thực tiễn tỉnh Quảng Nam, học viên xin đề xuất các nhóm giải pháp chính sau đây nhằm tăng cường và củng cố, bảo đảm hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi:

#### ***3.2.1. Giải pháp hoàn thiện cơ chế chính sách, văn bản pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi***

*Thứ nhất*, để khắc phục những thiếu sót, hạn chế trong công tác xây dựng và ban hành những chính sách và văn bản pháp luật trong lĩnh vực thủy lợi, việc xây dựng và ban hành cơ chế chính sách, văn bản pháp luật cần bổ sung, hoàn chỉnh quy hoạch phát triển các vùng miền; từ đó, xây dựng Luật và Nghị định hướng dẫn thi hành hoạt động khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, các quyết định của Thủ

tướng Chính phủ về xã hội hóa công tác cấp nước, vệ sinh môi trường nông thôn. Đồng thời, hoàn thiện hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, các cơ chế, chính sách về đầu tư xây dựng các công trình đặc thù riêng của ngành thủy lợi, huy động vốn, giá nước cấp cho công nghiệp, sinh hoạt, dịch vụ... và một số dự án, chính sách hỗ trợ nông dân tham gia quản lý, bảo vệ công trình thủy lợi nhỏ ở địa phương.

*Thứ hai*, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta cần nhấn mạnh công tác bảo vệ công trình thủy lợi là trách nhiệm của toàn dân, toàn quân, của mọi tổ chức, cá nhân chứ không chỉ riêng tổ chức, cá nhân quản lý khai thác công trình thủy lợi. Điều này cần được ghi nhận trong các văn kiện Đảng, các chính sách và văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước. Có như vậy, tư tưởng và ý thức trách nhiệm xuyên suốt trong quá trình hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi từ trung ương đến địa phương mới có giá trị pháp lý cao và được thực hiện thống nhất, đồng lòng.

*Thứ ba*, Nhà nước cần tập trung rà soát lại các văn bản về lĩnh vực thủy lợi để sửa đổi, bổ sung những văn bản pháp luật đã lỗi thời, văn bản chưa phù hợp với thực tiễn đời sống và ban hành văn bản pháp luật mới cần thiết cho những vấn đề phát sinh; đồng thời, cần ban hành quy chế phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị có liên quan trong quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi.

Trước hết, xem xét để ban hành hợp lý quy định về thủy lợi phí. Đây là nguồn thu chính trong hoạt động duy tu, bảo dưỡng để bảo đảm hoạt động vận hành của công trình thủy lợi. Việc Dự thảo Luật Thủy lợi đang gây tranh cãi trong việc chuyển từ thủy lợi phí sang giá dịch vụ, thiết nghĩ, là một việc làm cần thiết. Người dân dùng nước từ trước đến nay vẫn xem nước là tài nguyên có sẵn, tùy ý sử dụng tưới cấp và không quan tâm bảo vệ nguồn nước đồng thời bảo vệ những công trình tạo nguồn cho nước. Chỉ khi thủy lợi phí được chuyển sang hình thức giá dịch vụ để chi trả, sẽ thay đổi nhận thức bấy lâu của đại đa số người dân, rằng nước cũng là một loại hàng hóa, cần có định giá và cần được sử dụng tiết kiệm, cần được bảo vệ khỏi việc ô nhiễm và khai thác bất hợp lý, nâng cao được ý thức trách nhiệm của nhân dân vào việc bảo vệ nguồn nước nói chung và bảo vệ công

trình thủy lợi nói riêng.

Cùng với đó, nghiên cứu và ban hành quy định làm rõ vai trò, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền từng cấp trong quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi ở từng địa phương, tuyệt đối không để xảy ra tình trạng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm mỗi khi có tranh chấp hay vi phạm. Việc phân cấp quản lý cần căn cứ vào quy mô, địa giới hành chính và mức độ phức tạp trong quản lý, mức độ nguy hiểm đối với vùng hạ du trong trường hợp công trình xảy ra sự cố. Theo đó, xu hướng cần thu hẹp phạm vi hoạt động của doanh nghiệp Nhà nước về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; trong khi đó, tăng cường sự tham gia quản lý từ phía các tổ chức hợp tác dùng nước và người dân địa phương. Đồng thời, cần có một cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động của tổ chức hợp tác dùng nước, xây dựng mô hình, điều lệ hoạt động phù hợp, phát triển tổ chức dùng nước gắn với Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới. Đây là cơ hội thuận lợi để các địa phương xây dựng và phát triển hệ thống thủy lợi nội đồng bền vững, lâu dài.

Đồng thời, cần giải quyết việc bất cập trong thẩm quyền cấp phép xả thải vào hệ thống công trình thủy lợi, bằng cách xây dựng quy phạm rõ ràng và các cơ quan có thẩm quyền cấp phép ở địa phương căn cứ đúng vào đó thực hiện, chấm dứt tình trạng chồng chéo trong quyền hạn mỗi cơ quan trong khi việc ô nhiễm môi trường nước ngày càng nghiêm trọng.

### ***3.2.2. Giải pháp tổ chức thực hiện pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi***

*Thứ nhất*, bộ máy quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi cần được tổ chức một cách hệ thống từ trung ương đến địa phương, đặc biệt coi trọng hệ thống tổ chức quản lý nhà nước ở cấp huyện – đây là “cầu nối” thực hiện chỉ đạo từ cấp tỉnh, hướng dẫn giúp đỡ các UBND cấp xã, các tổ chức hợp tác dùng nước hoạt động thủy nông cơ sở. Việc củng cố, kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi phải căn cứ vào điều kiện tự nhiên, đặc điểm kinh tế - xã hội của từng vùng miền, địa phương, quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng vị trí công tác để bố trí cán bộ phù hợp. Thực hiện tăng cường năng lực, hoàn thiện cơ cấu tổ chức của các công ty quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi theo quy định

của Luật Doanh nghiệp. Đồng thời, cải tiến công tác quản lý, cơ chế hoạt động, thành lập và xây dựng phương thức hoạt động của các tổ chức hợp tác dùng nước ở địa phương.

Thực tế dù thực hiện xã hội hóa trong công tác quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, vai trò chính của các doanh nghiệp nhà nước khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi vẫn không suy giảm. Thiết nghĩ, cần rà soát và sắp xếp lại các doanh nghiệp khai thác công trình thủy lợi thành doanh nghiệp hoạt động công ích. Các doanh nghiệp kiểu này được phép kinh doanh tổng hợp trên các lĩnh vực có điều kiện và pháp luật không cấm. Các doanh nghiệp nhà nước khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi hiện nay vẫn thực hiện nhiệm vụ theo cơ chế giao kế hoạch và nguồn tài chính lại phụ thuộc vào UBND cấp tỉnh. Điều này khá bất cập, làm hạn chế năng lực quản lý của các doanh nghiệp và tồn tại cơ chế “xin cho”. Với việc hoạt động theo phương thức công ích, bộ máy tổ chức sẽ gọn nhẹ, doanh nghiệp tự chi trả kinh phí hoạt động thông qua lợi nhuận từ hiệu quả khai thác, vận hành công trình thủy lợi; điều này đòi hỏi doanh nghiệp phải độc lập, tự vươn lên, tự xoay sở tìm cách để đạt được mục tiêu đề ra. Cần sớm hoàn thiện cơ chế tài chính cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi theo nguyên tắc: Các doanh nghiệp phải có đủ kinh phí để trang trải các chi phí hợp lý, trong phần thu phải xác định rõ phần nào thu từ người hưởng lợi, phần nào thu từ ngân sách nhà nước hỗ trợ. Thủ tục, trình tự và nguồn hỗ trợ cũng cần có quy định cụ thể để các doanh nghiệp thực hiện. Việc tăng cường đào tạo nguồn nhân lực được thực hiện thông qua việc phát triển các ngành đào tạo mới, cải tiến nội dung trong các chương trình đào tạo chuyên môn, nghiệp vụ thủy lợi; điều chỉnh cân đối, hợp lý về cơ cấu giữa cán bộ kỹ thuật, cán bộ nghiên cứu, cán bộ quản lý và công nhân lành nghề. Công tác đào tạo có thể được tổ chức theo nhiều hình thức: đào tạo lại, đào tạo trên đại học, chú trọng đội ngũ cán bộ quản lý và cán bộ lập quy hoạch và quản lý công trình ở các địa phương. Việc đào tạo chú trọng nâng cao năng lực quản lý, nhận thức cộng đồng trong quá trình quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi, thực hiện công tác

quản lý và giảm nhẹ thiên tai dựa vào cộng đồng.

*Thứ hai*, việc tập trung đầu tư, nâng cấp các hệ thống thủy lợi hiện có thông qua đầu tư dứt điểm cho từng hệ thống, nâng cấp, hiện đại hoá công trình đầu mối, kênh mương, thiết bị điều khiển vận hành nhằm phát huy tốt nhất năng lực thiết kế và nâng cao năng lực phục vụ của các công trình thủy lợi. Mặt khác, khai thác tiềm năng của các công trình thủy lợi phục vụ cho du lịch, dịch vụ cấp nước sinh hoạt, cấp nước công nghiệp... để đồng thời tạo nguồn thu cho công tác duy tu, bảo dưỡng và quản lý vận hành công trình thủy lợi. Để ngăn ngừa hành vi tác động xấu đến phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi, cần tăng cường quản lý, kiểm tra, giám sát các nguồn nước thải từ các khu công nghiệp, đô thị gây ô nhiễm nguồn nước trong các hệ thống thủy lợi; đồng thời, xây dựng hệ thống kiểm soát chất lượng nước trong các hệ thống công trình thủy lợi.

Các đơn vị quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi triển khai thực hiện Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020, Chương trình an toàn hồ chứa, Quy hoạch phòng chống lũ hệ thống sông Hồng - Thái Bình, Quy hoạch thủy lợi đồng bằng sông Cửu Long, Chương trình nâng cấp đê biển và các chương trình, đề án có liên quan đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; thực hiện các chương trình cứng hoá mặt đê, trồng tre chắn sóng và cỏ chống xói lở, cải tạo nâng cấp và xây dựng mới công dưới đê, xử lý nền đê yếu, khai thông dòng chảy để thoát lũ; xây dựng tràn sự cố cho các hồ chứa, lập phương án phòng chống lũ đảm bảo an toàn công trình trong mùa mưa bão.

Các công trình thủy lợi phục vụ nông nghiệp mới chỉ khai thác được 60-65% năng lực thiết kế; vì vậy, để phát huy tối đa hiệu quả hoạt động của các công trình thủy lợi, cần tiếp tục tăng cường thực hiện chương trình kiên cố hóa kênh mương. Việc làm này giúp giảm lượng nước thất thoát, bảo đảm độ cao mực nước trên các kênh nên công tác quản lý nước trên hệ thống chủ động hơn, giảm chi phí sửa chữa, duy tu, bảo dưỡng công trình. Cũng nhờ đó mà nguồn nước trong kênh cũng trong sạch hơn, góp phần bảo vệ môi trường nông thôn. Hơn nữa, trong việc xây dựng kế hoạch sản xuất, kế hoạch dùng nước cần xem xét đến yếu tố cân bằng nhu cầu về



nước; từng bước nâng cao chất lượng phân phối nước đồng đều trên từng hệ thống thủy lợi.

*Thứ ba*, cần thực hiện việc nghiên cứu, ứng dụng phát triển khoa học công nghệ vào công tác bảo vệ công trình thủy lợi thông qua hoạt động cải tiến, ứng dụng thiết bị, vật liệu trong khảo sát, đo đạc, thiết kế, thi công các công trình thủy lợi, góp phần giúp các công trình thích ứng và giảm thiểu các tác động bên ngoài vào công trình thủy lợi từ sự biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Đối với việc xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi, cần xây dựng hệ thống kiểm soát và xử lý nguồn nước thải từ các hộ dân, khu dân cư tập trung, các làng nghề, điểm giết mổ động vật, nhà máy và khu công nghiệp; đồng thời, tiến hành điều tra, làm rõ một cách khoa học về mức độ ô nhiễm nguồn nước thải ra để Chính phủ có cơ sở tăng cường hỗ trợ các thiết bị giám sát chất lượng nước, gắn ở đầu cống xả tại các khu công nghiệp, làng nghề, nhà máy, bệnh viện... để kịp thời phát hiện ngay và xử lý tại chỗ. Hoặc đối với những trường hợp xả thải không được phát hiện sớm, thực hiện xây dựng thí điểm hệ thống kiểm soát và xử lý một số loại hình chất thải ra đối với các làng nghề, điểm giết mổ động vật, nhà máy và khu công nghiệp; và được thực hiện theo tiêu chuẩn bảo đảm an toàn môi trường nước theo quy định của Luật tài nguyên nước.

*Thứ tư*, tăng cường hợp tác quốc tế về bảo vệ công trình thủy lợi, tăng cường hợp tác trong khai thác và bảo vệ nguồn nước sông quốc tế theo quan điểm hợp tác, bình đẳng, phát triển bền vững, tôn trọng lợi ích của các bên; mở rộng giao lưu, học hỏi trong thể chế, pháp luật và bộ máy quản lý nguồn nước trong công trình thủy lợi. Đồng thời, tranh thủ sự hợp tác, hỗ trợ, chuyển giao công nghệ, tài chính của các tổ chức quốc tế cho phát triển thủy lợi và bảo vệ nguồn nước.

Việc chuyển giao quản lý các công trình thủy lợi cho người dân đã được thực hiện rộng rãi và mang lại hiệu quả trong công tác thủy lợi ở nhiều nước trên thế giới. Hoạt động này nâng cao trách nhiệm từ phía người hưởng lợi, công tác bảo vệ, giữ gìn an toàn công trình thủy lợi được bảo đảm dẫn đến tiết kiệm chi phí duy tu, bảo dưỡng và vận hành công trình; đồng thời, công tác điều hành, thu chi tài chính

được tự chủ, linh hoạt hơn. Việc thực hiện công tác chuyển giao này đòi hỏi sự quan tâm của Nhà nước trong việc hoạch định thể chế, sự giám sát giúp đỡ, hỗ trợ tài chính trong một vài trường hợp cần thiết. Cùng với việc chuyển giao cho nông dân quản lý công trình thủy lợi ở cơ sở, Nhà nước cần có chính sách thu hút đầu tư từ những thành phần kinh tế trong và ngoài nước đầu tư vào công tác thủy lợi.

*Thứ năm*, tăng cường thực hiện các biện pháp dự báo kịp thời và giảm nhẹ thiên tai để bảo vệ công trình thủy lợi. Diễn biến thời tiết và biến đổi khí hậu toàn cầu đang xảy ra theo chiều hướng khắc nghiệt, thiên tai cũng phức tạp hơn theo xu thế gia tăng về cường độ và tần suất xuất hiện, đa dạng về loại hình thiên tai. Việt Nam được cảnh báo là một trong số các quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu – nước biển dâng. Hiện tượng El Nino có khả năng xuất hiện thường xuyên hơn, gây ra lũ lụt, hạn hán liên tiếp. Việc bảo vệ công trình thủy lợi tránh khỏi tác động xấu từ các hiện tượng thiên nhiên cần có những biện pháp cần thiết. Cụ thể, đối với miền Trung, với phương châm thích nghi và hạn chế lũ lụt, nên triển khai thực hiện các biện pháp chống lũ như mở rộng lòng sông thoát lũ, xây dựng các hồ chứa cát lũ, xây dựng đê ngăn mặn kết hợp cho lũ tràn qua, xây dựng đê bao để bảo vệ các khu dân cư trọng điểm... là tối ưu nhất. Theo đó, tăng cường thực hiện các biện pháp dự báo và giảm nhẹ thiên tai góp phần ứng phó kịp thời và giảm tối đa chi phí thiệt hại, bảo vệ công trình khỏi sự xâm hại và ảnh hưởng xấu từ phía thiên nhiên.

*Thứ sáu*, đổi mới hình thức, nội dung tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi. Đối với cán bộ, công chức quản lý của cơ quan, ban, ngành, đoàn thể và chính quyền địa phương, cần kết hợp tuyên truyền, phổ biến những văn bản pháp luật mới vào những hội nghị, hội thảo, tọa đàm, diễn đàn kinh tế; tổ chức các lớp bồi dưỡng ngắn hạn, cuộc thi tìm hiểu pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi... Điều này sẽ giúp tạo động lực cho cán bộ hứng thú nghiên cứu, tìm hiểu, nâng cao kiến thức pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi trong phạm vi cấp chính quyền địa phương. Đối với tổ chức, cá nhân tham gia Tổ hợp tác dùng nước hay trực tiếp hoạt động về thủy lợi ở địa phương, công tác tuyên truyền

cần thực hiện ở những cuộc họp Tổ, những buổi tổ chức sinh hoạt, giao lưu giữa các tổ chức dùng nước trong cùng một xã... để tổ chức, cá nhân đó nhận thức được những quyền và lợi ích được hưởng khi tham gia bảo vệ công trình thủy lợi; từ đó, tạo sự hăng hái trong công việc và tinh thần giúp đỡ, ủng hộ lẫn nhau. Còn đối với quần chúng nhân dân địa phương, việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cần thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, các buổi họp tổ dân phố, và thành lập các đội tuyên truyền pháp luật về cơ sở, biên soạn những tài liệu với câu từ đơn giản, dễ hiểu để truyền đạt nội dung chính của công tác bảo vệ công trình thủy lợi đến với người dân.

### ***3.2.3. Giải pháp hoàn thiện hoạt động kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ công trình thủy lợi***

Tình hình vi phạm hành lang bảo vệ công trình thủy lợi xảy ra thường xuyên, liên tục và không có chiều hướng suy giảm trong những năm gần đây. Những vụ việc được phát hiện rất nhiều, nhưng xử lý thì rất ít và tồn đọng; chính quyền địa phương thường chỉ nhắc nhở mà không có biện pháp nào cụ thể. Các đối tượng vi phạm ngày càng nhờn đi, một số người dân nhiệt tình khiếu nại, tố cáo nhưng rồi dẫu lại vào đó.

Để khắc phục tình trạng đó, thiết nghĩ, chính quyền địa phương cần một lần thực sự vào cuộc để triệt để xử lý, thông qua việc tăng cường kiểm tra, phát hiện và xử phạt thích đáng những sai phạm; đồng thời, thực hiện tổ chức trực tiếp đối thoại với người dân hoặc thông qua kênh thông tin điện tử; giải quyết kịp thời đơn thư khiếu nại, tố cáo liên quan đến quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi ngay từ cấp cơ sở. Một giải pháp hay nữa là tổ chức việc ký giao ước thi đua, ký cam kết không vi phạm phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi với từng tổ chức, hộ gia đình. Chi bộ địa phương thường xuyên đưa nội dung bảo vệ công trình thủy lợi vào sinh hoạt chi bộ, cuộc họp tổ dân phố để nhân dân tự nhận thức, nâng cao trách nhiệm công dân trong việc bảo vệ công trình hoạt động công ích của nhà nước.

Đối với những vi phạm còn tái diễn, khó giải quyết triệt để và chính quyền địa phương thờ ơ không có trách nhiệm, các đơn vị quản lý có thể nhờ vào sự can thiệp

của phương tiện thông tin đại chúng, báo đài vào cuộc nêu danh và phản biện với chính quyền địa phương trên các chương trình phát triển nông thôn mới. Cách làm này sẽ khiến chính quyền địa phương vào cuộc nhanh chóng và triệt để hơn.

### **Kết luận Chương 3**

Chương 3 của Luận văn nêu ra những mục tiêu, định hướng và nhiệm vụ trong công tác phát triển thủy lợi nói chung và hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi nói riêng; từ đó, đề xuất một số nhóm biện pháp chung và cụ thể nhằm bảo đảm và tăng cường quản lý nhà nước về bảo vệ công trình thủy lợi trên thực tế có tính ứng dụng chung trên phạm vi toàn quốc.

## KẾT LUẬN

Công tác thủy lợi nói chung và vấn đề quản lý, khai thác và bảo vệ hiệu quả hệ thống công trình thủy lợi nói riêng là luôn phương thức quan trọng trong hoạt động hỗ trợ của Nhà nước, người dân nhằm duy trì và thúc đẩy mạnh mẽ sản xuất nông nghiệp và phát triển kinh – tế xã hội của đất nước. Như lời phát biểu của Chủ tịch Hồ Chí Minh tại Hội nghị Thủy lợi toàn miền Bắc năm 1959: “Việt Nam ta có hai tiếng Tổ quốc, ta cũng gọi Tổ quốc là đất nước. Có đất có nước mới thành Tổ quốc. Có đất lại có nước thì dân giàu nước mạnh. Nước cũng có thể làm lợi nhưng cũng có thể làm hại, nhiều nước quá thì úng lụt, ít nước quá thì hạn hán. Nhiệm vụ của chúng ta là làm cho đất với nước điều hòa với nhau, để nâng cao đời sống nhân dân, xây dựng chủ nghĩa xã hội.”

Qua phân tích nội dung luận văn, có thể thấy được những khó khăn, vướng mắc trong cơ chế quản lý và những bất cập, hạn chế của hệ thống pháp luật về thủy lợi hiện nay. Vì vậy, thiết nghĩ, việc bảo đảm và cải thiện hoạt động ngành thủy lợi nói chung và vấn đề khai thác, bảo vệ công trình thủy lợi nói riêng cần nhấn mạnh những điểm chính sau:

Thứ nhất, Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001 được ban hành trong bối cảnh nước ta chưa hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới, nhiều điều ước quốc tế Việt Nam chưa có điều kiện gia nhập; do vậy, chưa phản ánh được những đặc điểm của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Ban hành Luật Thủy lợi là một đòi hỏi khách quan và cấp thiết trong điều kiện kinh tế và xã hội hiện nay của đất nước, giải quyết những vấn đề bức xúc đang đặt ra trong công tác thủy lợi hiện nay.

Thứ hai, việc xây dựng hệ thống các quy phạm pháp luật bảo đảm phù hợp với tinh thần Định hướng phát triển thủy lợi đến năm 2020, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa hệ thống pháp luật về thủy lợi và hệ thống pháp luật Việt Nam; đồng thời, bảo đảm tính tương thích với pháp luật quốc tế, cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia là thành viên để hợp lý hóa việc sử dụng nguồn nước theo từng lộ trình

phát triển.

Thứ ba, Nhà nước cần thực hiện cải cách hành chính trong hoạt động quản lý nhà nước ở lĩnh vực thủy lợi của các cơ quan nhà nước, thực hiện cơ chế giám sát chặt chẽ nhằm ngăn chặn và phòng ngừa tham nhũng, lãng phí, bảo đảm tính công khai, minh bạch trong công tác thủy lợi nói chung; đẩy mạnh xã hội hóa, tạo điều kiện và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân trong việc tham gia bảo vệ công trình thủy lợi.

Trong phạm vi luận văn thạc sĩ, tác giả thực hiện việc tổng hợp tài liệu và số liệu và vận dụng kinh nghiệm ít ỏi của bản thân để đưa ra cái nhìn tổng quan về thực trạng quản lý nhà nước trong hoạt động bảo vệ công trình thủy lợi ở tỉnh Quảng Nam và bao quát những vấn đề đang đặt ra trong việc xây dựng hệ thống pháp luật hiện hành có liên quan đến lĩnh vực thủy lợi. Tác giả hy vọng với những giải pháp và kiến nghị đã đề xuất trong phần nội dung, Luận văn góp phần khiêm tốn vào quá trình hoàn thiện và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về công tác bảo vệ công trình thủy lợi ở Việt Nam.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2016), *Tờ trình Dự thảo Luật Thủy lợi trình UBTVQH tại phiên họp thứ 2 số 197/, TTr-CP ngày 11 tháng 7 năm 2016*, Quốc hội khóa X, Hà Nội
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn – Bộ Nội Vụ (2015), *Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BNNPTNT-BNV ngày 25/3/2015 hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn về nông nghiệp và phát triển nông thôn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện*.
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2015), *Thông tư số 15/2015/TT-BNNPTNT ngày 26/3/2015 hướng dẫn nhiệm vụ các Chi cục và các tổ chức sự nghiệp trực thuộc Sở NN và PTNT*.
4. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2012), *Tổng kết thi hành pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi và các văn bản pháp luật có liên quan*, Hà Nội.
5. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2014), *Quyết định số 794/QĐ-BNN-TCTL ngày 21/4/2014 phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành Thủy lợi*, Hà Nội.
6. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2004), *Quyết định số 55/2004/QĐ-BNNPTNT ngày 01/11/2004 ban hành quy định việc cấp giấy phép cho các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi*, Hà Nội.
7. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009), *Thông tư số 65/2009/TT-BNNPTNT ngày 12/10/2009 hướng dẫn tổ chức hoạt động và phân cấp quản lý, khai thác công trình thủy lợi*.
8. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009), *Thông tư số 45/TT-BNNPTNT ngày 24/7/2009 hướng dẫn lập và phê duyệt Phương án bảo vệ công trình thủy lợi*, Hà Nội.
9. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2004), *Quyết định số 56/2004/QĐ-BNNPTNT ngày 01/11/2004 quy định về thẩm quyền, thủ tục cấp giấy phép xả nước thải vào hệ thống công trình thủy lợi*.

10. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2011), *Thông tư số 40/2011/TT-BNNPTNT ngày 27/5/2011 quy định năng lực của tổ chức, cá nhân tham gia quản lý, khai thác công trình thủy lợi.*
11. *Báo cáo quy hoạch cấp nước thủy lợi tỉnh Quảng Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2050.*
12. Bách khoa toàn thư mở (2013), *Quảng Nam*, <https://vi.wikipedia.org>.
13. Chính phủ (2003), *Nghị định số 143/2003/NĐ-CP ngày 28/11/2003 quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi*, Hà Nội.
14. Chính phủ (2013), *Nghị định số 139/2013/NĐ-CP ngày 22/10/2013 quy định xử phạt hành chính về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đề điều; phòng chống lụt bão*, Hà Nội.
15. Chính phủ (2007), *Nghị định số 72/2007/NĐ-CP ngày 07/05/2007 về quản lý an toàn đập*, Hà Nội.
16. Chi cục Thủy lợi Quảng Nam (2015), *Báo cáo số 08/BC-ĐTTr ngày 19/11/2015 kết quả thanh tra, kiểm tra việc thi hành pháp luật về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2015.*
17. Cục Thống kê Quảng Nam (2015), *Niên giám thống kê 2015*, NXB Thống kê, Hà Nội.
18. Công ty Thủy lợi Quảng Nam (2016), *Báo cáo số 3142/BC-CT ngày 21/11/2016 của về việc thực hiện pháp luật trong công tác quản lý khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi*, Quảng Nam.
19. Công ty Thủy lợi Quảng Nam (2015), *Báo cáo số 1292/BC-CT ngày 23/9/2015 đánh giá tình hình thực hiện Nghị định số 139/2013/NĐ-CP ngày 22/1/2013 của Chính phủ*, Quảng Nam.
20. Nguyễn Chiến (2014), *Bài giảng Công trình trên hệ thống thủy lợi*, <http://thuviendientu.muce.edu.vn/doc/bai-giang-cong-trinh-tren-he-thong-thuy-loi-chuong-1-gs-ts-nguyen-chien-233055.html>, 29/09/2014.
21. Nguyễn Minh Đạo (1997), *Cơ sở khoa học quản lý*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.



22. Trần Minh Hương (chủ biên) (2008), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Đại học Luật Hà Nội, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.
23. Khoa Luật Hành chính (2012), *Đề cương môn Lý luận về Nhà nước và Pháp luật*, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.
24. Đoàn Thế Lợi (2015), *Thực trạng quản lý, khai thác công trình thủy lợi*, [http://www.iwem.gov.vn/vn/-thuc-trang-quan-ly--khai-thac-cong-trinh-thuy-loi\\_364.html](http://www.iwem.gov.vn/vn/-thuc-trang-quan-ly--khai-thac-cong-trinh-thuy-loi_364.html), 27/11/2015.
25. Hoàng Ngọc (2014), *Bất cập trong quản lý, khai thác và bảo vệ các công trình thủy lợi*, <http://www.baohagiang.vn/kinh-te/201407/bat-cap-trong-quan-ly-khai-thac-va-bao-ve-cac-cong-trinh-thuy-loi-480742/>, 03/07/2014.
26. Minh Phúc (2015), “*Bức thuốc*” trị vi phạm công trình thủy lợi: *Bêu tên, xử nghiêm*, <http://nongnghiep.vn/boc-thuoc-tri-vi-pham-cong-trinh-thuy-loi-beu-ten-xu-nghiem-post151651.html>, 26/10/2015.
27. Quốc hội (2006), *Luật Điều số 79/2006/QH11 ngày 29/11/2006*, Hà Nội.
28. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 1590/QĐ-TTg ngày 09/10/2009 phê duyệt định hướng Chiến lược Phát triển thủy lợi Việt Nam*.
29. Tạp chí khoa học công nghệ và thủy lợi, <http://www.vawr.org.vn/index.aspx>
30. Trung tâm tư vấn quản lý thủy nông có sự tham gia của người dân (PIM), *Phân cấp quản lý tưới ở địa phương: Sự cần thiết phải thực hiện cơ chế phân cấp quản lý tưới ở các hệ thống thủy nông tỉnh Quảng Trị*,
31. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2001), *Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi số 32/2001/PL-UBTVQH10 ngày 04/04/2001*, Hà Nội.
32. UBND tỉnh Quảng Nam (2013), *Quyết định số 3037/QĐ-UBND ngày 03/10/2013 phê duyệt hồ sơ Phân cấp kênh và công trình trên kênh thuộc hệ thống thủy lợi do Công ty Thủy lợi Quảng Nam quản lý*.
33. UBND tỉnh Quảng Nam (2012), *Quyết định 3989/QĐ-UBND ngày 06/12/2012 ban hành quy định về phân cấp quản lý, khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam*.

34. UBND tỉnh Quảng Nam (2015), *Quyết định số 16/2015/QĐ-UBND ngày 18/6/2015 ban hành Quy định phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh Quảng Nam.*
35. Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam (2014), *Phân cấp Quản lý khai thác công trình thủy lợi ở Việt Nam*, <http://www.vawr.org.vn>.