

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

ĐÀO DANH DŨNG

**THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI
VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI
TỪ THỰC TIỄN HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT KINH TẾ

Hà Nội - 2018

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

ĐÀO DANH DŨNG

**THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI
VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI
TỪ THỰC TIỄN HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

Ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 8.38.01.07

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS. PHẠM HỮU NGHỊ

Hà Nội - 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các nội dung nghiên cứu, kết quả trong Luận văn này chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu trong luận văn là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, được trích dẫn đúng theo quy định và được ghi rõ trong phần tài liệu tham khảo.

Tác giả luận văn

Đào Danh Dũng

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG VÀ PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG	8
1.1. Khái niệm và vai trò của đất nông nghiệp	8
1.2 Khái niệm thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.....	10
1.3. Sự cần thiết của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và cơ cấu của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng	11
Chương 2: THỰC TRẠNG THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI TẠI HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI	22
2.1. Vài nét khái quát về điều kiện kinh tế - xã hội huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội ảnh hưởng đến việc thu hồi đất nông nghiệp	22
2.2. Thực trạng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.....	25
2.3. Thực tiễn thi hành pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội	44
Chương 3: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ ĐẢM BẢO THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH	

QUỐC GIA, CÔNG CỘNG TỪ THỰC TIỄN HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI	52
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng từ thực tiễn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.....	52
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về Thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng từ thực tiễn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.....	55
KẾT LUẬN	70
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	72

DANH MỤC NHỮNG TỪ VIẾT TẮT

(xếp theo thứ tự bảng chữ cái)

AEC	ASEAN Economic Community	Cộng đồng kinh tế ASEAN
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Tổ chức Nông - Lương Liên Hợp Quốc
FDI	Foreign Direct Investment	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
KTXH		Kinh tế xã hội
HDND		Hội đồng nhân dân
QPAN		Quốc phòng an ninh
UBND		Ủy ban nhân dân

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong lịch sử cũng như hiện nay, Nhà nước đã có nhiều chính sách để phát triển, bảo vệ quỹ đất nông nghiệp giúp người nông dân có đất canh tác để sản xuất nông nghiệp. Song với nhu cầu phát triển nền kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng của đất nước, việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng ... đã dần dần làm thu hẹp diện tích đất nông nghiệp.

Khoản 3 Điều 54 Hiến pháp 2013 quy định: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”. Ở nước ta trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị hóa để triển khai thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng Nhà nước phải thu hồi đất và thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho các hộ dân có đất bị thu hồi. Tuy nhiên, việc thu hồi đất là vấn đề hết sức phức tạp và nhạy cảm, còn nhiều tồn tại, vướng mắc bởi nó liên quan đến quyền và lợi ích của nhiều chủ thể. Tình hình khiếu nại, tố cáo liên quan đến đền bù, thu hồi đất chiếm tới 80% trong các loại khiếu kiện. Khi thu hồi đất để phục vụ các dự án phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng ở nước ta hiện nay còn gặp không ít khó khăn trong vấn đề định giá đất, bồi thường thiệt hại chưa phù hợp từ đó gây ra sự căng thẳng, bức xúc trong nhân dân. Điển hình có một số vụ việc gần đây gây xôn xao dư luận là vụ việc ở xã Đồng Tâm, huyện Mỹ Đức, thành phố Hà Nội, việc thu hồi đất dự án Ecopark ở huyện Văn Giang, tỉnh Hưng Yên, hay vụ một người nông dân nổ súng bắn một số cán bộ của Trung tâm phát triển quỹ đất thành phố Thái Bình, tỉnh Thái Bình.... Qua đó cho thấy, có nhiều trường hợp người dân không chấp nhận việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quyết định thu hồi đất do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, dẫn đến khiếu

kiện kéo dài, nhiều dự án phải thực hiện bằng biện pháp cưỡng chế thu hồi đất.

Các quy định pháp luật về thu hồi đất nhiều và thường xuyên thay đổi, nhưng còn thiếu đồng bộ, chưa hoàn chỉnh, chưa thống nhất và chưa tạo được đầy đủ căn cứ pháp lý để triển khai trong thực tiễn, đặc biệt là cơ chế thực hiện pháp luật về thu hồi đất không được đảm bảo thống nhất, thiếu dân chủ, thiếu công khai, công bằng và minh bạch.

Các dự án đầu tư phục vụ công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước trong những năm gần đây của cả nước nói chung và huyện Chương Mỹ nói riêng diễn ra rất mạnh, như việc xây dựng các khu công nghiệp (Phú Nghĩa và Miếu Môn), các cụm công nghiệp được hình thành; các tuyến giao thông được nâng cấp, xây dựng mới như (Đường Hồ Chí Minh, đường Quốc lộ 6 và trục đường liên huyện) đã tạo ra sự tăng trưởng kinh tế cao, đa dạng hóa nguồn thu nhập, nâng cấp cơ sở hạ tầng và góp phần rất lớn trong việc xóa đói giảm nghèo ở nhiều vùng nông thôn. Tuy nhiên, các dự án đầu tư đã gây ra nhiều hệ lụy đến quản lý đất nông nghiệp cũng như đời sống.

Xuất phát từ thực tiễn trên, tác giả chọn đề tài ***“Thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo pháp luật đất đai từ thực tiễn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội”*** làm luận văn thạc sĩ của mình.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Vấn đề thực hiện pháp luật về thu hồi đất có ý nghĩa rất lớn đối với khu vực đang tiến hành công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước nhất là đối với một huyện đang phát triển như huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội. Việc thu hồi đất đã đụng chạm đến lợi ích của chủ thể bị thu hồi đất, lợi ích của nhà nước, lợi ích của chủ đầu tư và nên thời gian qua đã nhận được sự quan tâm nghiên cứu của nhiều nhà khoa học.

Trong thời gian gần đây, với tốc độ đô thị hoá tăng nhanh, nhu cầu phát

triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng lớn do vậy rất cần đến mặt bằng đất để xây dựng cơ sở hạ tầng cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng. Việc thu hồi đất kéo theo nhiều hậu quả tiêu cực đã tạo nên sự bức xúc trong xã hội. Nhiều vụ cưỡng chế thu hồi đất xảy ra, nhiều vụ khiếu kiện cũng do nguyên nhân thu hồi đất gây ra. Do đó, hiện nay vấn đề thu hồi đất và pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp đang được các nhà khoa học, nhà quản lý quan tâm. Trên các tạp chí và các báo viết, báo điện tử đã có nhiều nhà nghiên cứu đề cập vấn đề này như :

“**Một số giải pháp tái định cư cho các hộ dân bị thu hồi đất nông nghiệp**” của Phan Văn Thọ- Tổng cục Quản lý đất đai, Bộ Tài nguyên và Môi trường;

- Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, kỳ 2 tháng 5 năm 2009; “**Giải bài toán lợi ích kinh tế giữa ba chủ thể Nhà nước, người có đất bị thu hồi và chủ đầu tư khi thu hồi đất**” của Th.S Đặng Đức Long;

- Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, kỳ 1- tháng 5/2009, trang 7-8 ; “**Tái định cư cho các hộ nông dân bị thu hồi đất ở Sơn La**” của Lò Hùng Thuận;

- Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, Kỳ 2- tháng 5/2009, trang 35-37; “**39% nông dân ở Đồng bằng sông Cửu Long không có đất sản xuất**” của Hà Dịu;

- Báo điện tử VietNamnet.vn cập nhật ngày 09/10/2008 ; “**Bức xúc thu hồi đất không chỉ do giá đền bù**” của Lan Hương;

- Báo điện tử Dân trí cập nhật ngày 03/10/2008, “**Về việc thu hồi đất nông nghiệp tại phường Đại Kim, quận Hoàng Mai**” của Quốc Hoàn, Báo An ninh Thủ đô số 2556 ngày 22/6/2009, trang 8.

Ngoài ra, có một số chuyên đề, tác phẩm báo chí đề cập về công tác thu hồi đất nói chung: Nguyễn Vinh Diện: **Pháp luật về bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất**, Luận văn Thạc sĩ luật học, 2006; Nguyễn Duy Thạch: **Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất**

(qua thực tiễn thi hành tại thành phố Hà Nội), Luận văn Thạc sĩ luật học, 2007; Đặng Anh Quân: *Bàn về giá đất khi bồi thường - Nên cao hay thấp?* (Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 8, 2005); Dự án khu đô thị Nam Thăng Long (CIPUTRA): *Từ những bất thường trong đền bù, giải phóng mặt bằng* (Nhóm phóng viên Báo Pháp luật Việt Nam, số 285, ngày 29/11/2005). Những công trình này tập trung nghiên cứu về vấn đề bồi thường giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất.

Kết quả của các công trình nghiên cứu nêu trên là tài liệu tham khảo cần thiết để học viện triển khai thực hiện đề tài luận văn của mình.

Từ việc nghiên cứu thực trạng pháp luật thu hồi đất nông nghiệp, kết hợp với thực tiễn áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp, đặc biệt từ số liệu cụ thể của huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội, tác giả đã nghiên cứu một cách nghiêm túc để từ đó phân tích và đưa ra những nhận định, đánh giá của mình về thực trạng thu hồi đất nông nghiệp cũng như việc áp dụng các quy định pháp luật về vấn đề thu hồi đất nông nghiệp trong thực tiễn, từ đó đưa ra những kiến nghị và giải pháp nhằm góp phần khắc phục những khó khăn, bất cập trong việc thu hồi đất nông nghiệp ở nước ta hiện nay.

3. Mục đích và nhiệm vụ của luận văn

Mục đích của việc nghiên cứu đề tài luận văn là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn (thông qua tìm hiểu tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội) của pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong giai đoạn hiện nay. Qua đó đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, cũng như giải quyết những khó khăn khi thực hiện mảng pháp luật này.

Để thực hiện được mục đích trên, nhiệm vụ của đề tài được đặt ra như sau:

- Khẳng định được tầm quan trọng của đất đai, nhất là đất nông nghiệp - đối tượng chủ yếu của thu hồi đất - trong đời sống xã hội, từ đó nhận thấy được

yêu cầu điều chỉnh pháp luật một cách rõ ràng, minh bạch, chặt chẽ các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thu hồi đất.

- Phân tích thực trạng thực hiện pháp luật về thu hồi đất hiện nay để thấy những bất cập cần phải khắc phục.

- Phân tích, đánh giá thực tiễn thu hồi đất, từ đó tìm ra những bất cập trong việc áp dụng pháp luật thu hồi đất và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật thu hồi đất và nâng cao hiệu quả của việc áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp.

Để có hướng nghiên cứu tập trung và cụ thể, tác giả tập trung vào việc nghiên cứu quy định của pháp luật đất đai về thu hồi đất nông nghiệp và thực tiễn áp dụng tại một số địa phương, đặc biệt là thực tiễn thu hồi đất nông nghiệp tại địa bàn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

** Đối tượng nghiên cứu của đề tài bao gồm:*

- Hệ thống các quan điểm, đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước về thực hiện pháp luật về thu hồi đất.

- Các văn bản quy phạm pháp luật về thực hiện thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

- Thực tiễn thực hiện pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

** Phạm vi nghiên cứu:*

- Phạm vi nghiên cứu của luận văn là Điều 62 Luật Đất đai 2013 và các quy định pháp luật có liên quan. Thời gian đánh giá từ thực tiễn thu hồi đất từ năm 2014 đến 2018/

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu dựa trên cơ sở Chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng về xây dựng Nhà nước và pháp luật trong thời kỳ đổi mới; về nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước, đẩy

manh cải cách hành chính, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập kinh tế quốc tế, yêu cầu phát triển bền vững đất nước.

Luận văn sử dụng phương pháp nghiên cứu duy vật lịch sử Mác - Lênin và các phương pháp nghiên cứu của triết học duy vật biện chứng.

Ngoài ra, luận văn còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau:

- Phương pháp phân tích, bình luận, so sánh... được sử dụng trong Chương 1 tìm hiểu về một số vấn đề lý luận về Pháp luật thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế, an ninh quốc phòng;

- Phương pháp đánh giá, đối chiếu, diễn giải... được sử dụng tại Chương 2 để tìm hiểu về pháp luật thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trên địa bàn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

- Phương pháp tổng hợp, quy nạp được sử dụng để đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (tại Chương 3 của luận văn).

Đồng thời, tác giả kết hợp lý luận và thực tiễn, để đối chiếu làm nổi bật những vấn đề của thực tiễn với nội dung các quy định pháp luật được nghiên cứu. Việc kết hợp các phương pháp nghiên cứu, xem xét các vấn đề lý luận gắn với thực tiễn cho phép nhìn nhận, đánh giá vấn đề một cách toàn diện, khách quan, biện chứng trong các mối quan hệ qua lại, gắn bó, tác động với nhau trong những hoàn cảnh, điều kiện cụ thể nhất định đối với vấn đề nghiên cứu.

6. Ý nghĩa của việc nghiên cứu

- Làm rõ mối quan hệ, lợi ích trong việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo Điều 62 Luật Đất đai 2013. Đồng thời nhận diện, phân tích những bất cập của quy định trong Luật Đất đai và các luật liên quan hiện hành. Từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật đất đai về cơ chế thu hồi đất, đảm bảo quyền lợi cho người bị thu hồi đất với bên kia là nhà đầu tư.

- Góp phần xây dựng luận cứ khoa học cho các cơ quan đưa ra những quyết sách đảm bảo cho pháp luật về thu hồi đất được thực hiện đầy đủ, nghiêm chỉnh, thống nhất trên địa bàn cả nước trong thời gian tới.

- Luận văn còn là một tài liệu tham khảo cho các nhà nghiên cứu, và các nhà quản lý, sinh viên, học viên... và tất cả những ai quan tâm đến việc thực hiện pháp luật về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng ở nước ta.

7. Kết cấu của luận văn

Luận văn ngoài phần Mở đầu, Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm 3 chương sau đây:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Chương 2: Thực trạng thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo pháp luật đất đai tại huyện Chương Mỹ, Thành phố Hà Nội

Chương 3: Định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng từ thực tiễn huyện Chương Mỹ, Thành phố Hà Nội

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG VÀ PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIEAN KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG

1.1. Khái niệm và vai trò của đất nông nghiệp

1.1.1. Khái niệm đất nông nghiệp

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá của mọi quốc gia, là tư liệu sản xuất chủ yếu và đặc biệt của sản xuất nông nghiệp, là một trong các yếu tố quan trọng nhất của môi trường sống, là địa bàn phân bố dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh và quốc phòng; có ý nghĩa kinh tế, chính trị, xã hội sâu sắc trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc. Như vậy, đất đai được dùng hầu hết vào các ngành sản xuất, các lĩnh vực đời sống. Theo từng ngành sản xuất, từng lĩnh vực đời sống, đất đai được phân thành các loại khác nhau và gọi tên theo ngành, lĩnh vực chung được sử dụng.

Với ý nghĩa đó, đất nông nghiệp là đất được sử dụng chủ yếu vào sản xuất các ngành nông nghiệp như trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản hoặc để sử dụng nghiên cứu thí nghiệm về nông nghiệp. Ngoài tên gọi đất nông nghiệp, đất sử dụng vào sản xuất nông nghiệp còn được gọi là ruộng đất.

Căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu của đất đai, tại Điều 10 luật đất đai 2013 có ghi: Nhóm đất nông nghiệp bao gồm các loại đất

- Đất trồng cây hàng năm gồm đất trồng lúa và đất trồng cây hàng năm khác;
- Đất trồng cây lâu năm;
- Đất rừng phòng hộ;
- Đất rừng sản xuất;
- Đất nuôi trồng thủy sản;
- Đất rừng đặc dụng;

- Đất làm muối;

- Đất nông nghiệp khác gồm đất sử dụng để xây dựng nhà kính và các loại nhà khác phục vụ mục đích trồng trọt, kể cả các hình thức trồng trọt không trực tiếp trên đất; xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép; đất trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản cho mục đích học tập, nghiên cứu thí nghiệm; đất ươm tạo cây giống, con giống và đất trồng hoa, cây cảnh;

1.1.2. Vai trò đất nông nghiệp

Đất đai là tài nguyên thiên nhiên của mỗi quốc gia, có vai trò quyết định sự tồn tại và phát triển của xã hội loài người, nó là cơ sở tự nhiên, là tiền đề cho mọi quá trình sản xuất nhưng vai trò của đất đối với mỗi ngành sản xuất có tầm quan trọng khác nhau. Theo Williams Petty: “Lao động là cha, đất là mẹ sinh ra mọi của cải vật chất của thế giới này” .

Trong sản xuất nông nghiệp, đất đai là tư liệu sản xuất chủ yếu và đặc biệt không thể thay thế, đóng vai trò quan trọng; ngoài ra, đất đai là thành phần không thể thiếu được trong việc hình thành quốc gia, thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, dưới giác độ chính trị, pháp lý: lãnh thổ xác định (trong đó có đất đai, đất nông nghiệp) cùng với dân cư ổn định, chính quyền và khả năng tham gia vào mối quan hệ quốc tế là một trong những bộ phận hợp thành các yếu tố cấu thành quốc gia theo Điều 1 Công ước Montevideo 1933 . Nhà nước là đại diện cho chủ quyền quốc gia có quyền và trách nhiệm thực hiện các biện pháp quản lý, bảo vệ đất đai, trong đó đất nông nghiệp đóng vai trò quan trọng và là một trong những điều kiện đảm bảo cho sự ổn định, tồn tại và phát triển của đất nước

Thứ hai, đất đai là nguồn lực quan trọng trong bất kỳ ngành sản xuất nào. Nếu như trong sản xuất công nghiệp, đất đai chỉ là nơi để xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình nhà, xưởng và việc sản xuất các sản phẩm công nghiệp hầu như không phụ thuộc đến các yếu tố gắn với thuộc tính của đất,...; trong khi

đó, sản xuất nông nghiệp có liên quan mật thiết đến các yếu tố đặc thù của đất nông nghiệp như tính chất lý hóa của đất, độ phì, khí hậu... đóng vai trò quan trọng, quyết định đến sản lượng, chất lượng sản phẩm của cây trồng, vật nuôi.

Thứ ba, cho dù khoa học kỹ thuật ngày càng trên đà phát triển, nhưng chỉ tác động qua việc nâng cao chất lượng giống cây trồng, vật nuôi, đưa ra các biện pháp kỹ thuật trong quá trình nuôi trồng nhằm nâng cao năng suất sinh học và hiệu quả kinh tế, chứ khó có thể sản xuất, tạo ra các sản phẩm nông nghiệp mà không cần đến đất đai.

Thứ tư, thông qua đất đai, và lao động, con người đã sản xuất ra các sản phẩm nông nghiệp, để nuôi sống chính mình. Sản xuất nông nghiệp là ngành sản xuất được ra đời tương đối lâu nhất trong xã hội loài người, và ngày càng có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh biến đổi khí hậu toàn cầu, đảm bảo an ninh lương thực cho loài người.

Thứ năm, đối với nước ta, tỷ lệ nông dân chiếm hơn 70% dân số, do vậy đất đai còn là nguồn tài sản quan trọng, không những là thành phần không thể thiếu được trong việc sản xuất ra của cải vật chất nuôi sống loài người, là phương tiện để tạo việc làm cho chính họ, mà còn là tài sản để lại cho con cháu, truyền qua các thế hệ mà người dân coi như là “loại tài sản đặc biệt”. Ngoài yếu tố tài sản, đất đai, trong đó có đất nông nghiệp còn là không gian sống, là yếu tố tinh thần không thể thiếu được trong đời sống văn hóa nông thôn.

1.2 Khái niệm thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Ngược lại với giao đất, cho thuê đất là những hình thức pháp lý làm hình thành một quan hệ pháp luật đất đai thì thu hồi đất biện pháp pháp lý làm chấm dứt quan hệ pháp luật đất đai. Hình thức pháp lý này là một quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giao đất, cho thuê đất. Biện pháp này thể hiện quyền lực nhà nước trong tư cách là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai. Vì vậy, để thực thi nội dung này, quyền lực

nhà nước được thể hiện nhằm đảm bảo lợi ích của Nhà nước, của xã hội đồng thời lập lại trật tự kỷ cương trong quản lý Nhà nước về đất đai.

Thu hồi đất phải được hiểu dưới các khía cạnh sau đây:

- Là một quyết định hành chính của người có thẩm quyền nhằm chấm dứt quan hệ sử dụng đất của người sử dụng;

- Quyết định hành chính thể hiện quyền lực nhà nước nhằm thực thi nội dung của quản lý nhà nước về đất đai;

- Việc thu hồi đất xuất phát từ nhu cầu của Nhà nước và xã hội hoặc là biện pháp chế tài được áp dụng nhằm xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng.

Từ đó ta có thể định nghĩa thu hồi đất như sau: Là hoạt động của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nhằm chấm dứt một quan hệ pháp luật đất đai để phục vụ lợi ích của Nhà nước, của xã hội hoặc xử lý hành chính hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất.

Hoạt động thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được ghi nhận (định nghĩa) tại Điều 62 Luật Đất đai 2013. Phương pháp định nghĩa là liệt kê các trường hợp, diện thu hồi được thu hẹp so với Luật Đất đai 2003 trước đây.

1.3. Sự cần thiết của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng và cơ cấu của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

1.3.1. Sự cần thiết của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Về mặt lý luận, pháp luật có vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội mà Nhà nước xét thấy cần phải điều chỉnh, nhằm đảm bảo mối quan hệ hài hòa giữa các chủ thể; đồng thời việc ban hành pháp luật cũng nhằm mục đích định hướng các hoạt động xã hội theo các tiêu chí nhất định. Các Mác đã từng viết: “Pháp luật phải lấy xã hội làm cơ sở, pháp luật phải là

sự biểu hiện của lợi ích và nhu cầu chung của xã hội”, “chừng nào bộ luật không còn thích hợp với xã hội nữa thì nó sẽ biến thành mớ giấy lộn” ; hay nói cách khác, với tư cách là phạm trù thuộc kiến trúc thượng tầng, pháp luật phải phản ánh phù hợp với cơ sở hạ tầng đang tồn tại. Như vậy, thu hồi đất nông nghiệp cho dù với mục đích gì và trong trường hợp nào thì bản chất của nó cũng thể hiện mối quan hệ có liên quan đến tài sản giữa một bên là Nhà nước và một bên là NSDD, cần thiết phải được điều chỉnh bằng pháp luật nhằm đảm bảo quyền lợi của các bên.

Dưới giác độ kinh tế, đất đai nói chung và đất nông nghiệp nói riêng là loại tài sản đặc biệt, đóng vai trò quan trọng trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Đặc biệt, đất nông nghiệp là loại đất chiếm tỷ trọng lớn trong toàn bộ diện tích đất cả nước hiện nay, và lẽ đương nhiên đó là loại đất bị thu hồi nhiều nhất, ảnh hưởng lớn đến bộ phận dân cư sống bằng nghề nông. Bên cạnh đó, do thời hạn sử dụng đất nông nghiệp bị giới hạn trong khoảng thời gian nhất định, nên giá quyền sử dụng đất thường thấp hơn so với đất phi nông nghiệp - loại đất có thời hạn sử dụng đất ổn định, lâu dài gấp nhiều lần. Chính vì vậy, bằng ý chí của Nhà nước trong việc thay đổi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, tự bản thân giá trị của đất nông nghiệp đã thay đổi, tăng lên rất lớn mà không nhất thiết phải qua quá trình đầu tư nào cả. Điều này đã tạo nên sự xung đột lợi ích giữa người có đất bị thu hồi, Nhà nước và nhà đầu tư nếu như pháp luật điều chỉnh không “tiệm tiến” với lợi ích của các bên. Đó là chưa xem xét đến, người sử dụng đất ít khi muốn thay đổi nơi sinh sống và sinh kế hiện tại, bởi lẽ, đất nông nghiệp đã gắn bó với người nông dân từ ngàn xưa và nghề nông của họ đã được đào tạo, truyền nghề từ thưở ấu thơ qua kinh nghiệm tích lũy được của biết bao thế hệ.

Như vậy, đất nông nghiệp không chỉ là tài sản của người sử dụng đất, mà còn là phương tiện để sinh sống, tạo việc làm, tạo sản phẩm để nuôi sống cho gia đình họ, và hơn thế nữa, nó đảm bảo điều kiện sống của cả xã hội. Điều đó cho thấy, khác với các loại tài sản thường yêu cầu trao đổi ngang giá; còn đối

với đất nông nghiệp, khi thu hồi cần phải xem xét dưới các khía cạnh: (i) Đó là loại tài sản, nhưng là loại tài sản đặc biệt không có gì thay thế được; (ii) Là loại phương tiện để người nông dân sinh sống, làm việc; (iii) Đất nông nghiệp còn đóng vai trò đảm bảo lương thực, thực phẩm không chỉ cho chính người sản xuất, mà còn đối với cả cộng đồng, hay nói cách khác đảm bảo an ninh lương thực toàn cầu trong bối cảnh số lượng và kim ngạch xuất khẩu gạo của nước ta đứng vào hàng nhất, nhì thế giới.

Khi nào pháp luật đáp ứng được những yêu cầu khách quan nói trên, chắc rằng người có đất bị thu hồi sẽ được đồng tình với chủ trương, chính sách của Nhà nước, ngoài việc được bồi thường giá trị tài sản, họ còn được bù đắp thu nhập và làm việc tại chính vùng đất họ đã từng sinh sống. Ngược lại, khi thu nhập của một bộ phận dân cư chịu tác động của việc thu hồi đất sẽ bị giảm sút, ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước khi nguồn ngân sách phải đảm bảo cho công tác chi xã hội tăng lên.

Bên cạnh đó, pháp luật còn là công cụ đặc biệt quan trọng, là hình thức chủ yếu để thực hiện chức năng xã hội của Nhà nước, tạo cơ sở pháp lý để giữ gìn, phát huy bản sắc văn hóa dân tộc và thực hiện công bằng xã hội,... Như vậy, việc Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp không được xâm phạm đến quyền lợi hợp pháp của người có đất bị thu hồi. Nếu chúng ta xét người sử dụng đất trong mối quan hệ: Nhà nước, nhà đầu tư, người sử dụng đất thì rõ ràng, người sử dụng đất ở vào nhóm yếu thế nhất trên tất cả các lĩnh vực: trình độ học vấn, sự am hiểu pháp luật; khả năng kinh tế và cả về mặt quyền lực, dẫn rằng về mặt lý luận, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, nhưng trên thực tế có thể bị các nhóm lợi ích chi phối. Lúc này, tính khách quan của pháp luật thu hồi đất nông nghiệp thể hiện ở chỗ, nó là phương tiện ghi nhận, bảo đảm và bảo vệ các quyền lợi hợp pháp của các tổ chức, công dân, và để pháp luật thực sự làm được điều này thì yêu cầu tất cả các hành vi xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp cần phải được phát hiện, xử lý nghiêm minh .

Điều đó có nghĩa là, việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cần được nhìn nhận từ phía Nhà nước - người đại diện cho chủ sở hữu đất đai và phía tổ chức, hộ gia đình, cá nhân - người bị thu hồi đất. Việc xử lý mối quan hệ đất đai thiên về phía bên nào đều không đảm bảo yêu cầu pháp chế xã hội chủ nghĩa, sẽ làm cho vai trò của đất đai với tư cách là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước không được phát huy nếu sự chấp hành pháp luật của người sử dụng đất chưa đảm bảo các quy định pháp luật; hoặc việc áp dụng pháp luật của cơ quan của Nhà nước, của người được Nhà nước trao quyền đã vượt quá giới hạn cho phép.

Từ những phân tích trên cho thấy, sự hiện hữu của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp mang tính cấp thiết và cũng là yêu cầu khách quan, nhằm đảm bảo lợi ích của đất nước, của người sử dụng đất và cho cả người bỏ vốn đầu tư. Cả lý luận và thực tiễn đều cho thấy, đây là nội dung vừa mang tính hành chính, vì đất đai thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu; đồng thời mang tính thị trường vì nguồn gốc hình thành quyền sử dụng đất nông nghiệp phần lớn từ việc Nhà nước công nhận, còn việc giao đất không thu tiền sử dụng đất chưa phải là hình thức phổ biến đối với hộ gia đình, cá nhân nếu xét đến yếu tố lịch sử. Bên cạnh việc điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật, còn cần xem xét áp dụng cả những quy phạm đạo đức, tập quán sinh hoạt văn hóa,...; trong đó quy phạm pháp luật là chủ yếu.

1.3.2. Cơ cấu của pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

1.3.2.1. Các quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp

Theo định nghĩa tại Luật Đất đai 2013:

Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định.

Kế hoạch sử dụng đất là việc phân chia quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất.

Như vậy, cho dù tiếp cận dưới giác độ nào đi nữa thì quy hoạch sử dụng đất cũng được nhìn nhận, đó là ý chí của Nhà nước được xây dựng dựa trên cơ sở khoa học, là công cụ pháp lý trong việc quản lý đất đai, nhằm phục vụ mục tiêu kinh tế xã hội. Đây là cơ sở phát sinh việc xây dựng kế hoạch sử dụng đất, nhằm cụ thể hóa việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất và phân kỳ sử dụng đất trong một khoảng thời gian nhất định.

Thu hồi đất, trong đó có thu hồi đất nông nghiệp, suy cho cùng, đó cũng chỉ là việc triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của Nhà nước. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất do Nhà nước xây dựng, phê duyệt, rồi cũng do chính Nhà nước triển khai, tổ chức thực hiện trong bối cảnh đặc thù của nước ta hiện nay là đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Điều này cần đặt ra việc tăng cường vai trò giám sát của nhân dân, của các thiết chế dân chủ đại diện, mà trực tiếp nhất, gắn bó nhất với người dân tại địa phương, đó là thẩm quyền của HĐND trong việc tham gia xây dựng, xét duyệt quy hoạch và giám sát cả quá trình triển khai thực hiện kế hoạch sử dụng đất. Xem xét sự vận hành của cơ quan dân cử thực hiện việc nhân dân ủy quyền trong lĩnh vực này, cũng như nội dung, trình tự, thủ tục lập, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quyền tham gia của người sử dụng đất với vai trò vừa là chủ thể của quyền sở hữu đất đai, vừa là đối tượng bị tác động bởi chính sách đất đai chính là điều kiện tiên quyết, quan trọng để đảm bảo quyền lợi của người sử dụng đất.

1.3.2.2. Các quy định về nội dung, về trình tự thủ tục thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Để đảm bảo quyền tài sản của người dân, yêu cầu đặt ra là phải xây dựng các quy định pháp luật, kể cả nội dung và hình thức đáp ứng được nguyện

vọng của cả hai bên: Nhà nước và người sử dụng đất khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai.

Về quy phạm nội dung, các trường hợp thu hồi đất phải được xem xét, xuất phát từ yêu cầu của lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng hay phát triển kinh tế, để Nhà nước có cách ứng xử phù hợp: áp dụng biện pháp hành chính hay bằng biện pháp thỏa thuận. Khi chưa xác định ranh giới giữa lợi ích công, tư, hay đan xen cả lợi ích công và tư một cách cụ thể thì sẽ dẫn đến phiến diện trong đánh giá, và vai trò của Nhà nước với tư cách người đại diện cho quyền lợi của nhân dân sẽ không còn thể hiện tính khách quan, dễ bị lợi ích nhóm chi phối.

Về quy phạm hình thức, tức là những thủ tục được quy định khi tiến hành thu hồi đất nông nghiệp, cách thức để thực hiện thẩm quyền của từng cơ quan Nhà nước, cũng như cá nhân được trao quyền và trách nhiệm của cả NSDD đều phải tuân theo, nhằm đảm bảo cho các quy phạm nội dung được thực hiện có hiệu lực và hiệu quả theo yêu cầu đặt ra. Đây cũng chính là điều kiện để bảo đảm cho pháp chế được giữ vững, mở rộng dân chủ và thể hiện tính công khai trong hoạt động quản lý nhà nước [5].

1.3.2.3. Các quy định về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, trong đó có đất nông nghiệp được xem như là một trong những nội dung trọng tâm, phát sinh nhiều khiếu nại nhất trong quá trình thu hồi đất. Xây dựng các quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp “tiệm tiến” với lợi ích của các bên khi tham gia quan hệ pháp luật đất đai sẽ là nhân tố quan trọng trong việc góp phần ổn định xã hội.

Nhà nước sẽ có trách nhiệm bồi thường tài sản của NSDD như thế nào khi thu hồi đất nông nghiệp với cách tiếp cận là chia sẻ lợi ích, giải quyết mối quan hệ hài hòa về lợi ích giữa: Nhà nước, nhà đầu tư và người bị thu hồi đất. Đây là nội dung vừa mang tính lý luận, với các phân tích nêu trên về lợi ích

cũng như vai trò của nó trong phát triển xã hội; đồng thời điều này cũng mang tính thực tiễn, đó là: (i) Hiệu quả kinh tế mà nhà đầu tư kỳ vọng đạt được sau khi thực hiện dự án được thể hiện trong Báo cáo đầu tư khi đệ trình cho cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, và (ii) hiệu quả cả về kinh tế và xã hội của một cộng đồng dân cư nào đó được thụ hưởng khi Nhà nước thu hồi đất để đầu tư dự án vì mục đích công cộng; ví dụ như, khi xây dựng công trình thủy lợi để phục vụ cho việc phát triển vùng chuyên canh cây cà phê thì đời sống người dân sẽ được cải thiện cả về kinh tế lẫn môi trường sống; hoặc phục vụ cho vùng chuyên canh lúa. Điều này sẽ làm tăng hệ số sử dụng đất từ 1 vụ thành 2 vụ lúa nước do chủ động tưới tiêu,... thì kỳ vọng của Nhà nước hướng đến là sẽ tăng hiệu quả sử dụng đất, tăng thu nhập của người dân, giảm tỷ lệ hộ nghèo; điều đó cũng đồng nghĩa với việc Nhà nước sẽ giảm chi ngân sách để trợ cấp xã hội cho khu vực được đầu tư xây dựng công trình.

Bên cạnh đó, sự gánh chịu các hậu quả bất lợi khi Nhà nước thu hồi đất để xây dựng công trình cần phải được cả nước chia sẻ, chứ không thể để một số hộ gia đình, cá nhân, tổ chức sử dụng đất hay địa phương có liên quan - nơi xây dựng công trình phải “gồng lên” để hy sinh lợi ích của mình cho sự phát triển của đất nước. Liên quan đến nội dung trên, có tác giả đã từng nhận định, so với đất ở, nhất là đất ở đô thị, quyền tài sản của các nông hộ đối với đất nông nghiệp được bảo hộ kém hơn, QSDĐ của nông dân dễ bị thu hồi với mức giá do nhà nước ấn định. Nông dân đã gánh chịu phần đáng kể của quá trình công nghiệp hóa .

Như vậy, cho dù lợi nhuận được thể hiện như trong dự án đưa ra của nhà đầu tư, hay hiệu quả của dự án phục vụ cho cộng đồng trong trường hợp Nhà nước đầu tư vốn, thì Nhà nước với vị trí của mình, phải có trách nhiệm “lượng hóa” lợi ích mà dự án mang lại, thể hiện qua việc tăng nguồn thu ngân sách, giảm các chi phí về đảm bảo xã hội do việc sử dụng có hiệu quả của công trình tác động đến các đối tượng được thụ hưởng. Qua đó, Nhà nước xác định khoản

bù đắp mang tính chia sẻ lợi ích, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất, sau khi giữ lại nguồn thu cho ngân sách và khoản lợi nhuận hợp lý của nhà đầu tư.

Để được bồi thường, tái định cư, người bị Nhà nước thu hồi đất phải đáp ứng các điều kiện. Các điều kiện đó chính là phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc các giấy tờ về quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai (Nếu người sử dụng không có đầy đủ các loại giấy tờ này thì không được bồi thường). Người sử dụng đất vì các lý do đương nhiên hoặc thu hồi do vi phạm pháp luật đất đai cũng không được bồi thường,...

Về nguyên tắc, người bị thu hồi loại đất nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, hoặc bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi.

UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập và thực hiện các dự án tái định cư trước khi thu hồi đất (đối với người được bồi thường bằng nhà ở, đất ở tại các khu tái định cư). Điều kiện sống ở nơi tái định cư cho người bị thu hồi đất tối thiểu có khả năng phát triển hoặc tốt hơn nơi ở cũ.

Nếu không có đất thực hiện tái định cư thì người bị thu hồi đất được bồi thường bằng tiền và được ưu tiên mua hoặc thuê nhà thuộc sở hữu nhà nước đối với khu vực đô thị, bồi thường bằng đất ở đối với khu vực nông thôn, trường hợp giá trị quyền sử dụng bị thu hồi lớn hơn đất ở được bồi thường thì được bồi thường phần chênh lệch.

Đối với người bị thu hồi đất mà không còn đất trực tiếp sản xuất thì ngoài việc bồi thường bằng tiền, người bị thu hồi đất còn được Nhà nước hỗ trợ để ổn định đời sống, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp, bố trí việc làm mới.

Xác định được nội dung trên, pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp phải đáp ứng quyền lợi của người bị thu hồi đất nông nghiệp; quyền lợi của nhà nước với tư cách là chủ sở hữu trong việc thực hiện quyền điều tiết phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại; và đảm bảo cho khả năng sinh lợi của nhà đầu tư

khi bỏ vốn thực hiện dự án; hay nói cách khác, các quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ phải phản ánh hài hòa lợi ích của các bên.

Tiểu kết chương

Việc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng phải gắn với các mục tiêu vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Khoản 3, Điều 54 Hiến pháp năm 2013 quy định: Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật.

Có thể nói, trong điều kiện phát triển đất nước giai đoạn hiện nay, việc thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế-xã hội là điều cần thiết và rất cần sự đồng thuận của toàn dân vì tất cả cũng vì cuộc sống của chính nhân dân.

Tuy nhiên, để tránh tình trạng thu hồi đất tràn lan, tùy tiện, Hiến pháp quy định việc thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế-xã hội phải gắn trực tiếp với các mục tiêu vì lợi ích quốc gia, công cộng và phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật.

Theo các nhà chuyên môn, cơ quan quản lý nhà nước về đất đai thì có một thực tế lâu nay, tất cả các loại dự án có sử dụng diện tích đất được phê duyệt, Nhà nước đều đứng ra thu hồi và bàn giao mặt bằng cho các dự án, nhà đầu tư.

Đây là một phương thức dễ thực hiện, vì nó thông nhất vào một môi, gắn trách nhiệm của chính quyền các cấp trong việc thu hồi đất, nhà đầu tư đến nhận và thuê “đất sạch”, tạo thuận lợi cho việc triển khai các dự án của Nhà nước cũng như việc thu hút đầu tư. Thế nhưng, ở nhiều địa phương đã xảy ra tình trạng chính quyền thực hiện thu hồi đất tràn lan, có

những dự án chưa được phê duyệt vẫn tiến hành thu hồi đất, giá đất chủ yếu lấy theo giá đất do UBND cấp tỉnh quyết định hàng năm.

Mặt khác, tình trạng vi phạm trình tự thu hồi đất, thiếu công khai dân chủ, những bất cập trong việc hỗ trợ giải quyết việc làm sau thu hồi đất... là những nguyên nhân dẫn đến người dân không đồng tình và khiếu nại kéo dài. Vì vậy, nhiều dự án khi triển khai bị chậm tiến độ do vướng giải phóng mặt bằng, làm cho chi phí đầu tư tăng lên, hiệu quả dự án giảm sút. Ngoài ra, số lượng các dự án “treo” ngày càng xuất hiện nhiều hơn và lâu hơn.

Có những dự án quy hoạch “treo” đến hàng chục năm, ảnh hưởng lớn đến đời sống và hoạt động kinh doanh của không ít hộ dân sống trong vùng dự án. Mặt khác, cũng có rất nhiều dự án sau khi thu hồi đất đền bù với giá rẻ rồi bỏ hoang. Kết quả của những bất cập trên là đất đai, nguồn lực quý của đất nước ở nhiều địa phương đã bị sử dụng một cách lãng phí.

Trên tinh thần của Hiến pháp, luật Đất đai 2013 cũng đã có những quy định về các căn cứ thu hồi đất chặt chẽ, cụ thể hơn, tránh việc thu hồi tùy tiện, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, quyền của Nhà nước và quyền của người dân.

Theo đó, Luật Đất đai 2013 đã quy định cụ thể về 4 trường hợp Nhà nước thu hồi đất gồm: Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; Thu hồi đất để phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; Thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai; Thu hồi đất do chấm dứt sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện và do có nguy cơ đe dọa tính mạng con người.

Đặc biệt, luật Đất đai cũng quy định theo hướng thu hẹp hơn các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Ngoài các dự án đã được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư, dự án được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư, các trường hợp còn lại phải có xem xét về sự cần thiết phải thu hồi đất của HĐND cấp tỉnh.

Đối với các dự án đầu tư sử dụng đất không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà phù hợp với quy hoạch sử dụng đất thì nhà đầu tư trong nước được nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân để có đất thực hiện dự án đầu tư.

Bên cạnh đó, để khắc phục tình trạng giá đất nhiều địa phương chưa sát với thị trường trong thời gian qua, luật Đất đai 2013 cũng quy định bảng giá đất chủ yếu được áp dụng để tính thu tiền sử dụng đất khi công nhận quyền sử dụng đất ở cho hộ gia đình, cá nhân trong hạn mức; tính các khoản thuế, lệ phí liên quan đến sử dụng đất...

Theo đó, Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ 5 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng. Trong thời gian thực hiện khung giá đất mà giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ 20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá đất thì Chính phủ điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp.

Căn cứ nguyên tắc, phương pháp định giá đất và khung giá đất, UBND cấp tỉnh xây dựng và trình HĐND cùng cấp thông qua bảng giá đất trước khi ban hành. Bảng giá đất được xây dựng định kỳ 5 năm một lần và công bố công khai vào ngày 1 tháng 1 của năm đầu kỳ.

Chương 2

THỰC TRẠNG THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI TẠI HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI

2.1. Vài nét khái quát về điều kiện kinh tế - xã hội huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội ảnh hưởng đến việc thu hồi đất nông nghiệp

2.1.1. Vị trí địa lý, điều kiện kinh tế - xã hội huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội

Chương Mỹ là huyện ngoại thành nằm ở phía Tây nam Hà Nội, cách trung tâm Thủ đô 20 km; phía Bắc giáp huyện Quốc Oai; phía Đông giáp với quận Hà Đông, huyện Thanh Oai; phía Nam giáp huyện Ứng Hòa, Mỹ Đức; phía Tây giáp với huyện Lương Sơn (*tỉnh Hoà Bình*). Tổng diện tích tự nhiên của huyện là 237,4 km², là huyện có diện tích lớn thứ 3 của thành phố. Dân số 337,6 nghìn người. Toàn huyện có 32 đơn vị hành chính cấp xã gồm 30 xã và 2 thị trấn, bao gồm: Thị trấn Chúc Sơn, thị trấn Xuân Mai và các xã: Phụng Châu, Tiên Phương, Phú Nghĩa, Đông Phương Yên, Đông Sơn, Thủy Xuân Tiên, Thanh Bình, Trường Yên, Ngọc Hòa, Thụy Hương, Đại Yên, Trung Hòa, Tốt Động, Nam Phương Tiến, Tân Tiến, Hoàng Văn Thụ, Hữu Văn, Mỹ Lương, Quảng Bị, Hợp Đồng, Lam Điền, Hoàng Diệu, Thượng Vực, Văn Võ, Đồng Phú, Hồng Phong, Trần Phú, Đồng Lạc, Hòa Chính, Phú Nam An. Trung tâm hành chính của huyện đóng tại thị trấn Chúc Sơn.

Người dân tộc Kinh chiếm đại đa số, dân tộc Mường có 01 thôn Đồng Ké (*thuộc xã Trần Phú*); ngoài ra còn có một số dân tộc thiểu số khác ở rải rác tại các xã, thị trấn. Có gần 100 cơ quan, đơn vị Nhà nước, Trung ương và Thành phố đóng trên địa bàn; Chương Mỹ có 01 khu công nghiệp, 9 cụm điểm công nghiệp và trên 10 nghìn cơ sở sản xuất tiểu thủ công nghiệp cá thể đang hoạt động mang lại hiệu quả kinh tế, góp phần chuyển dịch mạnh về cơ cấu kinh tế trong những năm qua.

Địa hình của huyện được chia làm 3 vùng rõ rệt: Vùng Đồi gò, vùng “Núi sót” và vùng Đồng bằng với hệ thống sông Bùi, sông Tích phía Tây, sông Đáy bao bọc phía Đông huyện đã tạo tiền đề cho sự phát triển nông nghiệp trồng lúa nước ở vùng này từ rất sớm. Đồng thời kết hợp với hệ thống đồi núi, sông hồ, đồng ruộng tạo nên những cảnh quan thiên nhiên kỳ thú, thơ mộng và đầy ắp những huyền thoại: Quần thể di tích lịch sử văn hóa, danh lam thắng cảnh thuộc các xã Phụng Châu, Tiên Phương, Ngọc Hoà, Hoàng Văn Thụ, Thủy Xuân Tiên... dải núi rừng và hồ phía Tây của huyện vừa là cảnh quan đẹp vừa là tuyến phòng thủ tự nhiên vững chắc về phía Tây Nam của Thủ đô. Trên địa bàn có các tuyến đường quan trọng chạy qua: Tuyến đường 419 nối liền các xã và các huyện; quốc lộ 6 với chiều dài 18 km và đường Hồ Chí Minh với chiều dài 16,5 km giúp cho Chương Mỹ trở thành đầu mối và cầu nối giao thương quan trọng giữa Thủ Đô với các tỉnh thành đồng bằng Bắc Bộ và các tỉnh vùng Tây Bắc; giữa Hà Nội với các tỉnh thành phía Nam. Trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Thủ đô Hà Nội đến năm 2030 và tầm nhìn đến 2050 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, Chương Mỹ nằm trong vành đai xanh phát triển của Thủ đô với Khu đô thị vệ tinh Xuân Mai, thị trấn sinh thái Chúc Sơn (nằm trong chùm đô thị vệ tinh và thị trấn sinh thái của Thủ đô).

Về mặt lịch sử - hành chính, huyện Chương Mỹ nguyên xưa là phần đất của hai huyện Yên Sơn, Mỹ Lương thuộc phủ Quốc Oai, trấn Sơn Tây và huyện Chương Đức, thuộc phủ Ứng Thiên, trấn Nam Thượng. Đến năm Gia Long 13 (1814), đổi sang phủ Ứng Hòa. Đến năm Đồng Khánh thứ 3 (năm 1888) chia huyện Chương Đức thành hai huyện Yên Đức, thuộc phủ Mỹ Đức và huyện Chương Mỹ thuộc phủ Ứng Hòa, tỉnh Hà Đông. Trải qua nhiều lần tách nhập tỉnh, hợp nhất, Chương Mỹ lần lượt là huyện của các tỉnh Hà Đông, Hà Tây, Hà Sơn Bình rồi trở lại Hà Tây

trước khi hợp nhất với Thủ đô Hà Nội vào ngày 01/8/2008 theo Nghị quyết 15 của Quốc hội khóa XII.

Đến nay, sau 10 năm về trực thuộc Hà Nội, huyện Chương Mỹ đã thu được nhiều thành tựu. Năm 2018, ước tổng giá trị sản xuất toàn huyện (theo giá so sánh năm 2010) đạt 20.785 tỷ đồng, (năm 2008 là 6.766 tỷ đồng). Tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm đạt 11,9%/năm. Ước tổng giá trị sản xuất toàn huyện (theo giá thực tế) đạt 23.680 tỷ đồng, cơ cấu kinh tế công nghiệp - dịch vụ - nông nghiệp là 57,5 - 23,5 - 19 (năm 2008 là 52,1 - 15,4 - 32,5). Tốc độ tăng trưởng kinh tế của huyện luôn ở mức 2 con số đã góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế của thành phố. Thu nhập bình quân đầu người năm 2018 ước đạt 43 triệu đồng/người/năm (năm 2008 là 8,8 triệu đồng). Tốc độ tăng thu nhập bình quân hàng năm là 17,2%/năm.

2.1.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội

2.1.2.1. Yếu tố chính trị

Thông qua sự lãnh đạo của Đảng bằng đường lối chủ trương chính sách đúng đắn, phản ánh đúng các yêu cầu thực tiễn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và công tác thu hồi đất. Đặc biệt là các chủ trương của Đảng và Nhà nước đối với những người bị thu hồi đất đó là cơ sở chính trị quan trọng cho các cơ quan Nhà nước thể chế hoá thành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thu hồi đất, tạo cơ sở pháp lý cho việc đưa những chủ trương, chính sách của Đảng vào cuộc sống.

2.1.2.2. Yếu tố kinh tế

Thực hiện pháp luật về thu hồi đất phải có nguồn kinh phí rất lớn. Những chi phí này bao gồm chi phí cho công tác tuyên truyền giáo dục pháp luật; chi phí cho cơ quan nhà nước tổ chức triển khai thực hiện và xử lý vi phạm pháp

luật, đặc biệt là các chi phí cho bồi thường, hỗ trợ và xây dựng các khu vực tái định cư cho người bị thu hồi đất.

2.1.2.3. Yếu tố xã hội

Nhận thức của xã hội về việc thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng trên địa bàn huyện Chương Mỹ còn chưa cao và tâm lý đón nhận còn kém, do thiếu sót của cán bộ, công chức trong việc tuyên truyền, phổ biến luật pháp và kế hoạch chưa có tính quy mô và chuyên nghiệp.

2.1.2.4. Yếu tố các thiết chế

Để thực hiện tốt pháp luật trong lĩnh vực này đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức phải trung thực, tận tâm trong công việc. Đồng thời phải có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, có phẩm chất chính trị đạo đức tốt... và cần có chế độ tiền lương phù hợp.

2.2. Thực trạng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

2.2.1. Các quy định về các nguyên tắc thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Trong một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đất đai thuộc về sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý [15]. Do đó, Nhà nước có quyền thu hồi đất trong một số trường hợp nhất định. Tuy nhiên, khi quyền năng thu hồi đất được giao cho nhà nước, sẽ đặt ra những nghi ngại về sự lạm dụng. Mặt khác, đi kèm với thu hồi đất phải là sự đền bù, hỗ trợ thỏa đáng cho người bị thu hồi. Bản thân gánh nặng đền bù khi thu hồi đất cũng sẽ là một rào cản cho việc lạm dụng thu hồi đất.

Theo TS, LS Lê Nét, dưới góc nhìn kinh tế học pháp luật, việc thu hồi đất đặt ra ba vấn đề cần nghiên cứu:

Thứ nhất, trong những trường hợp nào thì Nhà nước được phép thu hồi đất?

Thứ hai, khi thu hồi đất thì nên đền bù cho dân như thế nào cho hợp lý?

Thứ ba, làm thế nào để người dân sử dụng đất có hiệu quả và không sợ bị ra quyết định thu hồi?

Theo định nghĩa tại điều 3 Luật Đất đai 2013, Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai.

Trước hết, thu hồi đất là một công cụ có tính chất cưỡng chế Nhà nước, đối lập với cơ chế thỏa thuận hợp đồng. Để tránh can thiệp một cách thô bạo vào thị trường, cần xác lập một nguyên tắc: Việc thu hồi đất chỉ được phục vụ mục đích công cộng, đồng thời chỉ được xem như giải pháp cuối cùng. Nói cách khác, cần hạn chế tối đa các trường hợp phải thu hồi đất. Đồng thời, chỉ nên tiến hành thu hồi đất khi tổng chi phí lợi ích kinh tế - xã hội bỏ ra cho việc thu hồi nhỏ hơn so với lợi ích mà việc thu hồi đất đó mang lại [9].

Theo quy định tại điều 16 Luật Đất đai 2013, các trường hợp thu hồi đất bao gồm: (i) thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; (ii) thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai; và (iii) thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Trong đó, trường hợp đáng lưu ý là việc thu hồi đất vì mục đích quốc phòng an ninh [15], cũng như thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng [15], bởi những trường hợp thu hồi đất này chiếm tỉ lệ đáng kể, cũng như có thể tạo ra những ảnh hưởng kinh tế - xã hội to lớn. Ví dụ: Đi kèm với việc thu hồi đất trồng lúa ở một địa phương, sẽ kèm theo sự thay đổi nghề nghiệp, sinh kế của hàng ngàn, hàng vạn gia đình nông dân. Theo thống kê của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, cứ mỗi ha đất bị thu hồi sẽ làm 10 lao động nông thôn mất việc làm. Mỗi năm có khoảng 73,3 ngàn ha đất nông nghiệp bị thu hồi, nghĩa là chừng 70 vạn lao động nông nghiệp phải thay đổi việc làm [21].

Quan điểm xem coi việc thu hồi đất như một giải pháp cuối cùng cho vấn đề, và chỉ được dành cho những mục đích công cộng nhằm tránh sự can thiệp có yếu tố cưỡng chế Nhà nước vào thị trường bất động sản. Về nguyên tắc, những dự án không thuộc mục đích công cộng, mà là để kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận, sẽ phải thương lượng dân sự với chủ sử dụng đất. Thực tiễn thời kì 10 năm thi hành Luật Đất đai 2003 trước đây đã cho thấy một thực tiễn đáng buồn: Do không cụ thể hóa các trường hợp nhà nước được thu hồi đất, nên đã diễn ra việc thu hồi tràn lan, đặc biệt là thu hồi đất nông nghiệp để phục vụ các dự án khu đô thị, khu công nghiệp hay sân golf ... Ngay sau khi đất được thu hồi (với mức bồi thường dành cho giá đất nông nghiệp), lập tức được chuyển đổi mục đích sử dụng và tăng giá gấp nhiều lần, gây thiệt thòi cho người bị thu hồi đất và tạo ra bức xúc trong nhân dân.

Dưới góc nhìn mang tính đạo lý của nhân dân - những người không am hiểu sâu về pháp luật đất đai - tính hợp lý của quyết định thu hồi đất chủ yếu nằm ở mục đích: Cha ông ta đã đổ xương máu để giành lại độc lập, đã dỡ nhà để sửa đường cho xe ra mặt trận. Mạng sống còn không tiếc cho Tổ quốc, có lẽ nào lại tiếc đất? Nếu như nhà nước thu hồi đất để xây dựng các công trình công cộng, vì lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng như trường học, bệnh viện, nghĩa trang, doanh trại bộ đội ... thì người dân sẵn sàng chấp hành quyết định thu hồi, sẵn sàng nhận tiền đền bù theo khung giá nhà nước. Nhưng nếu như nhà nước thu hồi đất để giao cho doanh nghiệp xây dựng khu đô thị, nhà chung cư ... thì người dân phải được đền bù theo giá thỏa thuận với doanh nghiệp. Nhà nước chỉ có thể đứng ra làm trung gian đàm phán, chứ không thể dùng quyền lực nhà nước để áp đặt, gây thiệt thòi cho người dân.

Song song với việc thu hồi đất, phải là sự đền bù thỏa đáng. Đối với vấn đề này có ba giải pháp: (i) đền bù theo giá thị trường, (ii) đền bù bằng cách cung cấp cho các hộ dân những căn hộ 'tái định cư', và (iii) chỉ đền bù

một phần, và sẽ có mức phạt để càng chậm trễ trong việc tuân thủ giải toả thì chi phí đền bù sẽ càng thấp.

Đối với phương án thứ nhất, điều khó khăn sẽ là làm sao xác định đúng giá thị trường, và làm sao có đủ tiền để trả theo đúng giá thị trường? Giá cả thị trường thì thay đổi từng ngày. Mặt khác, ngay khi có quyết định giải toả, giá nhà đất xung quanh khu vực giải toả đã tăng và sẽ tăng liên tục. Người được đền bù sớm nhất sẽ là người chịu thiệt hại nhiều nhất. Đối với những người được đền bù sau thì họ đòi giá quá cao so với mức Nhà nước có thể trả.

Ngoài ra, trong nhiều trường hợp người dân có lợi từ việc thu hồi. Ví dụ một căn nhà trong ngõ bõng nhiên trở thành nhà mặt tiền một đại lộ lớn do việc mở rộng đường Nguyễn Hữu Cảnh. Nếu đền bù thiệt hại theo đúng giá thị trường, thì trên thực tế chủ nhà được lợi chứ không bị thiệt hại gì cả. Do vậy, việc đánh giá đền bù phải căn cứ vào những lợi ích và thiệt hại của người bị thu hồi đất. Như vậy, việc đền bù theo đúng giá thị trường là không hiệu quả.

Đối với phương án thứ hai, việc cung cấp những căn hộ tái định cư trên nguyên tắc là phương án tốt, song câu hỏi đặt ra là những căn hộ đó có tương đương với những căn nhà bị giải toả hay không. Ví dụ, một người có căn nhà cấp 4 có diện tích 50m² và một người có căn nhà cấp 3 có diện tích 75m² thì khi nhận căn hộ tái định cư nên được xử lý như thế nào? Đây là điều cần phải xem xét. Tuy nhiên, phương pháp này có một điểm lợi là có thể so sánh trị giá của hai căn nhà: một căn nhà cũ (giá trị trước khi công bố quyết định giải toả) và một căn nhà mới (căn hộ tái định cư theo mức định giá của thị trường bất động sản). Từ đó, các bên có thể thống nhất được giá cả bồi thường, cũng như khoản tiền mà Nhà nước có thể hỗ trợ cho người dân để di chuyển địa điểm tái định cư.

Đối với phương án thứ ba - kết hợp tiền bồi thường, tái định cư và thời gian giải toả, đây có thể là phương pháp có hiệu quả cho Nhà nước, có quan điểm lo ngại rằng song các cơ quan Nhà nước có thể lợi dụng phương pháp

này để ép dân phải di dời với chi phí thấp. Vì vậy, khi thực hiện phương pháp này phải có cách để định giá tài sản khi di dời một cách hiệu quả. Như đã nói ở trên, phương pháp định giá phải nêu được điểm lợi cũng như điểm bất lợi của ngôi nhà cũ (trước khi giải toả) và ngôi nhà mới (sau khi giải toả). Trên nguyên tắc, phải cung cấp cho người dân ích lợi của việc giải toả bằng cách hỗ trợ chi phí chuyển đổi trước khi áp dụng biện pháp cưỡng chế giải toả.

Chìa khóa giải quyết vấn đề thu hồi đất - chính là cơ chế định giá đất. Đây cũng là một vấn đề nóng bỏng, nhức nhối trong suốt mười năm thi hành Luật Đất đai 2003, nhất là trong định giá những diện tích đất nông nghiệp rộng lớn được thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng. Bởi lẽ, giá đất cụ thể được xác định theo quy định của Luật Đất đai, bên cạnh việc dùng làm căn cứ xác định mức thu tiền giao đất, tiền thuê đất, tiền công nhận quyền sử dụng đất, thuế, phí, lệ phí liên quan đến đất, còn có một chức năng quan trọng, đó là xác định mức bồi thường khi nhà nước thu hồi đất. Chính cơ chế định giá đất chưa phù hợp đã góp phần tạo ra nhiều bất cập trong thu hồi đất, đặc biệt là đất nông nghiệp.

Cách định giá đất theo Luật Đất đai 2013 dù đã có nhiều sự cải thiện, song nhìn tổng thể vẫn chưa thể bám sát diễn biến của thị trường. Trước hết, thị trường đất nông nghiệp hoạt động rất ẻo lả và chưa có tổ chức nên hầu như không thể thu thập được thông tin tin cậy về giá đất, ngoại trừ cách lấy giá quy định từ bảng giá đất của UBND tỉnh. Mặt khác, quản lý nhà nước cũng chưa ngăn chặn được tình trạng đầu cơ, đặc biệt là đầu cơ đất nông nghiệp ở những khu vực sắp được thu hồi để xây dựng khu đô thị, khu công nghiệp ... dẫn đến tình trạng bong bóng bất động sản, giá đất bị đẩy lên quá cao so với giá trị thực. Vẫn cần tiếp tục cải tiến cơ chế định giá đất, để từ đó có căn cứ xác định và bảo đảm quyền lợi cho người bị thu hồi đất.

Cuối cùng, trong quá trình thu hồi đất, cũng cần đặc biệt chú ý đến chuyển đổi việc làm và tái định cư cho người bị thu hồi đất, đặc biệt là đối với

người nông dân bị thu hồi đất nông nghiệp. Đây là một vấn đề cần đặc biệt chú ý trong quá trình thu hồi đất. Ngay cả khi đền bù cho người nông dân một số tiền lớn, mà không chú trọng việc chuyển đổi việc làm cho họ, sẽ dễ dẫn đến những tệ nạn, bất ổn xã hội ở chính những gia đình vừa được đền bù. Thông thường, khi thu hồi đất, doanh nghiệp sẵn sàng bỏ thêm chi phí để sớm giải phóng được mặt bằng, nhưng hiếm khi nghĩ đến việc chuyển đổi việc làm cho người bị thu hồi đất. Việc tái định cư cho người dân cũng cần đến quỹ đất của Nhà nước. Do đó, việc giải quyết vấn đề tâm lý cho người bị thu hồi đất rất cần sự tham gia của Nhà nước, bởi mục tiêu của Nhà nước là ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo đời sống của nhân dân, chứ không phải thuần túy lợi nhuận như doanh nghiệp. Mặt khác, Nhà nước có quỹ đất, và có hệ thống chính trị gồm Đảng, Đoàn, Hội ... có uy tín, có khả năng vận động, ổn định tư tưởng cho nhân dân trong quá trình thu hồi đất.

Là một địa phương thuộc Thành phố Hà Nội, nên ngoài những văn bản pháp luật điều chỉnh chung vấn đề thu hồi đất cho cả nước, như Luật Đất đai 2013, Chương Mỹ còn được hưởng những cơ chế đặc thù của Luật Thủ đô, của thành phố Hà Nội.

2.2.2. Các quy định về nội dung, trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Phạm vi các trường hợp được thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng được quy định tại điều 62 của Luật Đất đai 2013:

“Điều 62. Thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng trong các trường hợp sau đây:

1. Thực hiện các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất;

2. Thực hiện các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm:

a) Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; khu đô thị mới, dự án đầu tư bằng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA);

b) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương; trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp quốc gia;

c) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật cấp quốc gia gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc; hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt; kho dự trữ quốc gia; công trình thu gom, xử lý chất thải;

3. Thực hiện các dự án do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chấp thuận mà phải thu hồi đất bao gồm:

a) Dự án xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công cấp địa phương;

b) Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật của địa phương gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, điện lực, thông tin liên lạc, chiếu sáng đô thị; công trình thu gom, xử lý chất thải;

c) Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; dự án tái định cư, nhà ở cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ; xây dựng công trình của cơ sở tôn giáo; khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí phục vụ công cộng; chợ; nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng;

d) Dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới; chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn; cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng;

đ) Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, trừ trường hợp khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản.”

Cũng theo quy định tại điều 63 Luật Đất đai 2013, căn cứ cho việc thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng bao gồm

- Dự án thuộc các trường hợp thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai;

- Kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt;

- Tiến độ sử dụng đất thực hiện dự án.

So với Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 đã cụ thể hóa khá rõ ràng các trường hợp Nhà nước được thu hồi đất, đặc biệt là quy định về các trường hợp được thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Đặng Hùng Võ đã đúc kết sự thay đổi này bằng một nhận định: “Nhà nước không còn thu hồi đất cho các đại gia” [10]. Điểm tiến bộ, theo ông Đặng Hùng Võ, là dù có thu hồi để phát triển kinh tế - xã hội thì cũng đều phải có mũ chung là “vì lợi ích quốc gia, công cộng”. Điểm này tương đối khác biệt với tiêu chí trước đó của Luật Đất đai 2003 là “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế, xã hội”. Như vậy, Luật Đất đai 2013 đã chi tiết hóa được tiêu chí

để xác nhận "trường hợp thật cần thiết". Điều đó có nghĩa, Nhà nước không ra quyết định thu hồi đất cho nhóm dự án có vốn được đầu tư lớn thuộc nhóm A và dự án có 100% vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI). Như vậy, Nhà nước chỉ thu hồi theo tính chất dự án chứ không theo phân loại đầu tư - tức là không thu hồi cho các "đại gia". Đổi mới như vậy còn có ý nghĩa tạo bình đẳng trong tiếp cận đất đai giữa doanh nghiệp nhỏ và lớn; bảo đảm sự bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Nhìn rộng ra, thì các quy định về căn cứ thu hồi đất của Luật Đất đai 2013 - dù đã thu hẹp nhiều so với Luật Đất đai 2003 - vẫn đang ghi nhận nhiều chủ thể có thẩm quyền thu hồi đất, cũng như nhiều trường hợp thu hồi đất, đặc biệt là thu hồi đất để phục vụ phát triển kinh tế. Khi nhìn lại những tranh chấp đất đai nóng bỏng trong thời gian vừa qua, không thể không thấy sự cần thiết phải có một sự sửa đổi lại các quy định về căn cứ thu hồi đất của Luật Đất đai 2013, theo hướng hạn chế, tiến tới chấm dứt việc thu hồi đất để thực hiện dự án phục vụ mục đích lợi nhuận kinh tế - nguyên nhân chính dẫn đến đa số các tranh chấp về đất đai giữa người nông dân với nhà nước.

**Thẩm quyền thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*

Thẩm quyền thu hồi đất nông nghiệp được quy định tại Điều 66 Luật Đất đai 2013 trên cơ sở kế thừa, bổ sung, sửa đổi Điều 44 Luật Đất đai 2003 với các nội dung sau:

(i) UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; thu hồi đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn.

(ii) UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư.

Trường hợp trong khu vực thu hồi đất thuộc thẩm quyền của cả UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện thì UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đất hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất.

Khác với trường hợp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, UBND cấp tỉnh có thể ủy quyền cho cơ quan Tài nguyên và Môi trường cùng cấp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo thẩm quyền của mình theo Khoản 1 Điều 105 Luật Đất đai 2013, thì trong trường hợp quyết định thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền không được ủy quyền cho cơ quan chuyên môn cùng cấp. Quy định này là phù hợp, vì hệ quả pháp lý của việc thu hồi đất là sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất, mà cụ thể hơn là quyền tài sản. Điều này dẫn đến việc khiếu nại quyết định hành chính của các chủ thể có liên quan, và tất nhiên trách nhiệm giải quyết thuộc về thẩm quyền người ban hành quyết định. Lúc này, nếu cơ quan Tài nguyên và Môi trường được ủy quyền ban hành quyết định thu hồi đất, sẽ không đủ thẩm quyền để giải quyết theo yêu cầu của người sử dụng đất.

** Quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*

Thứ nhất, quy định về thông báo thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Trên cơ sở kế thừa Điều 39 Luật Đất đai 2003, Điều 67 Luật Đất đai 2013 quy định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo thu hồi đất cho người có đất bị thu hồi biết về kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm trong thời gian chậm nhất là chín mươi ngày đối với đất nông nghiệp và một trăm tám mươi ngày đối với đất phi nông nghiệp trước khi thu hồi đất. Như vậy, việc bổ sung nội dung điều tra, khảo sát, đo đạc kiểm đếm là phù hợp, nhằm khắc phục tình trạng một số trường hợp đã xảy ra: người dân có đất bị thu hồi không hợp tác tham gia

với Nhà nước trong việc xây dựng Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong trường hợp này, Nhà nước có cơ sở đề cương chế buộc các đối tượng có liên quan thi hành theo quy định pháp luật.

Thứ hai, về quy định kiểm đếm để lập Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Điểm mới trong Luật Đất đai 2013 là đưa quy định kiểm đếm bắt buộc và quy trình cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc. Trong khi đó, nội dung này chưa được nêu trong Luật Đất đai 2003, mà chỉ được đề cập đến trong Điểm a Khoản 1 Điều 56 Nghị định 84/2007/NĐ-CP, nhưng chỉ mang tính liệt kê, chưa đi sâu vào mô tả công việc: “Trong thời hạn không quá sáu mươi ngày, kể từ ngày hoàn thành việc đo đạc, kiểm đếm, Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”.

Như vậy, việc bổ sung nội dung điều tra, khảo sát, đo đạc kiểm đếm là phù hợp, cần thiết, nhằm thống nhất xác lập số liệu về tài sản trên đất giữa NSDD và cơ quan nhà nước có thẩm quyền để có cơ sở lập Phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chính thức. Đồng thời khắc phục tình trạng một số trường hợp đã xảy ra: người dân có đất bị thu hồi không hợp tác tham gia với Nhà nước trong việc xây dựng Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Trong trường hợp này, Nhà nước có cơ sở đề cương chế buộc các đối tượng có liên quan thi hành theo quy định pháp luật.

Theo Khoản 1 Điều 69 Luật Đất đai 2013 thì điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm là những công đoạn được thực hiện riêng lẻ trước khi lập Phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Trong trường hợp, nếu NSDD trong khu vực có đất thu hồi không phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng trong việc điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm thì UBND cấp xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

cấp xã nơi có đất thu hồi và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng tổ chức vận động, thuyết phục để NSDD thực hiện.

Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày được vận động, thuyết phục mà NSDD vẫn không phối hợp với tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng thì Chủ tịch UBND cấp huyện ban hành quyết định kiểm đếm bắt buộc. Nếu hiểu theo cách trên thì trong quyết định kiểm đếm bắt buộc không thể bao hàm cả nội dung khác như: điều tra, khảo sát, đo đạc, và như vậy trong trường hợp NSDD không chấp hành việc triển khai các công việc ngoài việc kiểm đếm như đã nêu thì việc ban hành quyết định điều tra, khảo sát, đo đạc bắt buộc sẽ được tiến hành theo thủ tục nào. Mặc dù tại Điểm b Khoản 4 Điều 70 Luật Đất đai 2013 quy định, trường hợp người bị cưỡng chế chấp hành quyết định cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc thì tổ chức được giao thực hiện cưỡng chế lập biên bản ghi nhận sự chấp hành và thực hiện điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm. Nếu như vậy thì dường như các nhà làm luật đã “đồng nhất” khái niệm kiểm đếm với điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm. Tuy nhiên, với những gì đã thể hiện trong từng câu, chữ thì không thể hiểu như vậy được.

Đây là nội dung pháp lý cần được tiếp tục làm rõ trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2013.

Thứ ba, về các nguyên tắc tổ chức thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định kiểm đếm bắt buộc khi thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng

Trường hợp người có đất bị thu hồi không chấp hành thì Chủ tịch UBND cấp huyện ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc và tổ chức thực hiện cưỡng chế theo các nguyên tắc, điều kiện được quy định tại Điều 70 Luật Đất đai 2013 với các nội dung như sau:

Một là, việc cưỡng chế phải tiến hành công khai, dân chủ, khách quan, bảo đảm trật tự, an toàn, đúng quy định của pháp luật;

Hai là, thời điểm bắt đầu tiến hành cưỡng chế được thực hiện trong giờ hành chính.

Pháp luật về thu hồi đất, đặc biệt là quy định về thu hồi đất vì mục tiêu phát triển kinh tế trong Luật đất đai 2013 đã tạo cơ sở pháp lý đưa công tác thu hồi đất đi vào nề nếp; góp phần nâng cao tính dân chủ, công khai, minh bạch trong việc thu hồi đất, giải quyết quỹ đất sạch đáp ứng nhu cầu phát triển của địa phương; góp phần đáng kể vào việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong quan hệ thu hồi đất; hạn chế phần nào những vụ việc khiếu nại, tố cáo liên quan đến công tác thu hồi đất so với những năm trước đây. Đồng thời ý thức chấp hành pháp luật của người dân và đội ngũ cán bộ quản lý đất đai các cấp trong quá trình quản lý, sử dụng đất nói chung và trong thu hồi đất nói riêng cũng được nâng cao. Việc thu hồi đất đã tạo ra quỹ đất sạch khá lớn đáp ứng kịp thời cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong thời gian qua; đồng thời cũng dự trữ được diện tích đất đủ để phục vụ cho các kế hoạch, dự án phát triển mang tầm chiến lược của các địa phương trong tương lai, góp phần làm cho bộ mặt nông thôn và đô thị. Bên cạnh đó, nhiều khu, cụm công nghiệp, khu du lịch, nhiều tuyến đường được mở rộng, nâng cấp hoặc xây dựng mới đã góp phần rất lớn vào việc thúc đẩy phát triển kinh tế, giải quyết việc làm, tăng thu nhập cho người dân... Nhờ đó, đời sống nhân dân không ngừng được cải thiện cả về vật chất lẫn tinh thần. Tuy nhiên một số quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong Luật Đất đai năm 2013 cần được xem xét và điều chỉnh:

Thứ nhất, quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất rải rác ở nhiều văn bản cả Luật, Nghị định, Thông tư, gây chậm tiến độ ban hành văn bản có liên quan và giải phóng mặt bằng, cụ thể quy định tại Điều 67, 69, 70, 71

và 93 Luật Đất đai năm 2013, Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, Điều 28 và 30 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, Điều 13 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT và các quy định của địa phương. Trình tự, thủ tục thu hồi đất nằm rải rác quá nhiều văn bản như hiện nay sẽ khiến người thực thi pháp luật và người dân rất khó tìm kiếm và hiểu rõ quy trình, ảnh hưởng đến tiến độ, thành công của công tác giải phóng mặt bằng.

Thứ hai, những bất cập trong quy định của pháp luật về Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Điều 68 Luật Đất đai năm 2013 quy định về tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng gồm Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và tổ chức phát triển quỹ đất nhưng thành viên Hội đồng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng và cơ chế phối hợp với các cơ quan, tổ chức khác trong quá trình giải phóng mặt bằng không được quy định và đến hiện nay các văn bản hướng dẫn thi hành cũng không hướng dẫn, bổ sung quy định này. Điều này ảnh hưởng lớn đến địa vị pháp lý và hoạt động của Hội đồng, trong khi đây là chủ thể giữ vai trò quan trọng của quá trình thu hồi đất. Hơn nữa, giá đất để bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thấp so với giá chuyển nhượng thực tế tại địa phương, tạo ra mức chênh lệch làm cho người dân cảm thấy bị thiệt thòi, đòi tăng tiền bồi thường, không bàn giao mặt bằng theo kế hoạch, làm ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án.

Thứ ba, quy định về nội dung thông báo thu hồi đất chưa thống nhất. Khoản 1 Điều 67 Luật Đất đai 2013 quy định “nội dung thông báo thu hồi đất bao gồm kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm”; như vậy thông báo thu hồi đất sẽ bao gồm toàn bộ 05 nội dung của kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm được liệt kê trong khoản 1 Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 17 Nghị định này lại quy định nội dung thông báo thu hồi đất chỉ quy định 04 nội dung,

không bao gồm nội dung tại điểm đ khoản 1 Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP. Bên cạnh đó, nội dung thông báo về diện tích, vị trí đất thu hồi theo biểu mẫu 07 ban hành kèm theo Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT quy định thông báo cả loại đất đang sử dụng sẽ thu hồi là chưa phù hợp với nội dung tại điểm b khoản 1 Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP mà còn tạo ra không ít khó khăn trong thực tiễn. Trường hợp NSDD chưa đăng ký đất đai thì không có thông tin về loại đất đang sử dụng để thông báo; mục đích sử dụng đất chỉ có thể xác định chính xác khi thực hiện kiểm đếm và xét tính pháp lý của đất. Việc không thống nhất về mục đích sử dụng đất trong thông báo thu hồi đất với mục đích sử dụng đất áp giá bồi thường trong phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư sẽ ảnh hưởng đến công tác bồi thường, là nguyên nhân phát sinh khiếu nại. Không chỉ có vậy, hiện vẫn còn tồn tại những bất cập về hiệu lực của thông báo thu hồi đất và thời gian phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Hiện nay, Điều 67 Luật Đất đai chỉ quy định thời gian thông báo thu hồi đất tối thiểu là 90 ngày hoặc 180 ngày tùy theo loại đất thu hồi chứ không quy định thời gian tối đa. Điều này dẫn đến bất cập là sau khi có thông báo thu hồi đất thì người sử dụng đất bị hạn chế nhiều quyền mà kéo dài thời gian rất lâu cơ quan có thẩm quyền mới ban hành quyết định thu hồi đất.

Thứ tư, trình tự, thủ tục thu hồi đất không quy định bước ghi nhận hiện trạng khu đất bị thu hồi tại thời điểm thông báo thu hồi đất. Khoản 2 Điều 92 Luật Đất đai năm 2013 quy định tài sản gắn liền với đất được tạo lập từ sau khi có thông báo thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì không được bồi thường. Vì vậy, việc ghi nhận hiện trạng khu đất thu hồi tại thời điểm thông báo thu hồi đất có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bồi thường tài sản gắn liền với đất, đặc biệt là cây trồng, vật nuôi, những tài sản mà việc tạo lập không cần khai báo, đăng ký.

Thứ năm, quy định về cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc chưa cụ thể, chặt chẽ. Kiểm đếm ảnh hưởng rất lớn đến sự thành công của công tác giải phóng mặt bằng. Sự chính xác, trung thực và nhanh chóng của công tác kiểm đếm là tiền đề để bồi thường, hỗ trợ thỏa đáng, công bằng. Chủ thể được giao thực hiện nhiệm vụ cưỡng chế không được quy định cụ thể, trình tự, thủ tục thực hiện quyết định cưỡng chế kiểm đếm bắt buộc tại khoản 4 Điều 71 Luật Đất đai năm 2013 chưa cụ thể và chặt chẽ, không quy định thời gian bao lâu sau khi đã vận động, thuyết phục, đối thoại để người bị cưỡng chế tự nguyện thi hành, các bước tiến hành tại buổi cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm ra sao, có phương án cưỡng chế không, nhiệm vụ các chủ thể là gì, biên bản cưỡng chế ra sao ... hàng loạt các vấn đề vẫn chưa được quy định chi tiết.

Thứ sáu, quy định về lấy ý kiến trong quá trình lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa rõ ràng, khó thực hiện. Điểm a khoản 2 Điều 69 Luật Đất đai hiện hành quy định Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư với người dân trong khu vực có đất thu hồi. Tuy nhiên người có đất thu hồi chỉ là một đối tượng trong số những người dân trong khu vực có đất thu hồi nhưng những người thuê nhà, thuê mặt bằng kinh doanh, người lao động làm việc trong các doanh nghiệp trong khu vực bị thu hồi đất có được lấy ý kiến không? Quy định này chưa thật rõ ràng, có nhiều cách hiểu khác nhau, dẫn đến việc không thống nhất trong việc xác định đối tượng lấy ý kiến, ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của người dân.

Thứ bảy, vẫn tồn tại mâu thuẫn trong các quy định có liên quan trong quá trình lập phương án đào tạo, chuyển đổi nghề, hỗ trợ tìm kiếm việc làm. theo quy định tại Khoản 3 Điều 84 Luật Đất đai thì phương án này được lấy

ý kiến của người có đất thu hồi nhưng Khoản 3 Điều 20 Nghị định 47/2014/NĐ - CP lại quy định phương án lấy ý kiến của người thu hồi đất.

Thứ tám, chưa quy định nguyên tắc trong chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ. Điều 93 Luật Đất đai năm 2013 là một quy định mới, đảm bảo quyền lợi của người có đất thu hồi trong nhận tiền bồi thường, hỗ trợ: “Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền có hiệu lực thi hành, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm bồi thường phải chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ cho người có đất thu hồi”. Tuy nhiên, quy định chưa xác định rõ trách nhiệm hoàn tất việc chi trả trong thời gian trên hay có thể chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ theo nhiều đợt tương tự như khoản 2 Điều 30 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP.

** Về giá đất nông nghiệp khi bồi thường*

So với Luật Đất đai năm 2003, các quy định về định giá đất của Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều sửa đổi quan trọng:

Thứ nhất, đã bổ sung Điều 112 quy định về các nguyên tắc định giá đất: (i) theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá; (ii) theo thời hạn sử dụng đất; (iii) phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất; (iv) cùng một thời điểm, các thửa đất liền kề nhau có cùng mục đích sử dụng, khả năng sinh lợi, thu nhập từ việc sử dụng đất tương tự như nhau thì có mức giá như nhau. Chính phủ quy định cụ thể các phương pháp định giá đất như phương pháp so sánh, phương pháp chiết trừ, phương pháp thu nhập, phương pháp thặng dư, phương pháp hệ số điều chỉnh và hoàn cảnh áp dụng các phương pháp .

Thứ hai, bổ sung quy định tại điều 113 về khung giá đất. Khung giá đất được Chính phủ ban hành định kỳ 05 năm một lần đối với từng loại đất, theo từng vùng. Trong thời gian thực hiện khung giá đất mà giá đất phổ biến trên thị trường tăng từ

20% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 20% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá đất thì Chính phủ điều chỉnh khung giá đất cho phù hợp.

Thứ ba, sửa đổi quy định về xây dựng bảng giá đất tại điều 114 Luật Đất đai 2013: “*Căn cứ nguyên tắc, phương pháp định giá đất và khung giá đất, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng và trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua bảng giá đất trước khi ban hành. Bảng giá đất được xây dựng định kỳ 05 năm một lần và công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 của năm đầu kỳ*”. Cần nói thêm rằng, khi xây dựng các phương án quy định về trường hợp điều chỉnh bảng giá đất, đã có hai phương án được nêu ra: (i) điều chỉnh khi giá thị trường có biến động nhất định trong thời gian nhất định (thay đổi trên 20% so với bảng giá đất và thời gian thay đổi trên 60 ngày); (ii) điều chỉnh theo một khoảng thời gian nhất định (05 năm). Cuối cùng, phương án thứ hai đã được lựa chọn [18].

Cách định giá đất theo Luật Đất đai 2013 dù đã có nhiều sự cải thiện, song nhìn tổng thể vẫn chưa thể bám sát diễn biến của thị trường. Trước hết, thị trường đất nông nghiệp hoạt động rất ẽo uột và chưa có tổ chức nên hầu như không thể thu thập được thông tin tin cậy về giá đất, ngoại trừ cách lấy giá quy định từ bảng giá đất của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc TW [2]. Mặt khác, quản lý nhà nước cũng chưa ngăn chặn được tình trạng đầu cơ, đặc biệt là đầu cơ đất nông nghiệp ở những khu vực sắp được thu hồi để xây dựng khu đô thị, khu công nghiệp ... dẫn đến tình trạng bong bóng bất động sản, giá đất bị đẩy lên quá cao so với giá trị thực.

Trong nhiều trường hợp, khi nhà nước tiến hành thu hồi đất nông nghiệp theo quy định của Luật Đất đai, và tiến hành tính tiền bồi thường trên cơ sở xác định giá đất cụ thể, đã xảy ra tình trạng người nông dân chỉ được đền bù từ vài chục đến hơn một trăm ngàn đồng mỗi mét vuông đất, trong khi chủ đầu tư sau khi xây dựng cơ sở hạ tầng, có thể bán đất, bán nền nhà biệt thự, chung cư ... với giá từ hàng chục đến hàng trăm triệu đồng một mét vuông.

Sự chênh lệch ở mức đền bù đất khi thu hồi và giá bán đất trên thực tế có thể đến hàng ngàn lần, và do đó đã khiến người nông dân phải chịu một sự thiệt thòi khủng khiếp. Đã có rất nhiều những cuộc tụ tập đông người, thậm chí dẫn đến xung đột đổ máu xuất phát từ những tranh chấp đất đai như vậy.

Nhìn rộng ra, thì các quy định về căn cứ thu hồi đất của Luật Đất đai 2013 - dù đã thu hẹp nhiều so với Luật Đất đai 2003 - vẫn đang ghi nhận nhiều chủ thể có thẩm quyền thu hồi đất, cũng như nhiều trường hợp thu hồi đất, đặc biệt là thu hồi đất để phục vụ phát triển kinh tế. Về việc sử dụng cơ chế thu hồi đất để thực hiện các dự án phục vụ phát triển kinh tế, có một lập luận thường được người nông dân sử dụng trong các tranh chấp đất đai diễn ra trong quá trình 10 năm thi hành Luật Đất đai 2003: Cha ông ta đã đổ xương máu để giành lại độc lập, đã dỡ nhà để sửa đường cho xe ra mặt trận. Mạng sống còn không tiếc cho Tổ quốc, có lẽ nào lại tiếc đất? Nếu như nhà nước thu hồi đất để xây dựng các công trình công cộng, vì lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng như trường học, bệnh viện, nghĩa trang, doanh trại bộ đội ... thì người dân sẵn sàng chấp hành quyết định thu hồi, sẵn sàng nhận tiền đền bù theo khung giá nhà nước. Nhưng nếu như nhà nước thu hồi đất để giao cho doanh nghiệp xây dựng khu đô thị, nhà chung cư ... thì người dân phải được đền bù theo giá thỏa thuận với doanh nghiệp. Nhà nước chỉ có thể đứng ra làm trung gian đàm phán, chứ không thể dùng quyền lực nhà nước để áp đặt, gây thiệt thòi cho người dân. Dĩ nhiên, lập luận này chỉ nên được xem như một nguyên tắc chung của Luật Đất đai, và có thể xây dựng một số ngoại lệ nhất định. Nhưng khi nhìn lại những tranh chấp đất đai nóng bỏng trong thời gian vừa qua, không thể không thấy sự cần thiết phải có một sự sửa đổi lại các quy định về căn cứ thu hồi đất của Luật Đất đai 2013, theo hướng hạn chế, tiến tới chấm dứt việc thu hồi đất để thực hiện dự án phục vụ phát triển kinh tế - nguyên nhân chính dẫn đến đa số các tranh chấp về đất đai giữa người nông dân với nhà nước.

2.3. Thực tiễn thi hành pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội

2.3.1. Tình hình thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

Ngay sau khi có thông tin về việc sát nhập vào Hà Nội, ở Chương Mỹ cũng như trên toàn tỉnh Hà Tây cũ, đã xuất hiện tình trạng “sốt đất”. Giá đất được đẩy lên cao, xuất hiện hiện tượng đầu cơ, găm giá đất.

Trong khi đó, nhu cầu thu hồi đất để thực hiện các dự án theo quy hoạch vùng thủ đô Hà Nội lại đòi hỏi phải nhanh chóng giải phóng mặt bằng “sạch” để triển khai thi công. Công tác đền bù gặp nhiều khó khăn. Trong bối cảnh đó, UBND và chính quyền địa phương Chương Mỹ đã có nhiều nỗ lực khắc phục trở ngại. Công tác quản lý địa giới hành chính được thực hiện đảm bảo theo đúng quy định, tranh chấp về địa giới hành chính giữa huyện Lương Sơn và huyện Chương Mỹ đã được giải quyết dứt điểm. Thôn Đồi Ngai thuộc xã Hoàng Văn Thụ được bàn giao về xã Nam Phương Tiến cho phù hợp với địa giới hành chính. Đất đai đã được tăng cường quản lý với việc đo đạc, chỉnh lý số liệu đất đai; kiểm tra công tác quản lý sử dụng đất nông nghiệp, đất công ích của các xã, thị trấn (sau khi đo đạc lại, mặc dù một phần diện tích trả về tỉnh Hòa Bình, diện tích của huyện vẫn tăng lên 4 km²). Quy hoạch, Kế hoạch sử dụng đất hàng năm được lập và công khai theo đúng quy định của Luật Đất đai, kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm đạt trên 50%; đã cấp 9.927 Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu cho hộ gia đình cá nhân, đưa tiến độ chung toàn huyện đạt 93,35% (60.312/64.607 thửa); cấp đổi cấp lại Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp sau dồn điền đổi thửa đạt 98,72% số hộ đã kê khai; đã cơ bản xử lý việc cho thuê thầu quỹ đất

công ích trái quy định, 100% các xã, thị trấn đã thực hiện rà soát quỹ đất công ích đến từng thửa đất; tổ chức đấu giá cho thuê sản xuất đất nông nghiệp quỹ công ích theo trình tự, thủ tục quy định của UBND thành phố Hà Nội đưa công tác quản lý đất công ngày một chặt chẽ và hiệu quả; vi phạm trong lấn, chiếm đất đai được phát hiện và xử lý kịp thời; thẩm định, phê duyệt Phương án chuyển đổi mục đích trong nội bộ đất nông nghiệp sau dồn điền đổi thửa cho 1.017 hộ gia đình, cá nhân với diện tích 190ha góp phần thúc đẩy đầu tư sản xuất kinh doanh, cải thiện và tăng thu nhập cho người sử dụng đất. Tài nguyên khác trong huyện như nước, đất, cát, đá vôi... được quản lý tốt.

Về thu hồi đất, trong giai đoạn từ 2014-2018, Chương Mỹ đã tiến hành thu hồi 557.261m² đất trồng lúa để phục vụ các dự án. Năm thu hồi nhiều nhất là năm 2014 (204.300m²), sau đó đến năm 2016 (136.000m²). Dự án thu hồi đất nhiều nhất là dự án mở rộng khu công nghiệp Phú Nghĩa (200.000m² đất quỹ I). Một số dự án có diện tích thu hồi tương đối lớn là Dự án khu tái định cư dự án mở rộng quốc lộ 6 đoạn qua thị trấn Chúc Sơn (75.000m²), khu tái định cư dự án mở rộng quốc lộ 6 đoạn từ Chúc Sơn đi Xuân Mai (46.000m²). Dự án xây dựng nghĩa trang thành phố Hà Nội tại xã Trần Phú, trong hai năm 2017-2018 đã thu hồi 120.000m² (trên tổng quy hoạch 25,31ha). Như vậy, các dự án thu hồi đất nông nghiệp vì mục đích công cộng trên địa bàn huyện Chương Mỹ đều gắn với việc sát nhập Hà Tây vào Hà Nội, cũng như xây dựng quy hoạch vùng Thủ đô. Dự án nghĩa trang thành phố mới chỉ thu hồi gần một nửa diện tích so với quy hoạch, do đó Chương Mỹ sẽ tiếp tục mất thêm đất nông nghiệp cho dự án nghĩa trang này.

2.3.2. Đánh giá kết quả thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội.

2.3.2.1. Những kết quả tích cực và nguyên nhân trong thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Trước hết, cần thừa nhận nỗ lực của Đảng bộ, chính quyền địa phương các cấp trên địa bàn huyện Chương Mỹ, Hà Tây cũ, nay thuộc thành phố Hà Nội. Trong bối cảnh nhạy cảm về mặt chính trị, bất ổn về quy hoạch, tình trạng sốt đất xảy ra, Chương Mỹ vẫn đảm bảo được việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng phục vụ các dự án vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Tiến độ thu hồi đất được tiến hành kịp thời, công tác vận động, giải thích cho quần chúng nhân dân được chú trọng, song song với việc bồi thường thỏa đáng. Việc tái định cư cho người bị thu hồi đất cũng là dấu ấn đáng chú ý. Bên cạnh việc ổn định nơi ở mới cho người bị thu hồi đất, Chương Mỹ cũng đã chú trọng tạo việc làm mới cho người lao động nông nghiệp trong các khu vực công nghiệp – dịch vụ, đảm bảo “li nông bất li hương”.

Nhìn chung, so với các địa bàn khác được sát nhập vào Thủ đô Hà Nội, tình hình khiếu kiện, tụ tập đông người về đất đai ở Chương Mỹ không nghiêm trọng. Người dân được giải thích, vận động triệt để, và đền bù thỏa đáng, nên đã nghiêm chỉnh chấp hành chính sách thu hồi đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng của nhà nước.

Những thành tích trên có được, là nhờ sự đoàn kết, chí công vô tư của bộ máy chính quyền Chương Mỹ, sự vào cuộc của toàn bộ hệ thống chính trị, cũng như tinh thần của Luật Đất đai 2013, đã chú trọng đảm bảo quyền lợi cho người bị thu hồi đất hơn trước đây.

2.3.2.2. Những hạn chế bất cập và nguyên nhân trong thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Trong thu hồi đất, mặc dù chế định về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng đã được quy định một cách cụ thể, rõ ràng từ nội dung đến trình tự, thủ tục đã tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan liên quan trong việc triển khai thực hiện, tuy nhiên, trên thực tế các cấp chính quyền còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc trong quá trình thu hồi đất làm ảnh hưởng không nhỏ đến tiến độ thực hiện các dự án đã được phê duyệt, chi phí bồi thường thiệt hại tăng cao so với phương án được phê duyệt, đời sống người dân bị thu hồi đất có nơi, có lúc chưa được bảo đảm, nhất là về bàn giao mặt bằng các khu tái định cư, hỗ trợ chuyển đổi nghề, mất thu nhập... Tình trạng khiếu nại, tố cáo liên quan đến thu hồi đất còn xảy ra nhiều và năm sau tăng hơn năm trước, đặc biệt vẫn còn một số trường hợp dùng hung khí chống người thi hành công vụ khi cưỡng chế thu hồi đất. Nguyên nhân của tình trạng nêu trên bao gồm:

Thứ nhất là do tuyên truyền, phổ biến pháp luật về thu hồi đất và thông tin liên quan đến dự án thu hồi đất vì mục tiêu phát triển kinh tế, đặc biệt công tác vận động người dân tích cực bàn giao tài sản, chấp nhận bồi thường giải phóng mặt bằng còn nhiều bất cập, mang tính hình thức, không hiệu quả. Các cơ quan hữu quan chưa làm tốt công tác vận động, tuyên truyền cho nhân dân hiểu và chấp hành chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng. Đặc biệt, các dự án thu hồi đất để xây dựng các khu đô thị, khu dân cư rất dễ gây cho người có đất bị thu hồi ngộ nhận rằng nhà nước lấy quyền sử dụng đất của người này trao cho người khác. Theo quy định tại Điều 58 và Điều 63 Luật Đất đai thì thông tin quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau khi được quyết định, phê duyệt phải công

bố, công khai ra dân trước khi triển khai thực hiện. Nhưng trên thực tế, không ít trường hợp người dân bị ảnh hưởng trong vùng quy hoạch không nhận được thông tin rõ ràng về quy hoạch của dự án.

Thứ hai là do vấn đề trình độ, nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức ở các cấp còn hạn chế, gây nên nhiều sai phạm, nhầm lẫn trong quá trình thực hiện thu hồi đất. Nhiều cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về đất đai chưa được đào tạo, tập huấn, cập nhật thường xuyên các quy định của pháp luật đất đai nói chung và các quy định về thu hồi đất nói riêng, nên thực hiện còn lúng túng, chậm trễ hoặc thực hiện không đúng quy định. Khi xác định được nguồn gốc đất bị thu hồi, cơ quan có thẩm quyền mới xây dựng được phương án bồi thường thiệt hại, hỗ trợ tái định cư cùng với các chính sách hỗ trợ khác; đồng thời, sẽ thực hiện đúng việc thu hồi và bồi thường cho người bị thu hồi đất về diện tích, mục đích sử dụng, giá trị được bồi thường, hỗ trợ... Mặc dù, việc xác định nguồn gốc đất là một trong các căn cứ quan trọng trong việc thu hồi đất, nhưng trên thực tế việc xác định nguồn gốc đất trong các dự án thu hồi đất vẫn còn dễ xảy ra nhiều sai sót dẫn đến bồi thường sai, tăng chi phí bồi thường, khiếu nại, tố cáo, không chấp hành quyết định thu hồi đất ... Trên thực tế, nhiều vụ việc dở khóc dở cười khi cơ quan chức năng, cơ quan, ban ngành có thẩm quyền, cấp GCNQSDĐ sai vị trí thửa đất, sai diện tích, sai mục đích sử dụng đất. Tồn đọng vấn đề nể nang, vì các mối quan hệ thân quen, hàng xóm, anh em họ hàng giữa cán bộ xã với người bị thu hồi đất hoặc có trường hợp câu kết giữa cán bộ và người bị thu hồi đất dẫn đến việc xác định nguồn gốc đất không đúng mục đích sử dụng, không đúng diện tích, hiện trạng... để trục lợi từ việc bồi thường, hỗ trợ tái định cư. Không ít các trường hợp Nhà nước phải mặc nhiên công nhận quyền sử dụng đất cho các chủ sử dụng không có giấy tờ về quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật, kèm theo đó là thực hiện việc bồi thường thiệt hại, tái định cư và hàng

loạt các chế độ, chính sách khác. Việc điều tra, đo đạc, lập và chỉnh lý hồ sơ địa chính còn nhiều hạn chế, lè mè, thiếu chuyên nghiệp làm ảnh hưởng đến công tác xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Việc xác định loại đường, vị trí để áp giá các loại đất còn tùy tiện nên việc xác định giá đất không phù hợp, người dân không tự giác di dời làm chậm tiến độ thi công. Đạo đức của các nhà chức trách cũng là một vấn đề đáng lo ngại khi lợi dụng sự thiếu thông tin, thiếu hiểu biết của nhân dân, một bộ phận cán bộ làm công tác giải phóng mặt bằng đã kê khống số lượng tài sản, nâng giá bồi thường thiệt hại để trục lợi cá nhân.

Thứ ba là do công tác quản lý quy hoạch, quản lý hiện trạng đất còn nhiều lỏng lẻo để người dân xây dựng trái phép trên đất đã quy hoạch, lấn chiếm đất do nhà nước quản lý nhưng không bị xử lý hoặc xử lý không dứt điểm nên khi thu hồi đất buộc phải bồi thường cho người dân. Chính quyền các cấp cũng không cập nhật biến động thường xuyên và không quản lý được những vụ việc mua bán, chuyển nhượng đất đai trái phép. Điều này gây khó khăn cho người thi hành đồng thời làm mất lòng tin trong dân.

Bên cạnh đó, ý thức chấp hành pháp luật của người dân chưa cao. Nhiều người có tâm lý chây ì, không chịu bàn giao mặt bằng đòi hỏi quyền lợi quá đáng, hoặc có tâm lý đi sau để nhận đền bù cao hơn, được nhiều đất tái định cư hơn. Cũng có một số trường hợp do thiếu hiểu biết bị những đối tượng xấu kích động dẫn đến có hành vi quá khích, chống đối. Có một số người lợi dụng sự buông lỏng quản lý của các cơ quan nhà nước để cố tình trục lợi từ việc nhà nước thu hồi đất như giả mạo hồ sơ đất đai để khai không, nhất là về nguồn gốc đất, diện tích đất khai hoang, lấn chiếm; cố tình xây dựng trái phép, coi nới các công trình xây dựng, làm giả mô mã, trồng các loại cây với mật độ dày đặc để yêu cầu bồi thường ... Thực tế còn xuất hiện trường hợp người dân kéo đến trước công các doanh nghiệp, xí nghiệp được nhà nước bàn giao đất thực hiện các dự

án phát triển kinh tế khu vực địa phương để quá nhiều, thậm chí còn có hành vi phá hoại, cản trở tiến độ và thiệt hại cho doanh nghiệp. Vấn đề này đã và đang diễn ra ngày càng phổ biến, mức độ nghiêm trọng gây thiệt hại rất lớn cho nhà nước, cho chủ đầu tư.

Thực tiễn Chương Mỹ thuộc tỉnh Hà Tây cũ, và Chương Mỹ sau khi sát nhập về Hà Nội cho thấy một vấn đề nóng bỏng, nhức nhối trong suốt mười năm thi hành Luật Đất đai 2003, đó là vấn đề định giá đất, và nhìn rộng ra là vấn đề thu hồi đất nông nghiệp. Bởi lẽ, giá đất cụ thể được xác định theo quy định của Luật Đất đai, bên cạnh việc dùng làm căn cứ xác định mức thu tiền giao đất, tiền thuê đất, tiền công nhận quyền sử dụng đất, thuế, phí, lệ phí liên quan đến đất, còn có một chức năng quan trọng, đó là xác định mức bồi thường khi nhà nước thu hồi đất. Chính cơ chế định giá đất chưa phù hợp đã góp phần tạo ra nhiều bất cập trong thu hồi đất, đặc biệt là đất nông nghiệp.

Trong quá trình thu hồi đất nông nghiệp, cũng cần đặc biệt chú ý đến chuyển đổi việc làm và tái định cư cho người nông dân. Theo thống kê của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, cứ mỗi ha đất bị thu hồi sẽ làm 10 lao động nông thôn mất việc làm. Mỗi năm có khoảng 73,3 ngàn ha đất nông nghiệp bị thu hồi, nghĩa là chừng 70 vạn lao động nông nghiệp phải thay đổi việc làm [21]. Đây là một vấn đề cần đặc biệt chú ý trong quá trình thu hồi đất. Ngay cả khi đền bù cho người nông dân một số tiền lớn, mà không chú trọng việc chuyển đổi việc làm cho họ, sẽ dễ dẫn đến những tệ nạn, bất ổn xã hội ở chính những gia đình vừa được đền bù. Riêng tại Chương Mỹ, Hà Tây, đã xuất hiện hiện tượng ly nông, ly hương do bị thu hồi đất để thực hiện dự án.

Tiểu kết chương 2

Trong phạm vi chương 2, đã trình bày các vấn đề cơ bản về pháp luật thu hồi đất, cũng như về thực tiễn thu hồi đất trên địa bàn huyện Chương Mỹ, tỉnh Hà Tây cũ.

Với đặc thù của một địa phương vốn dựa nhiều vào sản xuất nông nghiệp, nhưng lại được sát nhập vào Thủ đô Hà Nội trong đợt mở rộng địa giới hành chính năm 2008, Chương Mỹ - cũng như nhiều địa phương khác của tỉnh Hà Tây cũ - xuất hiện nhiều hiện tượng bất cập về đất đai, đặc biệt là trong thu hồi đất để thực hiện các dự án, gây dư luận xấu trong nhân dân.

Trên cơ sở thực tiễn địa phương, các quy định của Luật Đất đai năm 2013, cũng như nhiều văn bản pháp lý có liên quan về thu hồi đất và bồi thường giải phóng mặt bằng đã được phân tích kỹ, có so sánh, đối chiếu với các quy định của thời kỳ Luật Đất đai năm 2003, cũng như trước đó. Có thể thấy rằng: Mặc dù đã có những sửa đổi nhất định, theo hướng cụ thể hóa, thu hẹp các trường hợp thu hồi đất, xong Luật Đất đai năm 2013 vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề trong quy định về thu hồi đất, và định giá đất làm cơ sở cho đền bù.

Liên hệ với thực tiễn huyện Chương Mỹ, luận văn đã xác định được những thành quả đã đạt được, cũng như một số hạn chế, như: (i) quy định về thu hồi đất nằm dàn trải ở quá nhiều văn bản, (ii) chưa định rõ địa vị pháp lý, quyền và trách nhiệm của các chủ thể liên quan trong thu hồi đất, (iii) quy trình thu hồi đất cũng chưa rõ ràng, còn nhiều bất cập, (iv) chú trọng lấy ý kiến nhân dân, công khai phương án thu hồi ... Khâu định giá đất, kiểm đếm để bồi thường thiệt hại cũng chưa phù hợp, còn nhiều thiếu sót.

Đây là những vấn đề còn tồn tại trên thực tế, được luận văn nêu ra làm cơ sở để đề xuất phương hướng khắc phục trong thời gian tới.

Chương 3

ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ ĐẢM BẢO THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT NÔNG NGHIỆP ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÌ LỢI ÍCH QUỐC GIA, CÔNG CỘNG TỪ THỰC TIỄN HUYỆN CHƯƠNG MỸ, THÀNH PHỐ HÀ NỘI

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng từ thực tiễn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội

Để thực hiện, khắc phục những hạn chế, thiếu sót, bất cập của việc Thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng tại huyện Chương Mỹ:

Thứ nhất, trường hợp thu hồi đất: Đề nghị không quy định việc Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội mà chỉ quy định Nhà nước được thu hồi đất cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội gắn với lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia nhằm tránh tình trạng thu hồi đất tràn lan, gây thiệt hại cho người có quyền sử dụng đất, vừa bảo đảm lợi ích quốc gia và nhu cầu phát triển đất nước.

Thứ hai, cơ chế giải quyết đất đai: Để khắc phục những bất cập của cơ chế thu hồi đất hiện hành, dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) quy định một cơ chế thu hồi đất là Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, sau đó tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất đối với chủ đầu tư, doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng đất. Cơ chế này sẽ giúp Nhà nước chủ động tạo quỹ đất sạch; tạo được nguồn vốn chủ yếu cho ngân sách xây dựng cơ sở hạ tầng và xã hội; khắc phục được tình trạng 2 giá đất trong cùng một khu vực thu hồi. Tuy nhiên, để bảo đảm tính khả thi và phù hợp thực tiễn, cần phải cân nhắc kỹ khi chỉ áp dụng một cơ chế này. Vì Nhà nước khó có đủ ngân sách, nguồn lực để thực hiện bồi thường khi thu hồi đất; nếu giá đất do Nhà nước xác định không hợp lý (thấp hơn giá thực tế trên thị trường) thì sẽ không nhận được sự đồng thuận của người bị

thu hồi đất, dẫn đến mâu thuẫn, xung đột, khiếu nại, khiếu kiện về đất đai tăng lên; việc đấu giá quyền sử dụng đất sẽ tiềm ẩn nguy cơ tham nhũng, tiêu cực, móc ngoặc, thông đồng nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền không công khai, minh bạch các thông tin về đấu giá, diện tích đất đấu giá, thời gian đấu giá và thông tin về năng lực của các bên tham gia đấu giá.

Ngoài ra, cần bổ sung quy định về cơ chế góp đất và điều chỉnh đất đai trong dự thảo Luật đất đai (sửa đổi). Vì đây là cơ chế mới, đã áp dụng thành công ở nhiều nước trên thế giới và ở một số địa phương trong cả nước (như Đà Nẵng). Cơ chế này khuyến khích người sử dụng đất góp đất với Nhà nước để xây dựng cơ sở hạ tầng; mang lại lợi ích cho cả Nhà nước, chủ đầu tư và người sử dụng đất; góp phần ngăn chặn quá trình đô thị hóa tự phát, chấp vá và không đồng đều ở các vùng ven đô thị; giải quyết vấn đề tài chính liên quan đến nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng và các dịch vụ công cộng thông qua các khoản lợi nhuận có được từ giá trị đất tăng lên; đảm bảo cho người sử dụng đất được hưởng lợi từ quá trình đô thị hóa.

Thứ ba, cơ chế áp dụng giá đất: Tách thẩm quyền về quyết định giá đất ra khỏi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất. Khi Luật đất đai đã giao thẩm quyền quyết định về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất cho UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện thì Luật đất đai cần giao thẩm quyền quyết định về giá đất cho một hệ thống độc lập (có thể là các cơ quan ở Trung ương được tổ chức theo ngành dọc). Cơ quan này sẽ có thẩm quyền quyết định giá đất, quy định bảng giá đất được áp dụng trên địa bàn các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; giải quyết khiếu nại, tranh chấp về giá đất; quyết định các tiêu chuẩn kỹ thuật về định giá đất, thực hiện quản lý nhà nước đối với hoạt động cung cấp dịch vụ định giá đất.

Đề nghị quy định bảng giá đất chỉ được áp dụng cho một số trường hợp, như làm căn cứ để tính các loại thuế, phí liên quan đến đất đai. Còn đối với các trường hợp tính tiền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất trả

tiền một lần không thông qua hình thức đấu giá, tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất thì phải xác định giá đất cụ thể tại thời điểm thực hiện.

Quy định rõ hơn nguyên tắc xác định giá đất. Theo đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền, có trách nhiệm cung cấp đầy đủ, kịp thời và chính xác các thông tin về giá đất; việc xác định giá đất phải có sự tham khảo ý kiến của người dân, đảm bảo dân chủ, công khai, minh bạch và được giám sát. Xây dựng cơ chế hữu hiệu để giải quyết sự chênh lệch về giá đất tại các khu vực giáp ranh giữa các địa phương.

Cần quy định rõ giá đất để tính bồi thường được xác định theo mục đích sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi đất. Trường hợp cơ quan nhà nước chậm chi trả tiền bồi thường thì phải trả thêm cho người bị thu hồi đất một khoản tiền bằng mức xử phạt đối với hành vi chậm nộp thuế theo quy định của pháp luật về quản lý thuế hoặc theo lãi suất ngân hàng đối với số tiền chậm bồi thường. Đồng thời, bổ sung quy định cụ thể về thời hạn thực hiện bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và xử lý trách nhiệm cơ quan có thẩm quyền khi chậm thực hiện bồi thường cho người bị thu hồi đất.

Thứ tư, thẩm quyền thu hồi đất: Dự thảo Luật đất đai (sửa đổi) cần bổ sung hệ thống giám sát hiệu quả để bảo đảm việc trao thẩm quyền cho cá nhân (chủ tịch UBND cấp tỉnh, chủ tịch UBND cấp huyện) trong thu hồi đất không tạo ra môi trường, điều kiện tham nhũng.

Thứ năm, xử lý tình trạng dự án “treo”: Quy định người bị thu hồi đất trong trường hợp được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liền hoặc tiến độ sử dụng đất chậm hơn 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư không được trả lại tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đã nộp, không được thanh toán giá trị đầu tư vào đất còn lại và tài sản gắn liền với đất; và việc chấp thuận chỉ được thực hiện một lần và không quá thời hạn 12 tháng thì Nhà nước thu hồi. Đối với

các trường hợp vì lý do khách quan bất khả kháng mà các dự án đầu tư không thực hiện đúng tiến độ nêu trên thì được Nhà nước bồi thường phần tài sản gắn liền với đất.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về Thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng từ thực tiễn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội

3.2.1. Các giải pháp hoàn thiện luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng từ thực tiễn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội

Một là, đáp ứng yêu cầu hài hòa lợi ích của Nhà nước và người bị thu hồi đất: Đất đai là vấn đề lớn, phức tạp và rất nhạy cảm, trong khi các quy định về bồi thường thường xuyên thay đổi dẫn tới tình trạng so bì, khiếu nại của người có đất bị thu hồi qua các dự án hoặc trong một dự án nhưng thực hiện thu hồi đất qua nhiều năm. Do đó, nhu cầu cần đa dạng hóa hình thức bồi thường trên cơ sở nâng cao đồng thuận xã hội. Hình thức bồi thường theo pháp luật hiện hành vẫn thiếu sự đồng thuận của người dân đang dẫn đến khiếu kiện về đất đai ngày càng nhiều. Trên thế giới, hầu hết các nước có nhiều phương thức bồi thường linh hoạt để đạt được sự đồng thuận xã hội cao.

Hai cơ chế điển hình là “chia sẻ lợi ích” và “góp đất, điều chỉnh lại đất đai” thường được áp dụng. Theo đó, để tạo nguồn vốn phát triển cho địa phương, tạo quan hệ đối tác dài hạn giữa nhà đầu tư và cộng đồng dân cư địa phương, các nước thường áp dụng cơ chế “chia sẻ lợi ích”. Hình thức chia sẻ gồm: Giảm giá cung cấp điện, nước cho dân cư địa phương; chuyển một phần nguồn thu ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương và chia sẻ nguồn thu cho những người bị ảnh hưởng; chính quyền địa phương được bình đẳng với chủ đầu tư tham gia vào các quyết định vận hành dự án; tạo điều kiện cho địa phương để phát triển hạ tầng, đào tạo nghề, tạo việc làm mới trong khu vực phi nông nghiệp; địa phương được thu thuế sử dụng đất phi nông nghiệp

từ dự án; khôi phục và phát triển đời sống của cư dân địa phương; đóng góp cho phát triển hạ tầng cho cộng đồng địa phương... Do vậy, các cơ quan nhà nước xem xét áp dụng những nguyên tắc không trái pháp luật để quy định cần tiếp nhận cơ chế “chia sẻ lợi ích” trên cơ sở thỏa thuận để áp dụng vào phương thức bồi thường, hỗ trợ cho người dân khi triển khai các dự án khai thác tài nguyên thiên nhiên như thủy điện, khai khoáng... và tiếp tục kiến nghị Chính phủ hướng dẫn thực hiện nhu cầu cấp thiết này.

Về cơ chế “góp đất và điều chỉnh lại đất đai”, đây là một phương thức quản lý và giải quyết tài chính trong phát triển đô thị, đã được áp dụng rộng rãi ở hầu hết các nước phát triển, các nước công nghiệp mới và hiện nay đang được áp dụng ở nhiều nước Đông Nam Á như Indonesia, Malaysia, Thái Lan... Nội dung của phương thức này là cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thực hiện dự án góp đất và điều chỉnh lại đất đai tại một địa điểm nhất định khi chuyển đất đang sử dụng sang phát triển khu đô thị mới, chỉnh trang khu đô thị cũ với một quy hoạch hạ tầng, khu dân cư, khu công cộng, các cơ sở sản xuất, kinh doanh... theo quy hoạch chi tiết đã được phê duyệt. Khi quy hoạch, cần căn cứ vào số lượng người đang sử dụng đất để bố trí trả lại cho họ diện tích đất đô thị tương ứng sao cho giá trị đất đô thị nhận được phải cao hơn giá trị đất họ sử dụng trước đó và diện tích đất còn lại được đưa ra đấu giá để có kinh phí thực hiện toàn bộ dự án. Quy hoạch này được cộng đồng những người đang sử dụng đất thảo luận và đồng thuận trong triển khai dự án. Theo phương thức này, người mất đất luôn tham gia vào dự án phát triển, không bị đứng ngoài cuộc như hiện nay, cùng người dân địa phương trở thành động lực chính cho sự phát triển đô thị. Do vậy, cần tiếp nhận “cơ chế góp đất và điều chỉnh lại đất đai” để áp dụng vào phương thức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho các dự án xây dựng khu đô thị mới và chỉnh trang khu đô thị cũ.

Để phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư do cơ quan có thẩm quyền đưa ra phù hợp, nhận được sự đồng thuận của người dân; bảo đảm việc hỗ trợ

được khách quan, công bằng, kịp thời, công khai và đúng quy định, cần bổ sung nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. *Phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được phê duyệt nên quy định khi đạt được ít nhất 90% ý kiến đồng ý của những người tham gia ý kiến từ cộng đồng dân cư địa phương.*

Hai là, tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước khi thu hồi đất: Nâng cao hiệu lực, hiệu quả giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất. Các cơ quan có thẩm quyền đề cao trách nhiệm, tập trung giải quyết kịp thời, dứt điểm các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất theo đúng quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo, công bố công khai kết quả giải quyết. Tăng cường công tác tuyên truyền, hướng dẫn nhân dân thực hiện quyền khiếu nại, khiếu kiện theo quy định của pháp luật. Củng cố, kiện toàn hệ thống thanh tra đất đai, đáp ứng yêu cầu thực thi nhiệm vụ. Quan tâm đào tạo, nâng cao trình độ cho đội ngũ thanh tra viên, cán bộ giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất.

Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính và nâng cao năng lực quản lý nhà nước về bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất.. Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, ngành, địa phương, bảo đảm quản lý thống nhất, hiệu lực, hiệu quả và không chồng chéo. Rà soát, sửa đổi thẩm quyền thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, bồi thường thiệt hại khi thu hồi đất theo hướng vừa bảo đảm quyền quản lý thống nhất của trung ương, vừa phát huy quyền chủ động của địa phương.

Ba là, tiếp tục thiết lập khung pháp lý về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất trên cơ sở bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và tính ổn định tương đối cao: Chính phủ cần ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể trách nhiệm pháp lý đối với các trường hợp người bị thu hồi đất không thi hành quyết định thu hồi đất nhằm phát triển kinh tế - xã hội và an ninh quốc

phòng. Đồng thời, đẩy mạnh các giải pháp thường xuyên rà soát, hệ thống hóa các quy định của pháp luật về thu hồi đất nhằm kịp thời phát hiện sai sót, bất cập và chòng chéo giữa các quy định về thu hồi đất theo Luật Đất đai năm 2013 với các văn bản luật chuyên ngành khác như Luật Nhà ở, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Xử lý vi phạm hành chính...

Thực hiện “chia sẻ lợi ích” để tạo nguồn vốn phát triển cho địa phương, tạo quan hệ đối tác dài hạn giữa nhà đầu tư và cộng đồng dân cư địa phương. Do sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế sâu rộng, nên các quy định về thu hồi đất theo Luật Đất đai năm 2013 vừa mới áp dụng nhưng cũng đã phát sinh điểm hạn chế, bất cập. Việc sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện các quy định pháp luật về thu hồi đất phù hợp với thực tiễn phát triển đất nước là điều hết sức quan trọng, nó quyết định hiệu quả, hiệu lực của bộ máy quản lý nhà nước về đất đai cũng như điều tiết các mối quan hệ sở hữu và hơn nữa làm hạn chế các tranh chấp, khiếu nại kéo dài, gây mất an ninh, chính trị ở địa phương.

Bốn là, hoàn thiện các quy định về giá đất: Trên cơ sở Nghị định số 44/2014/NĐ-CP và Nghị định số 104/2014/NĐ-CP, Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng và quy định (điều chỉnh) cụ thể về giá đất, khung giá đất (thông tư hướng dẫn), các Ủy ban nhân dân tỉnh sẽ quyết định ban hành quy định việc lập dự toán, quản lý nội dung chi, mức chi và quyết toán kinh phí tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của mỗi vùng, miền và mức độ đô thị hóa của từng địa phương; bảo đảm giá đất, khung giá đất khi Nhà nước thu hồi đất phù hợp với giá đất, khung giá đất trên thị trường.

Cần trao quyền cho người bị thu hồi đất có quyền yêu cầu cơ quan định giá đất xác định giá đất và giá do cơ quan định giá đất đưa ra là giá để tính đền bù. Theo quy định, hiện đang tồn tại cơ chế hai giá đất: Giá đất do Nhà nước quy định áp dụng tính bồi thường trong trường hợp Nhà nước ra quyết

định thu hồi đất và giá đất do doanh nghiệp tự thỏa thuận với người sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để tạo quỹ đất. Việc song song tồn tại hai loại giá đất là một trong những nguyên nhân gây khiếu nại về giá đất trong bồi thường, giải phóng mặt bằng, đặc biệt đối với các dự án sử dụng đất bằng hình thức Nhà nước thu hồi đất. Do người bị thu hồi đất không đồng thuận với phương án bồi thường của Nhà nước đã phát sinh khiếu kiện kéo dài làm cho dự án không triển khai đúng tiến độ và làm lỡ cơ hội đầu tư, kinh doanh của các doanh nghiệp. Để khắc phục hạn chế này, giải pháp hoàn thiện chính sách về giá đất được đưa ra là:

Giá đất được xác định phải dựa trên sự thỏa thuận với người sử dụng đất; Trường hợp không thỏa thuận được về giá thì người bị thu hồi đất có quyền yêu cầu cơ quan thẩm định giá xác định, giá bất động sản xác định theo giá của cơ quan thẩm định giá đưa ra. Trường hợp một bên không đồng ý với giá của cơ quan thẩm định giá đưa ra có quyền yêu cầu tổ chức khác thẩm định lại, giá của cơ quan tổ chức đưa ra là giá để tính đền bù. Để bảo đảm giá của cơ quan thẩm định giá đưa ra là khách quan, độc lập, Nhà nước cần nghiên cứu thành lập cơ quan định giá chuyên nghiệp, độc lập với địa vị pháp lý rõ ràng và chịu trách nhiệm trước pháp luật về hoạt động định giá.

Như vậy, cần quy định cụ thể khung pháp luật của hoạt động dịch vụ định giá đất và các trường hợp khi nào thì dịch vụ định giá đất là bắt buộc; quy định các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định về giá đất phải độc lập với các cơ quan có thẩm quyền quản lý đất đai để bảo đảm tính khách quan trong việc xác định giá đất, tránh tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, Ủy ban nhân dân tỉnh vừa có thẩm quyền thu hồi đất, vừa có thẩm quyền xác định bằng giá đất để tính bồi thường cho người bị thu hồi đất; thiết nghĩ hợp lý nhất là quy định các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định về giá đất được thành lập theo hệ thống ngành “dọc” trực thuộc trung ương.

3.2.2. Các giải pháp bảo đảm thực hiện luật về thu hồi đất nông nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng từ thực tiễn huyện Chương Mỹ, thành phố Hà Nội

3.2.2.1. Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về khiếu nại khi nhà nước thu hồi đất.

a) Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về khiếu nại khi nhà nước thu hồi đất.

Một là, tuyệt đối tuân thủ nguyên tắc về khiếu nại và giải quyết khiếu nại: đúng quy định pháp luật; khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời (Điều 4 Luật khiếu nại 2011).

Hai là, bên cạnh những nguyên tắc chung thì cần tuân thủ các nguyên tắc đặc thù về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai như:

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm chủ đại diện thống nhất và quản lí; có thẩm quyền thu hồi đất và bồi thường cho người sử dụng theo quy định pháp luật.

Việc Đảng và Nhà nước không ngừng đổi mới pháp luật đất đai nhằm hoàn thiện hơn là điểm cần lưu ý cho các cá nhân, cơ quan khi giải quyết khiếu nại về bồi thường, GPMB nhằm giải quyết kịp thời, phù hợp với pháp luật hiện hành.

Ba là, cần quán triệt nguyên tắc pháp chế Xã hội chủ nghĩa đảm bảo áp dụng nghiêm pháp luật về đất đai đặc biệt là bồi thường, GPMB.

Bốn là, hoàn thiện các chính sách pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực trên. Cụ thể là:

- Ban hành thêm các văn bản hướng dẫn cụ thể về thi hành Luật đất đai 2013; thu hồi đất của Nhà nước; việc bồi thường, GPMB; giải quyết khiếu nại về bồi thường, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất;..

- Có những văn bản cụ thể về việc xử lý vi phạm khi giải quyết khiếu nại nói chung và khiếu nại trong lĩnh vực bồi thường, GPMB nói riêng nhằm tránh tình trạng lợi dụng chức vụ, quyền hạn, bao che dẫn đến sai phạm...

- Tiếp tục nghiên cứu việc thực hiện luật đất đai 2013 nhằm đánh giá tính hoàn thiện và sửa đổi, bổ sung kịp thời khi có những bất cập của luật này.

- Cần quy định chỉ cho phép khiếu nại tập thể khi có cá nhân đại diện cho tập thể đó, nhằm tránh những trường hợp xấu đã xảy ra trong những năm qua (biểu tình, bao vây trụ sở ủy ban,...).

b) Giải pháp nâng cao hiệu quả trong việc giải quyết khiếu nại khi Nhà nước thu hồi đất

- Coi trọng công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật về đất đai cho người dân, thực hiện thái độ tôn trọng khi tiếp dân, tiếp nhận và giải quyết khiếu nại.

- Cơ quan có thẩm quyền giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, thể hiện tránh nhiệm là “công bộc của người dân” coi việc giải quyết xâm phạm quyền lợi của người dân bổn phận của mình. Có như vậy người dân mới tin tưởng vào các cơ quan có thẩm quyền cấp cơ sở, giảm vụ khiếu nại vượt cấp.

- Đồng thời các cá nhân có thẩm quyền làm công tác giải quyết khiếu nại cần luôn luôn trau dồi, nghiên cứu các quy định của pháp luật về đất đai nhằm tránh sự sai phạm khi giải quyết.

- Đội ngũ cán bộ công chức làm trong lĩnh vực đất đai cần có trình độ chuyên môn tốt, nắm chắc kiến thức về lĩnh vực của mình, có phẩm chất đạo đức tốt, luôn tôn trọng nhân dân.

- Việc giải quyết các vụ việc hiệu quả, đúng việc, đúng người. Các trường hợp vượt cấp cần có sự chỉ đạo từ các cơ quan cấp trên nhằm ngăn chặn kịp thời các trường hợp khiếu kiện đông người, vượt cấp tại các cơ quan hành chính.

- Xây dựng cơ sở vật chất cũng như hệ thống dữ liệu thông tin quốc gia nhằm đảm bảo cho việc giải quyết khiếu nại được nhanh chóng, chính xác và kịp thời, đáp ứng được mọi yêu cầu chính đáng của người dân. Đồng thời, xây dựng cơ sở vật chất để tiếp dân, giải quyết khiếu nại nhằm đáp ứng yêu cầu

chỉ đạo, điều hành và quản lý nhà nước trong phạm vi cả nước. Nguyên nhân chủ yếu do mấy lý do, thứ nhất, công tác phối hợp tuyên truyền giữa các cấp, các ngành để vận động nhân dân chấp hành chủ trương thu hồi đất, hiểu rõ quy định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chưa cụ thể và kịp thời. Thứ hai, do nguồn kinh phí bồi thường cấp chưa kịp thời so với nhu cầu nên ảnh hưởng đến tiến độ triển khai dự án. Chính sách, pháp luật đất đai về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thường xuyên thay đổi, gây tâm lý trông chờ, so bì trong nhân dân. Thứ ba là chính sách cho phép địa phương được điều chỉnh giá đất bồi thường cho phù hợp với giá chuyển nhượng thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường, nhưng chưa có hướng dẫn cụ thể và trên thực tế khó thực hiện. Thứ tư, do nhiều dự án chưa có sẵn quỹ đất tái định cư, nên khi giải tỏa không chủ động được việc bố trí tái định cư và nhu cầu đất ở, chuyển đổi nghề nghiệp. Chính sách hỗ trợ ổn định đời sống, chuyển đổi nghề chủ yếu thực hiện việc chi trả bằng tiền, chưa có giải pháp cụ thể để ổn định đời sống, chuyển đổi nghề, nhất là các hộ bị thu hồi hết đất nông nghiệp, nên thường dẫn đến tình trạng người dân chưa đồng ý với mức giá bồi thường, hỗ trợ và cho rằng giá bồi thường chưa đúng với giá thị trường, nên khiếu nại kéo dài, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án. Bên cạnh đó, công tác quản lý đất đai, xây dựng tại cấp xã còn buông lỏng, chưa xử lý kiên quyết, kịp thời, nghiêm minh, dẫn đến tình trạng lấn chiếm đất, chuyển mục đích, chuyển nhượng, xây dựng trái phép nên khi Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường, dẫn đến việc không chấp hành bàn giao mặt bằng. Một nguyên nhân không kém phần quan trọng nữa đó là một số chủ đầu tư do không đủ năng lực thực hiện dự án, cố tình trì hoãn kéo dài. Có trường hợp chỉ còn vài hộ chưa đền bù giải tỏa được nhưng chủ đầu tư không tích cực phối hợp với cơ quan chức năng để giải quyết, lấy cớ đó để không triển khai dự án. Hồ sơ kỹ thuật quản lý đất đai thiếu cập nhật biến động kịp thời nên việc quy chủ, xác nhận nguồn gốc đất đai chậm và thiếu chính xác, dẫn đến công tác thẩm định và phê duyệt

phương án bồi thường một số dự án còn chậm so với quy định. Các cấp thẩm quyền còn thiếu kiên quyết trong việc xử lý một số trường hợp cố tình dây dưa, chây ì không bàn giao mặt bằng.

3.2.2.2. Giải pháp nâng cao trách nhiệm của từng bộ phận

a) Cơ quan trách nhiệm

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm:

+ Chỉ đạo, tổ chức, tuyên truyền, vận động mọi tổ chức, cá nhân về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và thực hiện giải phóng mặt bằng theo đúng quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

+ Chỉ đạo các sở, ban ngành và ủy ban nhân dân cấp huyện:

+ Lập dự án tái định cư, khu tái định cư để phục vụ cho việc thu hồi đất

+ Phê duyệt hoặc phân cấp cho ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư;

+ Lập phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo thẩm quyền;

+ Phê duyệt giá đất; ban hành bảng giá tài sản tính bồi thường, quy định các mức hỗ trợ và các biện pháp hỗ trợ theo thẩm quyền; phương án bố trí tái định cư, phương án đào tạo chuyển đổi nghề theo thẩm quyền được giao;

+ Chỉ đạo các cơ quan có liên quan thực hiện việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo thẩm quyền pháp luật quy định;

+ Bảo đảm sự khách quan, công bằng khi xem xét và quyết định việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất theo thẩm quyền quy định tại Nghị định này;

+ Quyết định hoặc phân cấp cho ủy ban nhân dân cấp huyện cưỡng chế đối với các trường hợp cố tình không thực hiện quyết định thu hồi đất của Nhà nước theo thẩm quyền;

+ Chỉ đạo kiểm tra và xử lý vi phạm trong lĩnh vực bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.

- Ủy ban nhân dân cấp huyện nơi có đất bị thu hồi có trách nhiệm:

+ Chỉ đạo, tổ chức, tuyên truyền, vận động mọi tổ chức, cá nhân về chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và thực hiện giải phóng mặt bằng theo đúng quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

+ Chỉ đạo Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cùng cấp lập và tổ chức thực hiện phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; thực hiện phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo phân cấp của ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

+ Phối hợp với các sở, ban, ngành, các tổ chức và chủ đầu tư thực hiện dự án đầu tư xây dựng, phương án tạo lập các khu tái định cư tại địa phương theo phân cấp của ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

+ Giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo thẩm quyền được giao; ra quyết định cưỡng chế và tổ chức cưỡng chế đối với các trường hợp thuộc thẩm quyền; phối hợp với các cơ quan chức năng tổ chức thực hiện việc cưỡng chế theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền.

- Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm:

+ Tổ chức tuyên truyền về mục đích thu hồi đất, chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của dự án;

+ Phối hợp với Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thực hiện xác nhận đất đai, tài sản của người bị thu hồi;

+ Phối hợp và tạo điều kiện hỗ trợ cho việc chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ và bố trí tái định cư cho người bị thu hồi đất và tạo điều kiện cho việc giải phóng mặt bằng.

b) Lưu trữ hồ sơ

- Công tác lưu trữ và tài liệu lưu trữ

+ Công tác lưu trữ là một hoạt động nghiệp vụ bao gồm các công việc về thu thập, bổ sung, chỉnh lý, xác định giá trị, bảo quản, tổ chức khai thác sử

dụng, tiêu huỷ hồ sơ, tài liệu lưu trữ đã hết giá trị và lựa chọn tài liệu để giao nộp vào Lưu trữ lịch sử.

+ Tài liệu lưu trữ của Cục Bản quyền tác giả là bản gốc, bản chính hoặc bản sao hợp pháp có giá trị thực tiễn, giá trị lịch sử hình thành trong quá trình hoạt động của cơ quan, được lựa chọn và bảo quản tại lưu trữ cơ quan.

- Bảo quản tài liệu

+ Hồ sơ, tài liệu chưa đến hạn nộp lưu trữ do các cá nhân, phòng tự bảo quản, phải đảm bảo an toàn cho các hồ sơ, tài liệu đó.

+ Hồ sơ, tài liệu lưu trữ phải được tập trung bảo quản trong kho lưu trữ của Cục Bản quyền tác giả. Bộ phận lưu trữ Cục Bản quyền tác giả có nhiệm vụ lập các công cụ thống kê cần thiết như sổ xuất, nhập tài liệu, mục lục hồ sơ v.v... để quản lý và tra tìm hồ sơ, tài liệu, thực hiện chế độ kiểm tra thường xuyên toàn bộ tài liệu lưu trữ trong kho.

+ Hồ sơ, tài liệu bảo quản trong kho lưu trữ phải được để trong hộp (cặp) sắp xếp trên giá, từ một cách khoa học, thuận tiện cho việc quản lý và khai thác, sử dụng.

+ Kho lưu trữ cần được trang bị đầy đủ các thiết bị, phương tiện cần thiết phù hợp theo hướng dẫn của Cục Lưu trữ Nhà nước để bảo quản an toàn tài liệu lưu trữ.

c) Đào tạo bồi dưỡng cán bộ

Trang bị kiến thức, kỹ năng, phương pháp thực hiện nhiệm vụ trong hoạt động công vụ của cán bộ, công chức và hoạt động nghề nghiệp của viên chức, góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chuyên nghiệp, có phẩm chất đạo đức tốt, có bản lĩnh chính trị và năng lực, đáp ứng yêu cầu phục vụ nhân dân, sự nghiệp phát triển của đất nước.

- Đào tạo, bồi dưỡng phải căn cứ vào tiêu chuẩn ngạch công chức, tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp viên chức; tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý; vị trí việc làm; gắn với công tác sử dụng, quản lý cán bộ, công chức, viên

chức, phù hợp với kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng và nhu cầu xây dựng, phát triển nguồn nhân lực của cơ quan, đơn vị.

- Thực hiện phân công, phân cấp trong tổ chức bồi dưỡng theo tiêu chuẩn ngạch công chức, tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp viên chức, tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý; kết hợp phân công và cạnh tranh trong tổ chức bồi dưỡng theo yêu cầu của vị trí việc làm.

- Đề cao ý thức tự học và việc lựa chọn chương trình bồi dưỡng theo yêu cầu vị trí việc làm của cán bộ, công chức, viên chức.

- Bảo đảm công khai, minh bạch, hiệu quả.

Bồi dưỡng bằng phương pháp tích cực, phát huy tính tự giác, chủ động và tư duy sáng tạo của người học, tăng cường trao đổi thông tin, kiến thức và kinh nghiệm giữa giảng viên với học viên và giữa các học viên.

d) Giải pháp tuyên truyền pháp luật cho người dân

Thực tế cho thấy, một trong những nguyên nhân dẫn đến hành vi vi phạm pháp luật là trình độ hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật, sự tôn trọng pháp luật của một bộ phận nhân dân còn hết sức hạn chế. Trong thời gian qua, việc tuyên truyền pháp luật thông qua các phương tiện thông tin đại chúng và các phương tiện khác đã đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, so với yêu cầu nâng cao trình độ, ý thức pháp luật cho nhân dân thì những kết quả đó vẫn chưa tương xứng. Chính vì vậy, việc nâng cao trình độ pháp luật cho nhân dân theo yêu cầu quản lý nhà nước bằng pháp luật hiện nay là vấn đề cấp thiết.

Để nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của nhân dân trong thời gian tới, tôi đề ra một số giải pháp sau đây:

- *Nâng cao năng lực hoạt động của Hội đồng phối hợp công tác phổ biến, giáo dục pháp luật các cấp:*

+ Tăng cường sự lãnh đạo, quản lý của cấp ủy Đảng, chính quyền đối với hoạt động của Hội đồng, đặc biệt là giao nhiệm vụ, mục tiêu cụ thể trong

từng năm và cung cấp kinh phí đầy đủ, đảm bảo cho Hội đồng triển khai và hoàn thành nhiệm vụ của mình.

+ Số lượng các văn bản do trung ương và địa phương ban hành quá nhiều, do vậy Hội đồng các cấp cần phải căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương tổ chức hoạt động thường xuyên để chuyển tải kịp thời các văn bản đến với nhân dân. Việc xây dựng tổ chuyên viên có đầy đủ năng lực về pháp luật để tham mưu cho Hội đồng và trực tiếp triển khai các nhiệm vụ tuyên truyền, phổ biến đặt ra là hết sức cần thiết.

- *Tổ chức điều tra, khảo sát để biết được tình hình trong thực tế về trình độ hiểu biết pháp luật của nhân dân:*

+ Sự hiểu biết pháp luật của mỗi cá nhân khác nhau, sự hiểu biết đó phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: nghề nghiệp, khu vực sống, trình độ văn hóa, giới tính... Vì vậy, khảo sát, điều tra thực trạng trình độ hiểu biết pháp luật căn cứ vào các yếu tố như vậy mới có thể xác định được nhu cầu cụ thể của từng nhóm đối tượng, từ đó đề ra mức độ tuyên truyền như thế nào là phù hợp và nâng dần trình độ hiểu biết pháp luật của họ.

+ Kết quả điều tra, khảo sát là cơ sở thực tế để Hội đồng phối hợp công tác phổ biến pháp luật các cấp lập kế hoạch tuyên truyền, phổ biến pháp luật phù hợp và đảm bảo đạt được kết quả cao.

- *Nội dung tuyên truyền pháp luật cần thiết thực, đơn giản, dễ hiểu:* Nội dung tuyên truyền, phổ biến pháp luật hiện nay rất rộng: thông tin về pháp luật, thông tin về thực hiện pháp luật, về tình hình phạm pháp... Đối tượng tuyên truyền, phổ biến pháp luật là toàn dân, trình độ hiểu biết pháp luật chưa cao và mục tiêu của tuyên truyền, phổ biến pháp luật là làm cho các công dân hiểu mình là ai, mình làm gì và làm như thế nào, công dân hiểu và nắm được các quy định của pháp luật để giải quyết công việc, để bảo vệ quyền lợi của mình trước các cơ quan nhà nước. Do vậy nội dung tuyên truyền cần được giải thích bằng ngôn ngữ đơn giản, càng dễ hiểu bao nhiêu càng tốt để tiếp

cận được mọi đối tượng một cách hiệu quả, đặc biệt là các nội dung liên quan đến kiến thức pháp luật cơ bản, các khái niệm, các quy phạm pháp luật...

- *Triển khai đồng bộ các hình thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật:* Hiện nay hình thức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn Chương Mỹ rất đa dạng: tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng, tuyên truyền thông qua các hội nghị, tuyên truyền thông qua công tác hoà giải ở cơ sở, qua công tác xét xử của Tòa án, qua tử sách pháp luật, qua sinh hoạt Câu lạc bộ pháp luật, qua các hội thi... Bên cạnh việc phát huy ngày càng hiệu quả các hình thức này, đối với các vùng nông thôn, vùng sâu cần lựa chọn những hình thức thích hợp như: phát sách hướng dẫn thực hiện pháp luật; tổ chức nói chuyện thường xuyên về pháp luật ở các tụ điểm dân cư; tăng cường các hình thức phát sóng đa dạng, liên tục, hấp dẫn trên hệ thống đài truyền thanh huyện và xã ..

Tiểu kết chương 3

Thu hồi đất là một vấn đề rất phức tạp và nhạy cảm, nó liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Qua thực tiễn thực hiện pháp luật về thu hồi đất cho thấy về cơ bản các chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở một mức độ nhất định là đã giải quyết được khó khăn vướng mắc của các chủ đầu tư và người dân bị thu hồi đất, tạo cơ sở cho công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho diện bị thu hồi đất diễn ra thuận lợi, đặc biệt là công tác giải phóng mặt bằng. Chế định pháp luật về thu hồi đất sửa đổi, bổ sung nhiều lần từ Luật Đất đai năm 1993 cho đến nay. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện các quy định pháp luật về thu hồi đất vẫn bộc lộ một số tồn tại, bất cập. Bởi vậy, xuất phát từ cơ sở lý luận cũng như thực tiễn tình hình kinh tế - xã hội ở nước ta hiện nay, yêu cầu đặt ra phải tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới đặc biệt là việc cơ chế thực hiện việc thu hồi đất. Cơ chế thu hồi đất gồm 3 bộ phận: Chính sách, pháp luật về đất đai; tổ chức bộ máy thực hiện luật đất đai; nguồn lực tài chính để thực hiện thu hồi đất.

Cần sớm đưa Luật Đất đai năm 2013 vào cuộc sống, nhanh chóng xây dựng quy hoạch tổng thể về các dự án phát triển kinh tế - xã hội của nước ta, công khai, minh bạch trình tự, thủ tục thu hồi đất, tiếp tục hoàn chỉnh cơ chế định giá đất cho phù hợp với giá thị trường, đẩy mạnh tuyên truyền pháp luật cho người dân khi thu hồi đất, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác thu hồi đất, ổn định cuộc sống cho người dân bị thu hồi đất, tổ chức bộ máy, có chính sách cụ thể về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho những người bị thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, do sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế sâu rộng nên các quy định về thu hồi đất theo Luật Đất đai 2013 vừa mới áp dụng thực tiễn trong thời gian ngắn đã có nhiều điểm hạn chế, bất cập là chuyện đương nhiên. Song, việc sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các quy định pháp luật về thu hồi đất đảm bảo tính kịp thời, đúng pháp luật, phù hợp với thực tiễn phát triển đất nước là điều hết sức quan trọng, nó quyết định hiệu quả, hiệu lực của bộ máy quản lý Nhà nước về đất đai cũng như điều tiết các mối quan hệ sở hữu và hơn nữa làm hạn chế các tranh chấp, khiếu nại kéo dài, gây mất an ninh, chính trị ở địa phương.

KẾT LUẬN

Thu hồi đất là một vấn đề quan trọng trong chính sách đất đai của Nhà nước, là bước ngoặt thay đổi cuộc sống, ảnh hưởng đến số phận của nhiều người dân, nhiều cộng đồng, nhiều địa phương. Vì những lẽ đó, thu hồi đất luôn là một chế định quan trọng của pháp luật đất đai Việt Nam, và cũng là lĩnh vực thường xuyên phát sinh nhiều sai phạm.

Huyện Chương Mỹ thuộc Hà Nội (trước đây thuộc Hà Tây cũ) là một địa bàn đặc biệt, có nhiều biến động về địa giới hành chính, cũng như trải qua nhiều thời kì Luật Đất đai khác nhau. Hoạt động thu hồi đất để phát triển kinh tế, vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng ở Chương Mỹ cũng mang những nét riêng, nằm trong tổng thể quy hoạch vùng Thủ đô Hà Nội (trước đây), cũng như quy hoạch thành phố Hà Nội hiện nay. Từ năm 2008, quy định về đất đai ở Chương Mỹ còn có thêm sự điều chỉnh của Luật Thủ đô, bên cạnh Luật Đất đai.

Trong phạm vi đề tài, luận văn đã nghiên cứu các vấn đề lí luận và thực tiễn về thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế, vì lợi ích quốc gia, công cộng trên địa bàn huyện Chương Mỹ. Cụ thể, đã làm rõ các vấn đề lí luận pháp luật về thu hồi đất, liên quan đến chủ thể, khách thể, nội dung, biện pháp thu hồi đất. Luận văn cũng đã phân tích các quy định hiện hành của Luật Đất đai 2013, cũng như của các văn bản pháp lý có liên quan. Trên cơ sở đối chiếu với Luật Đất đai 2003, đã làm rõ các sự sửa đổi của Luật Đất đai mới trong thu hồi đất, cũng như các hoạt động định giá, bồi thường đất sau thu hồi.

Liên hệ với thực tế địa phương huyện Chương Mỹ, luận văn đã ghi nhận những thành quả đã đạt được trong mười năm thi hành Luật Đất đai 2003, mười năm sát nhập Hà Tây vào Hà Nội, cũng như năm năm sau khi Luật Đất đai 2013 có hiệu lực. Bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động thu hồi đất ở Chương Mỹ cũng chưa tránh khỏi nhiều hạn chế, như quy định về thu hồi đất nằm dàn trải ở quá nhiều văn bản, trong khi chưa định rõ địa vị pháp lý, quyền và trách nhiệm của các chủ thể liên quan trong thu hồi đất. Quy

trình thu hồi đất cũng chưa rõ ràng, còn nhiều bất cập. Quan trọng hơn cả, đó là quá trình thu hồi đất diễn ra vội vàng, gấp gáp, chưa chú trọng lấy ý kiến nhân dân, công khai phương án thu hồi ... Khâu định giá đất, kiểm đếm để bồi thường thiệt hại cũng chưa phù hợp, còn nhiều thiếu sót.

Trên cơ sở đó, luận văn cũng đề xuất định hướng và nhiều biện pháp để hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất trên địa bàn Chương Mỹ, Hà Nội, cụ thể như: hoàn thiện quy định pháp luật, thực hiện công khai, minh bạch trình tự, thủ tục thu hồi đất, tiếp tục hoàn chỉnh cơ chế định giá đất cho phù hợp với giá thị trường, đẩy mạnh tuyên truyền pháp luật cho người dân khi thu hồi đất, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác thu hồi đất, ổn định cuộc sống cho người dân bị thu hồi đất, tổ chức bộ máy, có chính sách cụ thể về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho những người bị thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

Quan trọng hơn cả, không nên coi việc thu hồi đất như việc Nhà nước trưng mua lại đất đai từ nhân dân một cách cưỡng bức. Đất đai không chỉ là tài sản, là tư liệu sản xuất, mà còn là sản nghiệp, là không gian sống gắn với cộng đồng dân cư. Vì những lẽ đó, pháp luật thu hồi đất cần tiếp tục được hoàn thiện trong thời gian tới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Thành Tụ Anh (2017), *Quyền tài sản về đất đai: rất cần nhưng chưa đủ*, Thời báo Kinh tế Sài Gòn số 17/2017, ra ngày 27/04/2017
2. Trần Thị Minh Châu, *Chính sách đất nông nghiệp ở Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản số 06/2011
3. Đỗ Việt Cường (2014), *Những sửa đổi, bổ sung của Luật Đất đai năm 2013 về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*, Tạp chí Luật học số Đặc san Luật Đất đai, 2014
4. *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI*
5. D.Ngọc Hà (2016), *Mỗi ngành mỗi quy hoạch: Chồng chéo và lãng phí*, Báo Tuổi trẻ cuối tuần số ra ngày 27/11/2016
6. Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên) (2003), *Hành chính công*, Nxb. Thống kê, tr. 313 - 314.
7. Mỹ Lệ (2017), *Chính sách mới về đất đai cần làm rõ quyền sở hữu và quyền tài sản*, Thời báo Kinh tế Sài Gòn số 17/2017, ra ngày 27/04/2017
8. Phạm Duy Nghĩa (2015), *Giáo trình Luật Kinh tế*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2015, tr.41
9. Lê Nét, *Kinh tế Luật*, Nxb. Tri thức, Thành phố Hồ Chí Minh, 2006, tr.126
10. Nguyễn Hưng, Nhà nước không còn thu hồi đất cho các “đại gia”, báo điện tử Vnexpress: <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/nha-nuoc-khong-con-thu-hoi-dat-cho-cac-dai-gia-2932263.html>, cập nhật lúc 15h40 ngày 03/01/2014
11. Lê Vũ Nam. Bàn về cơ chế xác định giá đất để bồi thường khi nhà nước thu hồi đất trong dự thảo Luật đất đai sửa đổi, Tạp chí Khoa học pháp lý. Số đặc san 1/2013

12. Nguyễn Thị Kiều Oanh (2013), *Về hạn mức đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân theo dự thảo Luật Đất đai sửa đổi*, Tạp chí Khoa học pháp lý số đặc san 01/2013
13. Quốc hội (2013), *Hiến pháp năm 2013*
14. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai năm 2003*
15. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai năm 2013*
16. Quốc hội (2012), *Luật Thủ đô năm 2012*
17. Quốc hội (2008), *Nghị quyết 15/2008/QH12 về việc điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh có liên quan*
18. Hoàng Thị Biên Thùy, *Một số vấn đề về thu hồi đất theo dự thảo Luật Đất đai sửa đổi*, Tạp chí Khoa học pháp lý số đặc san 01/2013
19. Nguyễn Quang Thành. Ảnh hưởng của thu hồi đất đối với vốn hóa đất đai tại Việt Nam, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật. Số chuyên đề 2/2017
20. Lưu Quốc Thái. Bản chất, vai trò của hoạt động thu hồi đất trong điều kiện kinh tế thị trường, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Số 15/2015
21. Phạm Thu Thủy, Những vấn đề đặt ra thực tiễn áp dụng pháp luật về thu hồi đất nông nghiệp, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 03/2014
22. Nguyễn Quang Tuyên (2008), *Bình luận các quy định về thu hồi đất và bồi thường khi thu hồi đất trong dự thảo luật đất đai (Sửa đổi)*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp. Số 21/2008.
23. Nguyễn Quang Tuyên (2013), *Bình luận và góp ý với các quy định về thu hồi đất, bồi thường về đất, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất trong dự thảo Luật đất đai sửa đổi*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật. Số 5/2013
24. World Bank, *Transition the first ten years: Analysis and lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union*, Washington DC, 2002
25. Peter Murrel, *Assessing the value of law in Transition Economies*, The University of Michigan Press, 2001