

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

PHẠM THỊ NGỌC DUNG

**TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT BẢO VỆ
MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 62.38.01.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

Công trình được hoàn thành tại:
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Nguyễn Minh Đoan

Phản biện 1: PGS.TS. Phạm Hữu Nghị

Phản biện 2: PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế

Phản biện 3: PGS.TS. Đinh Xuân Thảo

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án tiến sĩ cấp trường,
họp tại Trường Đại học Luật Hà Nội

Vào hồi h ngày tháng năm 2017

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- 1) Thư viện Quốc gia;
- 2) Thư viện Trường Đại học Luật Hà Nội.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong thời gian qua, xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật một cách có hiệu quả là yêu cầu cấp bách đối với đất nước ta, bởi tác động của yếu tố khách quan và chủ quan, nhất là việc chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế. Trên 30 năm thực hiện chính sách đổi mới, hệ thống pháp luật Việt Nam được xây dựng và hoàn thiện một cách cơ bản. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia trong nước và quốc tế, nhiều lĩnh vực của hệ thống pháp luật Việt Nam đã tiệm cận với pháp luật của nhiều nước và pháp luật quốc tế, đặc biệt khi Việt Nam tiến hành cải cách hệ thống pháp luật của mình để gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO). Việc triển khai thực Nghị quyết số 48/NQ-TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã đạt được kết quả và mục tiêu “xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch”.

Tuy nhiên, khi hệ thống pháp luật Việt Nam được xây dựng và hoàn thiện một cách cơ bản từ Trung ương đến địa phương, thì việc tổ chức thực hiện pháp luật lại còn nhiều khiếm khuyết, làm giảm hiệu lực thực tế của các văn bản pháp luật và hiện trở thành mối quan tâm sâu sắc của xã hội. Tình trạng vi phạm pháp luật, tình trạng né tránh pháp luật, lợi dụng pháp luật đang diễn ra phổ biến trong xã hội, lẫn cả trong cơ quan nhà nước, thậm chí trong cả cơ quan bảo vệ pháp luật. Việc thực hiện pháp luật không nghiêm đã khiến lòng tin của nhân dân đối với tính thượng tôn pháp luật, đối với hệ thống cơ quan nhà nước, nhất là cơ quan thực thi quyền hành pháp suy giảm. Luật ban hành nhiều, song không được triển khai thi hành hoặc thi hành không đầy đủ, không nghiêm chỉnh đang là thực tiễn đáng lo ngại hiện nay. Điều này cũng phản ánh sự cắt khúc giữa xây dựng, hoàn thiện pháp luật với thi hành pháp luật. Việc tìm ra nguyên nhân đích thực và giải pháp khắc phục tình trạng này là cần thiết trong giai đoạn hiện nay.

Tổ chức thực hiện pháp luật của cơ quan nhà nước có ảnh hưởng quan trọng, mang tính then chốt. Trong thực tế, có những trường hợp nếu không có sự tham gia của cơ quan Nhà nước thì nhiều quy phạm pháp luật không thực hiện hoặc thực hiện không đúng. Hơn nữa các hành vi vi phạm pháp luật, né tránh thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước sẽ gây hậu quả nghiêm trọng hơn trong bình diện xã hội. Mặt khác, việc nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật của cơ quan nhà nước nói riêng sẽ là “đòn bẩy”, tạo phản ứng dây chuyền, góp phần cải thiện chất lượng thi hành pháp luật trong cả hệ thống.

Môi trường có tầm quan trọng đặc biệt đối với sự sống, sự phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của các quốc gia và nhân loại. Quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế đang diễn ra có tác động mạnh mẽ tới đời sống kinh tế, xã hội của mọi quốc gia, trong đó có ảnh hưởng nhiều mặt tới môi trường. Vì vậy, bảo vệ môi trường trở thành vấn đề cấp bách trên phạm vi toàn thế giới, trong đó có nội dung bảo vệ môi trường đô thị.

Việt Nam đang bước vào thời kỳ đô thị hóa mạnh nhất từ trước đến nay trên cả 2 phương diện (quy mô và tốc độ). Năm 2005 dân số đô thị nước ta khoảng 20 triệu người. Theo dự báo, đến năm 2020 dân số đô thị đạt khoảng 45 triệu. Như vậy dân số nước ta sẽ tăng 25 triệu trong 15 năm. Để thực hiện được mục tiêu phát triển này, hàng loạt vấn đề được đặt ra. Trong đó vấn đề bảo vệ môi trường và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên nhằm phát triển bền vững hệ thống đô thị giữ vai trò rất quan trọng.

Môi trường đô thị hiện nay chịu sức ép nặng nề từ quá trình đô thị hóa và mở rộng địa giới hành chính đô thị, dân số đô thị tăng nhanh do hiện tượng di dân tự do mạnh, khó kiểm soát từ các vùng nông thôn về các đô thị. Đô thị hóa nhanh đã gây ra những ảnh hưởng đáng kể đến môi trường và tài nguyên thiên nhiên, gây mất cân bằng sinh thái. Môi trường đô thị còn chịu sức ép từ quá trình tăng trưởng kinh tế, công nghiệp hóa, hiện đại hóa, khai thác tài nguyên, quy hoạch thiếu đồng bộ, ít quan tâm đến vấn đề bảo vệ môi trường nói chung và môi trường đô thị nói riêng.

Ngày nay, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều quan tâm tới bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ môi trường đô thị nói riêng. Tuy nhiên, các vấn đề môi trường như mất cân bằng sinh thái, biến đổi khí hậu, sự cố

môi trường, ô nhiễm môi trường tại các đô thị... vẫn diễn ra, gây tác hại cho con người. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực trạng đó, như ý thức bảo vệ môi trường của người dân còn thấp, chưa áp dụng thành tựu khoa học công nghệ tiên tiến vào bảo vệ môi trường, đặc biệt hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường còn thiếu đồng bộ, việc thực hiện pháp luật về môi trường còn kém hiệu quả. Trong đó, nguyên nhân chính là do sự yếu kém, thiếu hiệu quả, thiếu cơ chế hữu hiệu, phù hợp, đồng bộ trong tổ chức triển khai thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị với chủ thể chính là chính quyền đô thị. Vấn đề chính quyền đô thị cũng là vấn đề rất mới xét cả trên phương diện lý luận và thực tiễn. Cơ cấu tổ chức, cách thức hoạt động của chính quyền đô thị cũng ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Chính vì những lý do trên tôi chọn đề tài “*Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam hiện nay*” để nghiên cứu trong luận án này.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1. Mục tiêu nghiên cứu đề tài

Mục tiêu của luận án là nghiên cứu một cách toàn diện và có hệ thống lý luận về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, đánh giá thực trạng hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị và đề xuất quan điểm, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị tại Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Một là, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị như khái niệm môi trường đô thị, pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, đặc điểm của tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Xác định chủ thể thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Phân tích nội dung và các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Hai là, phân tích thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam. Khái quát về đô thị, môi trường đô thị và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị tại Việt Nam. Đánh giá thực trạng hoạt động

hướng dẫn thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, thực trạng hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị, thực trạng bộ máy và các điều kiện đảm bảo công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, thực trạng công tác theo dõi thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, xác định những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay.

Ba là, đề xuất phương hướng và giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu: Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận, thực tiễn tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam của các cơ quan trong bộ máy hành pháp.

Phạm vi nghiên cứu:

Luận án chỉ nghiên cứu hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị của các cơ quan trong bộ máy hành pháp mà cụ thể là của Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn ở các đô thị.

Thời gian nghiên cứu: Luận án nghiên cứu về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị tại các đô thị Việt Nam từ năm 2005 (từ năm ban hành Luật Bảo vệ môi trường 2005) đến nay.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở vận dụng phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, chủ trương đường lối của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng nhà nước pháp quyền và phát triển đô thị bền vững.

Để giải quyết những nhiệm vụ cụ thể do đề tài đặt ra, luận án được nghiên cứu trên cơ sở sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu khác nhau như phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh luật học và đặc biệt là phương pháp khảo sát, điều tra xã hội học.

Phương pháp tổng hợp, phân tích, so sánh luật học được sử dụng chủ yếu để nghiên cứu các vấn đề thuộc nội dung Chương 1 và Chương 2 của luận án. Qua việc thu thập các tài liệu, so sánh, tổng hợp các quan điểm, ý kiến khác nhau về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị,

luận án bước đầu xây dựng lý thuyết về tổ chức thực hiện pháp luật nói chung và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị nói riêng.

Phương pháp phân tích được sử dụng chủ yếu để làm rõ các vấn đề trong Chương 3 của luận án để phân tích, đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Vấn đề pháp luật bảo vệ môi trường đô thị và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị là một vấn đề khá mới xét trên cả phương diện lý luận và thực tiễn, nên hầu như trong các số liệu báo cáo thứ cấp vấn đề này ít được đề cập đến, nếu có thì chỉ tản mát trong các báo cáo về bảo vệ môi trường nói chung và tổ chức thực hiện pháp luật nói chung. Vấn đề bảo vệ môi trường đô thị, chính quyền đô thị cũng là vấn đề mới nên công tác báo cáo, lưu trữ số liệu cũng đang bước đầu được quan tâm. Do vậy, để khắc phục hạn chế trong số liệu của các báo cáo thứ cấp, luận án còn được nghiên cứu bằng phương pháp điều tra xã hội học trên cơ sở mẫu phiếu điều tra đối với toàn bộ hệ thống đô thị ở các tỉnh phía Bắc. Mẫu phiếu điều tra được tiếp cận trên hai loại đối tượng, một là từ phía cơ quan và người có thẩm quyền tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, hai là từ phía người dân đô thị.

Chương 4 của luận án được nghiên cứu bằng cách sử dụng phương pháp diễn giải, quy nạp để tìm ra các phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền và phát triển đô thị bền vững.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Trên cơ sở kế thừa có chọn lọc kết quả nghiên cứu trước đây về tổ chức thực hiện pháp luật, đồng thời với quá trình nghiên cứu độc lập và nghiêm túc, luận án đã có những đóng góp mới như sau:

Thứ nhất, luận án bước đầu xây dựng được một số vấn đề lý luận về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Đó là các vấn đề về môi trường đô thị, pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, tổ chức thực hiện pháp luật nói chung và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị nói riêng; đặc điểm của tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị; trách nhiệm của các chủ thể trong tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, đặc biệt là vai trò của chính quyền đô thị; nội dung, hình thức của tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả công tác này.

Thứ hai, luận án cũng đã trình bày được một số kinh nghiệm quốc tế trong tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phù hợp với Việt Nam.

Thứ ba, luận án đánh giá tương đối toàn diện và có hệ thống thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị tại Việt Nam, chỉ ra những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong hoạt động này.

Thứ tư, luận án đưa ra được phương hướng và đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị trên các phương diện từ nhận thức, hệ thống pháp luật, chủ thể thực hiện cho đến các nội dung, quy trình cụ thể.

6. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án gồm 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu các vấn đề có liên quan đến đề tài

Chương 2: Những vấn đề lý luận về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Chương 3: Thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam hiện nay

Chương 4: Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÁC VẤN ĐỀ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

Trong chương này, Luận án trình bày có hệ thống các các công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài các vấn đề liên quan đến đề tài theo các nội dung sau:

Thứ nhất, các công trình nghiên cứu về môi trường, môi trường đô thị và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Thứ hai, các công trình nghiên cứu liên quan đến tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam. Trong phần này, các công trình nghiên cứu được tổ chức thành hai nhóm:

Một là, các công trình nghiên cứu liên quan đến tổ chức thực hiện pháp luật nói chung.

Hai là, các công trình nghiên cứu liên quan đến tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam.

Thông qua việc nghiên cứu một cách có hệ thống các nhóm vấn đề nêu trên và việc sắp xếp các công trình nghiên cứu theo logic: sách, luận án, luận văn, các đề tài nghiên cứu khoa học, các bài viết tạp chí... luận án có đưa ra đánh giá kết quả các công trình nghiên cứu và vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án.

Đánh giá kết quả của các công trình nghiên cứu có liên quan đến tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường tại đô thị ở Việt Nam hiện nay

Từ kết quả của các công trình nghiên cứu đã khảo sát trên đây, có thể rút ra một số nhận xét, đánh giá có giá trị tham khảo cho đề tài luận án như sau:

Thứ nhất, tuy các công trình nghiên cứu ở Việt Nam liên quan tới chủ đề tổ chức thực hiện pháp luật đã đề cập tới những mặt, khía cạnh, những yếu tố riêng lẻ của tổ chức thực hiện pháp luật, nhưng chưa có công trình nào của Việt Nam nghiên cứu một cách tổng thể về tổ chức thực hiện pháp luật, đặc biệt là tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Các công trình nghiên cứu hiện nay chưa đề cập đến những yêu cầu cơ bản đặt ra đối với việc nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam, phát triển đô thị bền vững và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam. Trong khi đó, những yêu cầu này lại đòi hỏi sự thay đổi cơ bản trong xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật ở nước ta trong giai đoạn tới. Nghiên cứu và làm rõ những yêu cầu này cũng là một nhiệm vụ quan trọng của khoa học pháp lý.

Bản thân nội hàm của các khái niệm như: “*tổ chức thực hiện pháp luật*”, “*hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật*”... chưa được làm rõ và hiểu một cách chính xác. Tình trạng ấy tất yếu dẫn đến việc nhìn nhận, đánh giá vai trò, chức năng của việc tổ chức thực hiện pháp luật nói chung sẽ không thống nhất cả trong đời sống, trong giới học thuật và trong việc hoạch định chính sách, trong quản lý xã hội. Đặc biệt là những khái niệm này gắn liền với các chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong việc bảo đảm về thi hành pháp luật trong phạm vi cả nước.

Kể từ Hiến pháp 2013 đã có những thay đổi khá cơ bản trong hệ thống pháp luật, trong bộ máy tổ chức nhà nước, đặc biệt là có quy định về chính quyền địa phương là đô thị, cũng như trong đời sống kinh tế xã hội của đất nước, chưa có một điều tra, nghiên cứu tổng thể nào về thực trạng thi hành pháp luật trên các lĩnh vực thiết yếu của đời sống xã hội, nơi tình trạng vi phạm pháp luật trở nên nhức nhối. Chính vì vậy, việc nghiên cứu tìm ra nguyên nhân, giải pháp khắc phục thực trạng này đã trở nên hết sức cấp bách.

Thứ hai, các quy định của pháp luật bảo vệ môi trường đô thị chưa thật sự phù hợp với đối tượng điều chỉnh. Những quy định trong Chương VI "*Bảo vệ môi trường đô thị, khu dân cư*" trong Luật Bảo vệ môi trường 2014 chưa hiểu đúng, đủ toàn diện và lý giải căn bản khái niệm môi trường đô thị. Do đó, khi quy định chúng ta làm luật có tính chất liệt kê, siêu hình, máy móc những vấn đề môi trường của đô thị mà không thấy đây là một cơ thể sống rất phức tạp và nhạy cảm.

Trên thực tế, theo quan điểm sinh thái học, đô thị là một hệ sinh thái, nghĩa là có đầu vào (input) và đầu ra (output). Đầu vào và đầu ra của đô thị luôn luôn được cân bằng theo quan điểm cân bằng của hệ sinh thái. Tuy nhiên, sự cân bằng đó luôn trong quá trình phát triển, luôn trong trạng thái biến động, nên hệ sinh thái đô thị được gọi là hệ sinh thái cân bằng động. Hơn thế nữa, hệ sinh thái đô thị được coi là môi trường tự nhiên và hoàn cảnh văn hóa, xã hội mà con người xây dựng nên cho bản thân trong đô thị. Với cách nhìn như vậy, đô thị là biểu hiện cao nhất của tình hình phát triển kinh tế và xã hội của loài người, xét tiêu chí nào thì cũng là một thực thể vô cùng phức tạp. Từ đó, hệ sinh thái đô thị được đặc trưng bằng hai loại cơ chế không chế: tự nhiên và xã hội. Trong đó cơ chế xã hội dần chiếm ưu thế. Các giới hạn của hình thái đô thị sẽ xác định rõ ràng phạm vi vận động của con người trong hệ sinh thái đô thị.

Khác với hệ sinh thái tự nhiên khác, ngoài các thành phần cơ bản là hữu sinh và vô sinh, hệ sinh thái đô thị còn có thành phần thứ ba đó là thành phần công nghệ. Thành phần công nghệ có vai trò quyết định và chi phối dòng năng lượng qua hệ sinh thái.

Với cách tiếp cận về đối tượng điều chỉnh như vậy thì cũng cần nghiên cứu một cách có hệ thống về pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Vì

môi trường đô thị luôn trạng thái cân bằng động nên pháp luật cũng cần dự liệu chuyển động phù hợp với sự phát triển không ngừng của đô thị. Nghĩa là đặc thù pháp luật bảo vệ môi trường đô thị luôn trong trạng thái động sẽ ảnh hưởng đến phương pháp làm luật. Luật phải mở, tránh sử dụng các phương pháp liệt kê, quản lý đầu ra, không cứng nhắc. Các quy định cụ thể tiêu chí phải phụ thuộc vào input và output hay nói khác đi là quy mô của đô thị. Vì ở mỗi một quy mô khác nhau thì có những tiêu chí khác nhau cho việc đảm bảo sự cân bằng. Phân quyền mạnh cho chính quyền đô thị để tăng sự tự chủ, phù hợp.

Pháp luật bảo vệ môi trường đô thị còn liên quan đến nhiều lĩnh vực khác đặc biệt là quy hoạch, xây dựng, quy hoạch tổng thể phát triển đất đai, quy mô dân số, vai trò của khoa học công nghệ... liên quan đến nhiều chủ thể, là một cơ thể sống, các phương pháp tác động cần tổng thể... Nếu không nhận thức được mối quan hệ này thì tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị sẽ không hiệu quả.

Thứ ba, một số công trình nghiên cứu về thực hiện pháp luật thì đa dạng trên nhiều lĩnh vực khác nhau, nhưng đi sâu nghiên cứu vấn đề tổ chức thực hiện pháp luật thì rất ít, tản mạn dưới dạng các bài viết nhỏ lẻ chưa có tính hệ thống và cách tiếp cận đang dừng lại ở việc “bàn về...”. Thực tiễn chứng minh so với công tác xây dựng pháp luật thì công tác tổ chức thực hiện pháp luật chưa được chú trọng một cách thỏa đáng. Như vậy trên cả hai phương diện, lý luận và thực tiễn thì tổ chức thực hiện pháp luật cần được đầu tư nghiên cứu thỏa đáng hơn trong bối cảnh chúng ta xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Thứ tư, chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu về việc tổ chức thực hiện pháp luật ở đô thị. Tính đặc thù của đô thị đã được khoa học chứng minh, từ tính đặc thù này nó quy định đến việc tổ chức chính quyền ở đô thị cũng phải đặc thù. Các công trình nghiên cứu đã làm rõ và hiện thực hóa trong Chương Chính quyền địa phương ở Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2013. Tuy nhiên, từ đặc thù của đô thị dẫn tới tính đặc thù của môi trường đô thị, đặc thù của pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, đặc thù của chính quyền đô thị... Những đặc thù này sẽ quy định sự khác biệt trong khâu tổ chức thực hiện pháp luật ở đô thị. Do ở Việt Nam vấn đề đô thị, chính quyền đô thị đang là chủ đề mới nên những vấn đề có tính chất

chuyên sâu như tổ chức thực hiện pháp luật ở đô thị nói chung và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị chưa được đề cập nghiên cứu thỏa đáng.

Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu

Trên cơ sở kế thừa có chọn lọc và phát huy kết quả nghiên cứu của các công trình nghiên cứu có khảo sát, nghiên cứu sinh thấy còn có những vấn đề sau đây cần tiếp tục nghiên cứu:

Thứ nhất, về mặt lý luận, luận án cần tiếp tục nghiên cứu các vấn đề cơ bản sau đây:

- Nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện về khái niệm pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Xây dựng mới khái niệm pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phù hợp với khái niệm môi trường đô thị. Làm rõ đặc điểm của pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, làm rõ những đặc trưng riêng của pháp luật bảo vệ môi trường đô thị với tư cách môi trường đô thị là một hệ sinh thái cân bằng động. Luận án cũng phải làm rõ đặc điểm về đối tượng điều chỉnh, tính chất, nội dung, hình thức của pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

- Trên cơ sở kế thừa các công trình khoa học nghiên cứu về thực hiện pháp luật, đồng thời căn cứ vào những vấn đề thực tiễn, luận án xây dựng mới khái niệm trọng tâm là thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị. Luận án cần làm rõ mục đích, chủ thể, lĩnh vực, tính chất thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị, làm rõ yêu cầu và các yếu tố đảm bảo thực hiện hoạt động này. Trên cơ sở đó luận án đi sâu khâu tổ chức thực hiện, nhấn mạnh vai trò của nhánh quyền hành pháp, với chủ thể đặc biệt là nhà nước và các cơ quan nhà nước với hai hình thức chính là thi hành và áp dụng pháp luật.

- Luận án cũng có nhiệm vụ nghiên cứu sâu hơn việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường tại các đô thị ở Việt Nam. Để giải quyết vấn đề này luận án tập trung tìm hiểu những đặc thù của đô thị, môi trường đô thị, sự cần thiết phải bảo vệ môi trường tại các đô thị. Trên cơ sở đó luận án sẽ đưa ra những vấn đề lý luận cơ bản trong việc tổ chức thực hiện như: khái niệm, đặc điểm, hình thức, quy trình tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường tại các đô thị. Luận án cũng sẽ đưa ra những quan niệm về hiệu quả và hệ tiêu chí về hiệu quả trong việc tổ chức thực hiện pháp luật.

Thứ hai, về mặt thực tiễn, Luận án tập trung làm rõ các vấn đề sau đây:

Phân tích, đánh giá khách quan, toàn diện và có hệ thống về thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường tại các đô thị ở Việt Nam, trên cơ sở đó đề xuất quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện quá trình tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường tại các đô thị ở Việt Nam.

Các câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết khoa học

Câu hỏi nghiên cứu

Từ những phân tích tổng quan hình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài, tác giả xác định bốn câu hỏi nghiên cứu chính cần giải đáp, tương ứng với bốn chương của luận án:

Câu hỏi nghiên cứu 1: Những lý thuyết, quan điểm khoa học nào là nền tảng cho việc nghiên cứu, tổ chức thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị nói riêng ở Việt Nam?

Câu hỏi nghiên cứu 2: Bản chất và những vấn đề cơ bản của tổ chức thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị nói riêng ở Việt Nam?

Câu hỏi nghiên cứu số 3: Thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam hiện nay?

Câu hỏi nghiên cứu số 4: Vấn đề nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam trong thời gian tới?

Giả thuyết khoa học

Từ những phân tích tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài và những câu hỏi nghiên cứu, tác giả đã xác định giả thuyết khoa học của luận án là: Trong những năm vừa qua, so với hoạt động xây dựng pháp luật được quan tâm một cách đúng mức thì tổ chức thực hiện pháp luật lại còn nhiều khiếm khuyết. Luật ban hành nhiều, song không được triển khai hoặc thi hành không đầy đủ, không nghiêm chỉnh đang là thực tế đáng lo ngại hiện nay. Điều này cũng phản ánh sự cắt khúc giữa xây dựng, hoàn thiện pháp luật với tổ chức thực hiện pháp luật. Cho đến nay, nhiều vấn đề về khái niệm, lý luận về tổ chức thực hiện pháp luật chưa được làm rõ nên còn nhiều cách nhận thức, tiếp cận khác nhau. Liên quan đến chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực này, Bộ Tư pháp được giao chức năng giúp Chính phủ quản lý nhà nước về xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật. Đây là một chủ trương đúng đắn vì trong thời gian qua, dù việc theo dõi thi hành pháp luật trên các lĩnh vực đã được thực hiện bởi các bộ, ngành,

cơ quan có liên quan nhưng chưa có một cơ quan nào được phân công theo dõi, nắm tình hình chung về thi hành pháp luật trên phạm vi cả nước. Việc thiếu cơ quan đầu mối này đã tạo ra sự chia cắt trong việc đánh giá về tình hình thi hành pháp luật trên từng lĩnh vực, do đó, Chính phủ không có được một thông tin tổng quan về tình hình thi hành pháp luật vốn rất cần thiết cho điều hành, quản lý vĩ mô. Do vậy, vấn đề đầu tiên và hết sức cấp bách là phải có một nghiên cứu tổng thể và toàn diện để thực hiện có hiệu quả chức năng này.

Vấn đề môi trường đô thị, pháp luật bảo vệ môi trường đô thị cũng chưa được làm rõ; các quy định trong pháp luật Việt Nam về vấn đề này đã có nhưng vẫn còn nhiều bất cập, lạc hậu, lỗ hổng pháp lý và chưa mang tính dự báo. Việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị còn nhiều vướng mắc, tồn tại nên hiệu quả đối với việc bảo vệ môi trường đô thị, phát triển đô thị bền vững còn thấp. Hiện còn thiếu phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam một cách toàn diện, đầu đủ và hệ thống.

Kết luận chương 1

Trên cơ sở đánh giá các công trình đã công bố có liên quan đến đề tài luận án, các công trình khoa học trước đây đã ít nhiều đã đề cập đến những nội dung liên quan vấn đề tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam và trên cơ sở đó làm nền tảng để kế thừa, tìm ra điểm mới của đề tài. Qua phân tích có thể thấy:

1. Pháp luật bảo vệ môi trường là vấn đề đã được các nhà khoa học quan tâm từ rất lâu, những nghiên cứu đó góp phần hoàn thiện việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị với đặc thù của mỗi nước trong từng giai đoạn phát triển.

2. Ở Việt Nam, có rất ít công trình khoa học nghiên cứu về tổ chức thực hiện pháp luật và chưa hề có công trình khoa học nào nghiên cứu về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường. Đặc biệt, qua phần tổng quan tình hình nghiên cứu ở Việt Nam có thể khẳng định cho đến nay chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách có hệ thống và toàn diện về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Với thực trạng tình hình nghiên cứu đó, nghiên cứu sinh đã chọn đề tài "*Tổ chức thực hiện*

pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam” làm đề tài nghiên cứu là không trùng lặp và có tính mới so với các công trình khoa học trước đây đã công bố.

3. Nhằm để đạt mục đích nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu thì luận án dựa trên cơ sở lý thuyết các học thuyết của khoa học môi trường để triển khai nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu linh hoạt phù hợp với từng phần, từng chương của luận án.

4. Những nội dung đã tổng hợp tại Chương 1 là cơ sở để tác giả đi sâu vào việc phân tích quan niệm, nội dung và các yếu tố ảnh hưởng đến việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam trong Chương 2 của luận án.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ

2.1. Khái niệm, vai trò của tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

2.1.1. Khái quát chung về môi trường đô thị, bảo vệ môi trường đô thị và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Môi trường đô thị và các yếu tố cấu thành

Bảo vệ môi trường đô thị và các tiêu chí phát triển đô thị bền vững về môi trường.

Pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị và những nội dung cơ bản.

2.1.2. Khái niệm, đặc điểm của tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

- Khái niệm tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Luận án đưa ra khái niệm về tổ chức thực hiện pháp luật trước làm cơ sở cho việc đề xuất khái niệm tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Theo đó, tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị là việc lên kế hoạch, sắp xếp các hoạt động và phân công trách nhiệm rõ ràng, cụ thể cho các chủ thể là các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các hoạt

động đó, đồng thời, sử dụng toàn bộ những yếu tố, phương tiện, công cụ và những điều kiện cần thiết được xác lập, tổ chức và sử dụng trong quá trình đưa pháp luật bảo vệ môi trường đô thị vào cuộc sống, bảo đảm cho pháp luật được thi hành một cách nghiêm chỉnh, thống nhất và hiệu quả.

- Đặc điểm tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Thứ nhất, tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phụ thuộc vào đặc điểm quản lý lãnh thổ đô thị.

Thứ hai, tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phụ thuộc đặc trưng của môi trường đô thị.

Thứ ba, tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phụ thuộc đặc điểm của chủ thể thực hiện là các cơ quan nhà nước nhà nước, đặc biệt là cơ quan hành chính nhà nước.

2.1.3. Vai trò của tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô

Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị có vai trò quan trọng trong phát triển đô thị bền vững.

Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị có vai trò quan trọng trong đưa pháp luật bảo vệ môi trường đô thị vào thực tiễn cuộc sống, phát huy “đời sống thứ hai” của mình góp phần hạn chế ô nhiễm môi trường đô thị trong quá trình đô thị hóa ở Việt Nam hiện nay.

Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị có vai trò quan trọng trong việc chủ động ứng phó với những thách thức môi trường được đặt ra cho công tác phát triển đô thị.

2.2. Chủ thể, nội dung của tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

2.2.1. Chủ thể tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật là các yếu tố cấu thành cơ bản để duy trì sự tồn tại của đời sống pháp luật; đồng thời, thể hiện sống động sự phân công quyền lực nhà nước theo các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp của Nhà nước pháp quyền. Các yếu tố này cùng tồn tại, tác động lẫn nhau, bổ sung cho nhau và ảnh hưởng lẫn nhau. Công tác tổ chức thực hiện pháp luật trong cuộc sống chủ yếu thuộc về trách nhiệm và là *chức năng của cơ quan hành pháp*. Đó chính là quá trình hướng dẫn, chuẩn bị các nguồn lực (con người, tổ chức bộ máy, cơ sở

vật chất thực hiện từng văn bản pháp luật) bảo đảm sẵn sàng, phù hợp ngay từ khi tổ chức học tập, quán triệt, vận dụng để mọi hành vi ứng xử của các chủ thể đều phù hợp với quy định của pháp luật có liên quan. Tuy nhiên, mức độ hiệu quả của việc tổ chức thực hiện pháp luật còn phụ thuộc vào chất lượng của *hoạt động lập pháp* - ban hành luật và giám sát thực hiện luật của Quốc hội, của *hoạt động tư pháp* trong bảo vệ pháp luật và sử dụng cưỡng chế nhà nước.

Cơ quan hành pháp theo nghĩa rộng được hiểu là Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp. Chính quyền địa phương các cấp bao gồm Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn.

Như vậy, chủ thể tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị là cơ quan hành pháp bao gồm Chính phủ, Bộ, chính quyền địa phương các cấp và các cơ quan chuyên môn. Trong tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị nhấn mạnh đến vai trò của chủ thể đặc thù đó là chính quyền đô thị.

2.2.2. Nội dung tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Một là, hướng dẫn thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Hai là, phổ biến, giáo dục pháp luật pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Ba là, thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm đối với việc thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Bốn là, bảo đảm các điều kiện về bộ máy, con người và vật chất cho việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị của các chủ thể

Năm là, theo dõi thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Thứ nhất, chất lượng hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường nói chung; trực tiếp, chủ yếu là pháp luật bảo vệ môi trường đô thị nói riêng. Đây là tiền đề đầu tiên để đảm bảo việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị có hiệu quả. Không có pháp luật thì không có cái để thực hiện, không có hệ thống pháp luật có chất lượng thì cũng không tổ chức thực hiện có hiệu quả.

Thứ hai, năng lực của chủ thể tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Đây là yếu tố ảnh hưởng quan trọng nhất đến việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Thứ ba, các đối tượng chịu sự tác động điều chỉnh của pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Thứ tư, trình độ phát triển của nền kinh tế đất nước. Đây là yếu tố kinh tế, có ảnh hưởng mạnh mẽ đến tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Vì yếu tố này tác động đến pháp luật, đến tổ chức hành chính, đến con người với vai trò là cơ sở hạ tầng của đời sống xã hội.

Thứ năm, sự phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước với thị trường và xã hội trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Thứ sáu, nguồn nhân lực và các điều kiện vật chất, kỹ thuật để phục vụ công tác tổ chức thực hiện pháp luật của đô thị nói riêng và đất nước nói chung

Thứ bảy, quy mô của đô thị (số lượng dân cư và khách vãng lai), mật độ dân số ở đô thị.

2.4. Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị và giá trị tham khảo cho Việt Nam

2.4.1. Kinh nghiệm xây dựng hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

2.4.2. Kinh nghiệm về xây dựng các tiêu chuẩn môi trường đô thị

2.4.3. Kinh nghiệm tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

2.4.4. Kinh nghiệm thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Kết luận chương 2

Xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và thi hành pháp luật một cách có hiệu quả là yêu cầu cấp bách đối với đất nước ta do tác động của những yếu tố khách quan và chủ quan, nhất là việc chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và hội nhập quốc tế. Trong hơn 30 năm thực hiện chính sách đổi mới, hệ thống pháp luật Việt Nam được xây dựng và hoàn thiện một cách cơ bản. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia trong nước và quốc tế, nhiều lĩnh vực của hệ thống pháp luật Việt Nam đã

tiệm cận với pháp luật của nhiều nước và pháp luật quốc tế, đặc biệt sau khi Việt Nam tiến hành cải cách hệ thống pháp luật của mình để gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Tuy nhiên, khi mà hệ thống pháp luật Việt Nam được xây dựng và hoàn thiện một cách cơ bản, thì việc thi hành pháp luật lại còn nhiều khiếm khuyết, làm giảm hiệu lực thực tế của các văn bản pháp luật và hiện trở thành mối quan tâm sâu sắc của xã hội.

Môi trường có tầm quan trọng đặc biệt đối với sự sống, sự phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của các quốc gia và nhân loại. Quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế đang diễn ra có tác động mạnh mẽ tới đời sống kinh tế, xã hội của mọi quốc gia, trong đó có ảnh hưởng nhiều mặt tới môi trường. Vì vậy, bảo vệ môi trường trở thành vấn đề cấp bách trên phạm vi toàn thế giới, trong đó có nội dung bảo vệ môi trường đô thị.

Việt Nam đang bước vào thời kỳ đô thị hóa mạnh nhất từ trước đến nay trên cả 2 phương diện (quy mô và tốc độ). Năm 2005 dân số đô thị nước ta khoảng 20 triệu người. Theo dự báo, đến năm 2020 dân số đô thị đạt khoảng 45 triệu. Như vậy dân số nước ta sẽ tăng 25 triệu trong 15 năm. Để thực hiện được mục tiêu phát triển này, hàng loạt vấn đề được đặt ra. Trong đó vấn đề bảo vệ môi trường và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên nhằm phát triển bền vững hệ thống đô thị giữ vai trò rất quan trọng.

Tuy nhiên, công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường nói chung và môi trường đô thị nói riêng chưa được quan tâm đúng mức. Hoạt động ban hành, triển khai, thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị còn bất cập, hạn chế.

Tại chương này, luận án làm rõ những vấn đề lý luận về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị: Nội hàm các khái niệm môi trường đô thị, pháp luật bảo vệ môi trường đô thị và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, đặc điểm, vai trò của tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Luận án làm rõ chủ thể và nội dung công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường ở đô thị. Luận án cũng tìm hiểu kinh nghiệm tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở một số nước trên thế giới nhằm làm căn cứ đưa ra những giải pháp nâng cao hiệu quả công tác này tại Việt Nam.

Chương 3

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng về đô thị, môi trường đô thị và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam

3.1.1. Thực trạng về đô thị và môi trường đô thị ở Việt Nam

3.1.2. Thực trạng pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam

3.2. Thực trạng công tác hướng dẫn thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

3.2.1. Thực trạng công tác ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành và đơn đốc chỉ đạo thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị

3.2.2. Xây dựng và ban hành tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về môi trường đô thị

3.3. Thực trạng công tác phổ biến, giáo dục pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

3.4. Thực trạng công tác thanh tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo về pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

3.5. Thực trạng các điều kiện đảm bảo tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

3.5.1. Thực trạng tổ chức, bộ máy làm công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

3.5.2. Trình độ năng lực cán bộ làm công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường

3.5.3. Kinh phí bảo đảm cho việc tổ chức triển khai công tác thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường

3.6. Thực trạng công tác theo dõi thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Kết luận chương 3

Trên cơ khung lý thuyết về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị được xây dựng ở chương 2, tại chương này luận án tiến hành

đánh giá thực trạng trên các nội dung về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Qua số liệu báo cáo thứ cấp của các chủ thể có thẩm quyền về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, qua số liệu điều tra sơ cấp được tiến hành trên hai nhóm đối tượng là cơ quan và người có thẩm quyền tổ chức thực hiện pháp luật và người dân luận án đã đưa ra bức tranh thực trạng về tình hình tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Trước hết, ta có thể nhận thấy về mặt nhận thức thì công tác tổ chức thực hiện pháp luật nói chung và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường nói riêng chưa được quan tâm đúng mức. Cho đến thời điểm này cũng chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu về tổ chức thực hiện pháp luật một cách có hệ thống. Lý thuyết về tổ chức thực hiện pháp luật từ khái niệm, chủ thể, nội dung cho đến các tiêu chí đánh giá hiệu quả công tác này cũng chưa được nghiên cứu nhiều. Hơn thế vấn đề đô thị, bảo vệ môi trường đô thị, pháp luật bảo vệ môi trường đô thị cũng chưa được nhận thức kịp thời, nên đã khá lúng túng trước tốc độ đô thị hóa nhanh của Việt Nam hiện nay và vì vậy công tác quản lý đô thị nói chung và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị chưa hiệu quả.

Tiếp đó, chưa xây dựng đầy đủ hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị chưa phù hợp. Pháp luật bảo vệ môi trường đô thị chưa được nhận thức và xây dựng tương xứng với vai trò của nó trong quá trình bảo vệ môi trường đô thị, ứng phó với biến đổi khí hậu và phát triển đô thị bền vững. Hiện nay chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào quy định riêng về lĩnh vực bảo vệ môi trường đô thị. Pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị hiện đang ở nhiều các quy phạm quy phạm pháp luật thuộc các ngành luật khác nhau, như luật dân sự, luật hành chính, luật hình sự, luật tài chính, luật thương mại..., các quy phạm pháp luật nêu trên đang tồn tại trong nhiều ngành luật khác nhau, với đa dạng các chủ thể ban hành và cơ chế điều chỉnh khác nhau. Pháp luật bảo vệ môi trường đô thị còn liên quan đến nhiều lĩnh vực khác đặc biệt là quy hoạch, xây dựng, quy hoạch tổng thể phát triển đất đai, quy mô dân số, vai trò của khoa học công nghệ... liên quan đến nhiều chủ thể, là một cơ thể sống, các phương pháp tác động cần tổng thể... Nếu không

nhận thức được mối quan hệ này thì tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị sẽ không hiệu quả. Việc quy định chung như vậy chưa thấy được đặc thù của pháp luật bảo vệ môi trường đô thị dẫn tới những đặc thù trong cách thức tổ chức thực hiện như: chủ thể tổ chức thực hiện, nội dung, hình thức (công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, chính quyền đô thị, mối quan hệ phối hợp, kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm).

- Công tác phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị chưa hiệu quả vì nội dung công tác bảo vệ môi trường đô thị chưa được quy định riêng, thường lẫn trong các văn bản quy định về bảo vệ môi trường chung chung, hình thức chưa phù hợp với đối tượng phổ biến đó là cư dân đô thị với sự khác biệt về lãnh thổ, về đặc điểm dân cư, văn hóa, lối sống trình độ văn minh, chưa phủ hết được đến những người di cư tự do từ nông thôn ra thành thị. Hình thức phổ biến vẫn còn chung chung như đối với các khu vực khác.

- Chưa phát huy được lợi thế của chính quyền đô thị trong tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Hiện nay việc quản lý đô thị nói chung và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị chưa có sự phù hợp với đối tượng quản lý là đô thị. Bộ máy tổ chức thực hiện pháp luật ở đô thị còn chồng chéo, nhiều tầng nấc hiệu lực, hiệu quả yếu.

- Các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị chưa được xử lý nghiêm minh. Nguyên nhân khách quan là do tốc độ đô thị hóa của Việt Nam những năm gần đây rất “nóng” vượt khỏi tầm kiểm soát của chính quyền đô thị. Hơn nữa do bộ máy chính quyền đô thị chưa được tổ chức hợp lý nên còn chồng chéo, mâu thuẫn, làm giảm hiệu lực của nhau. Bản thân các chế tài được quy định trong luật cũng còn nhẹ không đủ sức răn đe.

- Nguồn lực đầu tư cho tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường còn hạn chế. Đặc biệt là ít có các công trình nghiên cứu khoa học về lĩnh vực này. Ứng dụng công nghệ thông tin, công nghệ cao trong tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị còn nhiều hạn chế.

- Công tác theo dõi thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị mới được quan tâm nên còn nhiều vướng mắc cả về mặt lý luận lẫn tổ chức thực hiện trên thực tế.

Chương 4

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ TỔ CHỨC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Phương hướng nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt nam hiện nay

4.1.1. Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phải đặt trong mối quan hệ với xây dựng và bảo vệ pháp luật môi trường đô thị

4.1.2. Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phải dựa trên quan niệm phát triển đô thị bền vững về môi trường

4.1.3. Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phải xuất phát từ đặc thù của môi trường đô thị và cấu trúc xã hội ở đô thị

4.1.4. Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phải đi đôi với việc nâng cao ý thức và trách nhiệm bảo vệ môi trường của mọi chủ thể

4.1.5. Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phải đảm bảo tính tương thích của pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế về bảo vệ môi trường đô thị

4.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam hiện nay

4.2.1. Đổi mới nhận thức của Đảng, Nhà nước và toàn thể xã hội về vai trò của công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

4.2.2. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam

4.2.3. Tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị

4.2.4. Hoàn thiện bộ máy tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

4.2.5. Tăng cường các điều kiện đảm bảo công tác tổ chức thực hiện và thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

4.2.6. Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát và xử lý vi phạm pháp luật liên quan đến tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

4.2.7. Tăng cường hợp tác với các tổ chức quốc tế và học tập kinh nghiệm của các quốc gia khác trong việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Kết luận chương 4

Trên cơ sở phân tích kỹ thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị trên cơ sở khung lý thuyết đã nêu, Chương 4 đề xuất phương hướng, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Những giải pháp này giải quyết vấn đề nhận thức về tầm quan trọng của tổ chức thực hiện pháp luật trong mối tương quan so sánh với xây dựng và bảo vệ pháp luật. Giải pháp này phải phù hợp với các nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền, phát triển đô thị bền vững và hội nhập quốc tế.

Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị thuộc trách nhiệm chính của các cơ quan nhà nước thuộc nhân quyền hành pháp. Tuy nhiên để hoạt động này đạt hiệu quả thì vai trò của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội là rất quan trọng. Do vậy trong hệ thống các giải pháp thì luận án quan tâm nhiều đến các giải pháp về phổ biến, giáo dục pháp luật, xã hội hóa công tác bảo vệ pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, thu hút các nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước.

Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị đặt trong mối quan hệ với hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường đô thị và hoạt động bảo vệ pháp luật bảo vệ môi trường đô thị của các cơ quan bảo vệ pháp luật. Do vậy, trong hệ thống giải pháp luận án chú ý đề cập đến việc hoàn thiện hệ thống pháp luật và xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị phải phù hợp đặc thù là đô thị. Do vậy, cần có các giải pháp xã dựng mô hình chính quyền đô thị mạnh, dân chủ, phân cấp, phân quyền mạnh. Các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật phải đổi mới phù hợp với đối tượng quản lý là cấu lãnh thổ đô thị, dân cư đô thị. Đặc biệt cần phải ứng dụng mạnh mẽ khoa học công nghệ, tăng cường hợp tác quốc tế trong công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

KẾT LUẬN

Xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật là các yếu tố cấu thành cơ bản để duy trì sự tồn tại của đời sống pháp luật; đồng thời, thể hiện sống động sự phân công quyền lực nhà nước theo các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp của Nhà nước pháp quyền. Các yếu tố này cùng tồn tại, tác động lẫn nhau, bổ sung cho nhau và ảnh hưởng lẫn nhau. Công tác tổ chức thực hiện pháp luật trong cuộc sống chủ yếu thuộc về trách nhiệm và là *chức năng của cơ quan hành pháp*. So với công tác xây dựng pháp luật và bảo vệ pháp luật, công tác tổ chức thực hiện pháp luật trong thực tế cuộc sống chưa được coi trọng đúng mức, chưa theo kịp với công tác lập pháp mặc dù giữa chúng có mối liên hệ chặt chẽ, là cơ sở cho nhau cùng tồn tại và thể hiện tính hiệu quả của pháp luật trên thực tế.

Ở Việt Nam, các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường, bảo vệ môi trường đô thị hiện nay chưa được quan tâm đúng mức từ các nhà lập pháp, các nhà quản lý và các chủ thể. Hoạt động ban hành, tổ chức thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị còn bất cập, hạn chế. Vì vậy, nâng cao hiệu quả hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị là yêu cầu mang tính bức xúc và khách quan hiện nay.

Luận án làm rõ những vấn đề lý luận về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị

Trước hết, luận án đưa ra nội hàm các khái niệm môi trường đô thị, đặc điểm của môi trường đô thị, pháp luật bảo vệ môi trường đô thị làm cơ sở cho việc tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Tiếp đó, luận án tìm hiểu và đưa ra nội hàm khái niệm tổ chức thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị nói riêng. Luận án xác định thủ thể chính trong hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị và đặc điểm đặc thù của hoạt động này. Luận án cũng đề xuất nội dung, hình thức tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị và phân tích các yếu tố ảnh hưởng.

Luận án cũng làm rõ mối quan hệ giữa xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị.

Luận án phân tích thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị Việt Nam. Khái quát về đô thị, môi trường đô thị và pháp luật bảo vệ môi trường đô thị tại Việt Nam. Đánh giá thực trạng hoạt động hướng dẫn thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, thực trạng hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường đô thị, thực trạng bộ máy và các điều kiện đảm bảo công tác tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị, thực trạng công tác theo dõi thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đô thị. Trên cơ sở phân tích thực trạng tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị luận án chỉ ra những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong hoạt động này.

Trên cơ sở giải quyết những vấn đề lý luận và thực trạng nêu trên, luận án tiếp tục nghiên cứu phương hướng và giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở Việt Nam hiện nay.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU
ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ CỦA NGHIÊN CỨU SINH CÓ LIÊN QUAN
ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Phạm Thị Ngọc Dung (2016), “Bàn về tổ chức thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (2), tr.39-43.
2. Phạm Thị Ngọc Dung (2017), “Thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường đô thị ở các tỉnh miền núi phía Bắc”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (01), tr.39-44.