

ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN TRƯỜNG ĐẠI HỌC NÔNG LÂM

TS. NGUYỄN KHẮC THÁI SƠN

GIÁO TRÌNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

(Dùng cho sinh viên ngành Quản lý đất đai)

NHÀ XUẤT BẢN NÔNG NGHIỆP HÀ NỘI - 2007

LỜI NÓI ĐẦU

Quản lý là chức năng của bộ máy nhà nước. Tất cả các ngành, các lĩnh vực đều cần phải thực hiện chức năng này. Phần lớn sinh viên ngành quản lý đất đai sau khi ra trường là làm công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Để làm tốt công tác này, khi học trong trường, sinh viên cần phải biết bộ máy ngành quản lý đất đai và nắm chắc các nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, "Quản lý nhà nước về đất đai" là môn học cốt lõi bắt buộc của khung chương trình đào tạo kỹ sư ngành quản lý đất đai.

*Giáo trình **Quản lý nhà nước về đất đai** được biên soạn nhằm cung cấp cho sinh viên ngành quản lý đất đai của Nhà trường và các cơ sở đào tạo khác những kiến thức cơ bản nhất đối với quản lý nhà nước về đất đai. Bố cục của giáo trình được chia thành 3 chương:*

Chương 1. Đại cương về quản lý hành chính nhà nước và quản lý nhà nước về đất đai;

Chương 2. Quá trình phát triển của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta;

Chương 3. Nội dung quản lý nhà nước về đất đai.

Tác giả chân thành cảm ơn các thầy giáo, cô giáo trong Trường Đại học Nông Lâm Thái Nguyên, các quý vị ngoài Trường đã đọc và góp ý cho bản thảo của giáo trình.

Tuy đã cố gắng cập nhật những kiến thức mới nhất về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai theo Luật Đất đai 2003, về hệ thống cơ quan chuyên môn ngành quản lý đất đai để đáp ứng yêu cầu đào tạo kỹ sư ngành quản lý đất đai hiện nay, song do khả năng có hạn, chắc chắn giáo trình không tránh khỏi những thiếu sót. Tác giả rất mong nhận được sự đóng góp ý kiến của các bạn đồng nghiệp, độc giả và sinh viên.

Xin chân thành cảm ơn!

TS. Nguyễn Khắc Thái Sơn

Chương 1

ĐẠI CƯƠNG VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

1.1. ĐẠI CƯƠNG VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1.1.1. Một số vấn đề chung về quản lý hành chính nhà nước

1.1.1.1 Khái niệm

** Khái niệm về quản lý*

Hiện nay có nhiều cách giải thích thuật ngữ quản lý, có quan niệm cho rằng quản lý là cai trị; cũng có quan niệm cho rằng quản lý là điều hành, điều khiển, chỉ huy [15]. Quan niệm chung nhất về quản lý được nhiều người hấp nhận do điều khiển học đưa ra như sau: *Quản lý là sự tác động định hướng bất kỳ lên một hệ thống nào đó nhằm trật tự hóa và hướng nó phát triển phù hợp với những quy luật nhất định.* Quan niệm này không những phù hợp với hệ thống máy móc thiết bị, cơ thể sống, mà còn phù hợp với một tập thể người, một tổ chức hay một cơ quan nhà nước [9].

Hiểu theo góc độ hành động, quản lý là điều khiển và được phân thành 3 loại [15].

Các loại hình này giống nhau là đều do con người điều khiển nhưng khác nhau về đối tượng quản lý.

Loại hình thứ nhất: là việc con người điều khiển các vật hữu sinh không phải con người, để bắt chúng phải thực hiện ý đồ của người điều khiển. Loại hình này được gọi là quản lý sinh học, quản lý thiên nhiên, quản lý môi trường... Ví dụ con người quản lý vật nuôi, cây trồng...

Loại hình thứ hai: là việc con người điều khiển các vật vô tri vô giác để bắt chúng thực hiện ý đồ của người điều khiển. Loại hình này được gọi là quản lý kỹ thuật. Ví dụ, con người điều khiển các loại máy móc...

Loại hình thứ ba: là việc con người điều khiển con người. Loại hình này được gọi là quản lý xã hội (hay quản lý con người).

Quản lý xã hội được Mác coi là chức năng quản lý đặc biệt được sinh ra từ tính chất xã hội hoá lao động. Hiện nay, khi nói đến quản lý, thường người ta chỉ nghĩ đến quản lý xã hội. Vì vậy sau đây chúng ta chỉ nghiên cứu loại hình quản lý thứ ba này, tức là quản lý xã hội.

Từ đó có thể đưa ra khái niệm quản lý theo nghĩa hẹp (tức là quản lý xã hội) như sau: *Quản lý là sự tác động chỉ huy, điều khiển các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người để chúng phát triển phù hợp với quy luật, đạt tới mục đích đã đề ra và đúng ý chí của người quản lý [15].*

Quản lý Xã hội là một yếu tố hết sức quan trọng không thể thiếu trong đời sống xã hội. Xã hội phát triển càng cao thì vai trò của người quản lý càng lớn và nội dung quản lý càng phức tạp.

Trong công tác quản lý có rất nhiều yếu tố tác động, nhưng đặc biệt lưu ý tới 5 yếu tố sau đây [15] :

Thứ nhất là yếu tố xã hội hay yếu tố con người: Yếu tố này xuất phát từ bản chất con người là tổng hoà các mối quan hệ xã hội. Mọi sự phát triển của xã hội đều thông qua hoạt động của con người. Các cơ quan, các viên chức lãnh đạo quản lý cần phải giải quyết một cách đúng đắn, có cơ sở khoa học và thực lực các mối quan hệ xã hội giữa người và người trong mọi lĩnh vực hoạt động quản lý nhà nước.

Thứ hai là yếu tố chính trị: Yếu tố chính trị trong quản lý đòi hỏi những người quản lý phải quán triệt tư tưởng, phải biết mình quản lý cho giai cấp nào, cho nhà nước nào mà xác định theo chủ trương, chính sách nào.

Thứ ba là yếu tố tổ chức: Tổ chức là khoa học về sự thiết lập các mối quan hệ giữa những con người để thực hiện một công việc quản lý. Đó là sự sắp đặt một hệ thống bộ máy quản lý, quy định chức năng và thẩm quyền cho từng cơ quan trong bộ máy ấy.

Thứ tư là yếu tố quyền uy: Quyền uy là thể thống nhất giữa quyền lực và uy tín trong quản lý. Quyền lực là công cụ để quản lý bao gồm một hệ thống pháp luật, điều lệ quy chế, nội quy, kỷ luật, kỷ cương... Uy tín là phẩm chất đạo đức và bản lĩnh chính trị vững vàng, có kiến thức và năng lực, biết tổ chức và điều hành công việc trung thực, thẳng thắn, có lối sống lành mạnh, có khả năng đoàn kết, có phong cách dân chủ tập thể, có ý thức tổ chức kỷ luật, gương mẫu, nói đi đôi với làm, được quần chúng tin nhiệm. Chỉ có quyền lực hoặc chỉ có uy tín thì chưa đủ để quản lý, người quản lý cần có cả hai mặt thì quản lý mới đạt hiệu quả.

Thứ năm là yếu tố thông tin: Trong quản lý thông tin là nguồn, là căn cứ để ra quyết định quản lý nhằm mang lại hiệu quả. Không có thông tin chính xác và kịp thời người quản lý sẽ bị tụt hậu, không bắt kịp nhịp độ phát triển của xã hội.

Trong 5 yếu tố trên yếu tố xã hội, yếu tố chính trị là yếu tố xuất phát, là mục đích chính trị của quản lý; còn tổ chức, quyền uy, thông tin là 3 yếu tố biện pháp kỹ thuật và nghệ thuật quản lý.

*** Khái niệm về quản lý nhà nước [15]**

Trong hệ thống các chủ thể quản lý xã hội Nhà nước là chủ thể duy nhất quản lý xã hội toàn dân, toàn diện bằng pháp luật. Cụ thể như sau:

-Nhà nước quản lý toàn dân là nhà nước quản lý toàn bộ những người sống và làm việc trên lãnh thổ quốc gia, bao gồm công dân và những người không phải là công dân.

Nhà nước quản lý toàn diện là nhà nước quản lý toàn bộ các lĩnh vực của đời sống xã hội theo nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ. Nhà nước quản lý toàn bộ các lĩnh vực đời sống xã hội có nghĩa là các cơ quan quản lý điều chỉnh mọi khía cạnh hoạt động của xã hội trên cơ sở pháp luật quy định.

-Nhà nước quản lý bằng pháp luật là nhà nước lấy pháp luật làm công cụ xử lý các hành vi vi phạm pháp luật theo luật định một cách nghiêm minh.

Vậy Quản lý nhà nước là dạng quản lý xã hội mang tính quyền lực nhà nước, được sử dụng quyền lực nhà nước để điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của con người để duy trì, phát triển các mối quan hệ xã hội, trật tự pháp luật nhằm thực hiện chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước.

Quản lý xã hội là thực hiện các chức năng tổ chức nhằm tạo những điều kiện cần thiết để đạt những mục đích đề ra trong quá trình hoạt động chung của con người trong xã hội. Vì vậy, từ khi xuất hiện nhà nước, quản lý xã hội được nhà nước đảm nhận. Nhưng, quản lý xã hội không chỉ do nhà nước với tư cách là một tổ chức chính trị đặc biệt thực hiện, mà còn do tất cả các bộ phận khác cấu thành hệ thống chính trị thực hiện như: các chính đảng, tổ chức xã hội... Ở góc độ hoạt động kinh tế, văn hoá - xã hội, chủ thể quản lý xã hội còn là gia đình, các tổ chức tư nhân.

Quản lý nhà nước là các công việc của nhà nước, được thực hiện bởi tất cả các cơ quan nhà nước; cũng có khi do nhân dân trực tiếp thực hiện bằng hình thức bỏ phiếu hoặc do các tổ chức xã hội, các cơ quan xã hội thực hiện nếu được nhà nước giao quyền thực hiện chức năng nhà nước. Quản lý nhà nước thực chất là sự quản lý có tính chất nhà nước, do nhà nước thực hiện thông qua bộ máy nhà nước trên cơ sở quyền lực nhà nước nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của Chính phủ là hệ thống cơ quan được thành lập để chuyên thực hiện hoạt động quản lý nhà nước.

*** Khái niệm về quản lý hành chính nhà nước [15]**

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động hành chính của cơ quan thực thi quyền lực nhà nước (quyền hành pháp) để quản lý, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội theo quy định của pháp luật, đó là Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp. Tuy hệ thống các cơ quan: quyền lực, xét xử và kiểm sát thực hiện quyền lập pháp và tư pháp không thuộc hệ thống quản lý hành chính nhà nước nhưng trong cơ chế vận hành của nó cũng có công tác hành chính như chế độ

công vụ, công tác tổ chức cán bộ... và phần công tác này cũng phải tuân thủ những quy định thống nhất của nền hành chính nhà nước. Quyền hành pháp có 2 nội dung: -Một là lập quy được thực hiện bằng việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn thực hiện pháp luật.

-Hai là quản lý hành chính nhà nước tức là tổ chức, điều hành, phối hợp các hoạt động kinh tế - xã hội để đưa luật pháp vào đời sống xã hội.

Các cơ quan hành chính nhà nước thực thi quyền hành pháp, không có quyền lập pháp và tư pháp nhưng góp phần quan trọng vào quá trình lập pháp và tư pháp. Như vậy, tổ chức và hoạt động hành chính có phạm vi rộng hơn việc thực thi quyền hành pháp.

Nhà nước quản lý đất nước bằng pháp luật chứ không chỉ bằng đạo lý. Pháp luật là thể chế hoá đường lối chủ trương của Đảng, thể hiện ý chí của nhân dân, phải được thực hiện thống nhất trong cả nước; tuân theo pháp luật là chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng.

Như vậy, có thể hiểu: *Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, đó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực pháp luật nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người để duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật nhằm thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ tổ quốc xã hội chủ nghĩa, do các cơ quan trong hệ thống quản lý hành chính từ Chính phủ Trung ương xuống Ủy ban nhân dân các cấp ở địa phương tiến hành.* Từ khái niệm về quản lý hành chính nhà nước như trên, chúng ta thấy quản lý hành chính có 3 nội dung sau:

Quản lý hành chính nhà nước là sự hoạt động thực thi quyền hành pháp: Hành pháp là một trong ba quyền của quyền lực nhà nước thống nhất mang tính quyền lực chính trị. Chính phủ với tư cách là cơ quan hành pháp cao nhất (cơ quan chấp hành của

Quốc hội) thực hiện quyền hành pháp cao nhất đối với toàn dân, toàn xã hội. Nhưng, Chính phủ thực hiện chức năng của mình thông qua hệ thống thể chế hành chính của nền hành chính nhà nước cao nhất. Hành pháp là quyền lực chính trị; quản lý hành chính nhà nước là thực thi quyền hành pháp, nó phục tùng và phục vụ quyền hành pháp nhưng bản thân nó không phải là quyền lực chính trị.

Quản lý hành chính là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh: Trong

quản lý hành chính nhà nước, chức năng tổ chức là quan trọng nhất vì không có tổ chức thì không thể quản lý được. Nhà nước phải tổ chức như thế nào để mọi người đều có vị trí tích cực đối với xã hội, góp phần tạo ra lợi ích cho xã hội. Điều chỉnh là quy định về mặt pháp lý thể hiện bằng các quyết định quản lý về quy tắc, tiêu chuẩn, biện pháp... nhằm tạo ra sự phù hợp giữa chủ thể và khách thể quản lý, tạo sự cân bằng, cân đối giữa các mặt hoạt động của quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người.

Quản lý hành chính nhà nước là sự tác động bằng quyền lực nhà nước: Sự tác động bằng quyền lực nhà nước là sự tác động bằng pháp luật theo nguyên tắc pháp chế. Quyền lực nhà nước mang tính mệnh lệnh đơn phương và tính tổ chức rất cao. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật.

1.1.1.2. Bản chất quản lý hành chính nhà nước

Bản chất của quản lý hành chính nhà nước là hoạt động chấp hành và điều hành.

Điều hành là việc chỉ đạo trực tiếp đối tượng bị quản lý. Trong hoạt động điều hành, cơ quan quản lý có thể dùng những hình thức tác động trực tiếp và những hình thức ít mang tính pháp lý. Chấp hành thể hiện ở việc thực thi trên thực tế các luật và các văn bản mang tính luật của nhà nước.

1.1.1. 3. Đặc điểm của quản lý hành chính nhà nước [9], [15]

Quản lý hành chính nhà nước mang những đặc điểm chủ yếu sau:

Quản lý hành chính nhà nước mang tính quyền lực, tính tổ chức và tính mệnh lệnh đơn phương của nhà nước: Khách thể quản lý phải phục tùng chủ thể quản lý một cách nghiêm túc; nếu không, phải truy cứu trách nhiệm và xử lý theo pháp luật một cách nghiêm minh, bình đẳng.

Quản lý hành chính nhà nước có mục tiêu chiến lược, có chương trình và có kế hoạch để thực hiện mục tiêu: Đặc điểm này đòi hỏi công tác quản lý nhà nước phải có chương trình, kế hoạch dài hạn, trung hạn và hàng năm; có chỉ tiêu và biện pháp cụ thể để thực hiện các chỉ tiêu.

Quản lý hành chính nhà nước có tính chủ động, tính sáng tạo và linh hoạt cao: Tính chủ động, sáng tạo thể hiện ở hoạt động xây dựng các văn bản pháp quy hành chính điều chỉnh các hoạt động quản lý, điều chỉnh những quan hệ mới phát sinh chưa ổn định và chưa được luật điều chỉnh. Nó được quy định bởi chính bản thân sự phức tạp, phong phú đa dạng của khách thể quản lý. Những khách thể đó là mọi mặt của đời sống xã hội luôn biến động và phát triển, đòi hỏi phải ứng phó nhanh nhạy kịp thời, vận dụng sáng tạo pháp luật, tìm kiếm biện pháp giải quyết mọi tình huống phát sinh một cách có hiệu quả.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động mang tính dưới luật: Tính dưới luật thể hiện ở chỗ bản thân hoạt động quản lý là hoạt động chấp hành pháp luật và điều hành trên cơ sở luật. Các quyết định ban hành trong hoạt động quản lý nhà nước phải phù hợp với pháp luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên, nếu mâu thuẫn sẽ bị đình chỉ và bãi bỏ.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động được đảm bảo về phương diện tổ chức bộ máy và cơ sở vật chất mà trước hết là bộ máy cơ quan hành chính: Đây là hệ thống nhiều về số lượng cơ quan cũng như số lượng biên chế, phức tạp về tổ chức, cơ cấu và rất đa dạng về chức năng, nhiệm vụ cũng như hình thức, phương pháp hoạt động. Đặc điểm này thể hiện tiềm năng to lớn của quản lý hành chính nhà nước song cũng làm phát sinh những ảnh hưởng tiêu cực do bộ máy quá công kềnh. Đồng thời, hoạt động quản lý hành chính nhà nước được đảm bảo về nguồn lực và phương tiện tài chính dồi dào cũng như các tài sản khác (nhà xưởng, thiết bị, máy móc...).

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động mang tính kinh tế: Hoạt động kinh tế là chức năng quan trọng của bất kỳ nhà nước. Mọi nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính của mình cũng là nhằm phục vụ nền kinh tế đó, nên có thể nói quản lý hành chính nhà nước mang tính kinh tế.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động mang tính chính trị rõ rệt: Nhà nước là một tổ chức chính trị thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và ý chí đó được các cơ quan nhà nước đưa vào cuộc sống. Khi bộ máy nhà nước hoạt động, quản lý hành chính nhà nước là những kênh thực hiện quyền lực nhà nước. Vì vậy, khi giải quyết bất cứ vấn đề nào trong công tác quản lý hành chính luôn luôn phải tính đến nhiệm vụ và mục tiêu chính trị.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động có tính chuyên nghiệp, liên tục: Tính chuyên nghiệp đòi hỏi cán bộ quản lý không chỉ cần có kiến thức và lý luận quản lý hành chính nhà nước mà còn phải vững vàng về mặt pháp lý, hiểu biết về bộ máy nhà nước, có kinh nghiệm thực tiễn và đòi hỏi phải có kiến thức chuyên môn nghiệp vụ về ngành, về lĩnh vực khoa học kỹ thuật hoặc sản xuất mà mình đảm nhiệm. Tính liên tục đòi hỏi hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải được tiến hành thường xuyên liên tục không bị gián đoạn.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động có tính thứ bậc chặt chẽ: Quản lý hành chính nhà nước là hệ thống thông suốt từ trên xuống dưới, cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên (khác với các cơ quan dân cử hay hệ thống cơ quan xét xử).

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động không mang tính vụ lợi:

Quản lý hành chính nhà nước có nhiệm vụ là phục vụ lợi ích công và lợi ích của công dân nên không được đòi hỏi người được phục vụ phải trả thù lao, không được theo đuổi mục tiêu doanh lợi nên hơn bất cứ tổ chức nào trong xã hội, nó phải mang tính chất vô tư, công tâm, trong sạch, liêm khiết nhất.

1.1.1.4. Chức năng của quản lý hành chính nhà nước

Theo Hoàng Anh Đức (1995), quản lý hành chính nhà nước có một số chức năng cơ bản như sau:

Chức năng dự báo: là sự phán đoán trước trên cơ sở thông tin chính xác và kết luận khoa học về khả năng phát triển, thiếu nó không thể xác định trạng thái tương lai của xã hội vì thế nó có ý nghĩa đặc biệt để thực hiện tốt các chức năng quản lý khác.

Chức năng kế hoạch hóa: là xác định mục tiêu nhiệm vụ cụ thể về tỷ lệ, tốc độ, phương hướng và chỉ tiêu về ~số lượng, chất lượng cụ thể.

Chức năng tổ chức: là hoạt tạo lập hệ thống quản lý và bị quản lý. Tổ chức là hoạt động thành lập, giải thể, hợp nhất, phân định chức năng, nhiệm vụ, xác định các quan hệ qua lại, lựa chọn sắp xếp cá nhân bộ.

Chức năng điều chỉnh: là chức năng có mục đích thiết lập chế độ cho hoạt động nào đó mà không tác động trực tiếp đến nội dung hoạt động, nó được thực hiện bằng việc ban hành các văn bản pháp quy.

Chức năng lãnh đạo: là chức năng định hướng cho hoạt động quản lý, xác định cách xử sự của các đối tượng bị quản lý thông qua hình thức ban hành các chủ trương đường lối có tính chất chiến lược.

Chức năng điều hành: là hoạt động chỉ đạo trực tiếp hành vi của đối tượng bị quản lý thông qua việc ban hành các quyết định cá biệt, cụ thể có tính chất tác nghiệp. Đây là chức năng đặc trưng của các chủ thể quản lý cấp "vĩ mô".

Chức năng phối hợp (còn gọi là chức năng điều hoà): là sự phối hợp các hoạt

động riêng rẽ của từng người, cơ quan, tổ chức thừa hành để thực hiện các nhiệm vụ chung. Trong điều kiện khoa học kỹ thuật phát triển, quá trình chuyên môn hoá sâu sắc, nhiều quá trình diễn ra đồng thời với xu hướng ngày càng xuất hiện nhiều vấn đề phải giải quyết theo quan điểm tổng thể thì hoạt động điều hoà phối hợp càng có ý nghĩa quan trọng.

Chức năng kiểm tra: là chức năng quản lý có ý nghĩa xác định xem thực tế hoạt động của đối tượng bị quản lý phù hợp hay không phù hợp với trạng thái định trước. Nó cho phép phát hiện và loại bỏ các lệch lạc có thể có của đối tượng bị quản lý hoặc chỉnh lý lại các quyết định đã ban hành trước đây cho phù hợp với thực tế và yêu cầu của nhiệm vụ quản lý.

Các chức năng quản lý nằm trong một hệ thống thống nhất liên quan chặt chẽ với nhau. Chức năng này có thể là khách thể của một chức năng khác và ngược lại. Ví dụ: điều chỉnh công tác tổ chức, kiểm tra công việc dự báo - điều hành, điều hoà phối hợp hoạt động kế hoạch.

1.1.2. Một số vấn đề cơ bản trong quản lý hành chính nhà nước Việt Nam

1.1.2.1. Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước Việt Nam

Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước là những tư tưởng chỉ đạo, làm nền tảng cho tổ chức và hoạt động quản lý hành chính nhà nước Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước Việt Nam có các đặc điểm sau:

Nguyên tắc quản lý hành-chính nước mang tính pháp lý vì các nguyên tắc này thường được chỉ ra trong các nghị quyết của Đảng, được ghi nhận trong các văn bản của các cơ quan quản lý nhà nước; chúng còn được ghi nhận trong văn bản của các tổ chức xã hội khi được giao quyền hạn quản lý nhà nước hoặc tham gia quản lý nhà nước. - Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước mang tính khách quan khoa học bởi vì chúng được xây dựng, được rút ra từ thực tế cuộc sống trên cơ sở nghiên cứu một cách sâu sắc các quy luật phát triển khách quan, cơ bản của đời sống xã hội.

-Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước mang tính chủ quan bởi vì chúng là tư tưởng, chúng được con người xây dựng nên, được rút ra từ thực tế cuộc sống nhờ có con người thông qua bộ óc con người.

- Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước có tính ổn định cao bởi chúng phản ánh những nguyên lý cơ bản nhất của các quy luật cơ bản nhất của thực tiễn quản lý mà bản thân quy luật này mang tính ổn định. Tuy vậy, chúng không phải là bất biến bởi vì cuộc sống luôn luôn phát triển cùng với các quy luật đó.

Theo Hoàng Anh Đức (1995), trong quản lý hành chính Nhà nước Việt Nam có 9 nguyên tắc cơ bản sau:

a) Nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với Nhà nước.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là sự lãnh đạo chính trị. Đảng đề ra đường lối chính trị (cương lĩnh chiến lược), những chủ trương phương hướng lớn, những vấn đề quan trọng về tổ chức bộ máy và thông qua Nhà nước chúng được thể chế hoá thành pháp luật.

Trước hết, Đảng lãnh đạo quản lý nhà nước bằng nghị quyết của các cơ quan của Đảng ở các cấp; trong đó vạch ra đường lối, chủ trương chính sách, nhiệm vụ cho quản lý nhà nước, cho các mắt xích khác nhau của bộ máy quản lý.

Đảng còn lãnh đạo Nhà nước thông qua công tác cán bộ. Đảng kiểm tra thực hiện đường lối đào tạo cán bộ, giới thiệu những Đảng viên và người ngoài Đảng có đủ năng lực phẩm chất vào làm việc trong các cơ quan nhà nước trên cơ sở tôn trọng các thể chế của Nhà nước về tuyển dụng, bổ nhiệm và miễn nhiệm cán bộ. Đảng lãnh đạo bằng công tác thuyết phục, giáo dục và bằng sự gương mẫu của cán bộ, Đảng viên. Đảng hoạt động trong khuôn khổ pháp luật và theo đúng pháp luật.

Ở nước ta, nguyên tắc Đảng cộng sản lãnh đạo Nhà nước và xã hội là nguyên tắc hiến định. Điều 4, Hiến pháp 1992 ghi rõ: *"Đảng cộng sản Việt Nam - đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội"*.

b) Nguyên tắc tập trung dân chủ

Nguyên tắc tập trung dân chủ không chỉ áp dụng cho quan hệ cấp trên với cấp dưới mà còn áp dụng cho mỗi cấp trong cơ cấu tổ chức, cũng như trong cơ chế hoạt động của nó. Nội dung của nguyên tắc tập trung dân chủ thể hiện ở các điểm chủ yếu sau:

Về mặt tổ chức, quyền lực nhà nước tập trung thống nhất vào nhân dân và nhân dân là quyền lực tối cao của chủ thể nhà nước. Quyền lực ấy được nhân dân thực hiện một cách trực tiếp hoặc thông qua bộ máy nhà nước mà cơ quan cao nhất thực hiện quyền lực nhà nước là Quốc hội, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Các cơ quan nhà nước khác đều bắt nguồn từ Quốc hội, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội hoặc đều chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội. Ở địa phương, quyền lực này được tập trung vào Hội đồng nhân dân các cấp.

Về mặt hoạt động, cơ quan nhà nước ở trung ương và cơ quan nhà nước cấp trên quyết định những vấn đề cơ bản, quan trọng về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Các cơ quan nhà nước ở địa phương và các cơ quan cấp dưới phải phục tùng cơ quan nhà nước trung ương và các cơ quan cấp trên. Trong phạm vi thẩm quyền, các cơ quan nhà nước địa phương và các cơ quan nhà nước cấp dưới tự quyết định và chịu trách nhiệm về những vấn đề của địa phương. Các cơ quan nhà nước ở trung ương và các cơ quan cấp trên phải tạo điều kiện cho cơ quan ở địa phương và cấp dưới phát huy quyền chủ động, sáng tạo góp phần vào sự nghiệp chung của cả nước.

Nguyên tắc tập trung dân chủ còn đòi hỏi cấp trên phải thường xuyên kiểm tra cấp dưới trong việc thực hiện các quyết định và chỉ thị của cơ quan cấp trên, thực hiện chế độ thông tin, báo cáo thường xuyên giữa cấp trên và cấp dưới; phải bảo đảm kỷ luật nghiêm minh trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Nguyên tắc tập trung dân chủ có nội dung chủ yếu như trên nhưng khi thực hiện phải vận dụng linh hoạt, tùy tình hình thực tế và điều kiện ở mỗi địa phương mà thay đổi cho phù hợp.

Như vậy nghệ thuật của việc vận dụng nguyên tắc tập trung dân chủ là tìm tỷ lệ kết hợp tối ưu của hai mặt tập trung và dân chủ trong tổ chức và hoạt động của từng lĩnh vực từng ngành cụ thể trong từng giai đoạn, từng hoàn cảnh, thậm chí là từng vấn đề cụ thể.

Nguyên tắc này được xác lập trong Điều 6, Hiến pháp 1992: *"Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ"*.

c) Nguyên tắc thu hút nhân dân tham gia quản lý nhà nước

Nguyên tắc này thể hiện bản chất của bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa là của nhân dân, do dân và vì nhân dân. Thực hiện nguyên tắc đảm bảo sự tham gia đông đảo của nhân dân lao động vào quản lý nhà nước không những tạo ra khả năng phát huy sức lực và trí tuệ của nhân dân mà còn là một trong những phương pháp tốt để ngăn chặn tệ nạn quan liêu, thói cửa quyền trong bộ máy nhà nước.

Nguyên tắc đảm bảo quyền tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước ở nước ta là nguyên tắc hiến định. Điều 53, Hiến pháp 1992 ghi rõ: *"Công dân có quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiên nghị và các cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân"*.

Nhân dân chính là người tạo lập ra bộ máy nhà nước thông qua việc bầu các đại diện của mình vào các cơ quan quyền lực nhà nước. Nhân dân tham gia quản lý nhà nước dưới các hình thức như: trực tiếp bỏ phiếu quyết định các vấn đề trọng đại của địa phương, trực tiếp làm việc với cơ quan nhà nước, tham gia thảo luận các dự án pháp luật; giám sát hoạt động của các đại biểu do mình bầu ra, các nhân viên, các cơ quan nhà nước. Nhân dân còn tham gia quản lý nhà nước thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các hội tự nguyện, các cơ quan, các tổ chức kinh tế tập thể.

d) Nguyên tắc pháp chế

Pháp chế xã hội chủ nghĩa là việc đòi hỏi các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân phải tuân thủ pháp luật một cách triệt để và chính xác. Như vậy, pháp chế xã hội chủ nghĩa là nguyên tắc tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước, của các tổ chức xã hội và các đoàn thể quần chúng; là nguyên tắc xử sự của công dân và các chủ thể khác trong xã hội.

Điều 12, Hiến pháp 1992 quy định: *"Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa..."*

Để đảm bảo pháp chế trong quản lý nhà nước, những hoạt động đảm bảo pháp chế trở thành chức năng quan trọng của mọi cơ quan quản lý trong bộ máy nhà nước và ngay trong hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước cũng có những cơ quan chuyên thực hiện chức năng này.

e) Nguyên tắc Kế hoạch hóa

Kế hoạch hoá là việc đưa các hoạt động trong quản lý thành kế hoạch. Chỉ khi các hoạt động quản lý được lập thành kế hoạch thì mới tránh được sự tùy tiện trong quản lý. Trong quản lý nhà nước, kế hoạch hoá là nguyên tắc cơ bản và cũng là đặc trưng của quản lý nhà nước xã hội chủ nghĩa, thể hiện ở chỗ: tất cả các cơ quan quản lý nhà nước đều tham gia vào quá trình xây dựng kế hoạch ở các cấp; hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước nhằm thực hiện kế hoạch hoá việc phát triển kinh tế - xã hội.

h) Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ

Nhà nước ta là một thể thống nhất. Bộ máy nhà nước được tổ chức và hoạt động theo 4 cấp hành chính và theo quy định là cấp dưới phải phục tùng cấp trên, địa phương phải phục tùng trung ương; đó là quản lý theo lãnh thổ của chính quyền địa phương. Các đơn vị thuộc các ngành kinh tế, kỹ thuật đều nằm trên một địa bàn lãnh thổ nhất định. Đơn vị đó phải chịu sự quản lý của ngành (bộ), đồng thời đơn vị đó cũng phải chịu sự quản lý theo lãnh thổ của chính quyền địa phương trên một số mặt theo chế độ quy định. Hai mặt đó tạo thành một sự thống nhất giữa cơ cấu kinh tế ngành với cơ cấu kinh tế lãnh thổ trong một cơ cấu kinh tế chung. Vì vậy, phải kết hợp quản lý theo ngành và theo vùng lãnh thổ.

Quản lý theo ngành và lãnh thổ phải có sự kết hợp chặt chẽ. Quản lý theo ngành mà tách rời yếu tố lãnh thổ sẽ hàm chứa nguy cơ phá vỡ sự thống nhất của các quan hệ kinh tế trên lãnh thổ, sử dụng đồng bộ nguồn nhân lực, tài nguyên thiên nhiên, năng lượng tại chỗ, làm phát triển xu hướng tập trung, quan liêu, cục bộ và khép kín trong ngành. Quản lý theo lãnh thổ mà tách rời yếu tố ngành sẽ dẫn đến cục bộ địa phương, phá vỡ tính hệ thống từ trung ương xuống địa phương của các ngành.

i) Nguyên tắc kết hợp quản lý theo quan hệ trực tuyến với chức năng trên cơ sở trực tuyến

Tổ chức cơ quan hay hệ thống cơ quan theo nguyên tắc trực tuyến có nghĩa là mỗi cơ quan cấp dưới chỉ có một cơ quan cấp trên có thẩm quyền ra lệnh cho nó về mọi vấn đề để thực hiện mọi chức năng quản lý. Ở đây không có sự phân công lao động giữa những chủ thể quản lý trong việc lãnh đạo một đối tượng bị quản lý.

Tổ chức quản lý theo nguyên tắc chức năng có nghĩa là mỗi chức năng hay một nhóm chức năng quản lý một đối tượng bị quản lý được giao cho một cơ quan chuyên môn cấp trên của đối tượng đó thực hiện. Như vậy một đối tượng bị quản lý sẽ đồng thời trực thuộc nhiều các cơ quan chức năng cấp trên.

Nguyên tắc trực tuyến đơn giản, quan hệ trách nhiệm giữa cấp trên và cấp dưới rõ ràng, dễ dàng đảm bảo tính tổng thể đồng bộ trong quản lý. Nguyên tắc chức năng trong tổ chức hệ thống quản lý có ưu thế là có điều kiện tăng cường tính chuyên môn hoá trong quản lý, bảo đảm thực hiện có chất lượng từng chức năng quản lý riêng biệt. Song, tổ chức theo nguyên tắc chức năng làm phát sinh tình trạng một số đối tượng bị quản lý đồng thời trực thuộc nhiều quyền lực cấp trên, dễ nảy sinh mâu thuẫn trong quyết định của các cơ quan cấp trên đó trong việc chỉ đạo cùng một đối tượng bị quản lý vì thiếu sự phối hợp hoặc quan điểm cục bộ ngành, từ đó dễ gây cản trở cho hoạt động của đối tượng bị quản lý; chế độ, trách nhiệm không rõ ràng. Trong thời đại hiện nay, khối lượng chung của hoạt động quản lý tăng nhanh, đồng thời với việc phức tạp hoá của các mối quan hệ quản lý nên việc tăng cường nguyên tắc chức năng nhằm bảo đảm chuyên môn hoá cao trong quản lý là cần thiết. Tuy vậy, vai trò quyết định vẫn thuộc về các cơ quan, bộ phận cấu thành theo nguyên tắc trực tuyến. Sở dĩ như vậy là vì:

-Các cơ quan chức năng (ví dụ Ủy ban nhà nước) cũng như các cơ quan quản lý ngành (ví dụ các Bộ) đều trực thuộc một trung tâm quản lý trực tuyến cơ bản (ví dụ Chính phủ).

Các cơ quan quản lý ngành và các tổ chức quản lý chức năng (vụ, cục, ban) đều trực thuộc Bộ trưởng, Thứ trưởng, tức là những người lãnh đạo trực tuyến.

Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban nhà nước cũng là người lãnh đạo trực tuyến đối với các đơn vị, tổ chức cơ sở trực thuộc mà ở đây các cơ quan chức năng của Bộ chỉ đóng vai trò giúp Bộ trưởng chỉ đạo kiểm tra giám sát các cơ quan, đơn vị do Bộ quản lý.

k) Nguyên tắc kết hợp chế độ tập thể lãnh đạo với chế độ thủ trưởng

Tổ chức cơ quan theo nguyên tắc tập thể lãnh đạo tức là bản thân cơ quan đó hoặc đứng đầu các cơ quan đó là một hội đồng, một uỷ ban hoặc một ban.

Chế độ tập thể lãnh đạo tạo khả năng đưa vào bộ phận lãnh đạo cơ quan thành viên là đại biểu của nhiều tổ chức, của nhiều tầng lớp, của các cấp, của các ngành khác nhau mở rộng cơ sở xã hội của cơ quan nhà nước làm tăng khả năng nắm bắt và hiểu thêm các quá trình khác nhau, dư luận xã hội, nhu cầu của các tầng lớp nhân dân... tạo điều kiện để thảo luận một cách đầy đủ, sâu sắc mọi khía cạnh của vấn đề, đảm bảo dân chủ trước khi quyết định, tránh bệnh quan liêu, lạm dụng quyền lực. Quyết định được thông qua theo đa số nhưng những thành viên thuộc thiểu số vẫn có quyền bảo lưu, đề xuất lên cấp trên ý kiến của mình.

Tổ chức theo chế độ tập thể bảo lãnh dễ làm nảy sinh tình trạng thiếu trách nhiệm của từng thành viên với góc độ cá nhân đối với quyết định đã thông qua.

Tổ chức cơ quan theo chế độ thủ trưởng lãnh đạo tức là đứng đầu cơ quan là một người lãnh đạo.

Chế độ thủ trưởng lãnh đạo có ưu thế là ra quyết định nhanh, đảm bảo tính kịp thời của quản lý, trách nhiệm đối với quyết định đã ban hành rõ ràng. Điều đó đòi hỏi người thủ trưởng phải thực sự có năng lực, am hiểu và nắm chắc mọi việc thuộc phạm vi thẩm quyền, quyết đoán, năng động và dám chịu trách nhiệm

Tổ chức theo chế độ thủ trưởng lãnh đạo dễ làm nảy sinh khả năng xem xét vấn đề không toàn diện, thiếu sâu sắc, ra những quyết định vội vàng, phiến diện chủ quan, đôi khi cả lạm quyền.

Vì cả hai hình thức đều có những mặt ưu điểm và hạn chế nên phải kết hợp chúng thật hợp lý. Nội dung của nguyên tắc kết hợp 2 hình thức đã được Lênin chỉ rõ: *"Nếu chế độ tập thể lãnh đạo còn cần thiết trong việc thảo luận các vấn đề cơ bản thì cũng cần có chế độ trách nhiệm cá nhân và cá nhân điều khiển để tránh hiện tượng lè mề và hiện tượng trốn tránh trách nhiệm"*.

1) Nguyên tắc phân định chức năng và quyền hạn

Nguyên tắc này đòi hỏi phải phân định rõ thẩm quyền mỗi cơ quan, mỗi cán bộ và quan hệ qua lại giữa các chủ thể đó với nhau. Việc tổ chức sắp xếp bộ máy quản lý phải căn cứ vào nhiệm vụ, chức năng quản lý, nhưng khi đã giao cho một cơ quan, một cán bộ thực hiện nhiệm vụ, chức năng nào đó thì phải trao cho họ quyền hạn bởi đó là phương tiện thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Đi đôi với vấn đề này phải lựa chọn và bố trí cán bộ đủ khả năng thực hiện chức năng và quyền hạn của cơ quan đó, nghĩa là phải đủ số lượng cán bộ cần thiết, có kiến thức chuyên môn, có kinh nghiệm thực tế. Liên quan với nguyên tắc trên là nguyên tắc trách nhiệm của cơ quan và người có thẩm quyền. Nguyên tắc này đòi hỏi khi thông qua quyết định quản lý phải xác định rõ ai là người chịu trách nhiệm trong việc thực hiện nó.

Trong 9 nguyên tắc cơ bản của quản lý hành chính Nhà nước Việt Nam đã nêu trên đây thì 5 nguyên tắc đầu là các nguyên tắc chính trị - xã hội, 4 nguyên tắc sau là các nguyên tắc kỹ thuật.

1.1.2.2. Nội dung quản lý hành chính nhà nước Việt Nam

Các cơ quan hành chính nhà nước hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền, có cơ cấu tổ chức và đội ngũ công chức, viên chức thực hiện chức năng hành pháp và quản lý hành chính nhà nước về các lĩnh vực và các mặt công tác do Đảng và Nhà nước đề ra, gồm 9 lĩnh vực sau [15]:

-Quản lý hành chính nhà nước về kinh tế, văn hoá - xã hội: cơ quan hành chính các cấp căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình ban hành các văn bản tổ chức, quản lý, điều hành để thực hiện thắng lợi đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đã đề ra;

-Quản lý hành chính nhà nước về an ninh, quốc phòng;

-Quản lý hành chính nhà nước về tài chính, ngân sách nhà nước, kế toán, kiểm toán, chứng khoán;

Quản lý hành chính nhà nước về các vấn đề xã hội;

Quản lý hành chính nhà nước về đối ngoại;

Quản lý hành chính nhà nước về phát triển các nguồn nhân lực;

Quản lý hành chính nhà nước về tổ chức bộ máy hành chính;

-Quản lý hành chính nhà nước về thực hiện chính sách dân tộc, tôn giáo, tín ngưỡng;

-Quản lý hành chính nhà nước về phát triển công nghệ tin học trong quản lý hành chính nhà nước.

1.1.2.3. Công cụ quản lý hành chính nhà nước Việt Nam

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn mà Nhà nước đã giao, các cơ quan hành chính nhà nước dùng 5 công cụ chủ yếu sau [15] :

Công sở: Công sở là trụ sở cơ quan, là nơi làm việc của cơ quan; là nơi viên chức lãnh đạo, công chức và nhân viên thực thi công vụ, ban hành các quyết định hành chính và tổ chức thực hiện các quyết định hành chính; là nơi giao tiếp, đối nội, đối ngoại...

Công vụ: Công vụ là một dạng lao động xã hội của những người làm việc trong công sở nhà nước. Công vụ được xác định từ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước. Có 3 loại công vụ là lãnh đạo, chuyên gia và giúp việc. Số lượng công vụ được xác định từ số lượng nhiệm vụ và theo nguyên tắc một nhiệm vụ chỉ giao cho một người nhưng một người có thể đảm nhiệm nhiều chức vụ.

Công chức: Công chức là người thực hiện công vụ nhà nước, được hưởng lương và phụ cấp theo công việc được giao từ ngân sách nhà nước.

Công sản: Công sản là vốn và các điều kiện, phương tiện để hoạt động.

Quyết định hành chính: Quyết định hành chính nhà nước là sự biểu thị ý chí của Nhà nước, là kết quả thực hiện quyền hành pháp, mang tính mệnh lệnh đơn phương của quyền lực nhà nước.

1.1.2.4. Hình thức quản lý hành chính nhà nước Việt Nam

Hiện nay trong quản lý hành chính nhà nước có 3 hình thức sau [15]: ***Ban hành văn bản pháp quy và các văn bản hành chính:*** Các cơ quan quản lý hành chính và viên chức lãnh đạo trong hoạt động lãnh đạo, quản lý đều ra các quyết định thể hiện bằng chữ viết, lời nói, dấu hiệu hoặc ký hiệu.

Văn bản là phương tiện thông tin, thể hiện nội dung các quy phạm pháp luật được ghi thành chữ viết, giúp cho khách thể quản lý căn cứ vào đó mà thực hiện. Đồng thời, đó cũng là tiêu chí để cơ quan và viên chức lãnh đạo kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ của khách thể và tùy theo đó mà truy cứu trách nhiệm, xử lý theo pháp luật khi khách thể vi phạm văn bản quản lý.

Hình thức hội nghị: Hội nghị là hình thức tập thể lãnh đạo ra quyết định bao gồm: đại hội, hội nghị, hội báo, trao đổi nhỏ (hội ý)... Đây là hình thức làm việc tập thể, sau khi bàn công việc tập thể sẽ ra nghị quyết hội nghị, các nghị quyết đó sẽ trở thành văn bản pháp quy. Trong hoạt động quản lý hành chính, hội nghị là hình thức cần thiết và quan trọng. Do đó, việc tổ chức chủ trì hội nghị phải khoa học để đỡ tốn thời gian và thu được hiệu quả cao.

Hình thức thông tin, điều hành bằng các phương tiện kỹ thuật hiện đại: Ngày nay, khi khoa học kỹ thuật đang ngày càng thể hiện vai trò to lớn trong cuộc sống thì các phương tiện thông tin như: điện thoại, ghi âm, ghi hình, vô tuyến truyền hình trong quản lý, máy vi tính đang trở thành những phương tiện phổ thông giúp cho các chủ thể quản lý thực hiện có hiệu quả công tác quản lý hành chính.

1.1.2.5. Phương pháp quản lý hành chính nhà nước Việt Nam

Phương pháp quản lý hành chính và các cách thức (biện pháp) điều hành để bảo đảm việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của cơ quan và viên chức lãnh đạo trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước [15]

Trong quản lý điều hành, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước sử dụng rất nhiều phương pháp; nhưng không phải tất cả các phương pháp ấy đều là phương pháp quản lý nhà nước. Có thể phân các phương pháp đó hành 2 nhóm:

* ***Nhóm thứ nhất:*** bao gồm các phương pháp của các khoa học khác được cơ quan hành chính sử dụng trong công tác quản lý của mình, như:

Phương pháp kế hoạch hoá;
Phương pháp thống kê;
Phương pháp toán học;
Phương pháp tâm lý xã hội học;
Phương pháp sinh lý học.

* **Nhóm thứ hai:** bao gồm các phương pháp của bản thân quản lý nhà nước:
- Phương pháp giáo dục tư tưởng, đạo đức (còn gọi là phương pháp tuyên truyền, giáo dục);

Phương pháp tổ chức (còn gọi là biện pháp tổ chức);
Phương pháp kinh tế;
Phương pháp hành chính.

Theo quan điểm của Đảng và Nhà nước ta hiện nay, trong 4 phương pháp của nhóm thứ hai này thì phương pháp giáo dục tư tưởng, đạo đức được coi trọng hàng đầu, đòi hỏi phải được sử dụng thường xuyên, liên tục và nghiêm túc; phương pháp tổ chức là hết sức quan trọng và có tính cấp bách; phương pháp kinh tế là cơ bản, là động lực thúc đẩy mọi hoạt động quản lý nhà nước; phương pháp hành chính là rất cần thiết và khẩn trương nhưng phải được sử dụng một cách đúng đắn.

1.2. ĐẠI CƯƠNG VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

1.2.1. Khái niệm quản lý nhà nước về đất đai

Các quan hệ đất đai là các quan hệ xã hội trong lĩnh vực kinh tế, bao gồm: quan hệ về sở hữu đất đai, quan hệ về sử dụng đất đai, quan hệ về phân phối các sản phẩm do sử dụng đất mà có...

Bộ luật Dân sự quy định "*Quyền sở hữu bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật*". Từ khi Luật đất đai thừa nhận quyền sử dụng đất là một loại tài sản dân sự đặc biệt (1993) thì quyền sở hữu đất đai thực chất cũng là quyền sở hữu một loại tài sản dân sự đặc biệt. Vì vậy khi nghiên cứu về quan hệ đất đai, ta thấy có các quyền năng của sở hữu nhà nước về đất đai bao gồm: quyền chiếm hữu đất đai, quyền sử dụng đất đai, quyền định đoạt đất đai. Các quyền năng này được Nhà nước thực hiện trực tiếp bằng việc xác lập các chế độ pháp lý về quản lý và sử dụng đất đai. Nhà nước không trực tiếp thực hiện các quyền năng này mà thông qua hệ thống các cơ quan nhà nước do Nhà nước thành lập ra và thông qua các tổ chức, cá nhân sử dụng đất theo những quy định và theo sự giám sát của Nhà nước.

Hoạt động trên thực tế của các cơ quan nhà nước nhằm bảo vệ và thực hiện quyền sở hữu nhà nước về đất đai rất phong phú và đa dạng, bao gồm 13 nội dung đã quy định ở Điều 6, Luật Đất đai 2003 như sau:

1 Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện các văn bản đó;

2- Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính;

3- Khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất; lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất;

4- Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;

5- Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất; 6-Đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

7- Thống kê, kiểm kê đất đai;

8- Quản lý tài chính về đất đai;

9- Quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản;

10- Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; 11- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai;

12- Giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất đai;

13- Quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất đai.

Mười ba nội dung trên nhằm bảo vệ và thực hiện quyền sở hữu nhà nước về đất đai, được tập trung vào 4 lĩnh vực cơ bản sau đây:

* **Thứ nhất:** Nhà nước nắm chắc tình hình đất đai, tức là Nhà nước biết rõ các thông tin chính xác về số lượng đất đai, về chất lượng đất đai, về tình hình hiện trạng của việc quản lý và sử dụng đất đai. Cụ thể:

-Về số lượng đất đai: Nhà nước nắm về diện tích đất đai trong toàn quốc gia, trong từng vùng kinh tế, trong từng đơn vị hành chính các địa phương; nắm về diện tích của mỗi loại đất như đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, v.v...; nắm về diện tích của từng chủ sử dụng và sự phân bố trên bề mặt lãnh thổ...

Về chất lượng đất: Nhà nước nắm về đặc điểm lý tính, hoá tính của từng loại đất, độ phì của đất, kết cấu đất, hệ số sử dụng đất v.v..., đặc biệt là đối với đất nông nghiệp.

-Về hiện trạng sử dụng đất: Nhà nước nắm về thực tế quản lý và sử dụng đất có hợp lý, có hiệu quả không? có theo đúng quy hoạch, kế hoạch không? cách đánh giá phương hướng khắc phục để giải quyết các bất hợp lý trong sử dụng đất đai.

Thứ hai: Nhà nước thực hiện việc phân phối và phân phối lại đất đai theo quy hoạch và kế hoạch chung thống nhất. Nhà nước chiếm hữu toàn bộ quỹ đất đai, nhưng lại không trực tiếp sử dụng mà giao cho các tổ chức, cá nhân sử dụng. Trong quá trình phát triển của đất nước, ở từng giai đoạn cụ thể, nhu cầu sử dụng đất đai của các ngành, các cơ quan, tổ chức cũng khác nhau. Nhà nước với vai trò chủ quản lý đất đai thực hiện phân phối đất đai cho các chủ sử dụng; theo quá trình phát triển của xã hội, Nhà nước còn thực hiện phân phối lại quỹ đất đai cho phù hợp với từng giai đoạn lịch sử cụ thể. Để thực hiện việc phân phối và phân phối lại đất đai, Nhà nước đã thực hiện việc chuyển giao quyền sử dụng đất giữa các chủ thể khác nhau, thực hiện việc điều chỉnh giữa các loại đất, giữa các vùng kinh tế. Hơn nữa, Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cho phép chuyển quyền sử dụng đất và thu hồi đất. Vì vậy, Nhà nước quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất đai. Đồng thời, Nhà nước còn quản lý việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất; quản lý việc chuyển quyền sử dụng đất; quản lý việc lập quy hoạch, kế hoạch và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thứ ba: Nhà nước thường xuyên thanh tra, kiểm tra chế độ quản lý và sử dụng đất đai. Hoạt động phân phối và sử dụng đất do các cơ quan nhà nước và do người sử dụng cụ thể thực hiện. Để việc phân phối và sử dụng được phù hợp với yêu cầu và lợi ích của Nhà nước, Nhà nước tiến hành kiểm tra giám sát quá trình phân phối và sử dụng đất. Trong khi kiểm tra, giám sát, nếu phát hiện các vi phạm và bất cập trong phân phối và sử dụng, Nhà nước sẽ xử lý và giải quyết các vi phạm, bất cập đó.

Thứ tư. Nhà nước thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất đai. Hoạt động này được thực hiện thông qua các chính sách tài chính về đất đai như: thu tiền sử dụng đất (có thể dưới dạng tiền giao đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, có thể dưới dạng tiền thuê đất, có thể dưới dạng tiền chuyển mục đích sử dụng đất), thu các loại thuế liên quan đến việc sử dụng đất (như thuế sử dụng đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế thu nhập cao có được từ việc chuyển quyền sử dụng đất...) nhằm điều tiết các nguồn lợi hoặc phân giá trị tăng thêm từ đất mà không do đầu tư của người sử dụng đất mang lại.

Các mặt hoạt động trên có mối quan hệ trong một thể thống nhất đều nhằm mục đích bảo vệ và thực hiện quyền sở hữu Nhà nước về đất đai. Nắm chắc tình hình đất đai là tạo cơ sở khoa học và thực tế cho phân phối đất đai và sử dụng đất đai một cách hợp lý theo quy hoạch, kế hoạch. Kiểm tra, giám sát là củng cố trật tự trong phân phối đất đai và sử dụng đất đai, đảm bảo đúng quy định của Nhà nước.

Từ sự phân tích các hoạt động quản lý nhà nước đối với đất đai như trên, có thể đưa ra khái niệm quản lý nhà nước về đất đai như sau:

Quản lý nhà nước về đất đai là tổng hợp các hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để thực hiện và bảo vệ quyền sở hữu của Nhà nước đối với đất đai; đó là các hoạt động nắm chắc tình hình sử dụng đất; phân phối và phân phối lại quỹ đất đai theo quy hoạch, kế hoạch; kiểm tra giám sát quá trình quản lý và sử dụng đất; điều tiết các nguồn lợi từ đất đai.

1.2.2. Mục đích, yêu cầu của quản lý nhà nước về đất đai

Quản lý nhà nước về đất đai nhằm mục đích:

-Bảo vệ quyền sở hữu nhà nước đối với đất đai, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất;

-Đảm bảo sử dụng hợp lý quỹ đất đai của quốc gia;

Tăng cường hiệu quả sử dụng đất;

-Bảo vệ đất, cải tạo đất, bảo vệ môi trường.

Yêu cầu của công tác quản lý đất đai là phải đăng ký, thống kê đất đầy đủ theo đúng quy định của pháp luật đất đai ở từng địa phương theo các cấp hành chính.

1.2.3. Nguyên tắc của quản lý nhà nước về đất đai

Trong quản lý nhà nước về đất đai cần chú ý các nguyên tắc sau:

a) Đảm bảo sự quản lý tập trung và thống nhất của Nhà nước

Đất đai là tài nguyên của quốc gia, là tài sản chung của toàn dân. Vì vậy, không thể có bất kỳ một cá nhân hay một nhóm người nào chiếm đoạt tài sản chung thành tài sản riêng của mình được. Chỉ có Nhà nước - chủ thể duy nhất đại diện hợp pháp cho toàn dân mới có toàn quyền trong việc quyết định số phận pháp lý của đất đai, thể hiện sự tập trung quyền lực và thống nhất của Nhà nước trong quản lý nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Vấn đề này được quy định tại Điều 18, Hiến pháp 1992 "Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả" và được cụ thể hơn tại Điều 5, Luật Đất đai 2003 "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu", "Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai", "Nhà nước thực hiện quyền điều tiết các nguồn lợi từ đất thông qua các chính sách tài chính về đất đai"

b) Đảm bảo sự kết hợp hài hoà giữa quyền sở hữu đất đai và quyền sử dụng đất đai, giữa lợi ích của Nhà nước và lợi ích của người trực tiếp sử dụng

Theo Luật dân sự thì quyền sở hữu đất đai bao gồm quyền chiếm hữu đất đai, quyền sử dụng đất đai, quyền định đoạt đất đai của chủ sở hữu đất đai. Quyền sử dụng đất đai là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ đất đai của chủ sở hữu đất đai hoặc chủ sử dụng đất đai khi được chủ sở hữu chuyển giao quyền sử dụng.

Từ khi Hiến pháp 1980 ra đời quyền sở hữu đất đai ở nước ta chỉ nằm trong tay Nhà nước còn quyền sử dụng đất đai vừa có ở Nhà nước, vừa có ở trong từng chủ sử dụng cụ thể. Nhà nước không trực tiếp sử dụng đất đai mà thực hiện quyền sử dụng đất đai thông qua việc thu thuế, thu tiền sử dụng... từ những chủ thể trực tiếp sử dụng đất đai. Vì vậy, để sử dụng đất đai có hiệu quả Nhà nước phải giao đất cho các chủ thể trực tiếp sử dụng và phải quy định một hành lang pháp lý cho phù hợp để vừa đảm bảo lợi ích cho người trực tiếp sử dụng, vừa đảm bảo lợi ích của Nhà nước.

Vấn đề này được thể hiện ở Điều 5, Luật Đất đai 2003 "Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất đối với người đang sử dụng ổn định; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất"

c) Tiết kiệm và hiệu quả

Tiết kiệm và hiệu quả là nguyên tắc của quản lý kinh tế. Thực chất quản lý đất đai cũng là một dạng của quản lý kinh tế nên cũng phải tuân theo nguyên tắc này.

Tiết kiệm là cơ sở, là nguồn gốc của hiệu quả. Nguyên tắc này trong quản lý đất đai được thể hiện bằng việc:

-Xây dựng tốt các phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, có tính khả thi cao;

Quản lý và giám sát tốt việc thực hiện các phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Có như vậy, quản lý nhà nước về đất đai mới phục vụ tốt cho chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo sử dụng tiết kiệm đất đai nhất mà vẫn đạt được mục đích đề ra.

1.2.4. Đối tượng của quản lý nhà nước về đất đai

Đối tượng của quản lý nhà nước về đất đai gồm 2 nhóm:

- Các chủ thể quản lý đất đai và sử dụng đất đai;
- Đất đai.

1.2.4.1. Các chủ thể quản lý và sử dụng đất đai a) Các chủ thể quản lý đất đai:

Các chủ thể quản lý đất có thể là cơ quan nhà nước, có thể là tổ chức.

- Các chủ thể quản lý đất đai là cơ quan nhà nước gồm 2 loại là:

Các cơ quan thay mặt Nhà nước thực hiện quyền quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương theo cấp hành chính, đó là Ủy ban nhân dân các cấp và cơ quan chuyên môn ngành quản lý đất đai ở các cấp.

Các cơ quan đứng ra đăng ký quyền quản lý đối với những diện tích đất chưa sử dụng, đất công ở địa phương. Theo quy định của Luật Đất đai 2003, Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm đăng ký vào hồ sơ địa chính những diện tích đất chưa sử dụng và những diện tích đất công cộng không thuộc một chủ sử dụng cụ thể nào như đất giao thông, đất nghĩa địa...

Các cơ quan này đều là đối tượng quản lý trong lĩnh vực đất đai của các cơ quan cấp trên trực tiếp và chủ yếu theo nguyên tắc trực tuyến.

-Các chủ thể quản lý đất đai là các tổ chức như các Ban quản lý khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế. Những chủ thể này không trực tiếp sử dụng đất mà được Nhà nước cho phép thay mặt Nhà nước thực hiện quyền quản lý đất đai. Vì vậy, các tổ chức này được Nhà nước giao quyền thay mặt Nhà nước cho thuê đất gắn liền với cơ sở hạ tầng trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế đó. Các ban quản lý này là các tổ chức và cũng trở thành đối tượng quản lý của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

b) Các chủ thể sử dụng đất đai

Theo Luật Đất đai 2003, các chủ thể sử dụng đất đai gồm:

- Tổ chức;
- Cơ sở tôn giáo;
- Cộng đồng dân cư;
- Hộ gia đình;
- Cá nhân;
- Tổ chức nước ngoài;
- Cá nhân nước ngoài;

-Người Việt Nam định cư nước ngoài.

Như vậy, hiện nay trên toàn quốc có tới vài chục triệu chủ thể sử dụng đất đai.

Cho dù là loại chủ thể sử dụng đất đai nào thì họ cũng đều là đối tượng của các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

Tất cả các chủ thể, từ quản lý đất đai đến sử dụng đất đai đều là đối tượng của quản lý nhà nước về đất đai. Các cơ quan nhà nước được phân công, phân cấp thay mặt Nhà nước kiểm tra, giám sát việc quản lý, sử dụng đất của các chủ thể này xem có đúng pháp luật hay không để uốn nắn, điều chỉnh cho kịp thời.

1.3.4.2. Đất đai

Đất đai là nhóm đối tượng thứ hai của quản lý nhà nước về đất đai. Các cơ quan quản lý đất đai của bộ máy nhà nước thay mặt Nhà nước quản lý đến từng thửa đất, từng diện tích đất cụ thể. Theo Luật Đất đai 2003 và được cụ thể hoá ở Điều 6, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai 2003, toàn bộ quỹ đất của nước ta hiện nay được phân thành 3 nhóm, trong đó lại chia nhỏ hơn thành 14 loại như sau:

**** Nhóm đất nông nghiệp được chia thành 5 loại đất sau:***

-Đất sản xuất nông nghiệp bao gồm đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm.

Đất trồng cây hàng năm bao gồm đất trồng lúa, đất đồng cỏ dùng vào chăn nuôi, đất trồng cây hàng năm khác;

-Đất lâm nghiệp bao gồm đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng;

Đất nuôi trồng thủy sản;

Đất làm muối;

Đất nông nghiệp khác.

Đất nông nghiệp khác là đất tại nông thôn 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, xây dựng trạm, trại nghiên cứu thí nghiệm nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối, thủy sản, xây dựng cơ sở ương tạo cây giống, con giống; xây dựng kho, nhà của hộ gia đình, cá nhân để chứa nông sản, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, máy móc, công cụ sản xuất nông nghiệp.

**** Nhóm đất phi nông nghiệp được chia thành 6 loại đất sau:***

Đất ở bao gồm đất ở tại nông thôn, đất ở tại đô thị;

Đất chuyên dùng bao gồm đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp; đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp; đất sử dụng vào mục đích công cộng.

Đất sử dụng vào mục đích công cộng là đất sử dụng vào mục đích xây dựng công trình đường giao thông, cầu, cống, vỉa hè, cảng đường thủy, bến phà, bến xe ô tô bãi đỗ xe, ga đường sắt, cảng hàng không; hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước, hệ thống công trình thủy lợi, đê, đập; hệ thống đường dây tải điện, hệ thống mạng truyền thông, hệ thống dẫn xăng, dầu, khí; đất sử dụng làm nhà trẻ, trường học, bệnh viện, chợ, công viên, vườn hoa, khu vui chơi cho trẻ em, quảng trường, sân vận động, khu an dưỡng, khu nuôi dưỡng người già và trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, cơ sở tập luyện thể dục - thể thao, công trình văn hoá, điểm bưu điện - văn hoá xã, tượng đài, bia tưởng niệm, nhà tang lễ, câu lạc bộ, nhà hát, bảo tàng, triển lãm, rạp chiếu phim, rạp xiếc, cơ sở phục hồi chức năng cho người khuyết tật, cơ sở dạy nghề, cơ sở cai nghiện ma túy, trại giáo dưỡng, trại phục hồi nhân phẩm; đất có di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng hoặc được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ; đất để chất thải, bãi rác, khu xử lý chất thải;

-Đất tôn giáo, tín ngưỡng bao gồm đất do các cơ sở tôn giáo sử dụng; đất có công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ;

Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa;

Đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối và mặt nước chuyên dùng;

Đất phi nông nghiệp khác.

Đất phi nông nghiệp khác là đất có các công trình thờ tự, nhà bảo tàng, nhà bảo tồn, nhà trưng bày tác phẩm nghệ thuật, cơ sở sáng tác văn hoá nghệ thuật và các công trình xây dựng khác của tư nhân không nhằm mục đích kinh doanh mà các công trình đó không gắn liền với đất ở; đất làm nhà nghỉ, lán, trại cho người lao động; đất tại đô thị 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, xây dựng trạm, trại nghiên cứu thí nghiệm nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, xây dựng cơ sở ươm tạo cây giống, con giống, xây dựng kho, nhà của hộ gia đình, cá nhân để chứa nông sản, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, máy móc, công cụ sản xuất nông nghiệp.

**** Nhóm đất chưa sử dụng được chia thành 3 loại đất sau:***

Đất bằng chưa sử dụng;
Đất đồi núi chưa sử dụng;

-Núi đá không có rừng cây.

Tất cả 3 nhóm, gồm 14 loại đất trên đều là đối tượng của công tác quản lý nhà nước về đất đai.

1.2.5. Phương pháp quản lý nhà nước về đất đai

Các phương pháp quản lý nhà nước về đất đai là tổng thể những cách thức tác động có chủ đích của Nhà nước lên hệ thống đất đai và chủ sử dụng đất nhằm đạt được mục tiêu đã đề ra trong những điều kiện cụ thể về không gian và thời gian nhất định. Các phương pháp quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về đất đai nói riêng có vai trò rất quan trọng trong hệ thống quản lý. Nó thể hiện cụ thể mối quan hệ qua lại giữa Nhà nước với đối tượng và khách thể quản lý. Mối quan hệ giữa Nhà nước với các đối tượng và khách thể quản lý rất đa dạng và phức tạp. Vì vậy, các phương pháp quản lý thường xuyên thay đổi tùy theo tình huống cụ thể nhất định, tùy thuộc vào đặc điểm của từng đối tượng.

Các phương pháp quản lý nhà nước về đất đai được hình thành từ các phương pháp quản lý nhà nước nói chung. Vì vậy, về cơ bản nó bao gồm các phương pháp quản lý nhà nước nhưng được cụ thể hoá trong lĩnh vực đất đai. Trong quản lý nhà nước có rất nhiều phương pháp nên trong quản lý nhà nước về đất đai cũng sử dụng các phương pháp cơ bản đó. Có thể chia thành 2 nhóm phương pháp sau:

1 2.5.1. Các phương pháp thu thập thông tin về đất đai

Theo Trịnh Đình Thắng (2002), có các phương pháp chính thu thập thông tin về đất đai như sau:

*** Phương pháp thống kê:** là phương pháp được sử dụng rộng rãi trong quá trình nghiên cứu các vấn đề kinh tế, xã hội. Đây là phương pháp mà các cơ quan quản lý nhà nước tiến hành điều tra, khảo sát, tổng hợp và sử dụng các số liệu trên cơ sở đã tính toán các chỉ tiêu. Qua số liệu thống kê phân tích được tình hình, nguyên nhân của sự vật và hiện tượng có thể tìm ra được tính quy luật và rút ra những kết luận đúng đắn về sự vật, hiện tượng đó.

Trong công tác quản lý đất đai các cơ quan quản lý sử dụng phương pháp thống kê để nắm được tình hình số lượng, chất lượng đất đai, nắm bắt đầy đủ các thông tin về đất đai cho phép các cơ quan có kế hoạch về quản lý đất đai.

*** Phương pháp toán học:** là phương pháp quan trọng do sự tác động của tiến bộ khoa học công nghệ và ngày càng chứng tỏ tính cấp thiết của nó

trong công tác quản lý nói chung và quản lý đất đai nói riêng. Phương pháp toán học sử dụng ở đây là phương pháp toán kinh tế, các công cụ tính toán hiện đại được dùng để thu thập, xử lý và lưu trữ thông tin... giúp cho việc nghiên cứu các

vấn đề xã hội phức tạp. Trong công tác quản lý đất đai, phương pháp toán học được sử dụng nhiều ở các khâu công việc như: thiết kế, quy hoạch; tính toán quy mô, loại hình sử dụng đất tối ưu...

* **Phương pháp điều tra xã hội học:** Đây là phương pháp hỗ trợ, bổ sung, nhưng rất quan trọng. Thông qua điều tra xã hội học, Nhà nước sẽ nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của các tổ chức và các cá nhân sử dụng đất đai. Mặt khác qua điều tra xã hội học, Nhà nước có thể biết sâu hơn diễn biến tình hình đất đai, đặc biệt là nguyên nhân của tình hình đó. Tùy theo mục tiêu, nội dung, phạm vi, quy mô về vốn và người thực hiện mà trong điều tra có thể lựa chọn các hình thức như: điều tra chọn mẫu, điều tra toàn diện, điều tra nhanh, điều tra ngẫu nhiên...

1.2.5.2. Các phương pháp tác động đến con người trong quản lý đất đai

Theo Hoàng Anh Đức (2000) và Trịnh Đình Thắng (2002), có các phương pháp chính tác động đến con người trong quản lý đất đai như sau:

* **Phương pháp hành chính:** là phương pháp tác động mang tính trực tiếp.

Phương pháp này dựa vào mối quan hệ tổ chức của hệ thống quản lý, mà thực chất đó là mối quan hệ giữa quyền uy và sự phục tùng.

Phương pháp quản lý hành chính về đất đai của Nhà nước là cách thức tác động trực tiếp của Nhà nước đến các chủ thể trong quan hệ đất đai, bao gồm các chủ thể là cơ quan quản lý đất đai của Nhà nước và các chủ thể là người sử dụng đất (các hộ gia đình, các cá nhân, các tổ chức, các pháp nhân) bằng các biện pháp, các quyết định mang tính mệnh lệnh bắt buộc. Nó đòi hỏi người sử dụng đất phải chấp hành nghiêm chỉnh, nếu vi phạm sẽ bị xử lý theo pháp luật.

Trong quản lý nhà nước về đất đai phương pháp hành chính có vai trò to lớn, xác lập được kỷ cương trật tự trong xã hội. Nó không nổi được các hoạt động giữa các bộ phận có liên quan, giữ được bí mật hoạt động và giải quyết được các vấn đề đặt ra trong công tác quản lý một cách nhanh chóng kịp thời.

Khi sử dụng phương pháp hành chính phải gắn chặt chẽ quyền hạn và trách nhiệm của các cấp quản lý nhà nước về đất đai khi ra quyết định. Đồng thời phải làm rõ, cụ thể hoá chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước và từng cá nhân. Mọi cấp chính quyền, mọi tổ chức, mọi cá nhân khi ra quyết định phải hiểu rõ quyền hạn của mình đến đâu và trách nhiệm của mình như thế nào khi sử dụng quyền hạn đó. Các quyết định hành chính do con người đặt ra muốn có kết quả và đạt hiệu quả cao thì chúng phải là các quyết định có tính khoa học, có căn cứ khoa học, tuyệt đối không thể là ý muốn chủ quan của con người. Để quyết định có căn cứ khoa học người ra quyết định phải nắm vững tình hình, thu thập đầy đủ các thông tin cần thiết có liên quan, cân nhắc tính toán đầy đủ các lợi ích, các khía cạnh khác chịu ảnh hưởng đảm bảo quyết định hành chính có căn cứ khoa học vững chắc.

* **Phương pháp kinh tế:** là phương pháp tác động gián tiếp lên đối tượng bị quản lý không trực tiếp như phương pháp hành chính.

Phương pháp quản lý kinh tế của Nhà nước về quản lý đất đai là cách thức tác động của Nhà nước một cách gián tiếp vào đối tượng bị quản lý, thông qua các lợi ích kinh tế để đối tượng bị quản lý tự lựa chọn phương án hoạt động của mình sao cho có hiệu quả nhất.

Trong công tác quản lý, phương pháp kinh tế là phương pháp mềm dẻo nhất, dễ thu hút đối tượng quản lý, do vậy nó ngày càng mang tính phổ biến và được coi trọng. Mặt mạnh của phương pháp kinh tế là ở chỗ nó tác động vào lợi ích của đối tượng bị quản lý làm cho họ phải suy nghĩ, tính toán và lựa chọn phương án hoạt động có hiệu quả nhất vừa đảm bảo lợi ích của mình, vừa đảm bảo lợi ích chung của toàn xã hội.

Phương pháp kinh tế nâng cao trách nhiệm của tổ chức, cá nhân giúp cho Nhà nước giảm bớt được nhiều công việc hành chính như công tác kiểm tra, đơn đốc có tính chất sự vụ hành chính. Vì vậy, sử dụng phương pháp này vừa tiết kiệm được chi phí quản lý, vừa giảm được tính chất cứng nhắc hành chính, vừa tăng cường tính sáng tạo của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Một trong những thành công lớn của Nhà nước trong công tác quản lý đất đai là việc áp dụng phương pháp khoán trong nông nghiệp và giao quyền sử dụng đất ổn định lâu dài cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân, đã tạo ra động lực to lớn cho phát triển sản xuất nông nghiệp và cho phép sử dụng có hiệu quả đất đai. Đây chính là Nhà nước đã áp dụng phương pháp kinh tế trong quản lý đất đai.

* **Phương pháp tuyên truyền, giáo dục:** là cách thức tác động của Nhà nước vào nhận thức và tình cảm của con người nhằm nâng cao tính tự giác và lòng nhiệt tình của họ trong quản lý đất đai nói riêng và trong hoạt động kinh tế - xã hội nói chung. Tuyên truyền, giáo dục là một trong các phương pháp không thể thiếu được trong công tác quản lý nhà nước bởi vì mọi đối tượng quản lý suy cho cùng cũng chỉ là quản lý con người mà con người là tổng hoà của nhiều mối quan hệ xã hội và ở họ có những đặc trưng tâm lý rất đa dạng. Do đó, cần phải có nhiều phương pháp tác động khác nhau trong đó có phương pháp giáo dục.

Trong thực tế, phương pháp giáo dục thường được kết hợp với các phương pháp khác, hỗ trợ cùng với phương pháp khác để nâng cao hiệu quả công tác. Nếu chúng ta tách rời phương pháp giáo dục với các phương pháp khác, tách rời giáo dục với khuyến khích lợi ích vật chất, tách rời giáo dục với sự cưỡng chế bắt buộc thì hiệu quả của công tác quản lý không cao, thậm chí có những việc còn không thực hiện được. Nhưng nếu chúng ta kết hợp tốt, kết hợp một cách nhịp nhàng, linh hoạt phương pháp giáo dục với các phương pháp khác thì hiệu quả của công tác quản lý sẽ rất cao.

Nội dung của phương pháp giáo dục rất đa dạng, nhưng trước hết phải giáo dục đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước nói chung; chính sách, pháp luật về đất đai nói riêng thể hiện qua các luật và các văn bản dưới luật.

1.2.6. Các công cụ quản lý nhà nước về đất đai

1.2.6.1. Công cụ pháp luật

Pháp luật là công cụ quản lý không thể thiếu được của một Nhà nước. Từ xưa đến nay, Nhà nước nào cũng luôn thực hiện quyền cai trị của mình trước hết bằng pháp luật. Nhà nước dùng pháp luật tác động vào ý chí con người để điều chỉnh hành vi của *con* người.

Theo Trịnh Đình Thắng (2000), pháp luật có những vai trò chủ yếu đối với công tác quản lý đất đai như sau:

Pháp luật là công cụ duy trì trật tự an toàn xã hội trong lĩnh vực đất đai. Trong hoạt động xã hội, vấn đề đất đai gắn chặt với lợi ích vật chất và tinh thần của mọi chủ thể sử dụng đất nên vấn đề này dễ nảy sinh nhiều mâu thuẫn. Trong các mâu thuẫn đó có những vấn đề phải dùng đến pháp luật mới xử lý được.

Pháp luật là công cụ bắt buộc các tổ chức và cá nhân thực hiện nghĩa vụ thuế đối với Nhà nước và các nghĩa vụ khác. Trong sử dụng đất đai, nghĩa vụ nộp thuế là nghĩa vụ bắt buộc, nhưng không phải lúc nào nghĩa vụ đó cũng được thực hiện một cách đầy đủ có rất nhiều trường hợp phải dùng biện pháp cưỡng chế và bắt buộc thì nghĩa vụ đó mới được thực hiện.

Pháp luật là công cụ mà qua đó Nhà nước bảo đảm sự bình đẳng, công bằng giữa những người sử dụng đất. Nhờ những điều khoản bắt buộc, thông qua các chính sách miễn giảm, thưởng, phạt cho phép Nhà nước thực hiện được sự bình đẳng cũng như giải quyết tốt mối quan hệ về lợi ích trong lĩnh vực đất đai giữa những người sử dụng đất.

Pháp luật là công cụ tạo điều kiện cho các công cụ quản lý khác, các chế độ, chính sách của Nhà nước được thực hiện có hiệu quả hơn.

Trong hệ thống pháp luật của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có các công cụ pháp luật liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến quản lý đất đai cụ thể như: Hiến pháp, Luật đất đai, Luật dân sự, các pháp lệnh, các nghị định, các quyết định, các thông tư, các chỉ thị, các nghị quyết... của Nhà nước, của Chính phủ, của các bộ, các ngành có liên quan đến đất đai một cách trực tiếp

hoặc gián tiếp và các văn bản quản lý của các cấp, các ngành ở chính quyền địa phương.

1.2.6.2. Công cụ quy hoạch, Kế hoạch sử dụng đất đai

Trong công tác quản lý nhà nước về đất đai, công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là công cụ quản lý quan trọng và là một nội dung không thể thiếu được trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, Luật Đất đai 2003 quy định "Nhà nước quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật".

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai là một nội dung quan trọng trong việc quản lý và sử dụng đất, nó đảm bảo cho sự lãnh đạo, chỉ đạo một cách thống nhất trong quản lý nhà nước về đất đai. Thông qua quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt, việc sử dụng các loại đất được bố trí, sắp xếp một cách hợp lý. Nhà nước kiểm soát được mọi diễn biến về tình hình đất đai. Từ đó, ngăn chặn được việc sử dụng đất sai mục đích, lãng phí. Đồng thời, thông qua quy hoạch, kế hoạch buộc các đối tượng sử dụng đất chỉ được phép sử dụng trong phạm vi ranh giới của mình. Quy hoạch đất đai được lập theo vùng lãnh thổ và theo các ngành.

Quy hoạch sử dụng đất đai theo vùng lãnh thổ là quy hoạch sử dụng đất đai được lập theo các cấp hành chính, gồm: quy hoạch sử dụng đất đai của cả nước, quy hoạch sử dụng đất đai cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất đai cấp huyện, quy hoạch sử dụng đất đai cấp xã

-Quy hoạch sử dụng đất đai theo ngành là quy hoạch sử dụng đất đai được lập theo các ngành như: quy hoạch sử dụng đất đai ngành nông nghiệp, quy hoạch sử dụng đất đai ngành công nghiệp, quy hoạch sử dụng đất đai ngành giao thông

1.2.6.3. Công cụ tài chính

Tài chính là tổng hợp các mối quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính của các chủ thể kinh tế - xã hội. Theo Trịnh Đình Thắng (2002), các công cụ tài chính và vai trò của nó trong quản lý nhà nước đối với đất đai như sau:

**** Các công cụ tài chính trong quản lý đất đai***

-Thuế và lệ phí: là công cụ tài chính chủ yếu được sử dụng rộng rãi trong công tác quản lý đất đai. Theo Luật Đất đai năm 2003, Nhà nước ban hành các loại thuế chủ yếu trong lĩnh vực đất đai như sau:

Thuế sử dụng đất;

Thuế chuyển quyền sử dụng đất;

Thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất (có thể có);

+ Các loại lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai như lệ phí trước bạ, lệ phí địa chính.

-Giá cả: Đối với đất đai hiện nay, Nhà nước đã ban hành khung giá chung cho các loại đất cụ thể được quy định tại Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ để làm cơ sở chung cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm căn cứ tính giá đất và thu thuế sử dụng đất; thu tiền khi giao đất, khi cho thuê đất, khi cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất.

- Ngân hàng: là công cụ quan trọng của quan hệ tài chính. Ngoài nhiệm vụ kinh doanh tiền tệ nói chung nó còn được hình thành để cung cấp vốn cho các công lệnh về khai hoang, cải tạo đất...

**** Vai trò của công cụ tài chính trong quản lý đất đai***

Tài chính là công cụ để các đối tượng sử dụng đất đai thực hiện nghĩa vụ và trách nhiệm của họ.

Tài chính là công cụ mà Nhà nước thông qua nó để tác động đến các đối tượng sử dụng đất làm cho họ thấy được nghĩa vụ và trách nhiệm của họ trong việc sử dụng đất đai. Các đối tượng sử dụng đất đều phải có trách nhiệm và nghĩa vụ nộp thuế cho Nhà nước.

Tài chính là công cụ quản lý quan trọng cho phép thực hiện quyền bình đẳng giữa các đối tượng sử dụng đất và kết hợp hài hoà giữa các lợi ích.

-Tài chính là công cụ cơ bản để Nhà nước tăng nguồn thu ngân sách.

Chương 2

QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI Ở NƯỚC TA

2.1. SƠ LƯỢC VỀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI Ở NƯỚC TA DƯỚI CHẾ ĐỘ CŨ

2.1.1. Sơ lược về công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta trong thời kỳ đầu lập nước

Khi người Việt cổ cùng sống chung trong một cộng xã nguyên thủy thì đất đai là của chung và đó chính là khởi thủy của ruộng đất công, mọi người cùng làm, cùng hưởng và cùng chung sức bảo vệ.

Từ thời vua Hùng, toàn bộ ruộng đất trong cả nước là của chung và cũng là của vua Hùng. Khi đất đai bị xâm phạm thì các vua Hùng tổ chức chống cự để bảo vệ và người dân phải thực hiện mệnh lệnh của vua. Những khái niệm sơ khai về sở hữu nhà vua được hình thành. Người dân có câu "Đất của vua, chùa của làng".

2.1.2. Sơ lược về công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta trong thời kỳ phong kiến

Trong hơn 1000 năm Bắc thuộc, hình thức sở hữu tối cao của chế độ phong kiến về ruộng đất chi phối xã hội Việt Nam.

Nhà Đường áp dụng nhiều chính sách về đất đai để tạo nguồn thu nhập ổn định cho Nhà nước đô hộ như lập sở hộ khẩu và áp dụng chính sách "tô, dung, điệu" để thu thuế, sau này được thay thế bằng phép "lưỡng thuế" (Vũ Thị Phụng, 1997). Lúc này số người Hoa di cư sang nước ta ngày càng nhiều, họ lập làng sống xen kẽ với người Việt và du nhập các hình thức ruộng đất từ quê sang. Một bộ phận ruộng đất của người Việt biến thành "lộc điền" của các quan chức đô hộ (Tôn Gia Huyền, 2000).

Ngay từ khi mới giành được độc lập tự chủ, các Nhà nước phong kiến Việt Nam đã xác lập quyền sở hữu tối cao về đất đai thuộc nhà vua.

Theo Trần Đức (1992), từ thời nhà Đinh đến Tiền Lê bắt đầu thực hiện một số chính sách đất đai nhằm khẳng định quyền sở hữu tối cao của Nhà nước, đảm bảo lợi ích kinh tế cho các quan tướng cao cấp nên đặc trưng của chính sách ruộng đất thời này là: Hình thành một bộ phận ruộng đất thuộc sở hữu trực tiếp của Nhà nước với tên "ruộng tịch điền" (ruộng mà vua đặt chân vào cày để khuyến khích sản xuất nông nghiệp). Một số quan lại có công với triều đình (đẹp loạn 12 xứ quân) được vua cấp cho một vùng nào đó để hưởng thuế gọi là "thực

ấp".

Dưới thời nhà Lý - nhà Trần, bắt đầu sự phát triển của chế độ phong kiến trung ương tập quyền. Nhà nước áp đặt quyền sở hữu tối cao của Nhà nước lên tất cả các loại ruộng đất (Nguyễn Đức Khả, 2003). Nhà vua chấp nhận 3 hình thức sở hữu đất đai: Sở hữu của nhà vua, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân. Sở hữu của nhà vua được coi như sở hữu nhà nước bao gồm ruộng đất công, ruộng đất phong cho các quan lại. Các loại ruộng đất này đều giao cho nông dân canh tác và nộp tô thuế. Nếu đất công thì toàn bộ tô nộp vào công quỹ nhà vua, nếu ruộng đất phong cho quan lại thì một phần tô nộp cho quan lại được phong và một phần nộp vào công quỹ nhà vua.

Cuối thế kỷ 14, Hồ Quý Ly cướp ngôi nhà Trần. Năm 1397, dưới sự chi phối của Hồ Quý Ly, nhà Trần đã phải ban hành chính sách "Hạn danh điền" để thu hồi ruộng đất cho Nhà nước. Theo đó, mỗi người không quá 10 mẫu ruộng, trừ Đại Vương và Trưởng Công chúa (Nguyễn Đức Khả, 2003).

Theo Nguyễn Đức Khả (2003), năm 1428, Lê Lợi lên ngôi vua, cùng với việc phong thưởng ruộng đất cho các công thần và cấp lộc điền ông còn cấp đất ở cho các công thần, vương tôn, quý tộc, quan lại (cho đến cửu phẩm) trong kinh thành. Thời kỳ này các quan phủ đã tiến hành kiểm kê đất đai để lập sổ sách (địa bạ) từ đó thực hiện chính sách phân phối lại ruộng công, ruộng bỏ hoang cho binh lính và nông dân. Năm 1483, "Quốc triều Hình luật" (còn gọi là Luật Hồng Đức) là bộ luật đầu tiên của nước ta được ban hành gồm 6 quyển có 722 điều, trong đó có 59 điều nói về ruộng đất (lúc mới ban hành có 32 điều quy định về ruộng đất). Tinh thần chung của "Quốc triều Hình luật" khi điều chỉnh quan hệ đất đai là bảo vệ nghiêm ngặt chế độ ruộng đất công; bảo vệ quyền sở hữu tư nhân về ruộng đất; quy định việc mua bán, thừa kế, cầm cố ruộng đất; quy định trách nhiệm của quan lại trong việc quản lý ruộng đất và nghĩa vụ của các chủ ruộng đất [38].

Từ khi Lê Lợi lên ngôi đã tiến hành đo đạc ruộng đất nhưng mãi cho tới cuối triều Hậu Lê vẫn chưa hoàn thành. Lúc đầu, việc đo đạc giao cho các quan huyện thực hiện, sau đó tiến hành lập các đoàn từ kinh đô xuống tận địa phương tiến hành cho chính xác hơn. Nhà Lê cũng khuyến khích việc khẩn hoang lập ấp phát triển thủy lợi ở miền Bắc, phát triển đồn điền ở phía Nam. Sau này, do cuộc chiến tranh giành quyền lực của các phe phái phong kiến, chiến tranh liên miên giữa Chúa Trịnh và Chúa Nguyễn nên vấn đề ruộng đất không được quan tâm. Lúc đó, Vua Lê là bù nhìn nên nông dân đói khổ, ruộng đất bỏ hoang, mất mùa, bạo động của nông dân nổ ra ở khắp nơi. Đến đầu thế kỷ 18, chế độ tư hữu ruộng đất chiếm ưu thế trong xã hội, ruộng đất tập trung vào tay địa chủ, quan lại, cường hào.

Năm 1789, khởi nghĩa Tây Sơn kết thúc, người anh hùng áo vải Quang Trung khi lên ngôi vua đã ban bố chiếu khuyến nông nhằm "phục hồi dân phiêu tán, khai khẩn đất bỏ hoang" chính sách quân điền sửa đổi, bảo đảm cho nông dân có đủ ruộng để cày trên cơ sở tịch thu ruộng đất của bọn phản động và ruộng đất bị bỏ hoang quá hạn định giao cho làng xã quản lý.

Theo Nguyễn Đình Đầu (1994), sau khi Nguyễn ánh lên ngôi (vua Gia Long), suốt từ năm 1805 đến 1836, nhà Nguyễn hoàn tất bộ địa bạ của 1 8.000 xã từ mục Nam Quan đến mũi Cà Mau, bao gồm 10.044 tập chia thành 3 bản: bản Giáp lưu ở Bộ hộ thuộc kinh thành Huế, bản ất để ở dinh Bộ chính ở tỉnh và bản Bính để ở xã. Hiện nay chỉ còn lại bản Giáp của 16.000 xã được lưu ở Huế (thất lạc mất 2.000 xã). Trong địa bạ ghi rõ thửa đất thuộc quyền sở hữu của ai, các hướng giáp đâu, sử dụng làm gì, quan điền quan thổ hay ruộng tư, loại hạng ruộng đất, kích thước bao nhiêu. Nhược điểm của địa bạ giai đoạn này là:

- Đơn vị đo lường không thống nhất (từ 0,36 đến 0,52 m) nên khó quản lý và không chính xác;

- Địa bạ không có bản đồ kèm theo nên khi sử dụng phải tra cứu ngoài thực địa;

- Địa bạ không được tu sửa nên nhận diện thửa đất rất khó khăn (mặc dù có quy định 5 năm đại tu - chỉnh lý một lần).

Ngay trong những năm đầu trị vì đất nước, Nguyễn ánh đã ban hành bộ luật thứ hai của nước ta mang tên "Hoàng Việt Luật lệ" (còn gọi là Bộ luật Gia Long). Trong bộ luật này có 14 điều tập trung bảo vệ chế độ sở hữu ruộng đất, đảm bảo việc thu thuế. Thực chất, các điều luật này nhằm bảo vệ sở hữu ruộng đất theo hướng quốc hữu hoá kết hợp với hạn chế tư hữu, tăng cường các biện pháp duy trì, bảo vệ và mở rộng loại hình ruộng đất thuộc sở hữu công xã nhưng vẫn tôn trọng và bảo vệ ruộng đất tư và tài sản liên quan đến ruộng đất tư; đồng thời cũng quy định việc mua bán, cầm cố, thừa kế ruộng đất [14].

Nhà Nguyễn đã rất quan tâm đến việc khai khẩn đất hoang. Nguyễn Công Trứ là người đã có công phát triển doanh điền ở Tiền Hải (Thái Bình), Kim Sơn (Ninh Bình), Hoành Thu (Nam Định), Quảng Yên (Quảng Ninh); từ năm 1828 đến 1839 ông đã mở được 45.990 mẫu (Vũ Ngọc Khánh, 1983). Nguyễn Tri Phương đã tổ chức khai hoang, lập đồn điền ở cả 6 tỉnh Nam kỳ với 21 cơ lính (mỗi cơ có 500 lính) (Nguyễn Đức Khả, 2003).

2.1.3. Sơ lược về công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta trong thời kỳ Pháp thuộc

Sau khi xâm chiếm nước ta, thực dân Pháp đã lo ngay đến vấn đề ruộng đất. Thực dân Pháp chia đất nước ta thành 3 kỳ. Mỗi kỳ thực dân Pháp thực hiện một chế độ cai trị khác nhau. Mỗi làng xã có một chương bạ phụ trách điền địa.

-Nam kỳ là chế độ quản thủ địa bộ;

-Bắc kỳ và Trung kỳ là chế độ quản thủ địa chính.

Pháp cũng đã tiến hành xây dựng 3 loại bản đồ: bản đồ bao đạc, bản đồ giải thửa và phác họa giải thửa. Các loại bản đồ thời kỳ này được lập với nhiều tỷ lệ khác nhau từ 1/200 đến 1/10.000 (Nguyễn Thúc Bảo, 1985).

*** Chế độ điền thổ tại Nam kỳ**

Theo Nguyễn Đức Khả (2003), Pháp bắt đầu thành lập Sở Địa chính Sài Gòn vào năm 1867, đặt dưới quyền một viên Thanh tra hành chính người Pháp. Đến năm 1896, Sở Địa chính đặt dưới quyền trực tiếp của Thống đốc Nam kỳ, từ đó tiến hành lập bản đồ giải thửa. Đến năm 1930, đã đo đạc và lập xong bản đồ giải thửa cho hầu hết các tỉnh phía Tây và phía Nam của Nam kỳ. Chế độ quản thủ địa bộ tại Nam kỳ như sau: Chế độ quản thủ địa bộ theo Nghị định ngày 06/05/1891 : Tỉnh trưởng đảm nhiệm việc quản thủ địa bộ cho người Việt Nam trong tỉnh, đồng thời lo các công việc sau:

Điều tra quyền sở hữu ruộng đất;

Xếp hạng ruộng đất;

Đăng ký theo sổ liệu địa chính;

Cấp trích lục cho chủ sở hữu.

-Chế độ quản thủ địa bộ theo Nghị định ngày 18/02/1921 : Tỉnh trưởng đảm nhiệm việc quản thủ địa bộ cho người Việt Nam trong tỉnh. Nơi nào có Ty Bảo thủ điền thổ thì quản thủ về điền thổ kiêm nhiệm quản thủ địa bộ. Các văn bản được ghi vào sổ địa bạ gồm các văn tự chuyển quyền, lập quyền, huỷ quyền và án toà.

-Đối với ruộng đất của Pháp và ngoại kiều khác có chế độ quản lý riêng gọi là chế độ Đễ đương (hay Đễ áp) do Ty Bảo thủ đễ đương phụ trách, tức là áp dụng theo Luật Napoleon để bảo vệ các quyền sở hữu.

*** Chế độ quản thủ địa chính ở Trung kỳ**

Ngày 26/04/1930, Khâm sứ Trung kỳ đã ban hành Nghị định số 1358 lập Sở Bảo tồn điền trạch, đến 14/10/1939 đổi thành Sở Quản thủ địa chính (Nguyễn Đức Khả, 2003).

Theo Nguyễn Thúc Bảo (1985), để thực hiện quản thủ địa chính phải tiến hành đo đạc giải thửa, lập địa bạ, điền bạ và sổ các chủ sở hữu gồm các bước:

Phân ranh giới xã;

Phân ranh giới các thửa;

-Đo đạc lập bản đồ địa chính tỷ lệ 1/2.000;

-Lập địa bộ danh sách các thửa đất.

*** Chế độ quản thủ địa chính ở Bắc kỳ**

Theo Nguyễn Đức Khả (2003): việc quản thủ địa chính do Trường ty Địa chính trực tiếp phụ trách; chế độ quản thủ địa chính ở Bắc kỳ như sau:

-Chế độ quản thủ địa chính mà các tài liệu chưa được phê chuẩn (theo Nghị định số 393 ngày 23/12/1929, sau đó được sửa đổi, bổ sung bằng Nghị định số 1370 ngày 07/08/1931 của Thống sứ Bắc kỳ), tài liệu gồm:

+ Một bộ bản đồ (phác hoạ giải thửa);

Một sổ địa chính: lần lượt ghi thứ tự theo số liệu trong bản đồ các thửa ruộng đất với diện tích, loại hạng đất, tên chủ sở hữu và những sự chuyển dịch hoặc can khoản; + Một sổ điền bạ: ghi họ, tên chủ sở hữu đất theo vần a, b, c với tất cả các thửa ruộng đất của họ;

Một sổ khai báo: ghi các chuyển dịch về đất đai theo văn tự hay lời khai của các chủ đất.

-Chế độ quản thủ địa chính mà các tài liệu đã được phê chuẩn (theo Nghị định số 2851 ngày 13/09/1937 và Nghị định số 2815 ngày 17/09/1937 của Thống sứ Bắc kỳ), tài liệu gồm:

Một bộ bản đồ giải thửa chính xác;

Sổ địa chính;

Sổ điền chủ;

Sổ mục lục các thửa và mục lục điền chủ;

+ Sổ khai báo để ghi lại tất cả các khai báo và văn tự theo thứ tự ngày xuất trình (kể cả hợp lệ và bất hợp lệ).

2.1.4. Sơ lược về công tác quản lý nhà nước về đất đai ở miền Nam trong thời kỳ Mỹ - Ngụy tạm chiếm (1954 -1975)

Năm 1954, Hiệp định Giơnevơ được ký kết, chia nước ta làm 2 miền (miền Bắc và miền Nam). Ở miền Nam trong thời kỳ từ 1954-1975 tồn tại hai chính sách ruộng đất khác nhau. Chính sách ruộng đất của chính quyền cách mạng và chính sách ruộng đất của Mỹ - Ngụy.

Chính sách ruộng đất của Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam mà nội dung xuyên suốt trong quá trình đấu tranh giành độc lập dân tộc là ruộng đất về tay người cày, nhưng do chiến tranh kéo dài và ác liệt chính sách này chỉ thực hiện được ở vùng giải phóng.

Theo Nguyễn Thúc Bảo (1985), từ năm 1954 đến năm 1975, chính quyền Mỹ - Ngụy chia miền Nam nước ta thành 3 miền: Nam phần, Trung phần và Cao nguyên trung phần. Tổ chức và hoạt động quản thủ điền địa từ năm 1954 đến năm 1975 đã thay đổi theo 3 giai đoạn như sau:

* **Giai đoạn 1954-1955:** là giai đoạn thiết lập Nha Địa chính tại các miền: - Theo Nghị định số 3101-HCSV ngày 05/10/1954, Nha Địa chính Việt Nam được thành lập ở "Nam phần" đặt dưới quyền trực tiếp của một đại biểu Chính phủ.

Theo Nghị định số 412-ND/DC ngày 03/3/1955, Nha Địa chính "Trung phần" được thành lập và đặt ở Huế, có một Giám đốc phụ trách.

Theo Nghị định số 495-ND/ĐB/CP ngày 02/8/1955, Nha Địa chính vùng Cao nguyên được thành lập và đặt ở Đà Lạt.

Giai đoạn 1956-1959: Chúng thành lập Nha Tổng giám đốc Địa chính và địa hình, ở các tỉnh có Ty Địa chính; chúng còn ban hành "Quốc sách về điền địa và nông nghiệp".

Giai đoạn 1960-1975: Chúng thành lập Tổng nha Điền địa với 11 nhiệm vụ, trong đó có 3 nhiệm vụ chính sau:

- Xây dựng các tài liệu được nghiên cứu, tổ chức điều hành tất cả các việc của công tác địa chính;

- Quản thủ tài liệu: bảo lưu, hiện cải, sang bản, in bản đồ, lập trích lục bản đồ và sổ địa bạ;

- Khai thác tài liệu để tiến hành cải cách điền địa.

Năm 1955-1956, Ngô Đình Diệm đưa ra "Quốc sách cải cách điền địa"; năm 1970, Nguyễn Văn Thiệu tuyên bố "Luật Người cày có ruộng". Chúng đã thực hiện 5 hình thức sau:

Lập khế ước tá điền (còn gọi là cấp bằng chứng khoán ruộng đất cho nông dân): căn cứ vào địa bạ hoặc theo lời khai của địa chủ để lập các hợp đồng.

- Truất hữu địa chủ: Theo Đạo dụ số 57 (thực hiện cải cách điền địa) mỗi địa chủ chỉ được giữ lại 100 ha ruộng đất và 15 ha đất hương hỏa (trừ những diện tích trồng cây lâu năm); đến khi thực hiện Luật Người cày có ruộng hạn mức này giảm xuống còn 15 ha với Nam bộ và 5 ha với Trung bộ.

-Tiểu điền chủ hoá tá điền (còn gọi là hữu sản nông dân): chúng biến một số tá điền trở thành tiểu điền chủ bằng cách bán lại cho mỗi tá điền 3 ha ruộng đất (với vùng Nam bộ) hoặc 1 ha (với vùng Trung bộ), số đất này lấy từ ruộng đất thu hồi của các đại địa chủ như trên đã nêu.

-Hướng dẫn địa chủ qua hoạt động kỹ nghệ: Những đại địa chủ khi bị truất hữu (trung mua) bớt ruộng đất thì phần ruộng đất đó được trả bằng cổ phiếu để góp vào các công ty, xí nghiệp khi cổ phần hoá.

-Thu hồi về tay quốc gia những ruộng đất bị thực dân chiếm đoạt: Chính quyền Diệm dùng tiền Pháp để trả cho các đại địa chủ Pháp khi Diệm thu về tay quốc gia một phần ruộng đất, nhưng đáng chú ý là không hề động đến số diện tích cao su của chúng (đây là loại đất có thu nhập cao nhất lúc đó).

Mục tiêu chính trị: chúng muốn xáo trộn lại ruộng đất gây chia rẽ nông dân, xoá bỏ thành quả của cuộc cải cách ruộng đất, từng bước chuyển giai cấp địa chủ thành tầng lớp tư sản mới ở nông thôn.

2.2. CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI Ở NƯỚC TA TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY

2.2.1. Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

Cùng với lịch sử phát triển đất nước, công tác quản lý đất đai cũng dần được hoàn thiện. Nội dung cơ bản của công tác quản lý đất đai được thể hiện trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Hệ thống văn bản này cũng dần được hoàn thiện, từ chỗ chỉ là những văn bản dưới luật, có cả những văn bản chỉ quy định tạm thời đến chỗ Nhà nước ban hành Luật Đất đai 1987, rồi đến Luật Đất đai 1993 và đến nay là Luật Đất đai 2003. Có thể chia nội dung cơ bản của công tác quản lý đất đai từ năm 1945 đến nay thành 4 giai đoạn như sau :

-Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1987: Chưa có Luật đất đai;

Giai đoạn từ năm 1988 đến năm 1993: Thực hiện theo Luật Đất đai 1987; Giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2003: Thực hiện theo Luật Đất đai 1993; - Giai đoạn từ năm 2004 đến nay: Thực hiện theo Luật Đất đai 2003.

2.2.1.1. Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta giai đoạn chưa có Luật đất đai (từ năm 1945 đến 07-01-1988)

Giai đoạn này bao gồm toàn bộ thời kỳ Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà (1945-1975). Trong đó: từ năm 1945-1954, nước ta thực hiện Cách mạng dân tộc dân chủ; từ năm 1954-1975 nước ta thực hiện xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và tiến hành cách mạng giải phóng dân tộc ở miền Nam. Đặc trưng cơ bản của chính sách ruộng đất trong thời kỳ này là: khai hoang, vỡ hoá, tận dụng diện tích đất đai để sản xuất nông nghiệp; tịch thu ruộng đất của thực dân, việt gian, địa chủ, phong kiến chia cho dân nghèo; chia ruộng đất vắng chủ cho nông dân.

Đồng thời, giai đoạn này còn gồm cả thời kỳ đầu của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam từ khi thống nhất đất nước cho đến khi bắt đầu đổi mới (1976- 1987), cả nước xây dựng chủ nghĩa xã hội theo nền kinh tế kế hoạch.

Vì vậy, mỗi thời kỳ đều có chính sách quản lý đất đai khác nhau, phù hợp với tình hình lịch sử của đất nước.

Khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà vừa ra đời, để giảm bớt khó khăn cho nông dân, Nhà nước và các Bộ đã ban hành một loạt các văn bản quy định giảm thuế đất, quy định về sử dụng đất, điển hình là các văn bản sau:

Ngày 26 tháng 10 năm 1945, Bộ Tài chính ban hành Nghị định "Miễn giảm thuế điền", theo đó giảm 20% thuế ruộng đất và miễn thuế hoàn toàn cho những vùng bị lụt Cũng ngày 26 tháng 10 năm 1945, Bộ Quốc dân kinh tế ban hành Thông tư về "Khẩn cấp chấn hưng nông nghiệp" [43].

Ngày 15 tháng 11 năm 1945, Bộ Quốc dân kinh tế ban hành Nghị định về "Kê khai và cho mượn đất giồng màu" [43].

- Ngày 21 tháng 11 năm 1945, Bộ Quốc dân kinh tế ban hành Thông tư số 577- BKT về "Phương pháp cấp tốc khuếch trương mọi việc giồng màu" [43].

Ngày 30 tháng 01 năm 1946 , Chủ tịch Hồ Chí Minh ban hành Sắc lệnh số 1 5 "Bãi bỏ thuế thô trạch ở thôn quê" [43].

Trong Cách mạng Tháng Tám, nước ta chủ trương tạm gác khẩu hiệu về ruộng đất Vì vậy quyền sở hữu ruộng đất của địa chủ vẫn chưa bị đụng chạm đến. Tháng 1 năm 1948, Hội nghị Trung ương Đảng đã xây dựng một cách hệ thống chính sách ruộng đất của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà trong thời kỳ kháng chiến là: triệt để thực hiện việc giảm 25% địa tô, bãi trừ những thứ địa tô phụ thuộc (như tiền trình gặt, tiền đầu trâu...); bỏ chế độ quá điền; đưa ruộng đất và tài sản của bọn phản quốc tạm cấp cho dân nghèo; chia lại công điền cho hợp lý; đem ruộng đất, đồn điền của địch cấp cho dân công nghèo, chấn chỉnh các đồn điền do Chính phủ quản lý... (Nguyễn Đức Khả 2003).

- Ngày 14 tháng 7 năm 1949, lần đầu tiên pháp luật nước ta đánh vào quyền sở hữu ruộng đất của địa chủ bằng Sắc lệnh số 78/SL của Hồ Chủ tịch ấn định việc giảm địa tô, theo đó quy định giảm 25% địa tô [43].

- Ngày 21 tháng 8 năm 1949, liên bộ Nội vụ - Tư pháp - Canh nông - Tài chính ban hành Thông tư liên tịch số 33- Nvll "Quy định việc sử dụng ruộng đất của người Pháp" [43].

Ngày 22 tháng 5 năm 1950, Hồ Chủ tịch ban hành Sắc lệnh số 88/SL quy định thể lệ lĩnh canh ruộng đất; theo đó, đảm bảo quyền được lĩnh canh của tá điền với thời hạn ít nhất là 3 năm, cấm địa chủ vô cớ đòi lại ruộng đất trong thời hạn lĩnh canh [43]. - Cũng ngày 22 tháng 5 năm 1950, Hồ Chủ tịch còn ban hành Sắc lệnh số 90/SL quy định việc sử dụng các ruộng đất bỏ hoang [43]. Cho đến cuối năm 1951, chính quyền đã tịch thu 258.863 ha đất, tạm cấp cho 500.000 nhân khẩu nông dân; đồng thời, chính quyền còn vận động một số địa chủ giàu hiến ruộng đất để chia cho nông dân với gần 1 triệu ha (Nguyễn Đức Khả, 2003).

- Ngày 5 tháng 3 năm 1952, Hồ Chủ tịch ký Sắc lệnh số 87/SL ban hành Điều lệ tạm thời sử dụng công điền công thổ. Theo Điều lệ này, công điền công thổ được chia cho dân theo 3 nguyên tắc chung: lợi cho tăng gia sản xuất, củng cố đoàn kết nông thôn, dân chủ và công bằng [43].

- Ngày 9 tháng 10 năm 1952, Bộ Canh nông ban hành Thông tư số 22CN-RĐ về việc "Tạm cấp ruộng đất của người Pháp và Việt gian" [43].

Thực hiện mục tiêu đánh đổ giai cấp địa chủ, phong kiến, thủ tiêu chế độ tư hữu về ruộng đất, chia ruộng đất cho nông dân, ngày 4 tháng 12 năm 1953, Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà thông qua Luật Cải cách ruộng đất. Ngày 19/12/1953, Chủ tịch nước Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 179/SL ban hành Luật Cải cách ruộng đất.

Thành quả của cuộc cải cách ruộng đất rất lớn, có thể tóm tắt như sau: Đến tháng 7 năm 1956, công cuộc cải cách ruộng đất cơ bản đã được hoàn thành ở miền Bắc; sở hữu ruộng đất của địa chủ, phong kiến bị thủ tiêu, các chứng thư pháp lý cũ về ruộng đất bị huỷ bỏ; 72% số khẩu ở nông thôn được chia ruộng đất. Số ruộng đất được chia cho nông dân ở miền Bắc là 810.000 ha. Trong đó, ruộng đất của thực dân Pháp là 30.000 ha, của địa chủ là 380.000 ha, của nhà chung là 24.000 ha, ruộng công và nửa công là 375.700 ha (Chu Văn Thịnh, 2000). Sau cải cách ruộng đất, trên toàn miền Bắc chế độ sở hữu ruộng đất và bóc lột phong kiến, thực dân đã được chuyển thành chế độ sở hữu ruộng đất cá thể của nông dân.

Trong 3 năm khôi phục kinh tế sau khi lập lại hoà bình ở miền Bắc (1955-1957), Quốc hội nước ta đã ban hành một hệ thống 8 chính sách khuyến khích sản xuất nông nghiệp, trong đó có những chính sách liên quan đến ruộng đất như: khuyến khích khai hoang, phục hoá; khai hoang miễn thuế 5 năm, phục hoá miễn thuế 3 năm; phần sản phẩm tăng do tăng vụ, tăng năng suất không phải đóng thuế... Sản lượng lương thực tăng 57% so với năm 1939 (Nguyễn Sinh Cúc, 2000).

Theo tinh thần của Hội nghị Trung ương Đảng lần thứ 16 (tháng 11 năm 1958), ngày 4 tháng 11 năm 1959, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị quyết của Hội nghị Thường vụ về việc tiến hành hợp tác hoá nông nghiệp kết hợp hoàn thành cải cách ruộng đất ở miền núi. Từ đó, phong trào hợp tác hoá nông nghiệp" đã diễn ra rất nhanh. Năm 1957 mới có 45 hợp tác xã, lúc đầu là hợp tác xã bậc thấp, sau phát triển thành hợp tác xã bậc cao, đến năm 1965 toàn miền Bắc đã có 18.566 hợp tác xã bậc cao. Lúc này, cơ bản hoàn thành nhiệm vụ tập thể hoá nông nghiệp, với 76,7% số hộ và trên 70% ruộng đất. Đồng thời, ở miền Bắc cũng hình thành một hệ thống các nông, lâm trường quốc doanh. Đến năm 1959 đã có 48 nông trường quốc doanh (Nguyễn Đức Khả, 2003).

Ngày 31 tháng 12 năm 1959, Quốc hội thông qua Hiến pháp 1959 đã xác định 4 hình thức sở hữu đất đai là: sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu của người lao động riêng lẻ sở hữu của nhà tư sản dân tộc (Điều 1 l).

Ngày 9 tháng 12 năm 1960, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị định số 71/CP ấn định công tác quản lý ruộng đất trong bối cảnh phong trào hợp tác hoá nông nghiệp đã cơ bản hoàn thành, phần lớn diện tích đất canh tác được tập thể hoá [43]. Điều 2, Nghị định này quy định nội dung công tác quản lý ruộng đất lúc đó gồm:

- Lập bản đồ, địa bạ về ruộng đất, thường xuyên chỉnh lý bản đồ và địa bạ cho phù hợp với các thay đổi về hình thể ruộng đất, về quyền sở hữu, sử dụng ruộng đất, về tình hình canh tác và tình hình cải tạo chất đất;

- Thông Kế diện tích, phân loại chất đất;

Nghiên cứu, xây dựng các luật lệ, thể lệ về quản lý ruộng đất trong nông nghiệp và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các luật lệ, thể lệ.

Ngày 18 tháng 11 năm 1963, Bộ Nông nghiệp ban hành Quyết định số 168-KT/QĐ về công tác quản lý và sử dụng ruộng đất. Theo đó, để đẩy mạnh công tác quản lý và sử dụng ruộng đất, Bộ Nông nghiệp quyết định các nội dung sau: điều tra đất, quản lý đất, sử dụng đất, bảo vệ đất và chống xói mòn, cải tạo đất [43].

Giai đoạn này, công tác quản lý ruộng đất có nhiều buông lỏng làm cho ruộng đất bị bỏ hoang, bị lấn chiếm nhiều. Để khắc phục tình trạng này, ngày 28 tháng 6 năm 1971, Hội đồng Chính phủ đã ra Nghị quyết số 125CP về việc tăng cường công tác quản lý ruộng đất. Tiếp theo, ngày 24 tháng 9 năm 1974, Thủ tướng Chính phủ ra Chỉ thị số 234-TTg về việc tăng cường quản lý ruộng đất [43].

Ngay sau khi thống nhất đất nước, ngày 17 tháng 01 năm 1976, Hội đồng Chính phủ lâm thời miền Nam ban hành Quyết định số 31/QĐ-76 về việc quản lý và sử dụng ruộng đất [43]. Tiếp theo, ngày 20 tháng 9 năm 1976, Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị số 235-CT/TW về việc thực hiện Nghị quyết của Bộ Chính trị về vấn đề ruộng đất ở miền Nam. Theo đó, quy định giải quyết tranh chấp đất đai trong nội bộ nhân dân phải trên cơ sở nguyên tắc là chính

[43].

Ngày 25 tháng 9 năm 1976, Hội đồng Chính phủ ban hành Quyết định số 188-CP về chính sách xoá bỏ triệt để tàn tích chiếm hữu ruộng đất và các hình thức bóc lột thực dân, phong kiến ở miền Nam Việt Nam. Theo đó, Nhà nước quốc hữu hoá các đồn điền và ruộng đất của các tư sản nước ngoài [43].

Có thể nói sau khi cơ bản hoàn thành phong trào hợp tác hoá nông nghiệp (1965) đến trước khi thành lập Tổng cục Quản lý ruộng đất (1979), do cả nước bận tập trung vào cuộc cách mạng giải phóng dân tộc ở miền Nam nên công tác quản lý đất đai bị buông lỏng, có nhiều văn bản dưới luật quy định tạm thời nhưng chưa đủ mạnh và thực sự sát sao trong khâu kiểm tra, giám sát việc thực hiện quản lý và sử dụng đất đai. Sau khi đất nước thống nhất và đi lên chủ nghĩa xã hội, ở miền Nam cũng cải tạo nông nghiệp theo mô hình hợp tác hoá nông nghiệp ở miền Bắc. Đến năm 1980, toàn miền Nam đã xây dựng được 1518 hợp tác xã (trong đó có 1005 hợp tác xã bậc cao) và 9350 tập đoàn sản xuất nông nghiệp (Nguyễn Sinh Cúc, 2000).

Tuy nhiên sản xuất nông nghiệp thời kỳ 1976-1980 của cả nước rơi vào khủng hoảng nghiêm trọng. Sản lượng lương thực cả nước bình quân 5 năm chỉ đạt 13,3 triệu tấn/năm, lương thực bình quân đầu người chỉ còn 259,2 kg, năng suất lúa bình quân một

Vụ chỉ đạt 20,3 tạ/ha. Hàng năm Nhà nước phải nhập thêm 1 triệu tấn lương thực...

(Nguyễn Đức Khả, 2003).

Ngày 1 tháng 7 năm 1980, Hội đồng Chính phủ ban hành Quyết định số 201/CP về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước (sau đây gọi tắt là Quyết định số 201/CP năm 1980) [44]. Có thể nói, đây là văn bản pháp quy đầu tiên quy định khá chi tiết, toàn diện về công tác quản lý ruộng đất trong toàn quốc. Các nội dung cơ bản về công tác quản lý ruộng đất trong Quyết định số 201/CP năm 1980 như sau:

-Toàn bộ ruộng đất trong cả nước đều do Nhà nước thống nhất quản lý theo quy hoạch và kế hoạch chung nhằm đảm bảo ruộng đất được sử dụng hợp lý, tiết kiệm và phát triển theo hướng đi lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa.

-Quản lý nhà nước đối với ruộng đất bao gồm 7 nội dung sau: 1 -Điều tra, khảo sát và phân bổ các loại đất;

- 2- Thống kê, đăng ký đất;
- 3- Quy hoạch sử dụng đất;
- 4- Giao đất, thu hồi đất, trưng dụng đất;
- 5- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các chế độ về quản lý, sử dụng đất;
- 6- Giải quyết tranh chấp về đất đai;
- 7- Quy định các chế độ, thể lệ về quản lý việc sử dụng đất và tổ chức việc thực hiện các chế độ, thể lệ.

-Toàn bộ ruộng đất được phân thành 4 loại là đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng.

-Để thực hiện thống nhất quản lý ruộng đất, tất cả các tổ chức và cá nhân sử dụng đất đều phải khai báo chính xác và đăng ký các loại ruộng đất mình sử dụng vào sổ địa chính của Nhà nước, Ủy ban nhân dân xã phải kiểm tra việc khai báo này. Sau khi Kế khai và đăng ký, các tổ chức hay cá nhân nào được xác nhận là người quản lý sử dụng hợp pháp thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

-Việc giao đất được thực hiện theo nguyên tắc chung là phải căn cứ vào quy hoạch đã được cấp có thẩm quyền xét duyệt; hết sức tránh việc lấy đất nông nghiệp, nhất là đất trồng cây lương thực thực phẩm, cây công nghiệp để dùng vào mục đích không sản xuất nông nghiệp.

Ngoài ra, Quyết định số 201/CP năm 1980 còn quy định về quyền và trách nhiệm

của người sử dụng đất; quy định việc thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các chế độ về sử dụng đất; quy định việc giải quyết các tranh chấp về ruộng đất...

Ngày 10 tháng 11 năm 1980, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 299/TTg về công tác đo đạc, phân hạng và đăng ký thống kê ruộng đất trong cả nước. Trong đó có nêu: "Để phục vụ kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm lần thứ ba (1981-1985) và kế hoạch dài hạn, đồng thời để nắm chắc diện tích và chất lượng đất, xác định phạm vi quyền hạn và trách nhiệm của người sử dụng đất, phân loại, phân hạng đất canh tác trong từng đơn vị sử dụng, thực hiện thống nhất quản lý ruộng đất trong cả nước, cần tiến hành công tác đo đạc, xây dựng bản đồ phân loại đất, phân hạng đất canh tác và đăng ký thống kê sử dụng đất trên toàn bộ lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo từng đơn vị hành chính trong từng cơ quan, tổ chức và cá nhân sử dụng đất Các cơ quan, tổ chức và cá nhân sử dụng đất có nhiệm vụ chấp hành đúng mọi thủ tục về đăng ký ruộng đất theo quy định của Tổng cục Quản lý ruộng đất" [44].

Ngày 18 tháng 12 năm 1980, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua Hiến pháp 1980. Theo đó, 4 hình thức sở hữu đất đai (sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu của người lao động riêng lẻ, sở hữu của nhà tư sản dân tộc) ở Hiến pháp 1959 được gộp làm một, đó là sở hữu toàn dân (Điều 19) do Nhà nước thống nhất quản lý nên việc quản lý đất đai cần phải thay đổi theo cho phù hợp.

Trước tình hình sản xuất nông nghiệp trong toàn quốc yếu kém, trì trệ ngày 13 tháng 1 năm 1981, Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị số 100/CT-TW cải tiến công tác khoán, mở rộng "khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động" trong hợp tác xã nông nghiệp [44], đã mở ra một khả năng mới cho người sử dụng đất, được quyền rộng rãi hơn, gắn bó hơn và thiết thực hơn đối với ruộng đất.

Giai đoạn này, Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành một loạt các chỉ thị nhằm điều chỉnh các quan hệ ruộng đất của người dân vùng nông thôn như: Chỉ thị số 29-CT,rrw ngày 12 tháng 11 năm 1983 về việc đẩy mạnh giao đất, giao rừng, xây dựng rừng và tổ chức kinh doanh rừng theo phương thức nông - lâm kết hợp [44].

Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 18 tháng 1 năm 1984 về việc khuyến khích và hướng dẫn phát triển kinh tế gia đình. Theo đó, cho phép hộ gia đình nông dân tận dụng mọi nguồn đất đai mà hợp tác xã nông nghiệp, nông trường, lâm trường chưa sử dụng hết để đưa vào sản xuất; Nhà nước không đánh thuế sản xuất, kinh doanh đối với kinh tế gia đình, đất phục hoá được miễn thuế trong hạn 5 năm... [44].

Chỉ thị số 56-CT/TW ngày 29 tháng 1 năm 1985 về việc củng cố và tăng cường quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa ở nông thôn miền núi. Theo đó, hoàn thành dứt điểm việc giao đất, giao rừng đến người quản lý và sử dụng [44].

Như vậy, giai đoạn 1945 đến 1987, tuy chưa có Luật đất đai nhưng đã có nhiều văn bản pháp quy để điều chỉnh các quan hệ về ruộng đất với nội dung cơ bản là ngày càng tăng cường công tác quản lý đất đai. Đồng thời cũng đã sơ khai quy định các nội dung quản lý nhà nước về đất đai.

2.2.1.2. Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1987 (từ 08-01-1988 trên 14-10-1993)

Sau 10 năm xây dựng chủ nghĩa xã hội theo kiểu kinh tế kế hoạch, đến năm 1986, dưới sự lãnh đạo của Đảng, đất nước ta bắt đầu công cuộc đổi mới, xoá bỏ bao cấp, chuyển sang nền kinh tế hạch toán kinh doanh. Trước tình hình đó, ngày 29 tháng 12 năm 1987, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật đất đai đầu tiên - Luật Đất đai 1987. Luật này được công bố ban hành bằng Lệnh của Chủ tịch Hội đồng Nhà nước ngày 08 tháng 01 năm 1988. Luật Đất đai 1987 gồm 57 điều, chia thành 6 chương như sau:

Chương 1 (8 điều): Những quy định chung;

Chương 2 (14 điều): Chế độ quản lý đất đai;

Chương 3 (27 điều): Chế độ sử dụng các loại đất;

-Chương 4 (2 điều): Những quy định về chế độ sử dụng đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế, tổ chức liên doanh, hợp tác xã của Việt Nam và nước ngoài; - Chương 5 (4 điều): Khen thưởng và kỷ luật;

-Chương 6 (2 điều): Điều khoản cuối cùng.

Luật Đất đai 1987 khẳng định: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý và vẫn giữ 7 nội dung quản lý nhà nước về đất đai như ở Quyết định số 201/CP năm 1980, nhưng có hoàn thiện hơn, đó là:

1-Điều tra, khảo sát, đo đạc, phân hạng đất và lập bản đồ địa chính;

2- Quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất;

3- Quy định các chế độ, thể lệ về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện các chế độ, thể lệ ấy;

4- Giao đất, thu hồi đất;

5-Đăng ký đất đai, lập và giữ sổ địa chính, thống kê đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

6- Thanh tra việc chấp hành các chế độ, thể lệ về quản lý, sử dụng đất đai;

7- Giải quyết tranh chấp đất đai.

Luật Đất đai 1987 quy định phân chia toàn bộ quỹ đất đai của Việt Nam thành 5

loại là: đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất khu dân cư, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng. Đây là văn bản luật đầu tiên điều chỉnh quan hệ đất đai, bảo vệ quyền sở hữu của Nhà nước, giao đất ổn định lâu dài. Theo tinh thần của Luật này thì:

-Kinh tế nông hộ đã được khôi phục và phát triển với tư cách là một đơn vị kinh tế hàng hoá có quyền tự chủ với đầy đủ nghĩa vụ và lợi ích.

-Các hộ nông dân được giao ruộng đất để sử dụng lâu dài, nông hộ được sử dụng tư liệu sản xuất theo khả năng, được tự chủ tổ chức lao động và thuê thêm nhân công.

-Việc khẳng định quyền sở hữu tối cao của Nhà nước về ruộng đất, giao cho các nông trường, lâm trường và cá nhân quyền sử dụng đất ổn định và lâu dài đã làm thay đổi quan hệ sở hữu theo chế độ tập thể hoá và quốc doanh hoá trước đây.

-Ở các vùng cao nguyên, rừng núi và biển, hình thức tổ chức lâm nghiệp xã hội đã mở ra sự kết hợp các quan hệ hợp tác giữa quốc doanh với các hộ nhận đất, nhận rừng trở thành thành viên của lâm - nông - ngư trường...

Khuyến khích kinh tế tư nhân trong lĩnh vực khai thác sử dụng đất.

Tuy vậy, Luật Đất đai 1987 được soạn thảo trong bối cảnh nước ta bắt đầu đổi mới, vừa tuyên bố xóa bỏ chế độ quan liêu bao cấp nên còn mang nặng tính chất của cơ chế đó khi soạn luật; do đó đã bộc lộ một số tồn tại sau: Việc tính thuế trong giao dịch đất đai rất khó khăn vì Nhà nước chưa thừa nhận quyền sử dụng đất có giá trị; chưa quy định rõ những cơ sở pháp lý cần thiết để điều chỉnh về quan hệ đất đai trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, trong quá trình tích tụ tập trung sản xuất trong nông nghiệp và phân công lại lao động trong nông thôn; chính sách tài chính đối với đất đai chưa rõ nét, đặc biệt là giá đất; chưa có những điều chỉnh thích đáng đối với những bất hợp lý trong những chính sách cũ, trong việc thay đổi quy hoạch, thay đổi kết cấu hộ nông dân trong nông thôn; mới tập trung chủ yếu vào việc xử lý đối với đất nông - lâm nghiệp; chưa cho phép người sử dụng đất dịch chuyển quyền sử dụng đất (Nguyễn Đức Khả, 2003).

Đồng thời, ngày 5 tháng 4 năm 1988, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 10- NQ/TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp. Theo đó, ruộng đất nông nghiệp được giao khoán lâu dài cho nông dân [44].

Theo tinh thần của Luật Đất đai 1987, để tăng cường công tác quản lý đất đai, ngày 14 tháng 7 năm 1989 Tổng cục trưởng Tổng cục Quản lý ruộng đất ban hành Quyết định số 201 QĐ/ĐKTK về việc ban hành quy định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trong bản quy định ban hành kèm theo Quyết định này quy định về điều kiện, đối tượng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất [44].

Ngày 6 tháng 11 năm 1991, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ban hành Chỉ thị số 364-CT về việc giải quyết những tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính tỉnh, huyện, xã. Thực hiện Chỉ thị này, các địa phương đã tiến hành xác định, cắm mốc địa giới hành chính và lập hồ sơ địa giới hành chính. Tiếp theo, ngày 12 tháng 5 năm 1993, Cục trưởng Cục Đo đạc và Bản đồ nhà nước đã ban hành Quyết định số 77-QĐ- CT quy định kỹ thuật thành lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính các cấp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Theo đó, Ban chỉ đạo 364 của tỉnh phải lập phương án kinh tế - kỹ thuật thành lập bản đồ địa giới hành chính các cấp của tỉnh [44].

Như vậy giai đoạn này, công tác quản lý đất đai đã bắt đầu đi vào nề nếp và đặc biệt chú ý tới việc xác định, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính các cấp địa phương.

2.2.1.3. Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993 (từ 15-10-1993 đến 30-6-2004)

Sau giai đoạn bắt đầu đổi mới (từ 1986-1991), chúng ta vẫn còn thiếu nhiều quy định và ngay cả hệ thống pháp luật đã ban hành cũng còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được tình hình đổi mới của đất nước. Vì vậy, Hiến pháp 1992 ra đời, trong đó quy định: "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân" (Điều 17), "Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, đảm bảo sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả" (Điều 18). Để phù hợp với giai đoạn mới và thực hiện đổi mới toàn diện nền kinh tế, cụ thể hoá Hiến pháp năm 1992, khắc phục những hạn chế của Luật Đất đai 1987, ngày 14 tháng 7 năm 1993, Quốc hội khoá IX thông qua Luật Đất đai 1993.

Luật Đất đai 1993 gồm 89 điều, chia thành 7 chương như sau:

- Chương 1 (12 điều): Những quy định chung;
- Chương 2 (29 điều): Quản lý nhà nước về đất đai;
 - Chương 3 (31 điều): Chế độ sử dụng các loại đất;
 - Chương 4 (7 điều): Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất;
- Chương 5 (5 điều): Quy định về việc tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế thuê đất của Việt Nam;
- Chương 6 (3 điều): Xử lý vi phạm;
- Chương 7 (2 điều): Điều khoản thi hành.

Luật Đất đai 1993 dựa trên cơ sở của Hiến pháp 1992, đã khắc phục được nhiều nhược điểm của Luật Đất đai 1987, đã sửa đổi, bổ sung một số quy định không còn phù hợp để giải quyết những vấn đề quan trọng trong việc quản lý và sử dụng đất đai. Sau hai lần sửa đổi, bổ sung, Luật Đất đai 1993 được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 2 tháng 12 năm 1998 và ngày 29 tháng 6 năm 2001, cùng hệ thống các văn bản dưới luật, đã hình thành một ngành luật đất đai, góp phần tích cực vào công cuộc đổi mới nền kinh tế - xã hội của đất nước.

Luật Đất đai 1993 đã chế định cơ sở pháp lý cơ bản để quan hệ đất đai ở nước ta chuyển sang cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Luật này đã đề cập đến nhiều nội dung quan trọng song có thể nêu lên bốn nội dung cơ bản nhất sau đây (Nguyễn Đức Khả, 2003):

Khẳng định chế độ sở hữu đất đai toàn dân, Nhà nước thay mặt nhân dân thực hiện quyền sở hữu và quyền quản lý tối cao. Tuy nhiên, đây không phải là chế độ sở hữu toàn dân một cấp độ sở hữu - sử dụng như trong Luật Đất đai 1987, mà là chế độ sở hữu đất đai toàn dân với đa cấp độ và hình thức, chủ thể sử dụng.

Với quan niệm về chế độ sở hữu đất đai này, đất đai được "chủ thể hoá" có các chủ sử dụng cụ thể với các quyền và nghĩa vụ được luật pháp quy định. Đây là cơ sở để khắc phục tình trạng "vô chủ" về quan hệ đất đai trước đây.

Khẳng định quyền sử dụng đất có giá trị, được pháp luật và cuộc sống thừa nhận, do đó giá trị của quyền sử dụng đất là một yếu tố cơ bản trong sự vận động của quan hệ đất đai.

Khẳng định quyền sử dụng đất đai được tham gia trực tiếp vào cơ chế thị trường, là một yếu tố quan trọng hình thành thị trường bất động sản của đất nước. Đây là một phương diện rất mới của quan hệ đất đai ở nước ta so với trước đây.

Xét về nội dung quản lý nhà nước về đất đai, trải qua 2 lần sửa đổi, bổ sung vào năm 1998 và năm 2001, Luật Đất đai 1993 vẫn khẳng định: Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý và vẫn giữ 7 nội dung quản lý nhà nước về đất đai như Luật Đất đai 1987 và Quyết định số 201/CP năm 1980, nhưng có hoàn thiện hơn, đó là:

1-Điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá và phân hạng đất, lập bản đồ địa chính; 2- Quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất;

3- Ban hành các văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng đất và tổ chức thực hiện các văn bản đó;

4- Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất;

5-Đăng ký đất đai, lập và quản lý sổ địa chính, quản lý các hợp đồng sử dụng đất, thống kê, kiểm kê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

6- Thanh tra việc chấp hành các chế độ, thể lệ về quản lý, sử dụng đất;

7- Giải quyết tranh chấp đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất đai.

Để đánh giá toàn diện những thành tích đã đạt được sau 10 năm thực hiện Luật Đất đai 1993 và nghiêm túc nhìn lại những hạn chế, yếu kém trong quản lý và sử dụng đất đai trong giai đoạn này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 273/QĐ- TTg ngày 12 tháng 4 năm 2002 về kiểm tra việc đầu tư xây dựng, quản lý và sử dụng đất đai trong toàn quốc. Theo Báo cáo tổng kết số 05/BC-BTNMT ngày 26 tháng 11 năm 2002 của Bộ Tài nguyên và Môi trường [3] tổng hợp từ báo cáo của 22 Bộ, ngành và 61 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì thành tích và yếu kém trong 10 năm thực hiện Luật Đất đai 1993 như sau:

*** Thành tích**

Đã lập quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh đến năm 2010 được 59 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, 223 đơn vị cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh), 3.597 đơn vị cấp xã (xã, phường, thị trấn).

Đã cơ bản giao xong đất nông nghiệp cho gần 12 triệu tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng, với diện tích gần 9,4 triệu ha; trong đó, đã cấp hơn 11,49 triệu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (tương ứng với 92,7% số đối tượng và 97,8% số diện tích); đã giao và cho thuê sử dụng vào mục đích chuyên dùng và xây dựng nhà ở là 44.691 dự án (công trình) với tổng diện tích là 405.910 ha.

Đã bồi thường, giải phóng hàng chục nghìn hộ dân tại 1 1.730 công trình với tổng diện tích là 66.350 ha.

Những kết quả trên đã góp phần đưa công tác quản lý nhà nước về đất đai dần đi vào nề nếp, tạo điều kiện sử dụng đất đai hợp lý và hiệu quả hơn, góp phần chuyển đổi cơ cấu kinh tế, thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

*** Những yếu kém**

Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và phê duyệt còn chậm, tính khả thi chưa cao; kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm trung bình mới chỉ đạt 60%. - Cả nước có 1 15.040 trường hợp với 15.378 ha sử dụng đất không đúng mục đích; có 40.894 trường hợp với 25.011 ha đất giao hoặc thuê sau 12 tháng không sử dụng; 217.009 trường hợp với 10.260 ha giao, cho thuê trái thẩm quyền; 101.400 trường hợp với 27.916 ha đất lấn, chiếm trái phép; 137.000 trường hợp với 45.764 ha chuyển nhượng trái pháp luật.

Phương thức sử dụng đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng còn nhiều bất hợp lý; thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng còn nhiều ách tắc, bất cập; nợ đọng, trốn

tránh tiền thuê đất, tiền sử dụng đất còn nhiều; xử lý vi phạm về quản lý, sử dụng đất chưa nghiêm và không kịp thời.

*** Một số kết quả điển hình và tồn tại lớn** trong thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai được đánh giá trong Báo cáo Tổng kết 10 năm thi hành Luật Đất đai (1993-2003) của Bộ Tài nguyên và Môi trường [4]:

-Trong giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993, Nhà nước ở trung ương đã ban hành hơn 200 văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai; trong đó có 4 luật, 8 pháp lệnh. Nếu tính cả các cấp địa phương thì tới hàng nghìn văn bản nên đã tạo ra một hệ thống pháp luật về đất đai tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, số lượng như vậy là quá nhiều, mức độ phức tạp cao, không thuận lợi trong sử dụng; nội bộ còn mâu thuẫn, gây nên lúng túng trong xử lý; còn nhiều yếu tố chưa có khung điều chỉnh đầy đủ trong văn bản luật, tạo kẽ hở trong thực thi pháp luật.

Đã đo vẽ được bản đồ địa chính chính quy cho 6.639.117ha; thiết lập hồ sơ địa chính ở 9000 xã, phường, thị trấn; tuy nhiên tới 40% số đơn vị cấp xã có hồ sơ địa chính chưa đầy đủ và thiếu thống nhất về mẫu sổ sách và nội dung.

Đã phân chia toàn bộ quỹ đất thành 6 loại đất là: đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất đô thị, đất khu dân cư nông thôn, đất chuyên dùng, đất chưa sử dụng. Việc phân chia như vậy là vừa theo mục đích, vừa theo địa bàn đã gây trùng lặp, chồng chéo, thiếu tường minh về mặt pháp lý (trong đất đô thị và đất khu dân cư nông thôn đều chứa đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất chuyên dùng và đất chưa sử dụng), khó khăn cho kiểm kê, thống kê.

-Công tác giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp theo Nghị định số 64/CP ngày 27 tháng 9 năm 1993 của Chính phủ đã góp phần giúp cho nông dân yên tâm sản xuất, tăng năng suất lao động, sản lượng nông nghiệp tăng nhưng cũng thể hiện hạn chế là làm manh mún ruộng đất, làm cho cả nước có khoảng 75-100 triệu thửa đất. Đây là nguyên nhân phát sinh dồn điền, đổi thửa ở các địa phương.

-Đã cơ bản cấp xong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp. Tuy nhiên, với đất ở và đặc biệt là đất ở đô thị thì kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất còn rất thấp, mới đạt khoảng 35% số hộ và 25% số diện tích đất ở đô thị. Chưa có những quy định về quản lý tài chính đất một cách hệ thống. Trong thực tế khung giá đất do Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định có chênh lệch quá lớn so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất. -Đã tiến hành hàng chục nghìn cuộc thanh tra, phát hiện và xử lý hàng trăm

nghìn ha đất quản lý và sử dụng sai pháp luật. Đồng thời, hàng năm có trên 10 vạn vụ khiếu kiện liên quan đến đất đai (chiếm 65% tổng số vụ khiếu kiện). Hiện tại còn hơn 3000 vụ chưa được giải quyết.

2.2.1.4. Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 2003 (từ 1-7-2004 đến nay)

**** Sự cần thiết phải ban hành Luật Đất đai 2003 [5], [6]***

Luật Đất đai 1993 (gồm cả Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai 1998 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai 2001) là một trong những đạo luật quan trọng thể hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước ta. Những kết quả đã đạt được trong quá trình thực hiện Luật Đất đai 1993 là rất nhiều và đã thúc đẩy phát triển kinh tế, góp phần ổn định chính trị - xã hội. Tuy nhiên, trước tình hình phát triển nhanh chóng về kinh tế - xã hội, pháp luật về đất đai mà nòng cốt là Luật Đất đai 1993 cũng bộc lộ rõ những hạn chế, đó là:

-Pháp luật về đất đai chưa xác định rõ nội dung cốt lõi của chế độ sở hữu toàn dân về đất đai do Nhà nước thống nhất quản lý. Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai chưa được thể hiện đầy đủ.

Pháp luật về đất đai chưa đủ tầm giải quyết một cách có hiệu quả những vấn đề về đất đai để đáp ứng yêu cầu đẩy nhanh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong thời kỳ đổi mới.

Pháp luật về đất đai chưa thực sự theo kịp với tiến trình chuyển đổi nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả. Luật đất đai quy định tương đối tập trung vào biện pháp quản lý hành chính và vẫn còn mang nặng tính bao cấp, trong khi các mối quan hệ về kinh tế được đề cập, điều chỉnh còn ít; chưa có đủ các chế định cần thiết về định giá đất, về điều tiết địa tô chênh lệch, về điều tiết lợi nhuận qua chuyển nhượng quyền sử dụng đất và bất động sản khác, về bồi thường khi thu hồi đất, về đấu thầu, đấu giá quyền sử dụng đất, về điều kiện thực hiện các quyền của người sử dụng đất, về định hướng và kiểm soát có hiệu quả việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất và thị trường bất động sản, về chuyển mục đích sử dụng đất.

Pháp luật về đất đai chưa giải quyết được những tồn tại lịch sử trước đây về đất đai, cũng như những vấn đề mới nảy sinh. Trong thực tế, vấn đề đòi lại nhà, đòi lại đất vẫn tiếp tục xảy ra và còn có nhiều ý kiến khác nhau trong xử lý. Tình trạng vi phạm pháp luật, khiếu nại về đất đai vẫn tiếp tục và là vấn đề bức xúc, chưa có các quy định và chế tài cần thiết để giải quyết.

-Nhiều nội dung của pháp luật đất đai mới dừng lại ở mức độ quy định về nguyên tắc quan điểm mà thiếu các văn bản quy định cụ thể nên hiểu pháp luật và thực thi pháp luật còn khác nhau giữa các ngành, các cấp. Hệ thống pháp luật đất đai hiện hành rất phức tạp, chồng chéo, nhiều tầng nấc và kém hiệu lực.

Để khắc phục những thiếu sót trên, thực hiện Nghị quyết số 12/2001/QH11 về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khoá XI (2002-2007), Quốc hội đã tiến hành xây dựng Luật đất đai mới thay thế cho Luật Đất đai 1993. Ngày 26 tháng 12 năm 2003, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá XI đã thông qua Luật Đất đai mới - Luật Đất đai 2003.

**** Quan điểm và nguyên tắc xây dựng Luật Đất đai 2003 [5], [6]***

-Bảo đảm phù hợp với nguyên tắc cơ bản mà Hiến pháp 1992 đã quy định "Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý", đồng thời thể chế hoá các quan điểm đã được xác định trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về "Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước"

Kế thừa những nội dung còn phù hợp của Luật đất đai hiện hành, luật hoá một số quy định tại các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đất đai đã được cuộc sống chấp nhận, đồng thời đưa vào Luật đất đai những nội dung mới cần sửa đổi, bổ sung nhằm tạo lập một hệ thống pháp luật, đáp ứng cho thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Gắn việc sửa đổi Luật đất đai với yêu cầu đổi mới việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật và cải cách nền hành chính Nhà nước.

**** Những nội dung đổi mới đối với công tác quản lý nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai 2003***

Luật Đất đai 2003 gồm 7 chương, 146 điều, không có đoạn mở đầu như Luật Đất đai 1993, không có chương quy định riêng đối với người nước ngoài mà được bố trí chung vào các điều áp dụng cả cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước.

Theo Nguyễn Khai (2003), so với Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 có 6 vấn đề đổi mới như sau:

- *Vấn đề đổi mới thứ nhất: Làm rõ vai trò Nhà nước là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, có quyền định đoạt và hưởng lợi từ đất đai*

Luật Đất đai 2003 quy định Nhà nước giữ quyền định đoạt cao nhất đối với đất đai bằng việc thực hiện những quyền năng cụ thể: quyết định mục đích sử dụng đất (thông qua việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất), quy định thời hạn sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, định giá đất. Trên cơ sở đó, Luật Đất đai 2003 đã quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước và của từng cấp chính quyền trong việc thực hiện nhiệm vụ của người đại diện.

Nhà nước có quyền hưởng lợi từ đất đai thông qua việc quy định các nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với người sử dụng đất.

Với việc làm rõ vai trò của Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai, Luật Đất đai 2003 đã phân định rõ ranh giới giữa quyền của chủ sở hữu đất đai với quyền của người sử dụng đất, nâng cao nhận thức của người sử dụng đất về nghĩa vụ của họ đối với chủ sở hữu đất đai.

• *Vấn đề đổi mới thứ hai: Nội dung quản lý nhà nước về đất đai được bổ sung đầy đủ và hoàn chỉnh hơn*

-Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất:

Nhằm đảm bảo phù hợp với việc quản lý đất đai tại đô thị và tính thống nhất trong sử dụng đất phát triển đô thị, Luật Đất đai 2003 quy định phường, thị trấn, các xã thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị không phải lập quy hoạch sử dụng đất mà việc này do Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện.

Nhằm nâng cao tính khả thi của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, làm cơ sở cho việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, Luật Đất đai 2003 quy định: Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn được lập chi tiết gắn với thửa đất thể hiện trên bản đồ địa chính và phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân.

Quy định về việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án, công trình hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 3 năm không được thực hiện theo kế hoạch thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh hoặc huỷ bỏ và công bố. Quy định như vậy để tránh tình trạng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất "treo" như hiện nay.

-Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất:

Luật Đất đai 2003 quy định về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất theo hướng tiếp tục phân cấp cho địa phương, Chính phủ không quyết định giao đất. Cụ thể: + Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức, giao đất đối với cơ sở tôn giáo; giao đất, cho thuê đất đối với người Việt Nam định cư nước ngoài; cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài.

+ Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân; giao đất đối với cộng đồng dân cư.

Thành lập Tổ chức phát triển quỹ đất:

Luật Đất đai 2003 quy định Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt để chủ động quỹ đất cho đầu tư phát triển. Đồng thời, Luật Đất đai 2003 quy định Nhà nước giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất (do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập) thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và trực tiếp quản lý quỹ đất đã thu hồi đối với trường hợp sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư.

-Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Luật đất đai quy định cấp nào có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất thì cấp đó có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy vậy, trong tình hình hiện nay, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thực hiện còn rất chậm, do đó tùy theo điều kiện cụ thể của địa phương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể uỷ quyền cho cơ quan quản lý đất đai cùng cấp cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

-Đăng ký đất đai: Luật Đất đai 2003 quy định việc đăng ký quyền sử dụng đất được thực hiện tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Theo đó, Chính phủ sẽ quy định theo hướng Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là tổ chức sự nghiệp có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký quyền sử dụng đất, quản lý hồ sơ địa chính gốc và thực hiện thủ tục hành chính trong quản lý đất đai theo cơ chế "một cửa".

-Giải quyết tranh chấp, khiếu nại về đất đai: Luật Đất đai 2003 tăng cường vai trò giải quyết tranh chấp của Tòa án nhân dân. Cụ thể, Luật này quy định: Tranh chấp đất đai mà đương sự có giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất, tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết. Việc giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện ở 2 cấp, trong đó cấp thứ 2 là cấp giải quyết cuối cùng. Như vậy, một mặt đảm bảo quyền của công dân, mặt khác xác định rõ phạm vi, chức năng, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai giữa Tòa án nhân dân và cơ quan hành chính các cấp.

-Quản lý tài chính về đất đai:

Quy định nguyên tắc về định giá đất, bảo đảm sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; khi có chênh lệch lớn so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường thì phải điều chỉnh cho phù hợp.

Giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định được công bố vào ngày 01 tháng 01 hàng năm để người sử dụng đất thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai trong năm đó.

Luật Đất đai 2003 quy định cho phép doanh nghiệp có khả năng chuyên môn làm dịch vụ tư vấn về giá đất để thuận lợi trong giao dịch quyền sử dụng đất.

Bổ sung quyết định về đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án trong đó có quyền sử dụng đất nhằm khắc phục những tiêu cực trong cơ chế xin - cho quyền sử dụng đất và để tăng thu cho ngân sách nhà nước.

- *Vấn đề đổi mới thứ ba : Chế độ sử dụng đất*

-*Phân loại đất*: Để đáp ứng yêu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất, đồng thời để quản lý đất nông nghiệp đảm bảo an toàn lương thực quốc gia, phù hợp với tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Luật Đất đai 2003 quy định phân chia quỹ đất thành 3 nhóm: nhóm đất nông nghiệp, nhóm đất phi nông nghiệp, nhóm đất chưa sử dụng. Trong mỗi nhóm đất được phân thành nhiều loại đất cụ thể và có quy định quản lý sử dụng theo từng loại đất đó nhằm tạo điều kiện cho việc quản lý vĩ mô của Nhà nước, thuận lợi cho người sử dụng chủ động chuyển đổi cơ cấu cây trồng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

-*Hạn mức giao đất, hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp*:

Sửa đổi về hạn mức sử dụng đất nông nghiệp: Luật Đất đai 2003 quy định hạn mức giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất, nếu vượt hạn mức giao đất phải chuyển sang thuê đất, trừ diện tích đất thuê, đất nhận chuyển nhượng, đất được thừa kế, tặng cho. Để đảm bảo công bằng đồng thời khuyến khích kết hợp trồng trọt, nuôi thủy sản, sản xuất muối, Luật Đất đai 2003 cũng quy định hạn mức giao đất trong trường hợp hộ gia đình, cá nhân sử dụng nhiều loại đất (đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối).

Quy định về hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp: Luật Đất đai 2003 giao cho Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định hạn mức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp phù hợp với tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và điều kiện kinh tế - xã hội của từng vùng.

Đất ở (vườn, ao): Luật Đất đai 2003 quy định đất ở, vườn, ao trên cùng một thửa đất thuộc khu dân cư nông thôn, phù hợp với quy hoạch xây dựng được xác định là đất ở không phải là đất nông nghiệp; đất ở, đất trong khuôn viên nhà ở thuộc khu dân cư đô thị, phù hợp với quy hoạch xây dựng được xác định là đất ở. Luật Đất đai 2003 bổ sung quy định cụ thể về xác định diện tích đất ở đối với các trường hợp thửa đất ở mà có vườn, ao (trường hợp đất ở mà có khuôn viên xung quanh nhà ở được hình thành trước ngày 18 tháng 12 năm 1980 và từ ngày 18 tháng 12 năm 1980 đến trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành).

Đất khu công nghệ cao, khu kinh tế (cơ chế giao lại đất): Luật Đất đai 2003 quy định Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất một lần cho Ban quản lý khu công nghệ cao, khu kinh tế, Ban quản lý được giao lại đất, cho thuê đất cho người đầu tư vào Khu công nghệ cao, khu kinh tế nhằm tạo điều kiện thuận lợi thu hút đầu tư.

- *Vấn đề đổi mới thứ tư. Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất*

Về lựa chọn hình thức giao đất, thuê đất: Luật Đất đai 2003 quy định đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân chủ động trong sử dụng đất, huy động nguồn thu ngân sách từ quỹ đất và tạo thuận lợi cho phát triển thị trường bất động sản.

-Luật Đất đai 2003 bổ sung quyền tặng cho quyền sử dụng đất; mở rộng đối tượng được xây dựng, kinh doanh nhà ở (kể cả tổ chức, cá nhân nước ngoài).

- *Vấn đề đổi mới thứ năm: Thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất*

Luật Đất đai 2003 dành một chương quy định về các thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất theo cơ chế "một cửa", thủ tục hồ sơ đơn giản, thời gian thực hiện các thủ tục không kéo dài nhằm đáp ứng yêu cầu về cải cách hành chính theo tinh thần chỉ đạo của Chính phủ.

- *Vấn đề đổi mới thứ sáu. Xử lý vi phạm*

Để xác định rõ trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp trong việc phát hiện, ngăn chặn và xử lý vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai, đồng thời nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân các quyền về sử dụng đất, ngăn chặn và xử lý tình trạng cán bộ quản lý đất đai không thực hiện đúng chức trách, gây phiền hà, những nhiễu cho người sử dụng đất khi thực hiện các thủ tục hành chính. Luật Đất đai 2003 đã quy định về trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp như sau:

-Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời những vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất tại địa phương.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm phát hiện và ngăn chặn kịp thời việc chuyển quyền sử dụng đất trái phép, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép; phát hiện và áp dụng các biện pháp ngăn chặn kịp thời việc xây dựng các công trình trên đất lấn chiếm, buộc người có hành vi vi phạm khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm.

Đồng thời, Luật Đất đai 2003 còn quy định xử lý trách nhiệm của thủ trưởng, công chức, viên chức thuộc cơ quan quản lý đất đai và cán bộ địa chính cấp xã trong việc vi phạm trình tự thực hiện các thủ tục hành chính.

Như vậy, trong các vấn đề đổi mới của Luật Đất đai 2003 so với Luật Đất đai 1993 vấn đề đổi mới về nội dung quản lý nhà nước về đất đai là lớn nhất. Luật đất đai lần này đã sửa đổi, bổ sung các nội dung quản lý nhà nước về đất đai cho đầy đủ và hoàn thiện hơn.

Sau một giai đoạn đổi mới, nền kinh tế của chúng ta phát triển rất nhanh, đất nước ta bắt đầu chuyển sang một thời kỳ mới - tiến vào công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Để khắc phục những tồn tại của Luật Đất đai 1993, đồng thời tạo hành lang pháp lý điều chỉnh các quan hệ về đất đai trong thời kỳ bắt đầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, tại kỳ họp thứ 4, Khoá XI, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua Luật đất đai lần thứ ba vào ngày 26 tháng 11 năm 2003 -đó là Luật Đất đai 2003.

Luật Đất đai 2003 gồm 146 điều, chia thành 7 chương như sau:

-Chương 1 (15 điều): Những quy định chung;

-Chương 2 (50 điều): Quyền của Nhà nước đối với đất đai và quản lý nhà nước về đất đai;

Chương 3 (39 điều): Chế độ sử dụng các loại đất;

Chương 4 (17 điều): Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất;

Chương 5 (10 điều): Thủ tục hành chính về quản lý và sử dụng đất;

-Chương 6 (14 điều): Thanh tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai;

-Chương 7 (2 điều): Điều khoản thi hành. Luật Đất đai 2003 đã chi tiết hoá, chuẩn lại và bổ sung một số nội dung quản lý nhà nước về đất đai so với Luật Đất đai 1993. Tại Khoản 2, Điều 6, Luật này quy định 13 nội dung quản lý nhà nước về đất đai như sau: 1- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện các văn bản đó; 2- Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính; 3- Khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất; lập bản đồ địa chính,

bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất; 4- Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; 5- Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, 'chuyển mục đích

sử dụng đất; 6-Đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; 7- Thống kê, kiểm kê đất đai; 8- Quản lý tài chính về đất đai; 9- Quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản; 10-lý

11- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai;

12- Giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất đai;

13- Quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất đai.

2.2.2. Hệ thống cơ quan chuyên môn quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay

Cùng với lịch sử phát triển đất nước, lịch sử phát triển của ngành quản lý đất đai ở nước ta trải qua nhiều thay đổi cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển cụ thể của đất nước. Tên của hệ thống cơ quan chuyên môn quản lý đất đai cũng thay đổi theo quá trình phát triển của ngành. Cụ thể như sau:

Từ năm 1945 đến năm 1960: Ngành Địa chính;

Từ năm 1960 đến năm 1994: Ngành Quản lý ruộng đất;

Từ năm 1994 đến năm 2002: Ngành Địa chính;

Từ năm 2002 đến nay: Ngành Quản lý đất đai.

Tuy tên của ngành có sự thay đổi theo từng giai đoạn lịch sử của đất nước nhưng nhiệm vụ cơ bản vẫn là giúp Nhà nước quản lý toàn bộ đất đai trong cả nước. Có thể chia sự phát triển của hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về đất đai từ năm 1945 đến nay thành 4 giai đoạn như sau:

Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1979: Chưa có riêng ngành quản lý đất đai;

Giai đoạn từ năm 1979 đến năm 1994: Có riêng ngành quản lý đất đai ở trung ương nhưng ở địa phương thì chưa hoàn toàn tách riêng;

Giai đoạn từ năm 1994 đến năm 2002: Có riêng ngành quản lý đất đai từ trung ương xuống địa phương;

Giai đoạn từ năm 2002 đến nay: Ngành quản lý đất đai nằm trong Bộ Tài nguyên và Môi trường.

2.2.2.1. Hệ thống cơ quan chuyên môn quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta khi chưa có riêng ngành quản lý đất đai (từ năm 1945 đến 08/11/1979)

Cách mạng Tháng Tám thành công, nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà được thành lập. Ngành địa chính được duy trì để bảo vệ chế độ sở hữu ruộng đất và thu thuế điền thổ. Trong những năm kháng chiến chống Pháp, ngành địa chính đã có một số thay đổi và chuyển dần sang nhiệm vụ thu thuế ruộng đất là chính. Sự thay đổi này có thể tóm lược như sau:

Ngày 2 tháng 2 năm 1947: Trong hoàn cảnh kháng chiến, các Ty Địa chính mà chính quyền cách mạng tiếp quản từ thời Pháp được sát nhập vào Bộ Canh nông [9]. Ngày 18 tháng 6 năm 1949: Ngành địa chính sát nhập với ngành công sản trực thu thành Nha Công sản trực thu Địa chính thuộc Bộ Tài chính. Toàn bộ cán bộ địa chính được huy động để thu thuế nông nghiệp [43].

Ngày 13 tháng 7 năm 1951, theo Sắc lệnh số 401SL: Ngành địa chính chính thức hoạt động theo chuyên ngành. Có thể nói, đây là mốc đánh dấu ngành địa chính chính thức hoạt động theo chuyên ngành với chức năng riêng [9].

Ngày 3 tháng 7 năm 1958, Chính phủ ban hành Chỉ thị số 334/TTg Cho tá; lập hệ thống địa chính trong Bộ Tài chính và Ủy ban nhân dân các cấp. Nhiệm vụ của ngành địa chính lúc này là tổ chức đo đạc, lập bản đồ giải thửa và sổ sách địa chính để nắm diện tích ruộng đất, phục vụ việc kế hoạch hoá và hợp tác hoá nông nghiệp, tính thuế ruộng đất, xây dựng đô thị... [9].

Ngày 9 tháng 12 năm 1960, Chính phủ ban hành Nghị định số 70-CP quy định nhiệm vụ, tổ chức ngành quản lý ruộng đất (sau đây gọi tắt là Nghị định số 70-CP năm

1960) [43]. Nghị định này quy định: Chuyển ngành địa chính từ Bộ Tài chính sang Bộ Nông nghiệp và đổi tên là ngành quản lý ruộng đất. Cơ quan quản lý ruộng đất có nhiệm vụ giúp Bộ Nông nghiệp quản lý việc mở mang, sử dụng và cải tạo ruộng đất trong nông nghiệp. Cụ thể là:

- Tổ chức công tác đo đạc, lập các loại bản đồ và tài liệu về ruộng đất dùng trong nông nghiệp,

- Thống Kê diện tích, phân loại ruộng đất dùng trong nông nghiệp;

- Tiến hành việc quản lý ruộng đất.

Tiếp theo, ngày 11 tháng 3 năm 1961, Bộ Nông nghiệp và Bộ Nội vụ ban hành Thông tư liên bộ số 01 -TT/LB về việc quy định tạm thời tổ chức quản lý ruộng đất ở địa phương [43]. Theo đó, cơ cấu tổ chức của ngành quản lý ruộng đất gồm:

- Ở trung ương: có Vụ Quản lý ruộng đất thuộc Bộ Nông nghiệp ;

- Ở cấp tỉnh: có Phòng Quản lý ruộng đất thuộc Ty Nông nghiệp ;

- Ở cấp huyện: có bộ phận Quản lý ruộng đất thuộc Phòng (Ban) Nông nghiệp;

- Ở cấp xã: có cán bộ quản lý ruộng đất.

Căn cứ vào Nghị định số 70-CP năm 1960; ngày 16 tháng 3 năm 1961, Bộ Nông nghiệp ban hành Chỉ thị số 16/NN-CT quy định nhiệm vụ công tác quản lý ruộng đất ở địa phương [43]. Theo đó, phạm vi hoạt động của các cơ quan quản lý ruộng đất thuộc hệ thống ngành nông nghiệp chỉ đạo gồm các ruộng đất dùng trong nông nghiệp. Cụ thể là các loại đất, ruộng đang

canh tác; các loại đất trồng cây công nghiệp, cây ăn quả, đất vườn và các đất thổ cư xen lẫn với đất nông nghiệp; các loại đất hoang, đồi hoang có khả năng trồng trọt hoặc chăn nuôi; các đồng cỏ, các vùng chăn nuôi; các hồ, ao xen lẫn với ruộng đất nông nghiệp. Đồng thời, Chỉ thị này quy định nhiệm vụ và quyền hạn trong quản lý ruộng đất của cơ quan các cấp địa phương như sau:

Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương:

- Điều tra, đo đạc và tổng hợp, xác minh các kết quả điều tra, đo đạc của các huyện, xây dựng và chỉnh lý bản đồ ruộng đất nông nghiệp;

- Tổng hợp, xác minh và quản lý các số liệu thống kê diện tích ruộng đất, các số liệu về phân loại đất;

- Quản lý việc thi hành các luật lệ, thể lệ chính sách về quản lý ruộng đất; - Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các công tác nghiệp vụ và việc thi hành các luật lệ thể lệ, chính sách quản lý ruộng đất ở các huyện, xã.

Đối với các huyện, các châu:

- Điều tra, đo đạc và tổng hợp, xác minh các kết quả điều tra, đo đạc của các xã, xây dựng và chỉnh lý bản đồ ruộng đất nông nghiệp;

- Thẩm tra và xét duyệt các bản đồ giải thửa, sổ địa bạ, thống kê của các xã;
- Tổng hợp, xác minh và quản lý các số liệu thống kê diện tích ruộng đất, các số liệu về phân loại đất;

- Quản lý việc thi hành các luật lệ, thể lệ chính sách về quản lý ruộng đất.

Đối với các xã:

- Điều tra, đo đạc, xây dựng các bản đồ giải thửa và sổ địa bạ, số liệu thống kê về ruộng đất, chỉnh lý bản đồ, sổ địa bạ và sổ thống kê.

- Quản lý các số liệu thống kê diện tích ruộng đất, các số liệu về phân loại đất; - Quản lý việc thi hành các luật lệ, thể lệ chính sách về quản lý ruộng đất. Như vậy, có thể nói bắt đầu từ Nghị định số 70-CP năm 1960, ngành quản lý đất đai chính thức hoạt động tương đối độc lập (với tên lúc này là quản lý ruộng đất), có nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể, nhưng giai đoạn này chúng ta mới chỉ tập trung vào quản lý đất nông nghiệp là chính.

Sau 5 năm hoạt động, đến năm 1965, Vụ Quản lý ruộng đất được tách ra làm hai bộ phận là Cục Điều tra -Đo đạc bản đồ và Vụ Quản lý ruộng đất. Năm 1967, hai tổ chức trên lại được sáp nhập làm một thành Vụ Quản lý ruộng đất và Quy hoạch vùng sản xuất nông nghiệp. Năm 1972, nhiệm vụ quy hoạch được giao cho Viện Thiết kế quy hoạch nông nghiệp và tái thành lập Vụ Quản lý ruộng đất.

Qua nhiều lần thay đổi tổ chức, nhiệm vụ quản lý ruộng đất được bổ sung nhưng chủ yếu vẫn là: quản lý, sử dụng, mở mang, cải tạo đất nông nghiệp với đầy đủ tính chất: hành chính, pháp chế, kinh tế, khoa học kỹ thuật, vận động quần chúng. Mặc dù nhiệm vụ của ngành được giao ngày càng nặng, càng đi sâu vào nghiệp vụ quản lý Nhà nước về đất đai nhưng tổ chức ngành chưa được tăng cường, không ổn định, cơ sở pháp lý của việc quản lý đất đai chưa được xác lập... nên đã hạn chế rất nhiều hiệu quả và hoạt động của ngành (Nguyễn Đức Khả, 2003).

Trước tình hình đó, ngày 11 tháng 6 năm 1972, Ủy ban Nông nghiệp trung ương đã ban hành Quyết định số 201-NN/TC/QĐ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Vụ Quản lý ruộng đất [43]. Đây là văn bản đầu tiên quy định về tổ chức bộ máy quản lý ruộng đất ở trung ương. Theo Quyết định này, Vụ Quản lý ruộng đất được tổ chức thành các tổ sau:

- Tổ Bản đồ và Đo đạc;
- Tổ Nghiệp vụ quản lý;
- Tổ Kỹ thuật cải tạo và bảo vệ đất;
- Tổ Pháp chế tổng hợp;
- Tổ Hành chính quản trị.

Vụ Quản lý ruộng đất có nhiệm vụ, quyền hạn như sau:

-Giúp Ủy ban Nông nghiệp trung ương trong việc nghiên cứu tổ chức và chế độ quản lý ruộng đất từ trung ương đến cơ sở, bảo đảm quản lý chặt chẽ ruộng đất trên các mặt diện tích, màu mỡ và sử dụng đất theo đúng phương hướng, nhiệm vụ và chính sách chế độ của Nhà nước.

-Tổ chức việc theo dõi nắm tình hình biến động về đất đai ở các nơi; phát hiện kịp thời những việc làm có hại đến diện tích, màu mỡ đất đai và trái với phương hướng sử dụng đất và có biện pháp ngăn chặn kịp thời.

-Nghiên cứu những chính sách và chế độ quản lý đất, nhằm thúc đẩy việc sử dụng hợp lý đất đai, tăng cường bồi dưỡng, cải tạo đất, đồng thời ngăn chặn những hành động có hại đến diện tích, năng suất và màu mỡ của đất.

-Hướng dẫn việc tổ chức quản lý ruộng đất từ cơ sở, chỉ đạo nghiệp vụ chuyên môn về quản lý ruộng đất từ trung ương đến địa phương vào nề nếp, vào chế độ. Tham gia việc phân vùng và quy hoạch nông nghiệp, nhất là trong việc phân bố và sử dụng đất đai. Sau khi quy hoạch đã được xét duyệt, phải quản lý chặt chẽ việc sử dụng đất theo quy hoạch.

-Giúp Ủy ban Nông nghiệp trung ương trong việc xét yêu cầu của các địa phương, các đơn vị cơ sở về sử dụng đất đai; xét những vụ tranh chấp về đất đai, hoặc vi phạm về chế độ nguyên tắc sử dụng ruộng đất.

-Tổ chức việc kiểm tra, tiến hành kiểm tra định kỳ và bất thường về việc quản lý và sử dụng đất đối với các địa phương và các đơn vị cơ sở, để có thể phát hiện kịp thời những sơ hở trong việc thực hiện chế độ và nguyên tắc sử dụng đất, đề ra biện pháp để sửa chữa.

-Đúc rút kinh nghiệm về tổ chức, chuyên môn, về nghiệp vụ quản lý ruộng đất, bồi dưỡng và đào tạo cán bộ quản lý ruộng đất, đảm bảo yêu cầu đưa nhanh việc quản lý ruộng đất vào chế độ chặt chẽ.

Như vậy từ đây, mặc dù cơ quan quản lý đất đai ở trung ương vẫn nằm trong Bộ Nông nghiệp nhưng đã được quy định rõ về tổ chức bộ máy, về nhiệm vụ, quyền hạn trong hoạt động. Tương tự, giai đoạn này cơ quan quản lý đất đai ở các địa phương cũng

nằm chung trong ngành nông nghiệp và chưa có quy định về tổ chức, về nhiệm vụ, quyền hạn nên hiệu quả hoạt động không cao. Đến ngày 5 tháng 9 năm 1978, Bộ Nông nghiệp mới ban hành hai thông tư sau:

Thông tư số 07NN-TCCB/TT về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và tổ chức bộ máy quản lý nông nghiệp cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; trong đó có quy định về Phòng Quản lý ruộng đất [43].

Thông tư số 06NN-TCCB/TT về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và tổ chức bộ máy quản lý Ban Nông nghiệp huyện; trong đó có quy định về Tổ Quy hoạch và Quản lý ruộng đất [43].

2.2.2.2. Hệ thống cơ quan chuyên môn quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta theo Tổng cục Quản lý ruộng đất (từ 09-11-1979 trên 21-021994)

Việc buông lỏng quản lý ruộng đất đã phát sinh nhiều hiện tượng tiêu cực ảnh hưởng không tốt đến sản xuất và quan hệ ruộng đất xã hội chủ nghĩa ở nông thôn. Căn cứ vào Nghị quyết số 548-NQ/QHK6 ngày 24 tháng 5 năm 1979 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn việc thành lập Tổng cục Quản lý ruộng đất trực thuộc Hội đồng Chính phủ; căn cứ vào Nghị quyết của Hội đồng Chính phủ trong phiên họp Hội nghị Thường vụ Hội đồng Chính phủ ngày 21 tháng 12 năm 1978; ngày 9 tháng 11 năm 1979. Hội đồng Chính phủ đã ban hành Nghị định số 404-CP về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của Tổng cục quản lý ruộng đất (sau đây gọi tắt là

Nghị định số 404-CP năm 1979 [44]. Tại Điều 1 Nghị định này nêu rõ: "*Tổng cục Quản lý ruộng đất là cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ, có trách nhiệm giúp Hội đồng Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với toàn bộ ruộng đất trên lãnh thổ cả nước, nhằm phát triển sản xuất, bảo vệ đất đai, bảo vệ môi trường, sử dụng tiết kiệm, hợp lý và có hiệu quả cao đối với các loại đất*".

Theo Điều 1 và Điều 4, Nghị định số 404-CP năm 1979, hệ thống tổ chức của Tổng cục Quản lý ruộng đất gồm 4 cấp như sau:

- Ở trung ương: có Tổng cục Quản lý ruộng đất thuộc Hội đồng Chính phủ;
- Ở cấp tỉnh: có Ban Quản lý ruộng đất trực thuộc Ủy ban nhân dân;
- Ở cấp huyện: Phòng Quản lý ruộng đất trực thuộc Văn phòng Ủy ban nhân dân;
- ở cấp xã: có cán bộ quản lý ruộng đất chuyên trách do Ủy ban nhân dân phân công. Có thể tóm tắt chức năng, nhiệm vụ, tổ chức của ngành quản lý ruộng đất từ năm 1979 đến năm 1993 được quy định theo Nghị định số 404-CP năm 1979 như sau:

* **Ở trung ương:** Tổng cục Quản lý ruộng đất thuộc Hội đồng Chính phủ, có nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều 2 Nghị định số 404-CP năm 1979 như sau: - Điều tra, đo đạc, lập và giữ bản đồ địa chính.

-Tham gia xếp loại ruộng đất, phân bố đất, xây dựng, xét duyệt các quy hoạch sử dụng đất.

-Lập sổ địa chính, giữ và chịu trách nhiệm đăng ký sổ, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

-Lưu trữ tài liệu về ruộng đất, cung cấp những tư liệu cần thiết và giúp việc giải quyết những tranh chấp về ruộng đất, giúp việc xử lý các vụ vi phạm pháp luật về ruộng đất

-Hướng dẫn thi hành pháp luật về quản lý ruộng đất.

- Thanh tra việc chấp hành pháp luật về quản lý ruộng đất.

-Đào tạo bồi dưỡng cán bộ ngành quản lý ruộng đất.

-Giúp Chính phủ nắm tình hình ruộng đất, kiến nghị các biện pháp cần thiết để đảm bảo việc quản lý ruộng đất theo đúng pháp luật.

Nghiên cứu trình Hội đồng Chính phủ ban hành hoặc Tổng cục ban hành trong phạm vi quyền hạn được giao, các chính sách, chế độ, thể lệ về quản lý ruộng đất; tổ chức chỉ đạo thực hiện chính sách, chế độ, thể lệ.

-Để thi hành pháp luật và các nghị định, nghị quyết, quyết định, thông tư, chỉ thị của Hội đồng Chính phủ, trong phạm vi quyền hạn của mình, Tổng cục trưởng Tổng cục Quản lý ruộng đất ra những thông tư, quyết định và kiểm tra các ngành, các cấp thi hành những thông tư, quyết định đó.

-Quản lý tổ chức, cán bộ, biên chế, tài sản, tài chính của Tổng cục theo chế độ chung của Nhà nước.

-Chịu trách nhiệm giúp Hội đồng Bộ trưởng thống nhất quản lý nhà nước đối với toàn bộ ruộng đất trên lãnh thổ của cả nước nhằm phát triển sản xuất, bảo vệ đất đai, bảo vệ môi trường, sử dụng tiết kiệm, hợp lý và có hiệu quả cao các loại đất. Tổng cục Quản lý ruộng đất kết hợp với các ngành khác ở trung ương thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai.

Theo Điều 2, Nghị định số 404-CP năm 1979, cơ cấu tổ chức của Tổng cục Quản lý ruộng đất gồm 4 đơn vị sau:

-Văn phòng;

Vụ Bản đồ đất;

Vụ Đăng ký thống kê đất;

-Ban Thanh tra;

-Trường Đào tạo và bồi dưỡng cán bộ Quản lý ruộng đất (trước là Trường Trung học Quản lý ruộng đất của Bộ Nông nghiệp).

* **Ở cấp tỉnh:** Điều 5, Nghị định số 404-CP năm 1979 quy định Ban Quản lý ruộng đất là cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chịu sự lãnh đạo trực tiếp, toàn diện của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; đồng thời chịu sự chỉ đạo thống nhất về chuyên môn, nghiệp vụ của Tổng cục Quản lý ruộng đất. Ban Quản lý ruộng đất có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương những việc sau:

-Chỉ đạo các đơn vị cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) điều tra, đo đạc, lập và quản lý bản đồ địa chính; xét duyệt các kết quả điều tra, đo đạc của các huyện, các đơn vị trong tỉnh; phối hợp với các ngành hữu quan xây dựng các loại bản đồ, tài liệu về ruộng đất của tỉnh phục vụ cho công tác quản lý và sử dụng đất. - Tham gia vào việc xếp loại ruộng đất, vào việc xây dựng và xét duyệt quy hoạch sử dụng đất.

-Hướng dẫn các đơn vị cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) lập và sử dụng sổ địa chính, quản lý các biến động về ruộng đất, đăng ký đất, giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc xét đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo-phân cấp.

-Lưu giữ tài liệu về ruộng đất, cung cấp những tài liệu cần thiết và giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết những tranh chấp về ruộng đất giúp việc xử lý các vụ vi phạm pháp luật về ruộng đất.

-Hướng dẫn việc thi hành pháp luật về ruộng đất.

- Thanh tra việc chấp hành pháp luật về ruộng đất.

-Căn cứ vào sự phân công trách nhiệm mà tổ chức việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý ruộng đất.

-Giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nắm tình hình ruộng đất, kiến nghị các biện pháp cần thiết để quản lý ruộng đất theo đúng pháp luật.

*** Ở cấp huyện:** Điều 6, Nghị định số 404-CP năm 1979 quy định Phòng Quản lý ruộng đất ở cấp huyện nằm trong Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp huyện, chịu sự lãnh đạo trực tiếp, toàn diện của Ủy ban nhân dân cấp huyện; đồng thời chịu sự chỉ đạo về mặt chuyên môn, nghiệp vụ của Ban Quản lý ruộng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc

trung ương. Phòng Quản lý ruộng đất có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với toàn bộ ruộng đất trong địa phương mình. Chức năng, nhiệm vụ của Phòng Quản lý ruộng đất ở cấp huyện như sau:

Tổ chức điều tra cơ bản về đất đai như: đo đạc, lập bản đồ địa chính, bản đồ độ cao; điều tra xây dựng bản đồ thổ nhưỡng, nông hoá; điều tra xây dựng sơ đồ đất đơn giản.

- Cùng các cơ quan hữu quan tổ chức việc phân loại ruộng đất, xây dựng quy hoạch sử dụng đất đai, tham gia quy hoạch nông nghiệp, lâm nghiệp... của huyện, theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện quy hoạch đất đai.

-Hướng dẫn các đơn vị cấp xã (xã, phường, thị trấn) lập và sử dụng sổ địa chính để tiến hành đăng ký ruộng đất và quản lý thường xuyên trên các mặt: hình thể, kích thước các thửa ruộng; độ màu mỡ của ruộng đất; mục đích sử dụng ruộng đất; quyền quản lý, sử dụng ruộng đất; chỉnh lý bản đồ, vào sổ, chữa sổ về các biến động ruộng đất khi các biến động ấy đã được cấp có thẩm quyền xét duyệt.

-Tổ chức việc lưu giữ tài liệu ruộng đất theo phân cấp; kiểm tra, đề xuất ý kiến để các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, khiếu nại về ruộng đất.

- Thanh tra, kiểm tra việc quản lý và sử dụng ruộng đất của các đơn vị và cá nhân trên lãnh thổ của huyện.

Bồi dưỡng nghiệp vụ cho cán bộ quản lý ruộng đất cấp xã.

-Căn cứ vào những quy định của Nhà nước và tình hình cụ thể của địa phương để hướng dẫn việc thi hành pháp luật về quản lý ruộng đất trong huyện.

* **Ở cấp xã:** Điều 7, Nghị định số 404-CP năm 1979 quy định mỗi đơn vị cấp xã cử một cán bộ giúp Ủy ban nhân dân làm các việc sau đây:

Cùng với cấp huyện hoặc cấp tỉnh điều tra, đo đạc để nắm số lượng, chất lượng ruộng đất của xã, phường, thị trấn.

Cùng với cấp huyện và hợp tác xã xây dựng các quy hoạch, kế hoạch sử dụng, bảo vệ, cải tạo đất, kiểm tra, đôn đốc thực hiện các quy hoạch, kế hoạch này.

-Lập sổ địa chính, giữ và chịu trách nhiệm đăng ký, vào sổ địa chính, làm thủ tục chuyển dịch ruộng đất khi đã được phép của cơ quan cấp có thẩm quyền, tổ chức thực hiện việc đăng ký thống kê đất.

-Lưu giữ và cung cấp các tài liệu, số liệu ruộng đất để các cấp, các ngành sử dụng.

-Thường xuyên tuyên truyền phổ biến các chính sách và chế độ quản lý ruộng đất để mọi người thực hiện.

-Kiểm tra việc sử dụng ruộng đất, phát hiện kịp thời các trường hợp vi phạm pháp luật ruộng đất; đề xuất ý kiến giải quyết những vụ vi phạm pháp luật ruộng đất, những vụ tranh chấp, khiếu tố về ruộng đất.

-Nắm tình hình ruộng đất, quản lý chặt chẽ các biến động ruộng đất theo đúng pháp luật.

Có thể nói, Nghị định số 404-CP năm 1979 của Chính phủ đã đánh dấu một bước ngoặt lịch sử trong bộ máy ngành quản lý đất đai của nước ta. Từ đó ngành quản lý đất đai trở thành một ngành độc lập ở cấp trung ương không trực thuộc Bộ nào, mà do Hội đồng Chính phủ quản lý trực tiếp; ở cấp tỉnh không trực thuộc Ty nào mà do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trực tiếp quản lý. Tuy nhiên, theo Nghị định này cơ quan quản lý đất đai ở các đơn vị cấp huyện chưa được độc lập và tương đương với một Phòng như ngành khác mà chỉ là một bộ phận nằm trong Văn phòng Ủy ban nhân dân. Mặt khác, ngành vẫn mang tên là "Quản lý ruộng đất" tức là chủ yếu tập trung vào đối tượng là đất nông nghiệp.

Việc tách riêng ngành quản lý đất đai và thành lập hệ thống quản lý đất đai riêng biệt là nhằm quản lý thống nhất toàn bộ đất nông nghiệp tạo điều kiện cho sản xuất phát triển, bảo vệ đất đai, bảo vệ tài nguyên môi trường, sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả.

2.2.2.3. Hệ thống cơ quan chuyên môn quản lý đất đai ở nước ta theo Tổng cục Địa chính (từ 22-2/1994 đến 4-8-2002)

2.2.2.3.1. Cơ quan chuyên môn quản lý đất đai ở trung ương giai đoạn 1994-2002

Ngày 22 tháng 2 năm 1994, Chính phủ ban hành Nghị định số 12-CP về việc thành lập Tổng cục Địa chính. Tại Điều 1, Nghị định này quy định *"Thành lập Tổng cục Địa chính trên cơ sở hợp nhất và tổ chức tại Tổng cục Quản lý ruộng đất và Cục Đo đạc Bản đồ nhà nước"*. *"Tổng cục Địa chính bắt đầu hoạt động từ ngày 1 tháng 5 năm 1994"* [44].

Ngày 23 tháng 4 năm 1994, Chính phủ ban hành Nghị định số 34-CP quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Tổng cục Địa chính (gọi tắt là Nghị định số 34-CP năm 1994) [44].

Nghị định số 34-CP năm 1994 quy định: Tổng cục Địa chính là cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai và đo đạc - bản đồ trên phạm vi cả nước (Điều 1). Ở cấp tỉnh có Sở Địa chính trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Ở cấp huyện có Phòng Địa chính trực thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Ở cấp xã có cán bộ địa chính thuộc Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (Điều 5).

*** Nhiệm vụ và quyền hạn của Tổng cục Địa chính** được quy định tại Điều 2, Nghị định số 34-CP năm 1994 như sau:

- Xây dựng trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, các dự án luật, pháp lệnh, chương trình, chính sách, chế độ về quản lý, sử dụng đất đai và đo đạc bản đồ và tổ chức thực hiện sau khi được phê duyệt.

- Tổ chức thẩm định trước khi các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trình Chính phủ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai; trình Chính phủ việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

- Ban hành các quy định về tiêu chuẩn, quy phạm, quy trình, định mức kinh tế - kỹ thuật thuộc ngành địa chính; ban hành các quyết định, thông tư, chỉ thị để chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra các ngành, các địa phương, các tổ chức và công dân thực hiện quản lý sử dụng đất đai và đo đạc - bản đồ theo đúng pháp luật.

Tổ chức thực hiện việc điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá và phân hạng đất, lập bản đồ, hồ sơ địa chính, việc đăng ký đất, thống kê và kiểm kê đất theo định kỳ, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất.

Tổ chức thực hiện việc xây dựng và quản lý hệ thống tọa độ, độ cao trọng lực các hạng, bay chụp ảnh địa hình, thành lập và xuất bản các loại bản đồ địa hình đất liền và đáy biển, bản đồ hành chính, bản đồ địa lý và

các loại bản đồ khác; thẩm định và cấp giấy phép triển khai và các phương án đo đạc - bản đồ theo phân cấp của Chính phủ; phối hợp với các cơ quan hữu quan thực hiện việc phân vạch lập bản đồ địa giới quốc gia. Quản lý và chỉ đạo công tác nghiên cứu khoa học - công nghệ về quản lý đất đai và đo đạc - bản đồ và hợp tác quốc tế thuộc lĩnh vực địa chính.

-Quản lý việc thu thập, xử lý thông tin, lưu trữ dữ liệu địa chính, bao gồm các tư liệu cơ bản về đất đai, đo đạc - bản đồ và phim ảnh hàng không

-vũ trụ về đất đai. - Quản lý công tác tổ chức, viên chức thuộc ngành địa chính, xây dựng và ban hành chức năng tiêu chuẩn viên chức ngành địa chính, đào tạo bồi dưỡng cán bộ ngành địa chính theo quy định của Chính phủ.

Tổ chức và chỉ đạo công tác điều tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật về quản lý sử dụng đất đai và đo đạc - bản đồ; giải quyết theo thẩm quyền các tranh chấp và khiếu nại, tố cáo việc vi phạm về quản lý, sử dụng đất đai.

Quản lý các doanh nghiệp trực thuộc Tổng cục theo quy định của Chính phủ.

* ***Cơ cấu tổ chức của Tổng cục Địa chính*** được quy định tại Điều 3, Nghị định số 34-CP năm 1994 như sau:

Các tổ chức giúp Tổng cục trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước:

-Văn phòng Tổng cục (có cơ sở 2 ở thành phố Hồ Chí Minh);

Vụ Kế hoạch - Tài chính (làm cả nhiệm vụ quy hoạch);

Vụ Tổ chức cán bộ;

Vụ Khoa học và Hợp tác quốc tế;

- Thanh tra Tổng cục;

-Vụ Đăng ký - Thống kê;

-Vụ Đo đạc - Bản đồ. Các đơn vị sự nghiệp:

Viện Khoa học và Công nghệ địa chính;

Viện Điều tra quy hoạch đất đai;

- Trung tâm Địa giới quốc gia;

-Trung tâm Thông tin - Lưu trữ tư liệu địa chính;

Trường Trung học Địa chính I;

Trường Trung học Địa chính II;

Trường Trung học Địa chính III.

Để xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan quản lý đất đai ở các cấp địa phương; đồng thời tạo hành lang pháp lý cho bộ máy này hoạt động, theo quy định của Nghị định số 34-CP năm 1994, Tổng cục Địa chính đã ban hành Thông tư số 470 TT/ĐC ngày 18 tháng 7 năm 1994 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan ngành địa chính ở các cấp địa phương (sau đây gọi tắt là Thông tư số 470 TT/ĐC năm 1994) [44]. Theo Thông tư này, Sở Địa chính ở cấp tỉnh, Phòng Địa chính ở cấp huyện và cán bộ địa chính ở cấp xã có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức như sau:

2.2.2.3.2. Cơ quan chuyên môn quản lý đất đai ở cấp tỉnh giai đoạn 1994-2002

Chức năng của Sở Địa chính: Cơ quan địa chính ở cấp tỉnh giai đoạn này là các Sở Địa chính hoặc Sở Địa chính - Nhà đất (sau đây gọi chung là Sở Địa chính). Sở Địa chính là cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai và đo đạc - bản đồ ở địa phương và chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn kiểm tra của Tổng cục Địa chính về chuyên môn nghiệp vụ.

Nhiệm vụ và quyền hạn của Sở Địa chính: Sở Địa chính có các nhiệm vụ và quyền hạn sau:

- Xây dựng trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai, các văn bản thực hiện chính sách, chế độ quản lý, sử dụng đất đai, đo đạc - bản đồ và tổ chức thực hiện sau khi được phê duyệt.

- Tổ chức thẩm định và trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương các văn bản của Ủy ban nhân dân thành phố, huyện, quận, thị xã, các Sở, Ban, ngành thuộc tỉnh về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai.

- Trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất cho thuê đất, thu hồi đất thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và tổ chức thực hiện sau khi được phê duyệt.

- Tổ chức việc thực hiện điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá và phân hạng đất, lập bản đồ và hồ sơ địa chính, việc đăng ký đất, thống kê và kiểm kê đất định kỳ theo quy định, quy phạm kỹ thuật đã được ban hành.

- Làm thủ tục trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định chuyển nhượng quyền sử dụng đất đô thị, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quyết định giao đất của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và của Chính phủ.

-Chỉ đạo việc quản lý tiêu mốc đo đạc, mốc địa giới, tổ chức và chỉ đạo việc cập nhật bản đồ; thẩm định và cấp giấy phép triển khai các phương án đo đạc - bản đồ theo phân cấp.

Quản lý chỉ đạo và thực hiện việc thu thập, xử lý thông tin, lưu trữ tư liệu địa chính bao gồm các tư liệu về đất đai và đo đạc - bản đồ theo phân cấp; nghiên cứu và ứng dụng các thành tựu khoa học - công nghệ tiên tiến về quản lý đất đai và đo đạc - bản đồ vào địa phương.

Quản lý tổ chức thuộc ngành địa chính ở địa phương, đào tạo, bồi dưỡng công chức, cán bộ địa chính theo quy định của Tổng cục Địa chính và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

-Tổ chức và chỉ đạo công tác kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật về quản lý sử dụng đất đai và đo đạc bản đồ; giải quyết theo thẩm quyền các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo vi phạm về quản lý, sử dụng đất đai; phối hợp với Ban Tổ chức chính quyền trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết tranh chấp địa giới hành chính cấp huyện, xã (và tương đương).

Giám đốc Sở Địa chính kiến nghị với Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các tổ chức chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch

Ủy ban nhân dân cấp dưới, đình chỉ việc thi hành quyết định sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp tỉnh bãi bỏ.

**** Cơ cấu tổ chức của Sở Địa chính***

Sở Địa chính có Giám đốc Sở và 1 hoặc 2 Phó giám đốc. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Giám đốc Sở Địa chính do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định theo đề nghị của Trưởng ban Tổ chức chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và có sự thỏa thuận bằng văn bản của Tổng cục trưởng Tổng cục Địa chính. Phó giám đốc Sở Địa chính do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Giám đốc Sở và Trưởng ban Tổ chức chính quyền cấp tỉnh.

Theo đề nghị của Giám đốc Sở Địa chính, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định cơ cấu tổ chức giúp việc cho Giám đốc theo mô hình chung sau đây:

Phòng Tổ chức - Hành chính tổng hợp (làm cả nhiệm vụ tài chính);

Phòng Đăng ký - Thống Kê (làm cả nhiệm vụ định giá, phân hạng, chuyển nhượng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất);

Phòng Đo đạc - Bản đồ;

Phòng Kế hoạch - Tài chính (làm cả nhiệm vụ quy hoạch, giao đất);

- Thanh tra Sở.

Tùy theo điều kiện cụ thể, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể bố trí khác về cơ cấu tổ chức Sở Địa chính, ở một số Sở có thể có các phòng chức năng khác. Các cơ quan lưu trữ dịch vụ về địa chính được thành lập theo quy định của Chính phủ. Căn cứ vào điều kiện cụ thể, các Sở Địa chính cấp tỉnh có thể đề nghị Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập các đơn vị sản xuất dịch vụ trong phạm vi chuyên môn nghiệp vụ ở địa phương. Những đơn vị này có thể là đơn vị kinh doanh hoặc phục vụ công ích tùy theo chức năng nhiệm vụ được Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thành lập.

2.2.2.3.3. Cơ quan chuyên môn quản lý đất đai ở cấp huyện giai đoạn 1994-2002

Tuy rằng Nghị định số 34-CP năm 1994 đã quy định cơ quan quản lý đất đai ở cấp huyện, huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) là Phòng Địa chính nhưng thực tế cơ quan ngành địa chính ở cấp huyện giai đoạn này có thể là Phòng Địa chính hoặc Bộ phận Địa chính nằm trong các phòng khác (sau đây gọi chung là Cơ quan quản lý đất đai cấp huyện). Cơ quan quản lý đất đai cấp huyện là cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai và đo đạc bản đồ trên phạm vi huyện, chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra của Sở Địa chính về chuyên môn nghiệp vụ.

*** Chức năng của Cơ quan quản lý đất đai cấp huyện:** Phòng Địa chính là tổ chức chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện) thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai và đo đạc bản đồ trên phạm vi huyện; chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra của Sở Địa chính về mặt chuyên môn nghiệp vụ.

*** Nhiệm vụ và quyền hạn của Cơ quan quản lý đất đai cấp huyện**

-Xây dựng trình Ủy ban nhân dân cấp huyện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai, các văn bản hướng dẫn, kiểm tra Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã), các tổ chức và công dân thực hiện chế độ, chính sách về quản lý, sử dụng đất đai và đo đạc - bản đồ theo pháp luật.

Tổ chức thẩm định và trình Ủy ban nhân dân cấp huyện các văn bản của Ủy ban nhân dân cấp xã về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai.

-Trình Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện; tổ chức thực hiện giao đất để làm nhà ở thuộc khu dân cư nông thôn, giao đất để thực hiện mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp cho hộ gia đình và cá nhân theo quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

-Làm thủ tục trình Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định theo thẩm quyền đã được pháp luật quy định việc chuyển đổi quyền sử dụng đất tại đô thị, chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại nông thôn.

-Quản lý và theo dõi sự biến động về diện tích, loại đất, chủ sử dụng, chỉnh lý các tài liệu về đất đai, bản đồ phù hợp với hiện trạng sử dụng đất của huyện; lập báo cáo thống kê, kiểm kê đất theo định kỳ, tham gia với các cơ quan có liên quan trong việc hoạch định địa giới hành chính cấp xã, quản lý các tiêu mốc đo đạc, mốc địa giới thuộc đơn vị cấp huyện.

-Thu thập, quản lý, lưu trữ tư liệu địa chính bao gồm các tư liệu về đất đai và đo đạc bản đồ theo phân cấp.

-Quản lý công chức địa chính huyện và cán bộ địa chính xã theo chức danh tiêu chuẩn, thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng công chức và cán bộ địa chính theo kế hoạch của Sở Địa chính và Ủy ban nhân dân cấp huyện.

-Tổ chức thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật về quản

lý sử dụng đất đai, đo đạc - bản đồ của Ủy ban nhân dân cấp xã, của các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân; thu thập tài liệu giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện trong việc giải quyết tranh chấp đất đai theo thẩm quyền.

Đối với các vụ việc vi phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai của Ủy ban nhân dân cấp xã, của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thì Trưởng phòng Địa chính báo cáo với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện hoặc kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền để xử lý kịp thời.

**** Cơ cấu tổ chức Phòng Địa chính***

Phòng Địa chính có Trưởng phòng, một Phó phòng và một số nhân viên. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Trưởng phòng do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định theo tiêu chuẩn nghiệp vụ và được sự thỏa thuận bằng văn bản của Giám đốc Sở Địa chính và Trưởng ban Tổ chức chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó trưởng phòng do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định theo đề nghị của Trưởng phòng Địa chính.

Cán bộ thuộc Phòng Địa chính phải có trình độ trung cấp trở lên thuộc các ngành chuyên môn sau: quản lý đất đai, đo đạc - bản đồ, luật kinh tế, nông hoá

thỏ nhưỡng, trồng trọt.

2.2.2.3.4. Cán bộ địa chính ở cấp xã giai đoạn 1994-2002

Ngày 21 tháng 9 năm 1994, Tổng cục Trưởng Tổng cục Địa chính ban hành Quyết định số 837/QĐ/TCCB quy định tiêu chuẩn nghiệp vụ cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn [44]. Theo Quyết định này và Thông tư số 470/TT-TCĐC năm 1994, cán bộ địa chính cấp xã có chức năng, nhiệm vụ như sau:

Chức năng của cán bộ địa chính cấp xã: Cán bộ địa chính cấp xã là cán bộ chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai và đo đạc - bản đồ trên phạm vi các đơn vị cấp xã.

Nhiệm vụ của cán bộ địa chính cấp xã: Cán bộ địa chính cấp xã có nhiệm vụ cụ thể như sau:

- Giúp Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện việc quản lý nhà nước về đất đai và đo đạc bản đồ trong phạm vi xã, chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra về chuyên môn nghiệp vụ của Phòng Địa chính cấp huyện.

- Trình Ủy ban nhân dân cấp xã kế hoạch tổ chức triển khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai đã được phê duyệt và theo dõi, kiểm tra việc thực hiện.

Lập văn bản đề Ủy ban nhân dân cấp xã trình Ủy ban nhân dân cấp huyện về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình và cá nhân theo thẩm quyền, cắm mốc trên thực địa để giao đất cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm nhà ở.

- Làm thủ tục trình Ủy ban nhân dân cấp xã chuyển đổi quyền sử dụng đất tại nông thôn; thống kê, kiểm kê đất theo định kỳ, lập báo cáo lên Phòng Địa chính và Ủy ban nhân dân cấp huyện.

- Lập và quản lý sổ địa chính, theo dõi sự biến động về diện tích, loại đất, chủ sử dụng để đăng ký vào sổ địa chính và chỉnh lý bản đồ cho phù hợp với hiện trạng sử dụng đất ở các đơn vị cấp xã.

- Thu thập, bảo quản tư liệu địa chính bao gồm các văn bản tư liệu về đất đai, đo đạc - bản đồ; quản lý các tiêu mốc đo đạc và tiêu mốc địa giới.

- Phối hợp với các tổ chức kinh tế, xã hội ở địa phương và công dân giúp Ủy ban nhân dân cấp xã hoà giải các tranh chấp đất đai; tham gia giải quyết các tranh chấp địa giới hành chính của xã; phát hiện các trường hợp vi phạm luật đất đai, sử dụng đất đai gây ô nhiễm môi trường, kiến nghị với Ủy ban nhân dân cấp xã và các cơ quan có thẩm quyền để xử lý kịp thời.

-Theo dõi tình hình quản lý, sử dụng đất đai và đo đạc bản đồ ở cấp xã, đề xuất chủ trương, biện pháp thực hiện có hiệu quả công tác quản lý, sử dụng đất đai và đo đạc bản đồ ở cấp xã; báo cáo tình hình kết quả thực hiện việc quản lý, sử dụng đất đai và đo đạc bản đồ lên Ủy ban nhân dân cấp xã và Phòng Địa chính.

-Phối hợp công tác với các tổ chức kinh tế, xã hội thuộc các đơn vị cấp xã để thực hiện nhiệm vụ của ngành ở địa phương.

Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức cán bộ địa chính cấp xã do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định theo đề nghị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã và Trưởng phòng Địa chính cấp huyện.

Tùy theo số lượng công việc mà mỗi đơn vị cấp xã có thể có một hoặc vài cán bộ địa chính. Giai đoạn trước năm 2000 chưa có biên chế cán bộ địa chính cấp xã, sau đó thực hiện quy định của Chính phủ, mỗi đơn vị cấp xã được biên chế một cán bộ địa chính.

2.2.2.4. Hệ thống cơ quan chuyên môn quản lý đất đai ở nước ta theo Bộ Tài nguyên và Môi trường (từ 05-8-2002 đến nay)

Căn cứ Nghị quyết số 02/2002/QH11 ngày 5 tháng 8 năm 2002 của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kỳ họp thứ nhất quy định danh sách các bộ và cơ quan ngang bộ của Chính phủ, trong đó có Bộ Tài nguyên và Môi trường. Theo đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường được thành lập trên cơ sở hợp nhất và tổ chức lại các đơn vị sau: Tổng cục Địa chính, Tổng cục Khí tượng Thủy văn, Cục Môi trường (thuộc Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường), Cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam, Viện Địa chất và Khoáng sản (thuộc Bộ Công nghiệp), Bộ phận Quản lý tài nguyên nước thuộc Cục Quản lý tài nguyên nước và Công trình thủy lợi (thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn).

Ngày 11 tháng 11 năm 2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 91/2002/NĐ-CP quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường (sau đây gọi tắt là Nghị định 91/2002/NĐ-CP). Điều 1, Nghị định 91/2002/NĐ-CP khẳng định: *"Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công và thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước trong lĩnh vực tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật"*.

Như vậy, từ năm 2002 đến nay, sau khi Quốc hội quyết định thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường ngành quản lý đất đai của nước ta nằm trong Bộ này. Căn cứ vào vị trí, chức năng của Bộ Tài nguyên và Môi trường, chúng ta thấy "quản lý đất đai" chỉ là một chức năng của Bộ này. Vì vậy, từ đây về sau, khi trình bày về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, cơ cấu tổ chức bộ máy của cơ quan

Tài nguyên và Môi trường ở trung ương và địa phương giáo trình chỉ đề cập đến những gì thuộc ngành quản lý đất đai.

2.2.2.4.1. Cơ quan chuyên môn quản lý đất đai ở trung ương giai đoạn 2002 đến nay

** Nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ Tài nguyên và Môi trường trong lĩnh vực quản lý đất đai*

Ngoài những nhiệm vụ chung về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ và cơ quan ngang bộ được quy định tại Nghị định số 86/2002/NĐ-CP ngày 5 tháng 11 năm 2002 của Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều 2, Nghị định số 91/2002/NĐ-CP như sau:

- Trình Chính phủ các dự án luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ.

- Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, 5 năm và hàng năm về các lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ, các công trình quan trọng của ngành.

- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm, các định mức kinh tế - kỹ thuật trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ thuộc thẩm quyền.

- Tổ chức, chỉ đạo thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật và chiến lược, quy hoạch, kế hoạch sau khi được phê duyệt và các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm, các định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và thông tin về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ.

- Xây dựng, trình Chính phủ để Chính phủ xem xét, trình Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai trong cả nước.

- Thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai vào mục đích quốc phòng, an ninh của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an trình Chính phủ xét duyệt.

- Trình Chính phủ quyết định giao đất, thu hồi đất trong các trường hợp thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

- Chỉ đạo việc thực hiện công tác điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất và lập bản đồ địa chính; hướng dẫn và tổng hợp số liệu thống kê, kiểm kê đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính.

-Thống nhất quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất, đăng ký và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hướng dẫn Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc thực hiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

-Kiểm tra Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc định giá đất theo khung giá và nguyên tắc, phương pháp xác định giá các loại đất do Chính phủ quy định.

-Thống nhất quản lý về hoạt động đo đạc và bản đồ; quản lý công tác đo đạc và bản đồ cơ bản, bản đồ về biên giới quốc gia và địa giới hành chính; quản lý hệ thống địa danh trên bản đồ, hệ thống quy chiếu quốc gia, hệ thống số liệu gốc đo đạc quốc gia, hệ thống điểm đo đạc cơ sở quốc gia, hệ thống không ảnh cơ bản và chuyên dụng; cấp và thu hồi giấy phép hoạt động đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật.

-Thành lập, hiệu chỉnh xuất bản và phát hành các loại bản đồ địa hình cơ bản, bản đồ nền, bản đồ hành chính; quản lý việc cung cấp thông tin, tư liệu và bảo mật nhà nước về hệ thống thông tin, tư liệu đo đạc và bản đồ.

-Thẩm định và kiểm tra việc thực hiện các dự án đầu tư thuộc lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật.

-Thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật.

-Tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ.

-Quyết định các chủ trương, biện pháp cụ thể và chỉ đạo việc thực hiện cơ chế hoạt động của các tổ chức dịch vụ công trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật; quản lý và chỉ đạo hoạt động đối với các tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ.

-Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ thuộc Bộ quản lý theo quy định của pháp luật.

-Quản lý nhà nước đối với các hoạt động của hội và tổ chức phi Chính phủ trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật.

- Thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, chống tham nhũng, tiêu cực và xử lý các vi phạm pháp luật về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ thuộc thẩm quyền của Bộ.

-Quản lý về tổ chức bộ máy, biên chế, chỉ đạo thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước thuộc phạm vi quản lý của Bộ; đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ đối với cán bộ, công chức, viên chức trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ.

**** Cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường phục vụ chức năng quản lý nhà nước về đất đai***

Theo Điều 3, Nghị định số 91/2002/NĐ-CP, Bộ Tài nguyên Môi trường có cơ cấu tổ chức như sau:

-Các tổ chức giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước, gồm có 16 tổ chức (lo vụ, 4 cục, thanh tra và văn phòng). Ngày 14 tháng 2 năm 2006, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 3 1 31/QĐ-TTG về việc thành lập Vụ Thi đua-khen thưởng thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Như vậy đến nay, có 17 tổ chức giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Trong đó, có 11 tổ chức chuyên hoặc có thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai, đó là:

- 1- Vụ Đất đai;
- 2- Vụ Đăng ký và Thống Kê đất đai;
- 3- Vụ Khoa học - Công nghệ;
- 4- Vụ Kế hoạch - Tài chính;
- 5- Vụ Hợp tác quốc tế;
- 6- Vụ Pháp chế;
- 7- Vụ Tổ chức cán bộ;
- 8- Vụ Thi đua - Khen thưởng;
- 9- Cục Đo đạc và Bản đồ;
- 10- Thanh tra;
- 11 - Văn phòng.

-Các tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường: bao gồm các trung tâm, các viện nghiên cứu, các trường chuyên nghiệp, tạp chí và báo. Ngay sau khi thành lập Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chủ trì, phối hợp với Bộ trưởng Bộ Nội vụ xây dựng phương án sắp xếp các viện: Viện Nghiên cứu Địa chất và Khoáng sản Việt Nam, Viện Khoa học Địa chính, Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và các trường hiện có thuộc Tổng cục Địa chính, Tổng cục Khí tượng Thủy văn, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định thành 9 đơn vị sự nghiệp (gồm 4 trung tâm, 3 viện nghiên cứu, tạp chí, báo) và các trường chuyên nghiệp. Trong đó, có 6 tổ chức sự

ng nghiệp và các trường chuyên nghiệp (cao đẳng và trung cấp) trực tiếp hoặc có liên quan trực tiếp đến sự nghiệp quản lý nhà nước về đất đai, đó là:

- 1- Trung tâm Điều tra quy hoạch đất đai;
- 2- Trung tâm Viễn thám;
- 3- Trung tâm Thông tin;
- 4- Viện Khoa học Địa chính;
- 5- Báo Tài nguyên và Môi trường;
- 6- Tạp chí Tài nguyên và Môi trường;
- 7- Các trường cao đẳng và trung cấp.

-Các doanh nghiệp thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường: Ngoài các tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, trong Bộ Tài nguyên và Môi trường còn có 6 doanh nghiệp là các công ty, xí nghiệp và nhà xuất bản. Trong đó, có 4 doanh nghiệp liên quan trực tiếp đến lĩnh vực đất đai, đó là:

Công ty Đo đạc ảnh và Địa hình;
Công ty Đo đạc Địa chính và Công trình;
Công ty Xuất nhập khẩu và Tư vấn, dịch vụ đo đạc bản đồ;

-Nhà xuất bản Bản đồ.

Sau đây giới thiệu khái quát về chức năng của một số đơn vị trong Bộ Tài nguyên và Môi trường:

-Vụ Đất đai: Vụ Đất đai là tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, có chức năng giúp Bộ trưởng thực hiện quản lý nhà nước về đất đai trên các mặt chính sách, pháp luật.

-Vụ Đăng ký và Thống Kê đất đai: Vụ Đăng ký và Thống Kê đất đai là tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, có chức năng giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước về khảo sát, đánh giá, phân hạng đất; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất; đo đạc lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất, bản đồ quy hoạch sử dụng đất; đăng ký và thống Kê đất đai; thông tin và lưu trữ tư liệu về quản lý đất đai

-Vụ Khoa học -Công nghệ: Vụ Khoa học - Công nghệ là tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, có chức năng giúp Bộ trưởng quản lý và chỉ đạo thực hiện các hoạt động khoa học và công nghệ thuộc phạm vi quản lý của Bộ.

-Vụ Kế hoạch -Tài chính: Vụ Kế hoạch - Tài chính là tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường có chức năng giúp Bộ trưởng quản lý và tổ chức thực hiện công tác kế hoạch, tài chính, kế toán, đầu tư xây dựng và thống Kê thuộc phạm vi quản lý của Bộ. *-Vụ Hợp tác quốc tế.* Vụ Hợp tác quốc tế là tổ

chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, có chức năng giúp Bộ trưởng quản lý, chỉ đạo thực hiện về hợp tác quốc tế thuộc phạm vi quản lý của Bộ.

-Vụ Pháp chế: Vụ Pháp chế là tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường giúp Bộ trưởng thực hiện việc quản lý nhà nước bằng pháp luật; tổ chức thực hiện công tác xây dựng pháp luật; thẩm định, rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật; phổ biến, giáo dục pháp luật; kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ

-Vụ Tổ chức cán bộ: Vụ Tổ chức cán bộ là tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường có chức năng giúp Bộ trưởng xây dựng chính sách cán bộ theo chức năng, nhiệm vụ của từng bộ phận trong phạm vi quản lý của Bộ và thực hiện việc quản lý, phân phối, đào tạo bồi dưỡng cán bộ thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường theo chức năng nhiệm vụ được Bộ trưởng giao.

-Vụ Thi đua -Khen thưởng: Vụ Thi đua - Khen thưởng là vụ mới được thành lập ngày 14 tháng 2 năm 2006 theo Quyết định số 313/2006/QĐ-TTg. Ngày 22 tháng 3 năm 2006, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Quyết định số 292/QĐ- BTNMT về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Vụ Thi đua - Khen thưởng. Theo đó,

Vụ Thi đua - Khen thưởng là tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, có chức năng giúp Bộ trưởng quản lý và chỉ đạo thực hiện công tác thi đua, khen thưởng, tuyên truyền, báo chí, xuất bản, in, phát hành, bảo tồn và bảo tàng thuộc phạm vi quản lý của Bộ.

-Thanh tra bộ: Thanh tra bộ là tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường, có chức năng giúp Bộ trưởng thanh tra, kiểm tra, giám sát các hoạt động của các cơ quan tổ chức, cá nhân có liên quan đến quản lý sử dụng tài nguyên môi trường, nghiên cứu xử lý các vi phạm pháp luật về quản lý, sử dụng tài nguyên; giải quyết những tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong phạm vi quản lý của Bộ.

-Văn phòng bộ: Văn phòng bộ là cơ quan tổng hợp và phối hợp các hoạt động trong Bộ Tài nguyên và Môi trường theo yêu cầu của Bộ trưởng và tổ chức thực hiện các hoạt động hành chính, quản lý, văn phòng cơ quan. Ngoài cơ sở Hà Nội, Văn phòng Bộ Tài nguyên và Môi trường còn có cơ sở 2 ở thành phố Hồ Chí Minh.

-Cục Đo đạc và Bản đồ: Cục Đo đạc và Bản đồ là tổ chức trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, có chức năng giúp Bộ trưởng thống nhất quản lý nhà nước về đo đạc và bản đồ; quản lý hoạt động đo đạc và bản đồ cơ bản; tổ chức triển khai công tác đo đạc và bản đồ cơ bản trên đất liền, vùng trời, vùng biển thuộc quyền quản lý và tài phán của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

-Viện Khoa học Địa chính: Viện Khoa học Địa chính giúp Bộ trưởng tổ chức quản lý công tác nghiên cứu khoa học, công nghệ, quản lý đất đai và đo đạc bản đồ; quản lý và triển khai các chương trình ứng dụng công nghệ mới trong điều tra phân loại đất, đo đạc bản đồ của các địa phương.

Trung tâm Điều tra quy hoạch đất đai: Trung tâm Điều tra quy hoạch đất đai giúp Bộ trưởng quy hoạch các loại đất trên phạm vi cả nước, trên cơ sở điều tra phân loại lập các loại bản đồ.

-Các trường cao đẳng và trung học: Bao gồm các trường chuyên nghiệp trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý với chức năng đào tạo bồi dưỡng cán bộ khoa học và kỹ thuật nghiệp vụ thuộc các ngành địa chính, đo đạc và bản đồ trong cả nước. *-Công ty Đo đạc ảnh -Địa hình:* Chuyên thực hiện việc đo đạc, xây dựng bản đồ ảnh và địa hình.

-Công ty Đo đạc Địa chính và Công trình: Chuyên thực hiện việc đo đạc bản đồ địa chính và công trình.

-Nhà xuất bản Bản đồ: In và phát hành các tài liệu liên quan đến quản lý đất đai và đo vẽ bản đồ.

-Công ty Xuất nhập khẩu và Tư vấn, dịch vụ đo đạc bản đồ: Kinh doanh, dịch vụ tư vấn các vật tư thiết bị kỹ thuật chuyên ngành để điều tra khảo sát đất, đo vẽ bản đồ trong cả nước.

Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan hành chính nhà nước hoạt động theo chế độ Thủ trưởng nên Bộ trưởng phải chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ về kết quả hoạt động của Bộ. Các Vụ trưởng là người giúp Bộ trưởng quản lý một số lĩnh vực được phân công và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng về kết quả công việc của mình. Bộ máy tổ chức Bộ Tài nguyên và Môi trường được minh họa bằng sơ đồ 1.

2.2.2.4.2. Cơ quan chuyên môn quản lý đất đai ở cấp tỉnh giai đoạn 2002 đến nay

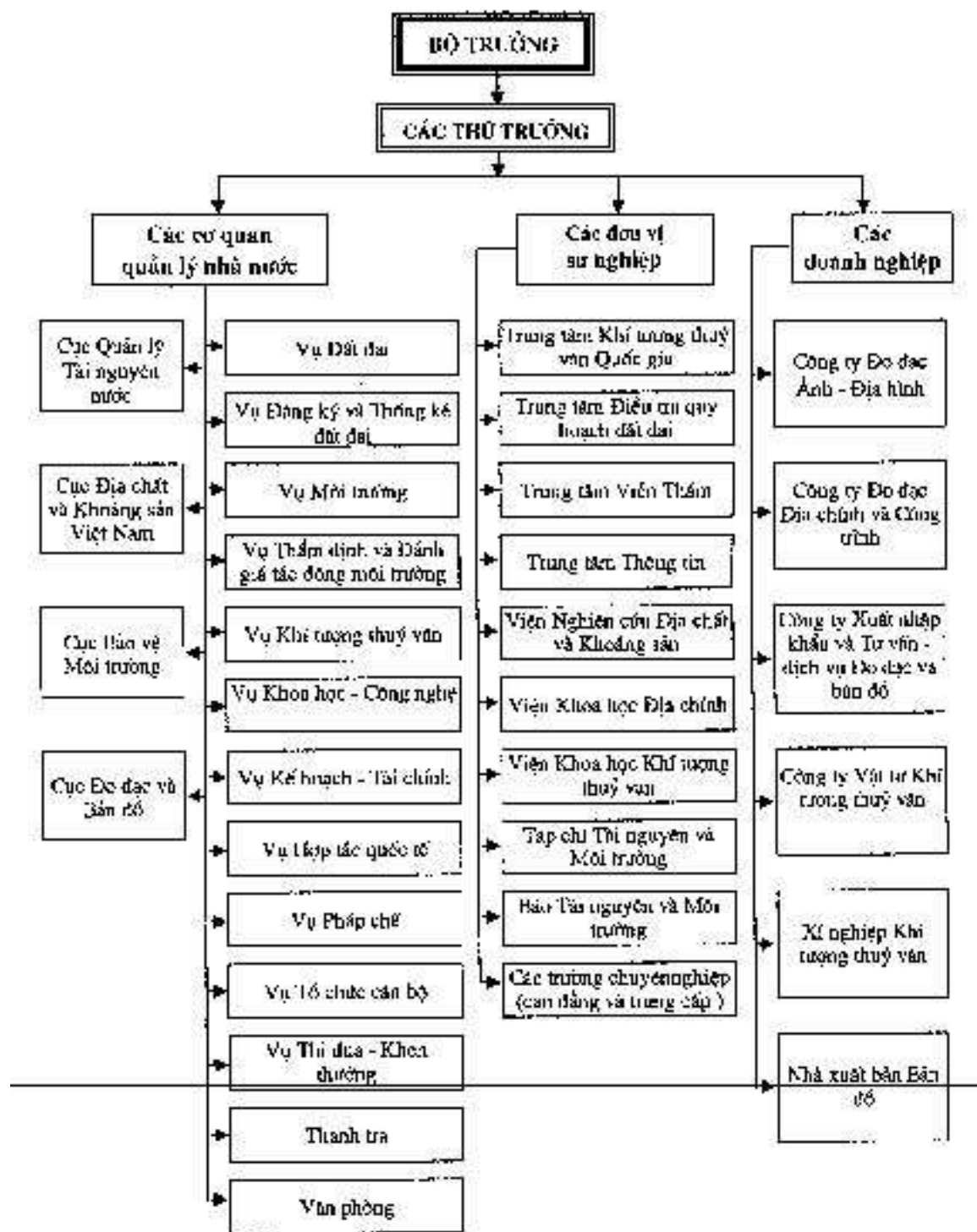
Để hoàn thiện bộ máy ngành quản lý đất đai ở các địa phương cho phù hợp với việc thành lập Bộ Tài nguyên và Môi trường ở trung ương, ngày 2 tháng 4 năm 2003, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 45/2003/QĐ-TTg để thành lập các Sở Tài nguyên và Môi trường ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tại Điều 1 Quyết định này nêu rõ: Thành lập Sở Tài nguyên và Môi trường thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trên cơ sở hợp nhất tổ chức của Sở Địa chính (hoặc Sở Địa chính - Nhà đất) và các tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Sở Công nghiệp, Sở Khoa học - Công nghệ và Môi trường.

Theo đó, ngày 15 tháng 7 năm 2003, Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nội vụ ban hành Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV hướng dẫn về chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân các cấp về quản lý tài nguyên và môi trường (sau đây gọi tắt là Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV) như sau:

**** Vị trí và chức năng của Sở Tài nguyên và Môi trường trong lĩnh vực quản lý đất đai theo Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV***

Sở Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân tỉnh thành phố trực thuộc trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Sở Tài nguyên và Môi trường chịu sự chỉ đạo, quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đồng thời chịu sự chỉ đạo, kiểm tra về chuyên môn, nghiệp vụ của Bộ Tài nguyên và Môi trường.



Sơ đồ 1. Bộ máy tổ chức Bộ Tài nguyên và Môi trường

* Nhiệm vụ và quyền hạn của Sở Tài nguyên và Môi trường trong lĩnh vực quản lý đất đai theo Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV

Trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành các quyết định, chỉ thị về quản lý tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ ở địa phương theo phân cấp của Chính phủ.

Trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy hoạch phát triển, chương trình, kế hoạch dài hạn, 5 năm và hàng năm về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của địa phương;

Trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định các biện pháp bảo vệ tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ ở địa phương; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện.

-Tổ chức, chỉ đạo thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, chương trình, quy hoạch, kế hoạch sau khi được xét duyệt; tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và thông tin về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ trên địa phương mình.

-Giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện.

-Tổ chức thẩm định, trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và kiểm tra việc thực hiện.

-Trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các đối tượng thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

-Tổ chức thực hiện việc điều tra khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất và lập bản đồ địa chính; đăng ký đất đai, lập, quản lý, chỉnh lý hồ sơ địa chính; thống kê, kiểm kê đất đai; ký hợp đồng thuê đất theo quy định của pháp luật; đăng ký giao dịch đảm bảo quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất đối với các tổ chức.

-Tham gia định giá các loại đất ở địa phương theo khung giá, nguyên tắc, phương pháp định giá các loại đất do Chính phủ quy định.

-Thẩm định và đề nghị cơ quan có thẩm quyền cấp phép hoặc ủy quyền cấp phép hoạt động đo đạc và bản đồ cho các tổ chức và cá nhân đăng ký hoạt động đo đạc và bản đồ ở địa phương.

-Trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt kết quả kiểm tra, thẩm định chất lượng công trình, sản phẩm đo đạc và bản đồ địa chính, đo đạc và bản đồ chuyên dụng của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

-Tổ chức xây dựng hệ thống điểm đo đạc cơ sở chuyên dụng, thành lập hệ thống bản đồ địa chính, bản đồ chuyên đề phục vụ các mục đích chuyên dụng.

-Theo dõi việc xuất bản phát hành bản đồ và kiến nghị với cơ quan quản lý nhà nước việc đình chỉ phát hành, thu hồi các ấn phẩm bản đồ có sai sót về thể hiện chủ quyền quốc gia, địa giới hành chính, địa danh thuộc địa phương; ấn phẩm bản đồ có sai sót nghiêm trọng về kỹ thuật.

Chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các dịch vụ công trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật.

Chỉ đạo, hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về quản lý tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ ở cấp huyện, cấp xã.

-Phối hợp với cơ quan có liên quan trong việc bảo vệ các công trình nghiên cứu, quan trắc về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ.

- Thanh tra, kiểm tra việc thi hành pháp luật, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm pháp luật về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật.

-Tổ chức nghiên cứu, ứng dụng các tiến bộ khoa học, công nghệ về quản lý tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ; tham gia hợp tác quốc tế; xây dựng hệ thống thông tin, lưu trữ tư liệu về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật.

-Tham gia thẩm định các dự án, công trình có nội dung liên quan đến lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ.

- Báo cáo định kỳ 6 tháng, 1 năm và đột xuất tình hình thực hiện nhiệm vụ về các lĩnh vực công tác được giao cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Quản lý về tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức và người lao động; tổ chức đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức, cán bộ xã, phường, thị trấn làm công tác quản lý về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Quản lý tài chính, tài sản của Sở theo quy định của pháp luật và phân cấp của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

**** Tổ chức và biên chế' của Sở Tài nguyên và Môi trường phục vụ chức năng quản lý nhà nước về đất đai theo Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV***

Sở Tài nguyên và Môi trường có Giám đốc và không quá 3 Phó Giám đốc đối với Sở thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, 4 Phó Giám đốc đối với Sở thuộc Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương. Giám đốc chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Bộ Tài nguyên và Môi trường. Phó Giám đốc chịu trách nhiệm trước Giám đốc về lĩnh vực công tác được phân công.

Việc bổ nhiệm Giám đốc và Phó giám đốc Sở do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định theo tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ do Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định và các quy định của Đảng, Nhà nước về quản lý cán bộ.

-Các tổ chức giúp việc Giám đốc Sở thực hiện chức năng quản lý đất đai gồm có:

Văn phòng;

Thanh tra;

Các phòng chuyên môn, nghiệp vụ.

Việc thành lập các phòng chuyên môn, nghiệp vụ dựa trên nguyên tắc: bao quát đầy đủ các lĩnh vực công tác của Sở; chức năng, nhiệm vụ của tổ chức phải rõ ràng và không chồng chéo với các tổ chức khác của Sở; phù hợp với tính chất, đặc điểm và khối lượng công việc thực tế của địa phương; bảo đảm đơn giản thủ tục hành chính và thuận tiện trong việc giải quyết công việc cho tổ chức và công dân.

Số lượng phòng chuyên môn và nghiệp vụ tùy theo điều kiện từng tỉnh nhưng không quá 5 phòng đối với Sở thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh và 6 phòng đối với Sở thuộc Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định cơ cấu (số lượng, tên gọi) các phòng chuyên môn, nghiệp vụ của Sở theo đề nghị của Giám đốc Sở và Trưởng ban Tổ chức chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (nay là Giám đốc Sở Nội vụ).

Thông thường hiện nay, ở các Sở Tài nguyên và Môi trường có Phòng Quy hoạch và Phòng Đăng ký đất đai giúp Giám đốc Sở thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai.

-Các tổ chức sự nghiệp thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường trực tiếp hoặc liên quan trực tiếp đến sự nghiệp quản lý đất đai gồm có:

Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất;

Trung tâm Thông tin tài nguyên và môi trường;

Trung tâm Kỹ thuật tài nguyên môi trường.

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thể quyết định thành

lập các đơn vị sự nghiệp khác trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường theo quy định của pháp luật; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức hành chính và các 'đơn vị sự nghiệp thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường do Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định. Tùy theo điều kiện cụ thể một số Sở Tài nguyên và Môi trường có thể có các phòng chức năng hoặc các đơn vị sự nghiệp khác.

Biên chế của Sở Tài nguyên và Môi trường do Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định theo đề nghị của Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường và Trưởng ban Tổ chức chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

2.2.2.4.3. Cơ quan chuyên môn quản lý đất đai ở cấp huyện giai đoạn 2002 đến nay

**** Vị trí và chức năng của Phòng Tài nguyên và Môi trường trong lĩnh vực quản lý đất đai theo Thông tư liên tịch số 01120031TTLTBTNMT-BNV***

Hiện nay, cơ quan quản lý đất đai ở các đơn vị hành chính cấp huyện, gồm: huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện) là các Phòng Tài nguyên và Môi trường. Phòng Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ trên địa bàn huyện theo quy định của pháp luật, chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, của Sở Tài nguyên và Môi trường về chuyên môn nghiệp vụ.

**** Nhiệm vụ và quyền hạn của Phòng Tài nguyên và Môi trường trong lĩnh vực quản lý đất đai theo Thông tư liên tịch số 01120031TTLTBTNMT-BNV***

-Trình Ủy ban nhân dân cấp huyện các văn bản hướng dẫn việc thực hiện các chính sách, chế độ và pháp luật của Nhà nước về quản lý tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ. Trình Ủy ban nhân dân cấp huyện quy hoạch, kế hoạch về tài nguyên đất; vẽ đo đạc và bản đồ và tổ chức thực hiện sau khi được xét duyệt.

-Giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện lập quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất hàng năm, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và tổ chức kiểm tra việc thực hiện sau khi được xét duyệt.

-Thẩm định và trình Ủy ban nhân dân cấp huyện xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai xã, phường, thị trấn; kiểm tra việc thực hiện sau khi được xét duyệt.

-Trình Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các đối tượng thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện và tổ chức thực hiện.

-Quản lý và theo dõi sự biến động về đất đai, cập nhật, chỉnh lý các tài liệu về đất đai và bản đồ phù hợp với hiện trạng sử dụng đất theo hướng dẫn của Sở Tài nguyên và Môi trường.

-Tổ chức thực hiện và hướng dẫn kiểm tra việc thống kê, kiểm kê, đăng ký đất đai; lập và quản lý hồ sơ địa chính; xây dựng hệ thống thông tin đất đai.

-Hướng dẫn và kiểm tra việc sử dụng bảo vệ tài nguyên đất.

-Chủ trì hoặc phối hợp với các cơ quan có liên quan trong việc kiểm tra và thanh tra việc thi hành pháp luật; giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật.

-Tổ chức thực hiện các dịch vụ công trong lĩnh vực tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ theo quy định của pháp luật..

Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, thông tin về tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ.

-Báo cáo định kỳ 3 tháng, 6 tháng, 1 năm và đột xuất tình hình thực hiện nhiệm vụ về các lĩnh vực công tác được giao cho Ủy ban nhân dân cấp huyện và Sở Tài nguyên và Môi trường.

-Quản lý cán bộ, công chức, viên chức; hướng dẫn, kiểm tra chuyên môn, nghiệp vụ đối với cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn; tham gia với Sở Tài nguyên và Môi trường trong việc tổ chức đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức làm công tác quản lý tài nguyên đất, đo đạc và bản đồ và cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn.

**** Tổ chức bộ máy Phòng Tài nguyên và Môi trường phục vụ chức năng quản lý nhà nước về đất đai theo Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV***

Bộ máy cơ quan chuyên môn thực hiện chức năng quản lý đất đai ở cấp huyện nằm trong phòng Tài nguyên và Môi trường, không phân chia nhỏ thành các tổ chức chuyên thực hiện các lĩnh vực chuyên môn hẹp mà do sự quản lý, điều hành và phân công trực tiếp của Trưởng phòng. Thông thường mỗi người hoặc một nhóm người được Trưởng phòng giao thực hiện một chức năng chuyên môn hẹp như: chuyển quyền sử dụng đất; cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất; thanh tra; môi trường; khoáng sản... Khi cần, Trưởng phòng có thể điều động hoặc phân công thực hiện chức năng khác. Tuy nhiên, số cán bộ thực hiện chức năng quản lý đất đai bao giờ cũng chiếm tỷ trọng cao trong Phòng. Căn cứ Khoản 3, Điều 1, Nghị định số 12/2001/NĐ-CP của Chính phủ và nhiệm vụ được giao, Chủ tịch

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định về tổ chức cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường nói chung trên địa bàn.

Biên chế của cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường do Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định theo phân cấp của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường huyện do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định bổ nhiệm theo những điều kiện tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành, sau khi đã có thỏa thuận bằng văn bản của Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường và Trưởng ban Tổ chức chính quyền cấp tỉnh (nay là Giám đốc Sở Nội vụ). Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện về công tác quản lý nhà nước về đất đai và đo đạc bản đồ trong phạm vi phân cấp quản lý tài nguyên môi trường và đo đạc bản đồ. Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường huyện làm việc theo chế độ thủ trưởng và chịu trách nhiệm cá nhân về những quyết định của mình.

Phó phòng Tài nguyên và Môi trường huyện là cán bộ giúp việc của Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện bổ nhiệm, miễn nhiệm hay cách chức theo đề nghị của Trưởng phòng. Phó phòng được giao một số nhiệm vụ nhất định và thay mặt Trưởng phòng giải quyết công việc nếu Trưởng phòng ủy quyền và phải chịu trách nhiệm về công việc được giao.

Cán bộ của Phòng Tài nguyên và Môi trường được tuyển dụng theo biên chế của Nhà nước và do Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường và Giám đốc Sở Nội vụ đồng ý về số lượng, nghiệp vụ chuyên môn.

2.2.2.4.4. Cán bộ địa chính ở cấp xã giai đoạn 2002 đến nay

Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV quy định: Cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn (gọi chung là cán bộ địa chính xã) giúp Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp xã) thực hiện quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường trong phạm vi xã; chịu sự chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra về chuyên môn nghiệp vụ của Sở Tài nguyên và Môi trường và cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân cấp huyện quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường. Như vậy, cán bộ địa chính cấp xã không chỉ thực hiện riêng chức năng quản lý đất đai mà còn thực hiện cả các chức năng khác trong ngành tài nguyên và môi trường.

Cán bộ địa chính cấp xã có nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực quản lý đất đai như sau:

- Lập văn bản đề Ủy ban nhân dân cấp xã trình Ủy ban nhân dân cấp huyện về quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất hàng năm; về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

- Trình Ủy ban nhân dân cấp xã kế hoạch tổ chức triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt và theo dõi kiểm tra việc thực hiện.

- Thẩm định, xác nhận hồ sơ đề Ủy ban nhân dân cấp xã cho thuê đất, chuyển đổi quyền sử dụng đất, đăng ký giao dịch bảo đảm đối với quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất cho hộ gia đình, cá nhân theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện việc đăng ký, lập và quản lý hồ sơ địa chính; theo dõi, quản lý biến động đất đai; chỉnh lý hồ sơ địa chính; thống kê, kiểm kê đất đai.

- Tham gia hoà giải, giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai theo quy định của pháp luật; phát hiện các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai, kiến nghị với Ủy ban nhân dân cấp xã và các cơ quan có thẩm quyền xử lý.

Tuyên truyền, hướng dẫn thực hiện pháp luật về bảo vệ đất đai.

- Quản lý dấu mốc đo đạc và mốc địa giới; bảo quản tư liệu về đất đai, đo đạc và bản đồ.

Việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức cán bộ địa chính cấp xã do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định theo đề nghị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã và Trường phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện.

Chương 3

NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI

3.1. BAN HÀNH CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN CÁC VĂN BẢN ĐÓ

Từ Quyết định số 201/CP ngày 1 tháng 7 năm 1980 của Hội đồng Chính phủ về việc thống nhất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất (sau đây gọi tắt là Quyết định số 201/CP năm 1980) đến Luật Đất đai 1987, rồi Luật Đất đai 1993 (kể cả 2 lần sửa đổi bổ sung vào năm 1998 và năm 2001) nội dung "Ban hành văn bản pháp luật về quản lý sử dụng đất và tổ chức thực hiện các văn bản đó" lúc đầu là "Quy định các chế độ thuế lệ về quản lý, sử dụng đất và tổ chức thực hiện các chế độ, thuế lệ đó" đều được xếp ở vị trí sau. Từ Quyết định số 201/CP năm 1980 đến Luật Đất đai 1993 đều đã quy định công tác quản lý nhà nước về đất đai gồm 7 nội dung. Trong đó, ở Quyết định số 201/CP năm 1980 nội dung này được xếp ở vị trí thứ 7; đến Luật Đất đai 1987 và Luật Đất đai 1993 nội dung này được xếp ở vị trí thứ 3. Xếp đầu tiên trong 7 nội dung quản lý nhà nước về đất đai ở giai đoạn từ khi thực hiện Quyết định số 201/CP năm 1980 đến Luật Đất đai 1993 là nội dung "Điều tra, khảo sát đất đai" nhưng đến nay thực tế cho thấy bất kể việc gì trong công tác quản lý nhà nước về đất đai đều phải tuân theo quy định của pháp luật nên Luật Đất đai 2003 đưa nội dung "Ban hành văn bản" lên đầu tiên.

Như vậy, "Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện các văn bản đó" không phải là nội dung mới trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Nó đã được quy định từ năm 1980 trong Quyết định số 201/CP của Hội đồng Chính phủ. Tuy nhiên, đến Luật Đất đai 2003 nội dung này được xác định là cơ sở để thực hiện các nội dung khác trong công tác quản lý nhà nước về đất đai nên nó được xếp lên vị trí đầu tiên. Nội dung này gồm 2 vấn đề là ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai (theo thẩm quyền) và tổ chức thực hiện các văn bản đó của cấp trên.

Khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước về đất đai phải căn cứ theo thẩm quyền của mình và tuân theo các quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Khi tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai của các cấp trên, cơ quan quản lý hành chính nhà nước về đất đai cũng phải căn cứ theo thẩm quyền của mình mà tổ chức hướng dẫn cho các cấp quản lý bên dưới và các chủ thể khác tham gia quan hệ pháp luật đất đai hiểu và thực hiện các văn bản đó đạt hiệu quả cao.

Cụ thể, ngày 26 tháng 11 năm 2003, tại kỳ họp thứ 4, Khoá XI, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật Đất đai 2003. Sau đó, ngày 10 tháng 12 năm 2003, Chủ tịch nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành Lệnh số 23/2003/L-CTN công bố Luật Đất đai 2003. Căn cứ theo thẩm quyền của mình, Chính phủ đã ban hành một loạt các Nghị định để thi hành, bao gồm: - Nghị định số 170/2004/NĐ-CP ngày 22 tháng 9 năm 2004 của Chính phủ về sắp xếp đổi mới và phát triển nông trường quốc doanh (sau đây gọi tắt là Nghị định số 170/2004/NĐ-CP).

Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai 2003 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 181/2004/NĐ-CP).

Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai (sau đây gọi tắt là Nghị định số 182/2004/NĐ-CP).

Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất (sau đây gọi tắt là Nghị định số 188/2004/NĐ-CP).

Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (sau đây gọi tắt là Nghị định số 197/2004/NĐ-CP).

Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất (sau đây gọi tắt là Nghị định số 198/2004/NĐ-CP).

Nghị định số 200/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về sắp xếp đổi mới và phát triển lâm trường quốc doanh (sau đây gọi tắt là Nghị định số 200/2004/NĐ-CP).

Nghị định số 142/2005/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước (sau đây gọi tắt là Nghị định số 142/2005/NĐ-CP).

Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27 tháng 1 năm 2006 của Chính phủ về sửa đổi bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định số 187/2004/NĐ-CP về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần (sau đây gọi tắt là Nghị định số 17/2006/NĐ-CP).

Sau đó, các cơ quan cấp bộ có liên quan như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài Chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp... phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của mình ban hành các văn bản cụ thể hoá các quy định trong Luật Đất đai 2003, trong các Nghị định hướng dẫn Luật Đất đai 2003 để hướng dẫn các địa phương, các ngành khác thực hiện bằng các thông tư, thông tư liên tịch, bao gồm:

Thông tư liên tịch số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV ngày 15 tháng 7 năm 2003 của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân về quản lý tài nguyên và môi trường ở địa phương (sau đây gọi tắt là Thông tư số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV). Thông tư số 28/2004/Tr-BTNMT ngày 1 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thống kê, kiểm kê đất đai và xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 28/2004/TT-BTNMT).

Thông tư số 29/2004/TT-BTNMT ngày 1 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn lập, chỉnh lý, quản lý hồ sơ địa chính (sau đây gọi tắt là Thông tư số 29/2004/Tr-BTNMT).

Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT ngày 1 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT).

Thông tư số 14/2004/TT-BTC ngày 26 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 14/2004/TT-BTC).

Thông tư số 116/2004/TT-BTC ngày 7 tháng 12 năm 2004 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 116/2004/TT-BTC).

Thông tư số 117/2004/TT-BTC ngày 1 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 117/2004/TT-BTC).

Thông tư liên tịch số 38/2004/TTLT/BTNMT-BNV ngày 31 tháng 12 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nội vụ hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 38/2004/TTLT/BTNMT-BNV).

- Thông tư số 01/2005/Tr-BTNMT ngày 13 tháng 4 năm 2005 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai (sau đây gọi tắt là Thông tư số 01/2005/Tr-BTNMT).

Thông tư số 04/2005/Tr-BTNMT ngày 18 tháng 7 năm 2005 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn các biện pháp quản lý, sử dụng đất đai sau khi sắp xếp, đổi mới và phát triển các nông, lâm trường quốc doanh (sau đây gọi tắt là Thông tư số 04/2005/TT-BTNMT).

Thông tư số 120/2005/TT-BTC ngày 30 tháng 12 năm 2005 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 142/2005/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước (sau đây gọi tắt là Thông tư số 120/2005 N-BTC).

Thông tư liên tịch số 04/2006/TTLT-BTP-BTNMT ngày 13 tháng 6 năm 2006 của Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn việc công chứng, chứng thực hợp đồng, văn bản thực hiện quyền của người sử dụng đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 04/2006 TTLT-BTP-BTNMT).

Cuối cùng, Ủy ban nhân dân các cấp căn cứ vào thẩm quyền của mình cụ thể hoá các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai của các cấp trên cho phù hợp với địa phương mình để thực hiện. Chẳng hạn, để cụ thể hoá quy định khung giá đất theo tinh thần của Luật Đất đai 2003 đã được quy định chi tiết trong Nghị định số 188/2004/NĐ-CP và được hướng dẫn trong Thông tư số 114/2004/TT-BTC hàng năm Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải ban hành quyết định quy định về khung giá đất cho từng vùng cụ thể trong tỉnh nhưng phải nằm trong khung giá mà Chính phủ đã quy định chung cho toàn quốc. Ví dụ, ngày 10 tháng 1 năm 2006, Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Nguyên đã ban hành Quyết định số 55/2006/QĐ-UBND quy định giá các loại đất trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên. Trong đó, giá đất ở tại thành phố Thái Nguyên (là đô thị loại 2) dao động từ 300.000 đồng đến 12.000.000 đồng/m². Giá này nằm trong khung giá chung tại Nghị định số 188/2004/NĐ-CP đã quy định với đất ở tại đô thị loại 2 là từ 50.000 đồng đến 30.000.000 đồng/m².

Việc tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật còn phải tuyên truyền pháp luật đất đai cho người sử dụng hiểu và thực hiện đúng. Khi Luật Đất đai 2003 được ban hành thay thế cho Luật Đất đai 1993, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong bộ máy nhà nước ngoài việc căn cứ vào chức năng, thẩm quyền của mình để ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện còn phải tổ chức tuyên truyền, tập huấn các quy định của pháp luật đất đai cho người dân trên địa bàn. Ví dụ, trong những năm qua, công tác này ở huyện Đồng Hỷ đã thực hiện khá tốt ở các xã vùng sâu, vùng xa nhưng ngay tại một số khu vực gần trung tâm huyện thì cần quan tâm hơn nữa. Kết quả điều tra ở 3 đơn vị (Chùa Hang, Cao Ngạn, Hoá Thượng) cho thấy 77,78 % số người được hỏi trả lời họ chưa được tuyên truyền pháp luật đất đai ở các xóm (tổ). Vì vậy, khi hỏi về thủ tục chuyển quyền sử dụng đất, có tới 76,67 % trả lời không đúng với quy định của pháp luật đất đai. Trong đó 5,6 % nói rằng chỉ cần viết tay giấy mua bán; 7,78 % trả lời chỉ cần làm giấy qua trưởng xóm (tổ trưởng) xác nhận. Khi hỏi về việc làm nhà trên đất vườn có phải xin phép không thì chỉ có 22,22 % trả lời "có" (Nguyễn

Khắc Thái Sơn 2006).

Như vậy, theo tinh thần của Luật Đất đai 2003, nội dung "Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện các văn bản đó" đã được xác định là cơ sở để thực hiện các nội dung khác và được xếp lên vị trí thứ nhất trong 13 nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Hơn bao giờ hết, người làm công tác quản lý nhà nước về đất đai phải ý thức rõ được tầm quan trọng của nó. Để làm tốt nội dung này đòi hỏi người cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về đất đai ngoài việc theo chức năng, thẩm quyền của mình ban hành các văn bản để cụ thể hoá và hướng dẫn thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất của các cấp trên còn phải chú trọng đến công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai đến người dân. Chỉ khi nào người dân - Người chủ sử dụng đất nắm chắc được pháp luật đất đai, tức là khi sử dụng đất họ biết được họ có những quyền gì và họ phải thực hiện những nghĩa vụ gì? Theo quy định của pháp luật đất đai họ được làm gì và họ không được làm gì? Khi đó, mới có thể tránh được các vi phạm pháp luật về đất đai do người sử dụng đất không hiểu luật mắc phải.

3.2. XÁC ĐỊNH ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH, LẬP VÀ QUẢN LÝ HỒ SƠ ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH, LẬP BẢN ĐỒ HÀNH CHÍNH

Đây là nội dung mới thứ nhất trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đai ở Luật Đất đai 2003 so với Luật Đất đai 1993. Trước khi Luật Đất đai 2003 được ban hành, tuy nội dung này chưa được đề cập đến trong Luật Đất đai 1993 nhưng đã được quy định tại Chỉ thị số 364/Cr ngày 6 tháng 11 năm 1991 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về việc giải quyết những tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính tỉnh, huyện, xã. Thực hiện quan điểm xây dựng Luật Đất đai 2003 là "luật hoá" một số

quy định tại các văn bản dưới luật đã được cuộc sống chấp nhận, Luật Đất đai 2003 đã bổ sung nội dung này. Nội dung này gồm 2 vấn đề sau:

3.2.1. Xác định địa giới hành chính và lập, quản lý hồ sơ địa giới hành chính

**** Xác định địa giới hành chính***

Địa giới hành chính là ranh giới các đơn vị hành chính kèm theo địa danh và một số yếu tố chính về tự nhiên, kinh tế, xã hội.

Địa giới hành chính được xác định bằng các mốc giới cụ thể thể hiện tọa độ vị trí đó.

Hiện nay nước ta được chia thành 4 cấp hành chính là: cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Giữa các đơn vị hành chính các cấp này đều có ranh giới được thể hiện bằng các mốc địa giới có tọa độ của vị trí các mốc đó.

Việc xác định địa giới hành chính được quy định tại Điều 16, Luật Đất đai 2003 như sau: Chính phủ chỉ đạo việc xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính các cấp trong phạm vi cả nước. Bộ Nội vụ quy định về trình tự, thủ tục xác định địa giới hành chính, quản lý mốc địa giới và hồ sơ địa giới hành chính. Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về kỹ thuật và định mức kinh tế trong việc cắm mốc địa giới hành chính, lập hồ sơ địa giới hành chính các cấp. Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức thực hiện việc xác định địa giới hành chính trên thực địa, lập hồ sơ địa giới hành chính trong phạm vi địa phương.

Như vậy, chỉ đạo việc xác định địa giới hành chính, quản lý mốc địa giới hành chính và hồ sơ địa giới hành chính trong toàn quốc (không phân biệt ở cấp nào) là nhiệm vụ của Chính phủ.

Chính phủ trực tiếp tổ chức thực hiện việc xác định các mốc địa giới hành chính trên thực địa, lập hồ sơ địa giới hành chính của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trực tiếp tổ chức thực hiện việc xác định các mốc địa giới hành chính trên thực địa, lập hồ sơ địa giới hành chính của các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trong địa bàn mình quản lý. Ủy ban nhân dân các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trực tiếp tổ chức thực hiện việc xác định các mốc địa giới hành chính trên thực địa, lập hồ sơ địa giới hành chính của các xã, phường, thị trấn trong địa bàn mình quản lý.

Tuy nhiên, số mốc, trình tự, thủ tục để xác định các mốc địa giới hành chính trong hồ sơ là do Bộ Nội vụ quy định. Đồng thời, Bộ Nội vụ còn quy định về quản lý các mốc địa giới hành chính và hồ sơ địa giới hành chính. Bởi lẽ một mốc địa giới hành chính bao giờ cũng giáp ít nhất 2 đơn vị hành chính nên phải có quy định cụ thể để một mốc địa giới hành chính chỉ giao cho một đơn vị hành chính trực tiếp quản lý. Có như vậy mới tránh được tình trạng "cha chung không ai khóc" tức là một mốc địa giới hành chính do nhiều đơn vị hành chính cùng quản lý có thể sẽ trở thành không ai quản lý. Theo quy định của Bộ Nội vụ về số mốc địa giới hành chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về kỹ thuật để xác định tọa độ các mốc địa giới hành chính và quy định về định mức kinh tế khi thực hiện xác định các mốc đó và lập hồ sơ địa giới hành chính.

**** Lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính***

Hồ sơ địa giới hành chính và hồ sơ phục vụ quản lý nhà nước đối với địa giới hành chính, gồm 9 loại giấy tờ sau đây:

-Quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về việc thành lập đơn vị hành chính hoặc điều chỉnh địa giới hành chính (nếu có);

-Bản đồ địa giới hành chính;

-Sơ đồ vị trí các mốc địa giới hành chính;

-Bảng tọa độ các mốc địa giới hành chính, các điểm đặc trưng trên đường địa giới hành chính;

-Bản mô tả tình hình chung về địa giới hành chính;

-Biên bản xác nhận mô tả đường địa giới hành chính;

-Phiếu thống kê về các yếu tố địa lý có liên quan đến địa giới hành chính; -
Biên bản bàn giao mốc địa giới hành chính;

-Thông kê các tài liệu về địa giới hành chính của các đơn vị hành chính cấp dưới.

Hồ sơ địa giới hành chính cấp nào được lưu trữ tại Ủy ban nhân dân cấp đó, Ủy ban nhân dân cấp trên, Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường. Hồ sơ địa giới hành chính cấp dưới do Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp xác nhận; hồ sơ địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Bộ Nội vụ xác nhận. Ủy ban nhân dân xã phường, thị trấn có trách nhiệm quản lý mốc địa giới hành chính trên thực địa tại địa phương; trường hợp mốc địa giới hành chính bị xê dịch, hư hỏng phải kịp thời báo cáo Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Như vậy hồ sơ địa giới hành chính của một đơn vị hành chính được quản lý ở 4 nơi là: Ủy ban nhân dân cấp đó, Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp, Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường. Tuy nhiên, bộ hồ sơ nằm ở cấp huyện và cấp tỉnh được Ủy ban nhân dân giao cho Phòng Nội vụ hoặc Sở Nội vụ quản lý. Hồ sơ địa giới hành chính của cấp xã sẽ không có loại giấy tờ cuối (Thông kê các tài liệu về địa giới hành chính của các đơn vị hành chính cấp dưới) vì cấp xã là cấp cuối cùng trong hệ thống hành chính. Một đơn vị hành chính muốn xác nhận địa giới hành chính của mình phải do Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp thực hiện; đối với cấp tỉnh, muốn xác nhận phải do Bộ Nội vụ thực hiện. Điều này giải thích tại sao khi xét duyệt phương án quy hoạch sử dụng đất của các cấp bao giờ cũng phải có đại diện của ngành nội vụ cấp trên trực tiếp tham gia để tránh tình trạng "lập quy hoạch nhầm" ra ngoài địa giới hành chính. Sau khi đã xác định và cắm các mốc địa giới hành chính theo quy định của Bộ Nội vụ Bộ Tài nguyên và Môi trường thì từng mốc địa giới hành chính cụ thể được bàn giao cho Ủy ban nhân dân các xã, phường, thị trấn quản lý. Trong quá trình quản lý nếu các mốc địa giới hành chính này bị xê dịch, hư hỏng thì Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn

phải báo cáo ngay cho Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) để có biện pháp xác định lại bằng cách căn cứ vào toạ độ đã được xác định và lưu trong hồ sơ địa giới hành chính.

Việc xác định, lập và quản lý các mốc địa giới hành chính hết sức quan trọng, nó góp phần giữ ổn định biên giới giữa các đơn vị hành chính. Trong quản lý hành chính nhà nước, nếu Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện tốt nội dung này sẽ tránh được tình trạng tranh chấp địa giới hành chính của các cấp dưới.

3.2.2. Lập bản đồ hành chính

Theo Khoản 9 và Khoản 10, Điều 4, Luật Đất đai 2003 thì:

Bản đồ địa giới hành chính và bản đồ thể hiện các mốc địa giới hành chính và các yếu tố địa vật, địa hình có liên quan đến mốc địa giới hành chính.

Bản đồ hành chính là bản đồ thể hiện ranh giới các đơn vị hành chính kèm theo địa danh và một số yếu tố chính về tự nhiên, kinh tế, xã hội.

Lập bản đồ hành chính đã có quy định từ lâu. Tuy nhiên, đến nay nội dung này mới được luật hoá và bổ sung vào Luật Đất đai 2003. Bản đồ hành chính của địa phương nào thì được lập trên cơ sở bản đồ địa giới hành chính của địa phương đó. Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ đạo việc lập bản đồ hành chính các cấp trong phạm vi cả nước và tổ chức thực hiện việc lập bản đồ hành chính toàn quốc, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức thực hiện việc lập bản đồ hành chính huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Bản đồ hành chính không trực tiếp giúp cho công tác quản lý nhà nước về đất đai như bản đồ địa chính nhưng nó rất quan trọng trong công tác quản lý hành chính nhà nước nói chung, trong đó có đất đai. Theo quy định của Luật Đất đai 2003, việc lập bản đồ hành chính các cấp phải dựa trên nền bản đồ địa giới hành chính của đơn vị hành chính đó, tức là dựa vào các mốc địa giới hành chính và các yếu tố địa vật, địa hình có liên quan để lập bản đồ thể hiện ranh giới các đơn vị hành chính kèm theo địa danh và một số yếu tố chính về tự nhiên, kinh tế, xã hội của địa phương.

Dựa vào nền là bản đồ địa giới hành chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường trực tiếp xây dựng bản đồ hành chính của toàn quốc và của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Dựa vào nền là bản đồ địa giới hành chính của các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và các xã, phường, thị trấn; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã đó trực tiếp xây dựng bản đồ hành chính của các đơn vị cấp huyện, cấp xã này dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

3.3. KHẢO SÁT, ĐO ĐẠC, ĐÁNH GIÁ, PHÂN HẠNG ĐẤT; LẬP BẢN ĐỒ ĐỊA CHÍNH, BẢN ĐỒ HIỆN TRẠNG SỬ DỤNG ĐẤT VÀ BẢN ĐỒ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

3.3.1. Khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất

Trong một thời gian dài, suốt từ khi thực hiện Quyết định số 201/CP năm 1980 qua Luật Đất đai 1987 đến Luật Đất đai 1993, việc "Điều tra, khảo sát đất đai" luôn được xếp lên vị trí thứ nhất trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Trong giai đoạn này, nước ta luôn chú ý đến việc điều tra, khảo sát đất đai; sau đó đo đạc, đánh giá, phân hạng đất, xây dựng bản đồ địa chính, xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất, xây dựng bản đồ quy hoạch sử dụng đất để phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai. Bởi vì, chỉ có thông qua việc điều tra, khảo sát, đo đạc, đánh giá đất đai mới có thể phân chia toàn bộ quỹ đất đai trong toàn quốc thành các loại, các hạng thích hợp. Việc này hết sức có ý nghĩa trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội nói chung, Căn cứ vào kết quả này, Nhà nước và các cấp, các ngành ở địa phương mới có cơ sở để hoạch định chính sách phát triển nông lâm nghiệp phục vụ cho chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Để đánh giá đúng số lượng và chất lượng đất cần phải điều tra, đo đạc, khảo sát và phân hạng đất. Điều tra, đo đạc, khảo sát là các biện pháp kỹ thuật nhằm xác định về số lượng đất như: hiện nay tổng diện tích là bao nhiêu? Từng vùng là bao nhiêu? Từng loại đất là bao nhiêu? Tất cả những câu hỏi này cần được cơ quan quản lý đất đai phối hợp với các cơ quan liên quan trả lời một cách chính xác và đầy đủ. Đồng thời, phải nắm chắc về chất lượng của đất như độ màu mỡ, lý tính, hoá tính đất v.v...

Hoạt động đánh giá và phân hạng đất đai đặc biệt có ý nghĩa rất lớn đối với sản xuất nông nghiệp vì căn cứ vào kết quả của đánh giá và phân hạng đất đai mà các nhà khoa học giúp các nhà quản lý định hướng và giúp người sử dụng đất đưa ra quyết định dùng những diện tích đất nông nghiệp cụ thể vào trồng cây gì, nuôi con gì để đạt hiệu quả cao. Mặt khác, hoạt động này còn là cơ sở để hàng năm Nhà nước thu thuế sử dụng đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất và quy định giá trị của quyền sử dụng đất làm cơ sở thực hiện khi bồi thường, khi giao đất, khi cho thuê đất, khi cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Như vậy, để có cơ sở cho việc hoạch định chiến lược kinh tế của đất nước thì không thể thiếu được việc đánh giá, phân hạng đất. Đồng thời, để giúp cho công tác quản lý nhà nước về đất đai được tốt hơn, đạt hiệu quả cao hơn thì ngoài việc đánh giá, phân hạng đất còn phải lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất. Chỉ khi lập được các loại bản đồ này mới có đủ cơ sở pháp lý để thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai.

3.3.2. Lập bản đồ địa chính

Theo Khoản 13, Điều 4, Luật Đất đai 2003 thì: *"Bản đồ địa chính là bản đồ thể hiện các thửa đất và các yếu tố địa lý có liên quan, lập theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn, được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xác nhận."*

Luật Đất đai 2003 quy định "Bản đồ địa chính là thành phần của hồ sơ địa chính phục vụ thống nhất quản lý Nhà nước về đất đai." Như vậy, bản đồ địa chính rất quan trọng trong hồ sơ địa chính để quản lý đất đai ở các địa phương. Nó là một trong ba loại tài liệu của hồ sơ địa chính. Hiện nay còn khá nhiều đơn vị hành chính cấp xã ở vùng nông thôn chưa lập được bản đồ địa chính nên ở đó khó có thể làm tốt công tác quản lý đất đai.

Bản đồ địa chính được lập theo lưới tọa độ quốc gia để phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về đất đai nên được thể hiện chi tiết đến từng thửa đất. Vì vậy, tùy theo khu vực cụ thể mà bản đồ địa chính được xây dựng theo các tỷ lệ: 1 : 500, 1 : 1000, 1 : 2000, 1:5000. Yêu cầu của bản đồ địa chính là tất cả những thửa đất có diện tích $\geq 10 \text{ mm}^2$ theo tỷ lệ bản đồ phải được thể hiện trên bản đồ (Nguyễn Thanh Trà, 1999).

Hiện nay, theo quy định của Luật đất đai việc khảo sát, đo đạc, xây dựng và quản lý bản đồ địa chính trong toàn quốc đều do Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ đạo; việc khảo sát, đo đạc, xây dựng bản đồ địa chính ở các địa phương do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trực tiếp tổ chức thực hiện.

Như vậy, Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ chỉ đạo chung, còn trực tiếp tổ chức thực hiện để xây dựng bộ bản đồ địa chính cho các xã, phường thị trấn là do Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có đơn vị cấp xã đó.

Theo quy định của Luật đất đai bản đồ địa chính được lập theo đơn vị cấp xã và được quản lý tại 3 cấp địa phương là: Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn; cơ quan quản lý đất đai của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; cơ quan quản lý đất đai của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Ngoài bản bằng giấy, bản đồ địa chính còn lưu trữ trong máy tính ở cấp tỉnh, tại Trung tâm Thông tin tài nguyên và môi trường thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường. Bản ở Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn là bản mà cán bộ địa chính hàng ngày sử dụng trực tiếp để quản lý đất đai. Nhìn vào bản này, cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn chỉ ra được từng thửa đất có diện tích là bao nhiêu? mục đích sử dụng? chủ sử dụng là ai?... Bản ở cơ quan quản lý đất đai của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là bản mà hàng ngày cơ quan này theo dõi việc thực hiện các công việc về địa chính của cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn và thực hiện những công việc của mình về địa chính theo thẩm quyền. Bản ở cơ quan quản lý đất đai của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là bản lưu để cơ quan này kiểm tra, giám sát việc thực hiện các công việc về địa chính của cấp huyện và cấp xã; đồng thời trực tiếp thực hiện các công việc về địa chính theo thẩm quyền của mình.

3.3.3. Lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất

Khoản 17, Điều 4, Luật Đất đai 2003 quy định *"Bản đồ hiện trạng sử dụng đất là bản đồ thể hiện sự phân bố các loại đất tại một thời điểm xác định, được lập theo đơn vị hành chính."*

Mục đích của lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất là ghi lại sự phân bố các loại đất của cả nước hoặc một đơn vị hành chính nào đó tại một thời điểm nhất định để đánh giá được hiện trạng quỹ đất đai của cả nước hoặc đơn vị hành chính đó nhằm cung cấp thông tin, số liệu về hiện trạng sử dụng đất của cả nước hoặc địa phương cho việc hoạch định chính sách phát triển kinh tế xã hội của cả nước hoặc địa phương đó; đồng thời phục vụ cho việc quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Việc lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất đã có từ lâu. Tuy nhiên, cùng với quá trình phát triển của xã hội tình hình sử dụng đất đai cũng biến đổi nên những thông tin thể hiện trên bản đồ hiện trạng sử dụng đất dần lỗi thời; xã hội càng phát triển nhanh thì biến động về sử dụng đất đai càng nhiều và thông tin trên bản đồ hiện trạng sử dụng đất cũng càng nhanh lạc hậu. Vì vậy, theo quy định của Luật đất đai bản đồ hiện trạng sử dụng đất được lập 5 năm một lần, gắn liền với việc kiểm kê đất đai. Cứ định kỳ theo các năm chia hết cho 5. Nhà nước tổng kiểm kê đất đai xem biến động về sử dụng đất như thế nào? Đồng thời, để ghi lại sự biến động đó và hiện trạng sử dụng đất tại thời điểm tổng kiểm kê đất đai Luật đất đai quy định phải lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất.

Mặt khác theo quy định hiện nay, trong các sản phẩm của lập quy hoạch sử dụng đất có bản đồ hiện trạng sử dụng đất tại thời kỳ lập quy hoạch nên ở các địa phương khi lập quy hoạch sử dụng đất còn có một bộ bản đồ hiện trạng sử dụng đất lập tại đầu kỳ quy hoạch của phương án quy hoạch sử dụng đất. Bản đồ này là cơ sở xây dựng quy hoạch sử dụng đất và cuối kỳ quy hoạch đánh giá việc thực hiện phương án quy hoạch đó

Bản đồ hiện trạng sử dụng đất được lập ở cả 4 cấp hành chính *nên* theo thứ tự từ trung ương xuống địa phương sẽ có bản đồ hiện trạng sử dụng đất của toàn quốc; bản đồ hiện trạng sử dụng đất của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; bản đồ hiện trạng sử dụng đất của các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; bản đồ hiện trạng sử dụng đất của các xã, phường, thị trấn. Theo quy định của Luật đất đai việc khảo sát, đo đạc lập và quản lý bản đồ hiện trạng sử dụng đất trong phạm vi cả nước đều do Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ đạo tức là không phân biệt việc khảo sát, đo đạc, lập và quản lý bản đồ hiện trạng sử dụng đất ở cấp trung ương hay các cấp địa phương. Việc tổ chức thực hiện lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất của toàn quốc do Bộ Tài nguyên và Môi trường trực tiếp thực hiện. Ở 3 cấp hành chính địa phương (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã), bản đồ hiện trạng sử dụng đất của đơn vị nào do Ủy ban nhân dân đơn vị đó trực tiếp tổ chức thực hiện. Cụ thể, dưới sự chỉ đạo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trực tiếp tổ chức thực hiện xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất của tỉnh, thành phố mình; Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trực tiếp tổ chức thực hiện xây

dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất của huyện, quận, thị xã, thành phố mình; Ủy ban nhân dân xã phường, thị trấn trực tiếp tổ chức thực hiện xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất của xã, phường, thị trấn mình.

3.3.4. Lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất

Khoản 18 , Điều 4, Luật Đất đai 2003 quy định *"Bản đồ quy hoạch sử dụng đất là bản đồ được lập tại thời điểm đầu kỳ quy hoạch, thể hiện sự phân bố các loại đất tại thời điểm cuối kỳ quy hoạch. "*

Mục đích của lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất là dự kiến phân bố các loại đất của cả nước hoặc một đơn vị hành chính nào đó cho một thời điểm trong tương lai đã định trước theo định hướng phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc địa phương đó, thể hiện nhu cầu sử dụng đất trong giai đoạn quy hoạch của các ngành sao cho sử dụng đất tiết kiệm và hiệu quả nhất, đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc địa phương. Đồng thời, lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất còn làm cơ sở để cuối kỳ quy hoạch đánh giá việc thực hiện phương án quy hoạch sử dụng đất đó. Hiện nay, theo quy định của Luật Đất đai 2003, kỳ quy hoạch sử dụng đất của cả nước, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã phường, thị trấn là 10 năm. Bản đồ quy hoạch sử dụng đất được lập 10 năm một lần gắn với kỳ quy hoạch sử dụng đất. Việc lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất đã có từ lâu nhưng trước khi có Luật Đất đai 2003 chưa có quy định này nên các cấp hành chính cứ khi nào xây dựng quy hoạch thì lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất.

Bản đồ quy hoạch sử dụng đất có nhiều loại, bao gồm:

Bản đồ quy hoạch sử dụng đất theo đơn vị hành chính, gồm: bản đồ quy hoạch sử dụng đất của cả nước; bản đồ quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; bản đồ quy hoạch sử dụng đất của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; bản đồ quy hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn.

Bản đồ quy hoạch sử dụng đất của các ngành, như: bản đồ quy hoạch sử dụng đất của ngành nông nghiệp, bản đồ quy hoạch sử dụng đất của ngành giao thông, bản đồ quy hoạch sử dụng đất của ngành điện...

Bản đồ quy hoạch sử dụng đất của các khu công nghiệp, các tổ chức, các đơn vị sử dụng đất...

-Bản đồ quy hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn được lập trên bản đồ địa chính gọi là bản đồ quy hoạch sử dụng đất chi tiết vì nó thể hiện sự phân bố các loại đất ở cuối kỳ quy hoạch chi tiết đến từng thửa đất.

Theo quy định của Luật đất đai thì việc khảo sát, đo đạc, lập và quản lý bản đồ quy hoạch sử dụng đất trong phạm vi cả nước đều do Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ đạo tức là không phân biệt việc khảo sát, đo đạc, lập và quản lý bản đồ quy hoạch sử dụng đất ở cấp trung ương hay các cấp địa phương.

Bản đồ quy hoạch sử dụng đất của toàn quốc do Bộ Tài nguyên và Môi trường trực tiếp tổ chức thực hiện lập. Bản đồ quy hoạch sử dụng đất của các đơn vị hành chính địa phương (cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã) do Ủy ban nhân dân cấp có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch sử dụng đất dưới sự chỉ đạo của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Luật Đất đai 2003 quy định:

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức thực hiện việc lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố mình.

Ủy ban nhân dân huyện thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất của huyện mình và của thị trấn thuộc huyện.

Ủy ban nhân dân huyện, quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương, Ủy ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất của địa phương mình và bản đồ quy hoạch sử dụng đất của các đơn vị hành chính cấp dưới, trừ các xã không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị trong kỳ quy hoạch sử dụng đất.

Ủy ban nhân dân xã không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị trong kỳ quy hoạch sử dụng đất tổ chức thực hiện việc lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất của địa phương mình.

3.4. QUẢN LÝ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT

3.4.1. Khái niệm và ý nghĩa của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Quy hoạch đất đai là sự tính toán, phân bổ đất đai cụ thể về số lượng và chất lượng, vị trí, không gian... cho các mục tiêu kinh tế - xã hội. Nó đảm bảo cho việc sử dụng đất đạt hiệu quả cao nhất phù hợp với các điều kiện về đất đai, khí hậu, thổ nhưỡng và từng ngành sản xuất.

Quy hoạch đất đai bao giờ cũng gắn liền với kế hoạch hoá đất đai. Bởi vì, kế hoạch hoá đất đai chính là việc xác định các biện pháp, các thời gian để sử dụng đất theo quy hoạch. Nhiều khi nói quy hoạch hoá đất đai tức là đã bao hàm cả kế hoạch hoá đất đai.

Quy hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn được lập chi tiết gắn với thửa đất được gọi là quy hoạch sử dụng đất chi tiết. Trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, cơ quan tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch sử dụng đất phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân. Kế hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn được lập chi tiết gắn với thửa đất được gọi là kế hoạch sử dụng đất chi tiết.

Quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai có ý nghĩa to lớn trong công tác quản lý và sử dụng đất đai. Đối với Nhà nước, nó đảm bảo việc sử dụng đất đai hợp lý, tiết kiệm, đạt các mục đích nhất định và phù hợp với các quy định của Nhà nước. Đồng thời, giúp cho Nhà nước theo dõi, giám sát được quá trình sử dụng đất. Quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai là công việc của tất cả các cơ quan quản lý đất đai và các tổ chức, cá nhân sử dụng đất của Nhà nước.

Pháp luật điều chỉnh hoạt động quy hoạch và kế hoạch hoá đất đai ở chỗ: quy định trách nhiệm của mỗi cơ quan, mỗi ngành, mỗi đơn vị trong xây dựng quy hoạch và kế hoạch hoá sử dụng đất, đồng thời bảo đảm cho các quy hoạch và kế hoạch đó có hiệu lực trong thực tế.

Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một nội dung hết sức quan trọng trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Nội dung này đã được đề cập đến từ lâu trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Ngay từ Quyết định số 201/CP năm 1980 của Chính phủ, trong 7 nội dung quản lý nhà nước về đất đai đã có nội dung thứ ba là "Quy hoạch việc sử dụng đất", đến Luật Đất đai 1987 và Luật Đất đai 1993 vẫn quy định nội dung thứ hai trong 7 nội dung quản lý nhà nước về đất đai là "Quy hoạch và kế hoạch hoá việc sử dụng đất". Do vậy, ở giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993, mặc dù đã có Nghị định số 68/2001/NĐ-CP ngày 1 tháng 10 năm 2001 của Chính phủ về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng vì chưa đề cập rõ đến vấn đề quản lý quy hoạch sau khi đã được phê duyệt mà chỉ quy định chi tiết về việc lập, xét duyệt và điều chỉnh quy hoạch nên thông thường sau khi lập xong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cơ quan có thẩm quyền ít quan tâm đến việc quản lý xem quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đó có được thực hiện hay không? Thực hiện đến đâu?... Vì vậy, dễ xảy ra hiện tượng vi phạm quy hoạch hoặc quy hoạch "treo"...

Đến Luật Đất đai 2003, nội dung này được sửa lại là "Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất". Như vậy, không chỉ là đưa việc sử dụng đất vào quy hoạch, kế hoạch như Luật Đất đai 1993 mà sau khi đất đai đã được lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng còn phải quản lý việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch đó như thế nào cho đạt hiệu quả cao, tránh tình trạng phương án quy hoạch sử dụng đất được cấp có thẩm quyền phê duyệt xong bỏ đấy, không thực hiện hoặc thực hiện chậm, thậm chí có khi vi phạm cả quy hoạch (sử dụng không đúng quy hoạch).

3.4.2. Một số quy định về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

3.4.2.1. Kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là khoảng thời gian mà pháp luật đất đai quy định khi cơ quan quản lý nhà nước về đất đai lập phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải tuân thủ, tức là phải tiến hành xây dựng ở đầu kỳ để thực hiện trong suốt thời gian của cả kỳ. Luật Đất đai 2003 quy định kỳ quy hoạch sử dụng đất của cả nước, tỉnh thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn là 10 năm; kỳ kế hoạch sử dụng đất của cả nước, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn là 5 năm.

3.4.2.2. Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp phải theo những nguyên tắc cơ bản đã được quy định ở Luật Đất đai 2003 như sau:

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp dưới phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp trên; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp trên phải thể hiện nhu cầu sử dụng đất của cấp dưới; kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt.

Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của mỗi kỳ phải được quyết định, xét duyệt trong năm cuối của kỳ trước đó; được lập từ tổng thể đến chi tiết; sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả; khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh; dân chủ và công khai.

3.4.2.3. Căn cứ để lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Khi lập quy hoạch sử dụng đất các cấp phải căn cứ vào: chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước; quy hoạch phát triển của các ngành và các địa phương; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước; điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và nhu cầu của thị trường; hiện trạng sử dụng đất và nhu cầu sử dụng đất; định mức sử dụng đất; tiến bộ khoa học và công nghệ có liên quan đến việc sử dụng đất; kết quả thực hiện quy hoạch sử dụng đất kỳ trước. Khi lập kế hoạch sử dụng đất các cấp phải căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt; kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm và hàng năm của Nhà nước; nhu cầu sử dụng đất của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư; kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất kỳ trước; khả năng đầu tư thực hiện các dự án, công trình có sử dụng đất.

3.4.2.4. Thẩm quyền và trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Nhà nước ta quản lý đất đai theo quy hoạch và pháp luật nên việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là nội dung hết sức quan trọng trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Vì vậy, pháp luật đất đai cũng quy định cấp có thẩm quyền lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Khác với Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 quy định thẩm quyền lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chặt chẽ hơn, cụ thể như sau:

Chính phủ tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước.

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình.

Ủy ban nhân dân huyện thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của thị trấn thuộc huyện. Ủy ban nhân dân huyện, quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương, Ủy ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các đơn vị hành chính cấp dưới (xã, phường, thị trấn), trừ các xã không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị trong kỳ quy hoạch sử dụng đất.

Ủy ban nhân dân xã không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị trong kỳ quy hoạch sử dụng đất tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình.

Ủy ban nhân dân cấp có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Pháp luật đất đai còn quy định trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như sau:

Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Chính phủ tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc xác định nhu cầu sử dụng đất của Bộ, ngành, địa phương.

Bộ Quốc phòng, Bộ Công an tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh. Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xác định nhu cầu sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh tại địa phương.

-Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện nhiệm vụ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Các sở, ban, ngành của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường trong việc xác định nhu cầu sử dụng đất của ngành, của địa phương.

-Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương, quy hoạch sử dụng đất chi tiết kế hoạch sử dụng đất chi tiết của phường, thị trấn và xã thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị. Phòng Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện nhiệm vụ lập quy hoạch, kế

hoạch sử dụng đất. Các phòng, ban của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và Ủy ban nhân dân phường, thị trấn, Ủy ban nhân dân xã thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị có trách nhiệm phối hợp với Phòng Tài nguyên và Môi trường trong việc xác định nhu cầu sử dụng đất của ngành, của địa phương.

-Ủy ban nhân dân xã nơi không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị có trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của xã.

Ban quản lý khu công nghệ cao có trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết cho toàn khu công nghệ cao.

Ban quản lý khu kinh tế có trách nhiệm tổ chức lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết đối với phần diện tích đất giao cho Ban quản lý khu kinh tế được xác định trong quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với phần diện tích đất còn lại được thể hiện trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của xã, phường, thị trấn.

-Cơ quan, tổ chức có nhiệm vụ lập quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết được thuê các tổ chức được phép hoạt động trong lĩnh vực lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất làm tư vấn trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

3.4.2.5. Nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một phần không thể thiếu được trong việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; nó ảnh hưởng nhiều đến việc xét duyệt và tính khả thi khi thực hiện sau này. Vì vậy, khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần phải chú ý đến nội dung của nó. Nội dung cơ bản cần thể hiện trong một phương án quy hoạch sử dụng đất của các cấp bao gồm:

Điều tra, nghiên cứu, phân tích, tổng hợp điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội trên địa bàn thực hiện quy hoạch. Đánh giá tiềm năng đất đai và sự phù hợp của hiện trạng sử dụng đất so với tiềm năng đất đai, so với xu hướng phát triển kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ. Đối với đất đang sử dụng thì đánh giá sự phù hợp và không phù hợp của hiện trạng sử dụng đất so với tiềm năng đất đai, so với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, khả năng áp dụng tiến bộ khoa học - công nghệ trong sử dụng đất. Đối với đất chưa sử dụng thì đánh giá khả năng đưa vào sử dụng cho các mục đích.

-Đánh giá hiện trạng và biến động sử dụng đất trong kỳ quy hoạch trước theo các mục đích sử dụng; đánh giá kết quả thực hiện các chỉ tiêu quy hoạch sử dụng đất đã được quyết định, xét duyệt của kỳ quy hoạch trước. Với những nơi lập quy hoạch sử dụng đất lần đầu thì không có bước này.

-Xác định phương hướng, mục tiêu sử dụng đất trong kỳ quy hoạch và định hướng cho kỳ tiếp theo phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của các ngành và các địa phương.

-Xây dựng các phương án phân bổ diện tích các loại đất cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh trong kỳ quy hoạch được thực hiện. Xác định diện tích đất không thay đổi mục đích sử dụng; diện tích đất phải chuyển mục đích sử dụng sang mục đích khác, trong đó có diện tích đất dự kiến phải thu hồi để thực hiện các công trình, dự án.

-Phân tích hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường của từng phương án phân bổ quỹ đất để lựa chọn phương án phù hợp nhất. Cụ thể: phân tích hiệu quả kinh tế bao gồm việc dự kiến các nguồn thu từ việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, các loại thuế có liên quan đến đất đai và chi phí cho việc bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư; phân tích ảnh hưởng xã hội bao gồm việc dự kiến số hộ dân phải di dời, số lao động mất việc làm do bị thu hồi đất, số việc làm mới được tạo ra từ việc chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất; đánh giá tác động môi trường của việc sử dụng đất theo mục đích sử dụng mới của phương án phân bổ quỹ đất.

-Căn cứ vào kết quả phân tích hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường trên để lựa chọn phương án phân bổ quỹ đất hợp lý; thể hiện phương án quy hoạch sử dụng đất được lựa chọn trên bản đồ quy hoạch sử dụng đất; xác định các biện pháp sử dụng, bảo vệ, cải tạo đất và bảo vệ môi trường cần phải áp dụng đối với từng loại đất, phù hợp với địa bàn quy hoạch.

-Giải pháp tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất phù hợp với đặc điểm của địa bàn quy hoạch.

Đối với lập quy hoạch chi tiết của xã, phường, thị trấn, khu công nghệ cao, khu kinh tế cần chú ý phương án quy hoạch sử dụng đất được lựa chọn phải được thể hiện trên bản đồ địa chính; trường hợp quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được xét duyệt thì phải thể hiện trên bản đồ địa chính. Mặt khác, khi lập quy hoạch chi tiết cần tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân bằng cách:

-Dự thảo quy hoạch sử dụng đất chi tiết phải được giới thiệu đến từng tổ dân phố, thôn, xóm, buôn, ấp, làng, bản, phum, sóc và các điểm dân cư khác; đồng thời phải được niêm yết công khai tại trụ sở ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất; - Tổ chức tiếp nhận ý kiến đóng góp trực tiếp của nhân dân hoặc ý kiến đóng góp thông qua đại diện của điểm dân cư, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức đoàn thể ở địa phương; lấy ý kiến của Thường trực Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất.

Thời hạn lấy ý kiến đóng góp của nhân dân là 30 ngày. Cơ quan lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết của xã, phường, thị trấn có trách nhiệm tổng hợp, tiếp thu ý kiến đóng góp của nhân dân để hoàn chỉnh dự thảo quy hoạch sử dụng đất chi tiết.

Nội dung cơ bản cần thể hiện trong kế hoạch sử dụng đất của các cấp bao gồm: -Đánh giá, phân tích kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất kỳ trước gồm: kết quả thực hiện các chỉ tiêu sử dụng đất đối với từng loại đất và chuyển đổi giữa các loại đất; kết quả khai hoang mở rộng diện tích đất để sử dụng vào các mục đích; kết quả về chất lượng việc thực hiện các chỉ tiêu trong kế hoạch sử dụng đất; việc thực hiện các nguồn thu từ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, các loại thuế liên quan đến đất đai và chi phí cho bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; nguyên nhân của những tồn tại, yếu kém trong việc thực hiện kế hoạch sử dụng đất.

Kế hoạch thu hồi diện tích các loại đất để phân bổ cho nhu cầu xây dựng kết cấu hạ tầng; phát triển công nghiệp, dịch vụ; phát triển đô thị, khu dân cư nông thôn; quốc phòng, an ninh; đối với các công trình, dự án đã có chủ đầu tư thì lập danh mục kèm theo quy mô sử dụng đất, địa điểm, dự kiến tiến độ thực hiện và tiến độ thu hồi đất. - Kế hoạch chuyển diện tích đất chuyên trồng lúa nước và đất có rừng sang sử dụng vào mục đích khác, xác định khu vực được chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất trong đất nông nghiệp.

Kế hoạch đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng cho các mục đích bao gồm việc xác định địa điểm, diện tích và tiến độ khai hoang đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng cho mục đích nông nghiệp, phi nông nghiệp.

-Dự kiến các nguồn thu từ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, các loại thuế có liên quan đến đất đai và chi phí cho việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

-Xác định giải pháp tổ chức thực hiện kế hoạch sử dụng đất bảo đảm thực hiện đúng tiến độ kế hoạch.

Lập kế hoạch thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng phải được phân bổ chi tiết đến từng năm. Đối với lập kế hoạch sử dụng đất chi tiết của xã, phường, thị trấn, khu công nghệ cao, khu kinh tế thì cần chú ý phải gắn liền với thửa đất.

Riêng việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, an ninh được quy định theo ngành dọc, tức là Bộ Quốc phòng, Bộ Công an tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh trình Chính phủ xét duyệt.

Nội dung quy hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh bao gồm: đánh giá tình hình quản lý, sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh; xác định nhu cầu sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh trong kỳ quy hoạch sử dụng đất phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước; xác định vị trí, diện tích đất quốc phòng, an ninh giao lại cho địa phương để sử dụng

vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội; các giải pháp để tổ chức thực hiện quy hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh.

Nội dung kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh bao gồm: đánh giá tình hình quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh của kỳ kế hoạch trước đó; xác định vị trí, diện tích đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh trong kế hoạch 5 năm và cụ thể hoá đến từng năm; xác định cụ thể vị trí, diện tích đất quốc phòng, an ninh bàn giao lại cho địa phương quản lý trong 5 năm; các giải pháp để tổ chức thực hiện kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh.

3.4.2.6. Thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là rất quan trọng nhưng để phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được áp dụng thì cần phải được cấp có thẩm quyền quyết định xét duyệt. Thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định như sau: Quốc hội quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước do Chính phủ trình; Chính phủ xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của đơn vị hành chính cấp dưới trực tiếp các phường, thị trấn và các xã thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị trong kỳ quy hoạch sử dụng đất; Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của xã không thuộc khu vực quy hoạch phát triển đô thị trong kỳ quy hoạch sử dụng đất.

Pháp luật đất đai không chỉ quy định thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mà còn quy định hồ sơ khi trình để xét duyệt cần phải đảm bảo 4 loại tài liệu sau: tờ trình của cơ quan có thẩm quyền lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; báo cáo thuyết minh tổng hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; bản đồ hiện trạng sử dụng đất; bản đồ quy hoạch sử dụng đất (đối với trường hợp xét duyệt quy hoạch sử dụng đất).

3.4.2.7. Điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Cùng với sự phát triển của xã hội trong quá trình thực hiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định, xét duyệt chắc chắn không tránh khỏi những điểm chưa phù hợp, thậm chí không thể thực hiện được. Vì vậy, việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là việc làm không thể thiếu được trong nội dung "Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất". Tuy nhiên, nếu không quy định chặt chẽ sẽ dẫn đến việc các cấp, các ngành lợi dụng việc được phép điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mà tùy tiện thay đổi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vì mục đích khác. Dự liệu được điều này nên Luật Đất đai 2003 đã quy định việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất chỉ được thực hiện trong các trường hợp sau đây:

-Có sự điều chỉnh mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt mà sự điều chỉnh đó làm thay đổi cơ cấu sử dụng đất.

-Do tác động của thiên tai, chiến tranh làm thay đổi mục đích, cơ cấu, vị trí, diện tích sử dụng đất.

Có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất của cấp trên trực tiếp làm ảnh hưởng tới quy hoạch sử dụng đất của cấp mình.

Có sự điều chỉnh địa giới hành chính của địa phương. Việc điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất chỉ được thực hiện khi có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất hoặc có sự thay đổi về khả năng thực hiện kế hoạch sử dụng đất. Nội dung điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất là một phần của nội dung quy hoạch sử dụng đất. Nội dung điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất là một phần của nội dung kế hoạch sử dụng đất. Pháp luật đất đai cũng quy định cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp nào thì có thẩm quyền quyết định, xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp đó. Quy định như vậy là hết sức khoa học vì sẽ gắn trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền quyết định, xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với cơ quan có thẩm quyền quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Nội dung điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết gồm:

-Bổ sung, điều chỉnh hoặc huỷ bỏ các công trình, dự án trong kỳ quy hoạch, kế hoạch.

Thay đổi cơ cấu các loại đất trong nhóm đất nông nghiệp; thay đổi vị trí, diện tích các khu đất đã khoanh định theo chức năng trong nhóm đất phi nông nghiệp; thay đổi chỉ tiêu đưa đất chưa sử dụng vào sử dụng.

Thay đổi tiến độ thực hiện kế hoạch nhanh hơn hoặc chậm hơn từ 3 năm trở lên so với kế hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt.

Giải pháp tổ chức thực hiện điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Hồ sơ xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết được nộp tại cơ quan quản lý đất đai cùng cấp với cơ quan có thẩm quyền quyết định, xét duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết để thẩm định; hồ sơ gồm có:

-Tờ trình của Ủy ban nhân dân cấp lập quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết hoặc Ban Quản lý khu công nghệ cao, khu kinh tế trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết.

-Báo cáo thuyết minh điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết.

-Bản đồ quy hoạch sử dụng đất của khu vực cần điều chỉnh đối với trường hợp điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất hoặc bản đồ quy hoạch sử dụng đất chi tiết đối với trường hợp cần điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất chi tiết.

Đối với điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh thì hồ sơ nộp tại bộ Tài nguyên và Môi trường để thẩm định; hồ sơ gồm có: - Tờ trình của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an trình Chính phủ xét duyệt điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh.

-Ý kiến bằng văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về điều chỉnh nhu cầu sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh tại địa phương. - Báo cáo thuyết minh điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh.

3.4.3. Quản lý và đánh giá quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

3.4.3.1. Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được thể hiện bằng việc công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc, kể từ ngày được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định hoặc xét duyệt, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải được công bố công khai theo quy định của pháp luật đất đai như sau: - Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm công bố công khai toàn bộ tài liệu về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước đã được Quốc hội quyết định tại trụ sở cơ quan Bộ trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đăng Công báo; công bố trên mạng thông tin quản lý nhà nước của Chính phủ và trích đăng trên một báo hàng ngày của Trung ương.

-Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm công bố công khai toàn bộ tài liệu về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương đã được xét duyệt tại trụ sở cơ quan mình trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; công bố trên mạng thông tin quản lý nhà nước của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và trích đăng trên báo của địa phương.

-Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm công bố công khai toàn bộ tài liệu về quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và các dự án, công trình đầu tư đã được xét duyệt tại trụ sở Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Cơ quan quản lý đất đai các cấp có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương tại trụ sở cơ quan và trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Việc công bố công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân và cơ quan quản lý đất đai được thực hiện trong suốt thời gian của kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có hiệu lực.

-Ban quản lý khu công nghệ cao, Ban quản lý khu kinh tế có trách nhiệm công bố công khai toàn bộ tài liệu về quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt tại trụ sở Ban quản lý khu công nghệ cao, Ban quản lý khu kinh tế trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; công bố trên trang thông tin điện tử của khu công nghệ cao, khu kinh tế và trích đăng trên một báo ngành và một báo địa phương nơi có quy hoạch đó.

Toàn bộ tài liệu về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt phải được công bố công khai như việc công bố quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết quy định trên đây.

Riêng hồ sơ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và hồ sơ điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh không công bố mà được quản lý theo chế độ mật.

Như vậy, khác với giai đoạn trước, theo tinh thần của Luật Đất đai 2003, phương án quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết ở các xã, phường, thị trấn sau khi được cấp có thẩm quyền xét duyệt, quyết định thì Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn và cơ quan quản lý đất đai ở các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có đơn vị xã, phường, thị trấn đó phải công khai phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương trên phương tiện thông tin đại chúng và công khai bản đồ quy hoạch ở nơi công cộng trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để mọi người cùng biết, cùng thực hiện.

Đồng thời, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất còn được thể hiện bằng việc quản lý việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các cấp hành chính sau khi đã được phê duyệt theo tinh thần của pháp luật đất đai như sau:

*** Ở trung ương**

-Chính phủ tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước; kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tổng hợp kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cả nước để báo cáo Chính phủ trước ngày 15 tháng 3 năm sau.

-Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an có trách nhiệm chỉ đạo việc thực hiện và kiểm tra, thanh tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh trên địa bàn cả nước.

Hàng năm, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm báo cáo Chính phủ về kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh đến ngày 31 tháng 12 đồng thời gửi một bản đến Bộ Tài nguyên và Môi trường để tổng hợp trước ngày 31 tháng 1 năm sau.

**** Ở cấp tỉnh***

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố mình; kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các đơn vị huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trực thuộc mình quản lý.

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất phải theo đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

-Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm phát hiện và xử lý kịp thời các trường hợp vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương mình.

-Hàng năm, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất của địa phương đến ngày 31 tháng 12 cho Bộ Tài nguyên và Môi trường trước ngày 15 tháng 2 năm sau.

-Sở Tài nguyên và Môi trường tổ chức kiểm tra, thanh tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương; phát hiện và xử lý theo thẩm quyền hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trường hợp phát hiện vi phạm về thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh thì Sở Tài nguyên và Môi trường có văn bản gửi Bộ Quốc phòng, Bộ Công an để xem xét, xử lý. Trường hợp phát hiện nhu cầu thực tế cần điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về nhu cầu đó.

**** Ở cấp huyện***

Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương huyện, quận, thị xã, thành phố mình; kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương cấp dưới trực tiếp bao gồm các xã,

phường, thị trấn trực thuộc mình quản lý. Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất phải theo đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt.

-Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm phát hiện và xử lý kịp thời các trường hợp vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương mình.

-Hàng năm, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất của địa phương đến ngày 31 tháng 12 cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trước ngày 31 tháng 1 năm sau.

- Phòng Tài nguyên và Môi trường tổ chức kiểm tra, thanh tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương; phát hiện và xử lý theo thẩm quyền hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trường hợp phát hiện nhu cầu thực tế cần điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì báo cáo Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh về nhu cầu đó

*** Ở cấp xã**

Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn tổ chức, chỉ đạo thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương; phát hiện, ngăn chặn các hành vi sử dụng đất trái với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố.

Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm theo dõi việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương. Khi phát hiện những trường hợp sử dụng đất không đúng quy hoạch, kế hoạch đã được công bố thì xử lý theo thẩm quyền hoặc đề nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xử lý.

-Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn chịu trách nhiệm chính về việc không ngăn chặn, không xử lý kịp thời, để xảy ra trường hợp sử dụng đất không đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt tại địa phương.

-Hàng năm, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất của địa phương đến ngày 31 tháng 12 cho Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trước ngày 15 tháng 1 năm sau.

-Cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn tổ chức kiểm tra, thanh tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương; phát hiện và xử lý theo thẩm quyền hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trường hợp phát hiện nhu cầu thực tế cần điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì báo cáo Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn về nhu cầu đó. Trường hợp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố có diện tích đất phải thu hồi mà Nhà nước chưa thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng theo mục đích đã xác định trước khi công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; nếu người sử dụng đất không còn nhu cầu sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất và bồi thường hoặc hỗ trợ theo quy định của pháp luật. Nhà nước nghiêm cấm mọi

hoạt động tự ý xây dựng, đầu tư bất động sản trong khu vực đất phải thu hồi để thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Trường hợp có nhu cầu cải tạo sửa chữa nhà ở, công trình gắn liền với đất phải thu hồi mà làm thay đổi quy mô, cấp công trình hiện có thì phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án, công trình hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất mà sau 3 năm không được thực hiện theo kế hoạch thì cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt kế hoạch sử dụng đất phải điều chỉnh hoặc huỷ bỏ và công bố.

3.4.3.2. Đánh giá quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

Đánh giá là một biện pháp không thể thiếu trong công tác quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Đánh giá quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được tiến hành theo 3 góc độ sau:

Đánh giá quá trình lập, quyết định xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: ở nội dung này cần đánh giá một số vấn đề chính như: kỳ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; trình tự, phương pháp lập, quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thẩm quyền lập, quyết định, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (báo cáo thuyết minh và bản đồ).

Đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: Hoạt động đánh giá kết quả quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được tiến hành hàng năm và theo kỳ. Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cần thể hiện những nội dung chính sau:

Tiến độ thực hiện so với đã đặt ra trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Kết quả chuyển đổi các loại đất thực tế trong năm hoặc trong kỳ so với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt; gồm kết quả giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Tình hình vi phạm về quản lý, sử dụng đất so với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

-Những bất cập trong quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt để làm cơ sở cho cấp có thẩm quyền điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cho phù hợp hơn với thực tế.

Hàng năm, Ủy ban nhân dân các cấp phải báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất lên Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất lên Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Tài nguyên và Môi trường phải tổng hợp kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong toàn quốc để báo cáo Chính phủ. Vào năm kết thúc kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, ngoài việc báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của năm cuối kỳ, Ủy ban nhân dân các cấp và Bộ Tài nguyên và Môi trường phải báo cáo kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả kỳ.

* Đánh giá quá trình quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất: Cần đánh giá xem các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai đã thực hiện nhiệm vụ, chức năng của mình như thế nào trong việc quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở địa phương. Cụ thể: việc công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và việc quản lý thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như thế nào?

3.5. QUẢN LÝ VIỆC GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT, THU HỒI ĐẤT, CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT

3.5.1. Khái niệm về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất

"Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất" không phải là nội dung quản lý nhà nước về đất đai mới có ở Luật Đất đai 2003 nhưng trong quá trình phát triển của công tác quản lý nhà nước về đất đai, nội dung này được thay đổi cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Từ Quyết định số 2011CP năm 1980, trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đai đã có nội dung "Giao đất, thu hồi đất và trưng dụng đất"; đến Luật Đất đai 1987, nội dung này được quy định là "Giao đất, thu hồi đất". Bởi lẽ, lúc đó Nhà nước chưa thừa nhận quyền sử dụng đất có giá trị nên Nhà nước chỉ giao đất và khi Nhà nước cần sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng hoặc phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì Nhà nước thu hồi đất hoặc có thể trưng dụng đất mà không quy định việc cho người sử dụng thuê đất hoặc cho người sử dụng chuyển mục đích sử dụng đất. Đồng thời, việc giao đất cũng chỉ thực hiện dưới hình thức "cấp đất", tức là giao đất nhưng có thể không tương đương với giá trị của quyền sử dụng đất.

Đến Luật Đất đai 1993, quyền sử dụng đất được Nhà nước thừa nhận có giá trị và người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng dưới các hình thức khác nhau, nội dung này mới được bổ sung ý "cho thuê đất" thành "Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất". Đến lần sửa đổi, bổ sung năm 2001 thì bổ sung ý "chuyển mục đích sử dụng đất" vào Điều 24a và Điều 24b. Tuy nhiên, mãi đến khi Luật Đất đai 2003 ra đời nội dung này mới được hoàn thiện thành "Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất"

Như vậy, cùng với quá trình phát triển của xã hội, nội dung này của công tác quản lý nhà nước về đất đai cũng thay đổi và dần được hoàn thiện hơn. Đến nay, tại Điều 4, Luật Đất đai 2003 quy định khái niệm Nhà nước giao đất, Nhà nước cho thuê đất, thu hồi đất như sau:

Nhà nước giao đất là việc Nhà nước trao quyền sử dụng đất bằng quyết định hành chính cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất.

Nhà nước cho thuê đất là việc Nhà nước trao quyền sử dụng đất bằng hợp đồng cho đối tượng có nhu cầu sử dụng đất.

-Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho tổ chức, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý theo quy định của Luật này.

-Chuyển mục đích sử dụng đất là việc cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ra quyết định hành chính cho phép chuyển mục đích sử dụng với những diện tích đất cụ thể từ mục đích này sang mục đích khác.

Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép người sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất đều là các hoạt động trao quyền sử dụng đất từ Nhà nước cho người sử dụng hoặc đồng ý cho người đang sử dụng đất chuyển sang sử dụng vào mục đích khác. Các hoạt động này đều nhằm:

-Đảm bảo cho đất đai được phân phối và phân phối lại cho các đối tượng sử dụng được sử dụng hợp pháp, đúng mục đích mà Nhà nước đã quy định, đạt hiệu quả cao, thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

-Đáp ứng được nhu cầu của mọi đối tượng sử dụng đất, kể cả trong nước và nước ngoài.

-Xác lập mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước với người sử dụng làm cơ sở để giải quyết mọi mối quan hệ về đất đai và người sử dụng yên tâm thực hiện các quyền của mình trên diện tích đất đó.

3.5.2. Một số quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

3.5.2.1. Căn cứ để giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

Giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất là một việc làm hết sức nhạy cảm vì nó liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người sử dụng đất. Để đất đai được quản lý theo đúng quy hoạch và pháp luật thì khi giao đất, cho thuê đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cần hết sức lưu ý đến căn cứ tiến hành. Pháp luật đất đai quy định căn cứ để quyết định giao đất, cho thuê đất cho phép chuyển mục đích sử dụng đất bao gồm:

-Căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Nhu cầu này được thể hiện cụ thể như sau:

Dự án đầu tư của tổ chức có sử dụng nguồn vốn từ ngân sách nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc dự án có vốn đầu tư nước ngoài đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép đầu tư.

Văn bản thẩm định về nhu cầu sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư của tổ chức kinh tế không sử dụng vốn ngân sách nhà nước hoặc không phải là dự án có vốn đầu tư nước ngoài. Sở Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp với các Sở, ban, ngành có liên quan thẩm định về nhu cầu sử dụng đất trên cơ sở xem xét hồ sơ dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Dự án xây dựng cơ sở tôn giáo đã được ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt.

Đơn xin giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân có xác nhận của ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất về nhu cầu sử dụng đất đối với trường hợp xin giao đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất hoặc giao đất làm nhà ở. + Đơn xin giao đất của cộng đồng dân cư có xác nhận của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất về nhu cầu sử dụng đất.

Đối với trường hợp người xin giao đất, thuê đất đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất trước đó để thực hiện các dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thì phải xem xét việc chấp hành pháp luật về đất đai trước đây của người xin giao đất, thuê đất. Trên cơ sở bản tự kê khai của người xin giao đất, thuê đất về tất cả diện tích đất, tình trạng sử dụng đất đã được Nhà nước giao, cho thuê trước đó và tự nhận xét về chấp hành pháp luật về đất đai, Sở Tài nguyên và Môi trường nơi có đất đang làm thủ tục giao đất, cho thuê đất có trách nhiệm liên hệ với Sở Tài nguyên và Môi trường nơi có đất đã giao, đã cho thuê để xác minh mức độ chấp hành pháp luật về đất đai của người sử dụng đất trong quá trình thực hiện các dự án đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất.

Căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất chi tiết hoặc kế hoạch sử dụng đất chi tiết hoặc quy hoạch xây dựng đô thị hoặc quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Trường hợp chưa có quy hoạch sử dụng đất chi tiết hoặc kế hoạch sử dụng đất chi tiết thì căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

3.5.2.2. Hình thức giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất .

* ***Hình thức giao đất:*** Theo quy định của Luật Đất đai 2003, giao đất vẫn được tiến hành dưới 2 hình thức là giao đất không thu tiền sử dụng và giao đất có thu tiền sử dụng. Với nguyên tắc chung: những trường hợp sử dụng đất không phải là đất ở và không nhằm mục đích sản xuất, kinh doanh thì đều được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng; những trường hợp sử dụng đất ở (của hộ gia đình, cá nhân) và đất nhằm mục đích sản xuất, kinh doanh thì Nhà nước giao có thu tiền sử dụng. Mặt khác, thực hiện nguyên tắc "Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho người sản xuất nông nghiệp có đất để sản xuất" pháp luật đất đai đã quy định "hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được giao đất nông nghiệp trong hạn mức" cũng thuộc

vào các đối tượng được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất. Vì vậy, Luật Đất đai 2003 quy định:

-Các trường hợp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất bao gồm:

- + Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được giao đất nông nghiệp trong hạn mức.
- + Tổ chức sử dụng đất vào mục đích nghiên cứu, thí nghiệm, thực nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; sử dụng đất để xây dựng nhà ở phục vụ tái định cư theo các dự án của Nhà nước.
- + Đơn vị vũ trang nhân dân được Nhà nước giao đất để sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối hoặc sản xuất kết hợp với nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.
- + Hợp tác xã nông nghiệp sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng trụ sở hợp tác xã, sân phơi, nhà kho; xây dựng các cơ sở dịch vụ trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.
- + Người sử dụng đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng; đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp quy định tại Điều 88 của Luật Đất đai 2003; đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất giao thông, thủy lợi; đất xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao phục vụ lợi ích công cộng và các công trình công cộng khác không nhằm mục đích kinh doanh; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.
- + Cộng đồng dân cư sử dụng đất nông nghiệp; cơ sở tôn giáo sử dụng đất phi nông nghiệp.

Các trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất bao gồm:

- + Hộ gia đình, cá nhân được giao đất ở; được giao đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh.
- + Tổ chức kinh tế được giao đất sử dụng vào mục đích xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê; được giao đất sử dụng vào mục đích đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; được giao đất hoặc sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; được giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối.
- + Người Việt Nam định cư ở nước ngoài được giao đất để thực hiện các dự án đầu tư

So với Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 bổ sung đối tượng là "Tổ chức kinh tế được giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối" vào trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất để hạn chế tình trạng các tổ chức cứ xin Nhà nước giao đất để sử dụng vào mục đích nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối mà sử dụng không có hiệu quả vì họ không phải trả tiền sử dụng đất đối với loại đất này.

Đồng thời, Luật Đất đai 2003 cũng quy định việc quyết định giao đất đối với đất đang có người sử dụng cho người khác chỉ được thực hiện sau khi có quyết định thu hồi đất đó

* **Hình thức cho thuê đất:** Từ khi Luật Đất đai 1993 ra đời, Nhà nước thừa nhận giá trị của quyền sử dụng đất thì cho thuê đất là một nội dung được đề cập đến. Nội dung "cho thuê đất" đã góp phần đáp ứng nhu cầu đa dạng của người sử dụng đất. Theo quy định của Luật Đất đai 1993, người sử dụng đất có thể thuê đất của Nhà nước trả tiền hàng năm, có thể thuê đất của Nhà nước nhiều năm trả tiền một lần cho cả thời gian thuê, có thể thuê đất của Nhà nước nhiều năm và trả tiền thành nhiều lần, mỗi lần trả một số năm. Đến Luật Đất đai 2003, chỉ quy định 2 hình thức trả tiền thuê đất là thuê đất trả tiền hàng năm và thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê.

Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm trong các trường hợp sau:

-Hộ gia đình, cá nhân thuê đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; thuê đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh, hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm; sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất từ ngày 1 tháng 1 năm 1999 đến trước ngày 30 tháng 6 năm 2004, trừ diện tích đất do nhận chuyển quyền sử dụng đất; sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; có nhu cầu tiếp tục sử dụng diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức được giao trước ngày 1 tháng 1 năm 1999 mà thời hạn sử dụng đất đã hết.

Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm.

Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để xây dựng trụ sở làm Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê trong các trường hợp sau đây:

-Người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất 'nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm; xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê.

-Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao thuê đất để xây dựng trụ sở làm Đồng thời, Luật Đất đai 2003 cũng quy định việc cho thuê đất đối với đất đang có người sử dụng cho người khác chỉ được thực hiện sau khi có quyết định thu hồi đất đó.

* **Hình thức chuyển mục đích sử dụng đất:** Chuyển mục đích' sử dụng đất là nội dung mới được đề cập đến ở lần sửa đổi thứ hai của Luật Đất đai 1993 (năm 2001) và chính thức được bổ sung vào các nội dung quản lý nhà nước về đất đai ở Luật Đất đai 2003. Việc quy định nội dung này đã tạo điều kiện thuận lợi cho người đang sử dụng đất muốn chuyển sang mục đích sử dụng khác; đồng thời cũng giảm tiện về thủ tục hành chính cho cơ quan nhà nước trong trường hợp này. Thay vì việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải ra quyết định thu hồi rồi sau đó lại ra quyết định giao đất cho chính người sử dụng đó thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ phải làm thủ tục công nhận cho người sử dụng được chuyển mục đích sử dụng. Tuy nhiên, ở giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993, tất cả các trường hợp người sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất đều phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền và người sử dụng chỉ được chuyển mục đích khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép bằng quyết định. Đến Luật Đất đai 2003, đã chia việc chuyển mục đích sử dụng làm 2 trường hợp: chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và chuyển mục đích sử dụng đất không cần phải xin phép mà chỉ cần đăng ký với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Những trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền bao gồm:

Chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản;

Chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ sang sử dụng vào mục đích khác; Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp;

Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất;

-Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở. Còn lại, tất cả những trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không thuộc quy định trong 5 trường hợp trên thì người sử dụng đất chỉ cần đăng ký với văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hoặc Ủy ban nhân dân xã, thị

trần nơi có đất. Như vậy, Luật Đất đai 2003 chỉ quy định những trường hợp khi chuyển mục đích sử dụng cần phải xin phép còn lại "rất mờ" với việc tự quyết định chuyển mục đích sử dụng nội bộ trong sản xuất nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp để người sử dụng chủ động trong sản xuất kinh doanh. Ví dụ: tất cả các trường hợp người sử dụng chuyển nội bộ trong các loại đất nông nghiệp với nhau mà không phải là chuyển đất chuyên lúa; đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng sang mục đích khác... đều không phải xin phép mà chỉ cần đăng ký với Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất hoặc Ủy ban nhân dân xã, thị trấn nơi có đất. Vì quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất phụ thuộc vào mục đích sử dụng nên sau khi chuyển mục đích sử dụng đất quyền và nghĩa vụ của người sử dụng có thể bị thay đổi. Nguyên tắc chung là quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, chế độ sử dụng đất được áp dụng theo loại đất sau khi được chuyển mục đích sử dụng. Thời hạn sử dụng đất sau khi chuyển mục đích được thực hiện theo quy định sau: Đối với hộ gia đình, cá nhân: nếu chuyển mục đích sử dụng giữa các loại đất nông nghiệp có thời hạn (đất trồng cây hàng năm, đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối) cho nhau thì thời hạn không thay đổi; nếu chuyển đất phi nông nghiệp có thời hạn sang không thời hạn và ngược lại thì thời hạn đều là lâu dài; các trường hợp chuyển mục đích khác thì thời hạn sử dụng tính theo loại đất sau khi chuyển mục đích và được tính từ thời điểm chuyển mục đích. Đối với tổ chức, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài khi chuyển mục đích sử dụng đất thì thời hạn sử dụng theo dự án đầu tư nhưng không quá 50 năm, trường hợp đặc biệt không quá 70 năm. Riêng đối với tổ chức kinh tế chuyển đất phi nông nghiệp có thời hạn sang không thời hạn và ngược lại thì thời hạn sử dụng đất là ổn định lâu dài. Các loại đất khác nhau được Nhà nước quy định giá trị của quyền sử dụng khác nhau, đặc biệt giữa các nhóm đất khác nhau thì giá trị của quyền sử dụng lại càng khác nhau nên theo nguyên tắc chung thì khi chuyển mục đích sử dụng từ loại đất đã được Nhà nước quy định có giá trị của quyền sử dụng thấp sang loại đất có giá trị của quyền sử dụng cao thì người sử dụng phải nộp vào ngân sách quốc gia khoản tiền chênh lệch về giá trị của quyền sử dụng giữa loại đất sau khi chuyển mục đích sử dụng so với loại đất trước khi chuyển mục đích sử dụng. Vì vậy, để đảm bảo công bằng, Luật Đất đai 2003 cũng quy định các trường hợp người sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng phải thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước, bao gồm: chuyển đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp; chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao không thu tiền sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao có thu tiền hoặc thuê đất; chuyển từ đất phi nông nghiệp không phải là

đất ở sang đất ở.

3.5.2.3. Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất thay đổi theo lịch sử phát triển của xã hội. Từ khi thực hiện Luật Đất đai 1987 đến nay, thẩm quyền này được thay đổi rất nhiều theo hướng phân cấp thêm quyền cho các cơ quan quản lý nhà nước ở cấp huyện, cấp tỉnh nên càng ngày thẩm quyền giao đất, cho thuê đất càng được chuyển giao về cấp tỉnh và cấp huyện nhiều hơn. Để tránh tình trạng cơ quan quản lý nhà nước về đất đai quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sai thẩm quyền, pháp luật đất đai quy định thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất như sau:

-Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định:

- + Giao đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư nước ngoài;
- + Cho thuê đất đối với tổ chức, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài.

Cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với tổ chức. Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định:

Giao đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư;

Cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân;

- + Cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân.

-Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

-Cơ quan có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất quy định trên đây không được ủy quyền.

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất quy định trên đây là cơ quan có thẩm quyền quyết định điều chỉnh đối với trường hợp người sử dụng đất đã có quyết định giao đất, cho thuê đất trước ngày 1 tháng 7 năm 2004.

3.5.2.4. Trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

Để đảm bảo chặt chẽ trong công tác quản lý nhà nước về đất đai, pháp luật đất đai quy định thủ tục hành chính về quản lý đất đai để làm khuôn mẫu cho các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai theo đó mà thực hiện; trong đó có thủ tục trình tự, thủ tục về giao đất cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Trình tự thủ tục giao đất, cho thuê đất được quy định trong Luật đất đai như sau: Hồ sơ xin giao đất, thuê đất gồm đơn xin giao đất, thuê đất; dự án đầu tư của tổ chức theo quy định của pháp luật về đầu tư; đối với người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thì phải có dự án đầu tư và bản sao giấy phép đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư có chứng nhận của công chứng nhà nước.

Tổ chức, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài xin giao đất, thuê đất nộp hai bộ hồ sơ tại cơ quan quản lý đất đai của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất.

Hộ gia đình, cá nhân xin giao đất, thuê đất nộp hai bộ hồ sơ tại cơ quan quản lý đất đai của huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nơi có đất.

Việc giao đất, cho thuê đất đối với đất đã được giải phóng mặt bằng được quy định như sau:

Trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, cơ quan tiếp nhận hồ sơ có trách nhiệm trích lục bản đồ địa chính hoặc trích đo địa chính khu đất xin giao, xin thuê; xác định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thực hiện các thủ tục về giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định và trao quyết định giao đất hoặc cho thuê đất cho người được giao đất, thuê đất;

Trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc, kể từ ngày người được giao đất, thuê đất thực hiện xong nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật, cơ quan quản lý đất đai ký hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất, tổ chức bàn giao đất trên thực địa và trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được giao đất, thuê đất, việc giao đất, cho thuê đất đối với đất chưa được giải phóng mặt bằng được quy định như sau:

- Trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, cơ quan tiếp nhận hồ sơ có trách nhiệm hoàn thành việc giới thiệu địa điểm; trích lục bản đồ địa chính hoặc trích đo địa chính khu đất xin giao, xin thuê; xác định mức thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thực hiện các thủ tục về giao đất, cho thuê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định và trao quyết định giao đất hoặc cho thuê đất cho người được giao đất, thuê đất.

- Căn cứ vào quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng.

- Trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc, kể từ ngày thực hiện xong việc giải phóng mặt bằng và người được giao đất, thuê đất thực hiện xong nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật, cơ quan quản lý đất đai ký hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất; tổ chức bàn giao đất trên thực địa và trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người được giao đất, thuê đất.

Theo pháp luật đất đai hiện hành có 2 hình thức chuyển mục đích sử

dụng đất. Tương ứng với mỗi hình thức chuyển mục đích sử dụng đất được pháp luật đất đai quy định khác nhau về trình tự, thủ tục. Trình tự, thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không phải xin phép như sau: Người sử dụng đất có nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất nộp một bộ hồ sơ tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất; trường hợp hộ gia đình, cá nhân tại nông thôn thì nộp tại Ủy ban nhân dân xã nơi có đất để chuyển cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Hồ sơ gồm 2 loại sau: tờ khai đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất theo mẫu do Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ khác chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp của mình (nếu có).

-Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm kiểm tra hồ sơ; trường hợp đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất không phù hợp với quy định của pháp luật đất đai thì trả lại hồ sơ và thông báo rõ lý do; trường hợp đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất phù hợp với quy định của pháp luật đất đai thì xác nhận vào tờ khai đăng ký và chuyển hồ sơ đến cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp để chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

-Cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tổng thời gian kể từ ngày Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất nhận đủ hồ sơ hợp lệ cho tới ngày người sử dụng đất nhận được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã chỉnh lý là không quá 18 ngày làm việc.

Người sử dụng đất được chuyển mục đích sử dụng đất sau 20 ngày kể từ ngày nộp hồ sơ, trừ trường hợp Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có thông báo không được chuyển mục đích sử dụng đất do không phù hợp với quy định của pháp luật đất đai. Trình tự, thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất đối với trường hợp không phải xin phép như sau:

-Người xin chuyển mục đích sử dụng đất nộp một bộ hồ sơ tại Sở Tài nguyên và Môi trường nơi có đất đối với tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài; tại Phòng Tài nguyên và Môi trường nơi có đất đối với hộ gia đình, cá nhân. Hồ sơ gồm 3 loại sau: đơn xin chuyển mục đích sử dụng đất; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ khác chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp của mình (nếu có); dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư đối với trường hợp người xin chuyển mục đích sử dụng đất là tổ chức, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài.

Cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ, xác minh thực địa; xem xét tính phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết hoặc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với trường hợp chưa có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết; chỉ đạo Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc làm trích sao hồ sơ địa chính.

-Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm làm trích sao hồ sơ địa chính gửi cơ quan tài nguyên và môi trường cùng cấp và gửi số liệu địa chính cho cơ quan thuế để xác định nghĩa vụ tài chính.

-Cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định cho chuyển mục đích sử dụng đất; chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; ký lại hợp đồng thuê đất đối với trường hợp thuê đất.

Tổng thời gian kể từ ngày cơ quan tài nguyên và môi trường nhận đủ hồ sơ hợp lệ cho tới ngày người sử dụng đất nhận được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã chỉnh lý là không quá 30 ngày làm việc.

3.5.3. Một số quy định về thu hồi đất

3.5.3.1. Các trường hợp và hình thức thu hồi đất

Thu hồi đất là biện pháp pháp lý quan trọng nhằm bảo vệ quyền sở hữu của Nhà nước đối với đất đai. Trước khi thu hồi đất phải thông báo cho người đang sử dụng biết về lý do, thời gian, kế hoạch di chuyển, phương pháp bồi thường...

Không phải lúc nào thu hồi đất cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng phải căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định, xét duyệt; cũng có những trường hợp cơ quan nhà nước phải thu hồi đất mà không cần căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Những trường hợp Nhà nước thu hồi đất căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết; quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị hoặc quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt bao gồm:

-Thu hồi đất để sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh. Thu hồi đất để sử dụng vào mục đích vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, gồm có: sử dụng đất để xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất; sử dụng đất để xây dựng trụ sở của tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; sử dụng đất để xây dựng các công trình công cộng không nhằm mục đích kinh doanh; sử dụng đất để chỉnh trang, phát triển khu đô thị và khu dân cư nông thôn; sử dụng đất để phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; sử dụng đất cho các cơ sở tôn giáo; sử dụng đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.

-Thu hồi đất để phát triển kinh tế, gồm có: sử dụng đất để đầu tư xây dựng khu công nghiệp, khu kinh tế, sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, du lịch thuộc nhóm A theo quy định của pháp luật về đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc cho phép đầu tư mà dự án đó không thể đầu tư trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế, sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư có nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); sử dụng đất để thực hiện dự án có 100% vốn đầu tư nước ngoài đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt hoặc cho phép đầu tư mà dự án đó không thể đầu tư trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

Cần lưu ý, với các dự án sản xuất, kinh doanh không thuộc nhóm A theo quy định của Luật đầu tư mà phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân thu hồi đất.

Những trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà không cần căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt, bao gồm:

- Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm bị giải thể, phá sản, chuyển đi nơi khác giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất.

- Người sử dụng sử dụng đất không đúng mục đích, sử dụng đất không có hiệu quả; cố ý hủy hoại đất; cố ý không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước; tự nguyện trả lại đất.

- Đất được giao không đúng đối tượng hoặc không đúng thẩm quyền.

- Đất chưa sử dụng bị lấn, chiếm hoặc đất không được chuyển quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất do thiếu trách nhiệm để bị lấn, chiếm.

- Cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế.

- Đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn mà không được gia hạn khi hết thời hạn.

- Đất trồng cây hàng năm không được sử dụng trong thời hạn 1 2 tháng liền; đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 1 8 tháng liền; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liền.

- Đất 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, kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa mà không được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất đó cho phép. Từ khi pháp luật đất đai thừa nhận quyền sử dụng đất có giá trị thì khi Nhà nước thu hồi đất, ngoài việc người sử dụng được bồi thường về tài sản trên đất, người sử dụng đất hợp pháp còn được bồi thường giá trị của quyền sử dụng đất. Cũng như giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; thu hồi đất cũng có 2 hình thức là thu hồi đất không bồi thường và thu hồi đất có bồi thường. Để đảm bảo cho người sử dụng đất đỡ thiệt thòi và công bằng giữa các đối tượng sử

dụng đất, pháp luật đất đai cũng quy định cụ thể những trường hợp người sử dụng đất không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất và những trường hợp người sử dụng đất được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

3.5.3.2. Thu hồi và quản lý quỹ đất đã thu hồi

Với những trường hợp thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; hoặc thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế như xây dựng khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế và các dự án đầu tư lớn thuộc nhóm A theo quy định của Luật đầu tư, tức là những trường hợp Nhà nước thu hồi đất căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết; quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị hoặc quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt thì việc thu hồi đất được thực hiện như sau:

-Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố hoặc khi dự án đầu tư có nhu cầu sử dụng đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Trước khi thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo cho người bị thu hồi đất biết lý do thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư.

-Sau khi có quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, được công bố công khai, có hiệu lực thi hành, người bị thu hồi đất phải chấp hành quyết định thu hồi đất.

Trường hợp người bị thu hồi đất không chấp hành quyết định thu hồi đất thì Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất ra quyết định cưỡng chế. Người bị cưỡng chế thu hồi đất phải chấp hành quyết định cưỡng chế và có quyền khiếu nại. Đối với dự án sản xuất, kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân mà không phải thực hiện thủ tục thu hồi đất.

Việc quản lý quỹ đất đã thu hồi là vấn đề quan trọng, đặc biệt với các trường hợp Nhà nước thu hồi mà chưa giao ngay cho người sử dụng. Ở giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993, sau khi có dự án đầu tư hoặc khi có người sử dụng đất cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới tiến hành các thủ tục thu hồi đất. Đến Luật Đất đai 2003, việc thu hồi đất được quy định khác, ngoài những trường hợp đã có dự án đầu tư được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt thì với những trường hợp có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư Nhà nước cũng quyết định thu hồi ngay những diện tích đất đó theo quy định như sau:

Với trường hợp có dự án đầu tư thì Nhà nước thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và giao đất cho nhà đầu tư để thực hiện dự án đối với các trường hợp đã có dự án đầu tư được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.

Với trường hợp chưa có dự án đầu tư Nhà nước quyết định thu hồi đất và giao đất cho Tổ chức phát triển quỹ đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập để thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng và trực tiếp quản lý quỹ đất đã thu hồi đối với trường hợp sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư.

Đối với các trường hợp phải thu hồi khác tức là Nhà nước thu hồi đất mà không cần căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc thu hồi rồi giao đất cho Tổ chức phát triển quỹ đất quản lý nếu đất đó thuộc khu vực đô thị và khu vực đã được quy hoạch để phát triển đô thị, hoặc giao đất đó cho Ủy ban nhân dân xã quản lý nếu đất đó thuộc khu vực nông thôn.

Pháp luật đất đai còn quy định việc xử lý tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tài sản đã đầu tư trên đất với một số trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường giá trị của quyền sử dụng đất như sau:

-Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền thu hồi đất thành lập Hội đồng định giá để xác định phần giá trị còn lại của tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tài sản đã đầu tư trên đất đối với trường hợp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền đầu tư trên đất không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước; phần giá trị còn lại đó thuộc sở hữu của người bị thu hồi đất.

Trường hợp đất do Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất, do Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất hàng năm, do Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất hoặc do Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất cho cả thời gian thuê hoặc do Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất cho nhiều năm mà tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì chỉ có phần giá trị còn lại đã đầu tư trên đất mà không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thuộc sở hữu của người bị thu hồi đất.

Trường hợp đất do nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì tiền nhận chuyển nhượng, giá trị còn lại của tài sản đã đầu tư trên đất được giải quyết như đối với trường hợp thu hồi đất do được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, có thu tiền sử dụng đất.

-Phần giá trị còn lại của tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tài sản đã đầu tư trên đất thuộc sở hữu của người bị thu hồi đất được trả lại cho người bị thu hồi đất.

3.5.3.3. Bồi thường, tái định cư cho người có đất bị thu hồi

Gắn liền với công tác thu hồi đất là việc bồi thường, tái định cư cho người có đất bị thu hồi. Bên cạnh việc bồi thường, còn nhiều hình thức hỗ trợ của Nhà nước đối với người bị thu hồi đất.

Theo Đại Từ điển tiếng Việt thì "Bồi thường là đền bù những tổn hại đã gây ra"; "Hỗ trợ là giúp đỡ nhau, giúp thêm vào" [60]. Từ đó, có thể suy ra: Bồi thường cho người có đất bị thu hồi đất là việc Nhà nước đền bù những tổn hại do hành vi thu hồi đất của Nhà nước gây ra cho người sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai. Hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi đất là việc Nhà nước giúp đỡ cho người sử dụng đất để giảm bớt khó khăn cho người sử dụng đất khi bị thu hồi đất. Có nhiều hình thức hỗ trợ và đây là khoản khác với bồi thường, nó có thể có đối với cả những trường hợp đất và tài sản trên đất không đủ điều kiện để bồi thường.

Trong công tác quản lý nhà nước về đất đai hiện nay thì việc bồi thường cho người bị thu hồi đất là một trong những việc phức tạp nhất vì nó gắn liền với quyền lợi của người sử dụng đất. Nội dung này cũng là một trong những vấn đề dễ xảy ra khiếu kiện nhất. Nếu làm tốt việc này sẽ giảm bớt khó khăn trong công tác thu hồi đất.

Luật Đất đai 1993 khi mới ban hành sử dụng 3 cụm từ là "đền bù" (Điều 79), "đền bù thiệt hại" (Điều 28) và "bồi thường thiệt hại" (Điều 73) để chỉ việc này. Đến Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1993 lần thứ hai vào năm 2001 chỉ dùng một cụm từ "bồi thường" để thay cho 3 cụm từ trên. Như vậy, khái niệm "bồi thường cho người có đất bị thu hồi" đã có và được sử dụng trong pháp luật đất đai từ ngày 1 tháng 10 năm 2001.

Khi bồi thường cho người có đất bị thu hồi, cơ quan quản lý nhà nước về đất đai có thẩm quyền cần phải chú ý đến điều kiện để người sử dụng đất được bồi thường và nguyên tắc bồi thường.

*** Điều kiện được bồi thường:** Theo quy định của Luật Đất đai 2003 người bị thu hồi đất sẽ được bồi thường giá trị của quyền sử dụng đất khi có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sẽ được trình bày ở nội dung 3.2.6), trừ các trường hợp sau:

- Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm bị giải thể, phá sản, chuyển đi nơi khác, giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất.

- Người sử dụng sử dụng đất không đúng mục đích, sử dụng đất không có hiệu quả; cố ý hủy hoại đất; cố ý không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước; tự nguyện trả lại đất

Đất được giao không đúng đối tượng hoặc không đúng thẩm quyền; được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn mà không được gia hạn khi hết thời hạn.

Đất chưa sử dụng bị lấn, chiếm hoặc đất không được chuyển quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất do thiếu trách nhiệm để bị lấn, chiếm.

- Cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế. Đất trồng cây hàng năm không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liền; đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 18 tháng liền; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 bốn tháng liền.

-Đất 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, kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa mà không được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất đó cho phép.

Đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng; đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp; đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất giao thông, thủy lợi; đất xây dựng các công trình văn hoá, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao và các công trình công cộng khác không nhằm mục đích kinh doanh; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.

-Cộng đồng dân cư sử dụng; đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn, được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất, tiền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

Đất thuê của Nhà nước. Trong 11 trường hợp liệt kê trên thì 7 trường hợp đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thu hồi đất mà không phụ thuộc vào có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hay không? Ngoài ra, đất của người sử dụng mà không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng sẽ không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi.

*** Nguyên tắc bồi thường, tái định cư:** Luật Đất đai 2003 quy định nguyên tắc bồi thường, tái định cư cho người có đất bị thu hồi như sau:

-Người bị thu hồi loại đất nào thì được bồi thường bằng việc giao đất mới có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi.

-Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lập và thực hiện các dự án tái định cư trước khi thu hồi đất để bồi thường bằng nhà ở, đất ở cho người bị thu hồi đất ở mà phải di chuyển chỗ ở. Khu tái định cư được quy hoạch chung cho nhiều dự án trên cùng một địa bàn và phải có điều kiện phát triển bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ.

Trường hợp không có khu tái định cư thì người bị thu hồi đất được bồi thường bằng tiền và được ưu tiên mua hoặc thuê nhà ở thuộc sở hữu của 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 đất ở bị thu hồi lớn hơn đất ở được bồi thường thì người bị thu hồi đất được bồi thường bằng tiền đối với phần chênh lệch đó.

Trường hợp thu hồi đất của hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất mà không có đất để bồi thường cho việc tiếp tục sản xuất thì ngoài việc được bồi thường bằng tiền, người bị thu hồi đất còn được Nhà nước hỗ trợ để ổn định đời sống, đào tạo chuyển đổi ngành nghề, bố trí việc làm mới:

Trường hợp người sử dụng đất được Nhà nước bồi thường khi thu hồi đất mà chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai theo quy định của pháp luật thì phải trừ đi giá trị nghĩa vụ tài chính chưa thực hiện trong giá trị được bồi thường, hỗ trợ.

Khi thu hồi đất còn phải chú ý đến tài sản gắn liền với đất, bởi lẽ có những loại tài sản của người sử dụng đất được tạo ra gắn liền với đất mà không thể chuyển dịch được hoặc chuyển dịch sẽ làm giảm giá trị sử dụng của nó (bất động sản). Do đó, về nguyên tắc nếu tài sản đó là hợp pháp thì khi Nhà nước thu hồi đất phải bồi thường giá trị của tài sản gắn liền với đất cho người chủ sở hữu tài sản.

Pháp luật đất đai chỉ quy định các trường hợp khi Nhà nước thu hồi đất, người bị thu hồi đất không được bồi thường về tài sản gắn liền với đất, cụ thể bao gồm các trường hợp sau đây:

Tài sản gắn liền với đất được tạo ra tại khu vực đất bị thu hồi sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được công bố mà không được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép.

Tài sản gắn liền với đất được tạo ra trước khi có quyết định thu hồi đất mà trái với mục đích sử dụng đất đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thời điểm xây dựng công trình đó.

Tài sản có trên đất bị thu hồi thuộc các trường hợp: người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất; đất chưa sử dụng bị lấn, chiếm; đất không được chuyển quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất do thiếu trách nhiệm để bị lấn, chiếm; cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế, đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn mà không được gia hạn khi hết thời hạn.

Với quy định này, Nhà nước nhằm ngăn chặn việc người sử dụng cố ý tạo ra tài sản gắn liền với đất sau khi có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cấp có thẩm quyền quyết định, xét duyệt và đã được công bố hoặc sau khi đã có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để được bồi thường. Đồng thời, với quy định này cũng góp phần hạn chế việc sử dụng đất không đúng mục đích đã được Nhà nước quy định, cố tình hủy hoại đất, lấn chiếm đất.

Cần lưu ý, việc bồi thường về tài sản trên đất khác với bồi thường về giá trị của quyền sử dụng đất nên có những trường hợp khi Nhà nước thu hồi đất, người sử dụng không được bồi thường về đất nhưng vẫn được bồi thường về tài sản gắn liền với đất. Tài sản gắn liền với đất của người bị thu hồi đất mà không được bồi thường về đất nếu tạo ra tại khu vực bị thu hồi trước khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn

đã được công bố; hoặc tạo ra trước khi có quyết định thu hồi đất mà phù hợp với mục đích sử dụng đất đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại thời điểm xây dựng công trình đó vẫn được bồi thường, bao gồm các trường hợp sau:

-Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm bị giải thể, phá sản, chuyển đi nơi khác, giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất.

-Người sử dụng sử dụng đất không đúng mục đích, sử dụng đất không có hiệu quả; cố ý không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước; tự nguyện trả lại đất.

-Đất được giao không đúng đối tượng hoặc không đúng thẩm quyền.

-Đất trồng cây hàng năm không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liền; đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 18 tháng liền; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liền.

Đất 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, kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất đó cho phép.

-Đất rừng phòng hộ; đất rừng đặc dụng; đất xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp; đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất giao thông, thủy lợi; đất xây dựng các công trình văn hóa, y tế, giáo dục và đào tạo, thể dục thể thao và các công trình công cộng khác không nhằm mục đích kinh doanh; đất làm nghĩa trang, nghĩa địa.

-Đất nông nghiệp do cộng đồng dân cư sử dụng; đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

-Đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất, tiền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

-Đất thuê của Nhà nước.

-Đất sử dụng mà không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

3.5.3.4. Thẩm quyền thu hồi đất

Cũng giống như giao đất, cho thuê đất, thẩm quyền thu hồi đất được thay đổi theo quy định của pháp luật đất đai cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển của xã hội và đất nước. Sự thay đổi này cũng với tinh thần chung ở mỗi lần sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế Luật đất đai, đó là phân cấp và tăng thêm quyền lực cho các cấp địa phương. Thông thường từ trước tới nay, cơ quan có thẩm quyền giao loại đất nào thì có quyền thu hồi loại đất đó. Hiện nay, thẩm quyền thu hồi đất được quy định như sau:

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thu hồi đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài, trừ trường hợp thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam.

-Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư nước ngoài thuộc đối tượng được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Trường hợp thu hồi đất để giao, cho thuê đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài mà trên khu đất bị thu hồi có hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng hoặc có cả tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thu hồi toàn bộ diện tích đất. Căn cứ vào quyết định thu hồi toàn bộ diện tích đất của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định thu hồi diện tích đất cụ thể đối với từng hộ gia đình, cá nhân.

Trường hợp người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư mà phải chuyển mục đích sử dụng đất do điều chỉnh dự án đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Đồng thời, để đảm bảo chặt chẽ trong việc quyết định thu hồi đất, tránh trường hợp đùn đẩy trách nhiệm cho nhau giữa các cơ quan nhà nước khi thu hồi đất, Luật Đất đai 2003 còn quy định các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thu hồi đất quy định trên đây không được ủy quyền.

3.5.3.5. Trình tự, thủ tục thu hồi đất

Với các hình thức thu hồi đất khác nhau thì trình tự, thủ tục cũng được pháp luật đất đai quy định khác nhau.

Trình tự, thủ tục đối với các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, phát triển kinh tế được pháp luật đất đai quy định như sau:

-Căn cứ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền có trách nhiệm giao cho cơ quan tài nguyên và môi trường trực thuộc chỉ đạo Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất làm trích lục bản đồ địa chính hoặc trích đo địa chính khu vực đất thu hồi đối với nơi chưa có bản đồ địa chính, trích sao hồ sơ địa chính để gửi cho cơ quan, tổ chức có trách nhiệm lập phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Trường hợp thu hồi đất sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất lập phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt.

Trường hợp thu hồi đất để thực hiện dự án đầu tư thì Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm lập phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt.

-Sau khi phương án tổng thể về bồi thường, giải phóng mặt bằng được xét duyệt, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nơi có đất bị thu hồi thông báo trước ít nhất 90 ngày đối với trường hợp thu hồi đất nông nghiệp và 180 ngày đối với trường hợp thu hồi đất phi nông nghiệp cho người đang sử dụng đất biết về lý do thu hồi, thời gian và kế hoạch di chuyển, phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng. - Trước khi hết thời gian thông báo ít nhất 20 ngày, Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm trình phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng và Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm trình quyết định thu hồi đất lên Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định. Quyết định thu hồi đất phải bao gồm nội dung thu hồi diện tích đất cụ thể đối với từng thửa đất do tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài sử dụng và nội dung thu hồi đất chung cho tất cả các thửa đất do hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng.

- Trong thời hạn không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được tờ trình, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm xem xét, ký và gửi cho Sở Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc Tổ chức phát triển quỹ đất quyết định thu hồi đất, quyết định xét duyệt phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng.

Trường hợp trên khu đất thu hồi có diện tích đất do hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng thì trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc kể từ ngày nhận được quyết định về thu hồi đất của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm quyết định thu hồi diện tích đất cụ thể đối với từng thửa đất do hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sử dụng.

-Tổ chức phát triển quỹ đất có trách nhiệm thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với trường hợp thu hồi đất sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư; Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với trường hợp thu hồi đất để giao hoặc cho thuê thực hiện dự án đầu tư.

- Sau khi hoàn thành việc bồi thường, giải phóng mặt bằng, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao đất cho Tổ chức phát triển quỹ đất để quản lý hoặc giao đất, cho thuê đất cho nhà đầu tư để thực hiện dự án.

Trình tự, thủ tục đối với việc thu hồi đất của tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất đã nộp có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước hoặc cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm nay chuyển đi nơi khác, giảm hoặc không còn nhu cầu sử dụng đất; hoặc người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất được thực hiện theo quy định như sau:

- Trường hợp người sử dụng đất là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài thì gửi văn bản trả lại đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp của mình (nếu có) đến Sở Tài nguyên và Môi trường nơi có đất; trường hợp người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thì gửi đến Phòng Tài nguyên và Môi trường nơi có đất.

- Trong thời hạn không quá 20 ngày làm việc kể từ ngày nhận văn bản trả lại đất, cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm thẩm tra, xác minh thực địa trong trường hợp xét thấy cần thiết; trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định thu hồi đất. Trong thời hạn không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được tờ trình, Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền có trách nhiệm xem xét, ký và gửi cho cơ quan tài nguyên và môi trường trực thuộc quyết định thu hồi đất.

Trình tự, thủ tục đối với việc thu hồi đất của tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất đã nộp có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước hoặc cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm nay bị giải thể, phá sản được thực hiện theo quy định như sau:

- Trong thời hạn không quá 20 ngày làm việc kể từ ngày nhận được quyết định giải thể, phá sản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, Sở Tài nguyên và Môi trường nơi có đất tiến hành thẩm tra, xác minh thực địa trong trường hợp xét thấy cần thiết; trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định thu hồi đất.

Trong thời hạn không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được tờ trình, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm xem xét, ký và gửi cho Sở Tài nguyên và Môi trường quyết định thu hồi đất.

Trình tự, thủ tục thu hồi đất đối với các trường hợp sau: sử dụng đất không đúng mục đích, sử dụng đất không có hiệu quả; người sử dụng đất cố ý hủy hoại đất; đất được giao không đúng đối tượng hoặc không đúng thẩm quyền; đất bị lấn, bị chiếm; người sử dụng đất cố ý không thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước; đất trồng cây hàng năm không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liền; đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 18 tháng liền; đất trồng rừng không được sử dụng trong thời hạn 24 tháng liền; đất 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, kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất đó cho phép được tiến hành theo quy định như sau:

- Trong thời hạn không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được kết luận của thanh tra, cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm thẩm tra, xác minh thực địa khi cần thiết; trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định thu hồi đất.

- Trong thời hạn không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được tờ trình, Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền có trách nhiệm xem xét, ký và gửi cho cơ quan tài nguyên và môi trường trực thuộc quyết định thu hồi đất; chỉ đạo xử lý để xác định giá trị còn lại của giá trị đã đầu tư vào đất hoặc tài sản gắn liền với đất (nếu có) theo quy định của pháp luật.

Trình tự, thủ tục thu hồi đất đối với cá nhân sử dụng đất chết mà không có người thừa kế được tiến hành theo quy định như sau:

- Trong thời hạn không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được giấy chứng tử hoặc quyết định tuyên bố mất tích của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và văn bản xác nhận không có người thừa kế của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất,

Phòng Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm thẩm tra, xác minh thực tế, trình ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định thu hồi đất.

- Trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được tờ trình, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có trách nhiệm xem xét, ký và gửi cho Phòng Tài nguyên và Môi trường quyết định thu hồi đất.

Trình tự, thủ tục thu hồi đất đối với đất được Nhà nước giao, cho thuê có thời hạn mà không được gia hạn khi hết thời hạn được tiến hành theo quy định như sau:

- Trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc kể từ ngày hết thời hạn sử dụng đất, cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định thu hồi đất.

- Trong thời hạn không quá 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được tờ trình, Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền có trách nhiệm xem xét, ký và gửi cho cơ quan tài nguyên và môi trường trực thuộc quyết định thu hồi đất.

3.5.3.6. Tiếp tục giao đất, cho thuê đất nông nghiệp; gia hạn hoặc thu hồi đất khi hết thời hạn sử dụng

Từ khi thực hiện Luật Đất đai 1993, Nhà nước đã quy định thời hạn sử dụng đất.

Thời hạn sử dụng đất phụ thuộc vào mục đích sử dụng đất đã được xác định. Khi đã có quy định về thời hạn thì phải có quy định xử lý khi hết thời hạn sử dụng. Luật đất đai hiện hành quy định đối với các loại đất có thời hạn sử dụng khi hết thời hạn sử dụng sẽ tiếp tục giao, cho thuê, hoặc cho gia hạn, hoặc thu hồi tùy theo trường hợp cụ thể.

Khi hết thời hạn sử dụng đất, hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối sử dụng đất nông nghiệp trong hạn mức được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng, nhận chuyển quyền sử dụng được tiếp tục sử dụng đất với thời hạn sử dụng đất như chu kỳ vừa hết hạn nếu đất đó còn phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, xét duyệt và trong quá trình sử dụng đất người sử dụng chấp hành tốt pháp luật đất đai.

Đối với các loại đất có quy định về thời hạn sử dụng nhưng không phải là đất nông nghiệp trong hạn mức của các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp thì khi hết thời hạn sử dụng sẽ được gia hạn theo quy định sau:

-Trước thời điểm kết thúc thời hạn sử dụng đất 6 tháng, nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng đất thì người sử dụng đất làm đơn gửi cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất cho thuê đất để xem xét, giải quyết cho gia hạn với thời hạn tối đa không quá thời hạn đã giao hoặc cho thuê trước đây.

Thời hạn gia hạn sử dụng đất đối với trường hợp hộ gia đình, cá nhân thuê đất nông nghiệp được xác định không quá thời hạn cho thuê đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân;

Thời hạn gia hạn sử dụng đất đối với trường hợp tổ chức kinh tế sử dụng đất vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh; tổ chức kinh tế sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư; người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được xác định theo dự án bổ sung đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt nhưng không vượt quá thời hạn đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Trường hợp người sử dụng đất không có nhu cầu tiếp tục hoặc xin gia hạn sử dụng đất hoặc không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép gia hạn sử dụng đất thì Nhà nước thu hồi đất. Hàng năm, Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền thu hồi đất chỉ đạo cơ quan tài nguyên và môi trường rà soát về thời hạn sử dụng đất để quyết định thu hồi đất đối với những trường hợp này.

3.5.3.7. Trưng dụng đất có thời hạn

Ngoài những trường hợp thu hồi đất, Nhà nước có thể trưng dụng đất có thời hạn trong trường hợp Nhà nước ban bố tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp, trường hợp khẩn cấp của chiến tranh, thiên tai, hoả hoạn hoặc các trường hợp khẩn cấp khác đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước, của tổ chức, tài sản, tính mạng của nhân dân mà cần sử dụng đất thì Chính phủ; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có thẩm quyền trưng dụng đất.

Quyết định trưng dụng đất phải ghi rõ mục đích trưng dụng đất và thời hạn trưng dụng đất. Việc trưng dụng đất có thời hạn được pháp luật đất đai quy định như sau:

- Hết thời hạn trưng dụng đất mà chưa thực hiện xong mục đích trưng dụng đất thì cơ quan nhà nước đã trưng dụng đất ra quyết định kéo dài thời hạn trưng dụng đất; thời hạn kéo dài trưng dụng đất không vượt quá thời hạn đã trưng dụng đất.

- Cơ quan nhà nước đã trưng dụng đất có trách nhiệm trả lại đất và bồi thường thiệt hại do việc trưng dụng đất gây ra cho người có đất bị trưng dụng khi đã thực hiện xong mục đích trưng dụng đất hoặc đã hết thời hạn trưng dụng đất; việc bồi thường thiệt hại được thực hiện trong thời hạn không quá 6 tháng kể từ ngày hết thời hạn trưng dụng đất

- Trường hợp việc trưng dụng đất ảnh hưởng đến thu nhập bảo đảm đời sống của người bị trưng dụng đất thì việc bồi thường phải được thực hiện không quá 3 tháng một lần đối với thiệt hại do việc trưng dụng đất gây ra.

3.5.4. Quản lý và đánh giá việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất chuyển mục đích sử dụng đất

Ở Luật Đất đai 1993, nội dung này là "Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất", đến Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1993 lần thứ hai vào năm 2001, đã bổ sung Điều 24a và 24b quy định về việc chuyển mục đích sử dụng đất. Như vậy, việc chuyển mục đích sử dụng đất không phải đến Luật Đất đai 2003 mới được quy định mà đã được đề cập từ Luật Đất đai 1993. Tuy nhiên, việc chuyển mục đích sử dụng đất ở giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993 chưa thực sự được các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai quan tâm nhiều; đặc biệt, giai đoạn này chưa chú ý đến việc quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Để thực hiện tốt nội dung này dưới góc độ quản lý Nhà nước, Luật Đất đai 2003 đã sửa lại là "Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất và chuyển mục đích sử dụng đất" nhằm không chỉ thực hiện tốt việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất mà còn nhằm quản lý tốt nội dung này gồm các vấn đề như: thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất; việc thực hiện giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất; việc quản lý đất sau khi giao, cho thuê, chuyển mục đích sử dụng, thu hồi... Muốn vậy, các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cần phải nắm chắc các quy định của luật đất đai về một số vấn đề chính sau:

-Căn cứ để giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, cho thuê đất

-Trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

-Thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất.

Những trường hợp nào được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, những trường hợp nào được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất.

Những trường hợp nào được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, những trường hợp nào được Nhà nước cho thuê đất thu tiền một lần cho cả thời gian thuê.

Những trường hợp nào Nhà nước tiếp tục giao đất, cho thuê đất nông nghiệp, cho gia hạn thời hạn sử dụng đất hoặc thu hồi khi hết thời hạn sử dụng.

Những trường hợp nào chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Những trường hợp nào chuyển mục đích sử dụng đất không cần xin phép mà chỉ cần đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

-Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất sau khi chuyển mục đích sử dụng đất.

-Thời hạn sử dụng khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

-Những trường hợp nào khi Nhà nước thu hồi đất người sử dụng đất được bồi thường giá trị của quyền sử dụng đất và những trường hợp nào khi Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường giá trị của quyền sử dụng đất.

-Việc bồi thường, hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi về giá trị của quyền sử dụng đất và giá trị của tài sản trên đất.

-Xử lý các trường hợp thu hồi đất không bồi thường đất nhưng liên quan đến tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tài sản đầu tư trên đất.

-Việc quản lý quỹ đất sau khi thu hồi. Trong công tác quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai còn phải

đánh giá việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Việc đánh giá ở đây cần tập trung vào một số nội dung chính sau:

-Đánh giá thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất có thực hiện đúng với quy định trong pháp luật đất đai không?

Đánh giá trình tự, thủ tục, hình thức thực hiện giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất có đúng với quy định của pháp luật đất đai không? -Đánh giá đối tượng được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, gia hạn sử dụng có đúng với quy định của pháp luật đất đai không?

Đánh giá việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất có đúng quy định của pháp luật đất đai không?

Đánh giá việc bồi thường, hỗ trợ về giá trị của quyền sử dụng đất và tài sản trên đất khi Nhà nước thu hồi đất, việc quản lý quỹ đất sau khi thu hồi đất có đúng với quy định của pháp luật đất đai không?

3.6. ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, LẬP VÀ QUẢN LÝ HỒ SƠ ĐỊA CHÍNH, CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

3.6.1. Đăng ký quyền sử dụng đất

Theo Khoản 19, Điều 4, Luật Đất đai 2003 *"Đăng ký quyền sử dụng đất là việc ghi nhận quyền sử dụng đất hợp pháp đối với một thửa đất xác định vào hồ sơ địa chính nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất."*

"Đăng ký quyền sử dụng đất" không phải là nội dung mới đưa vào Luật Đất đai 2003 mà nó đã được đề cập đến trong công tác quản lý nhà nước về đất đai từ năm 1980 trong Quyết định số 201/CP của Hội đồng Chính phủ. Trải qua Luật Đất đai 1987 đến Luật Đất đai 1993 nội dung này vẫn được quy định trong công tác quản lý nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, ở giai đoạn này chưa quy định cụ thể việc đăng ký quyền sử dụng đất là nghĩa vụ của người sử dụng đất nên người sử dụng đất hợp pháp, có đủ các loại giấy tờ để chứng minh quyền sử dụng đất của họ là hợp pháp nhưng chưa đăng ký quyền sử dụng để xin cấp giấy chứng nhận cũng không sao. Vì vậy, trong thực tế những trường hợp như thế không hiếm, đã gây khó khăn trong công tác quản lý đất đai đối với các cơ quan nhà nước. Luật Đất đai 2003 đã đưa việc đăng ký quyền sử dụng đất vào thành một nghĩa vụ của người sử dụng đất. Từ đây, mặc dù người sử dụng đất hợp pháp nhưng vẫn phải thực hiện nghĩa vụ của mình đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền là đăng ký quyền sử dụng đất.

Trong quá trình sử dụng luôn có sự biến động về chủ sử dụng, loại hạng đất và diện tích. Đăng ký sử dụng đất là một biện pháp của Nhà nước nhằm theo dõi tình hình sử dụng và biến động thường xuyên của nó.

Như vậy, sau khi đăng ký quyền sử dụng, đất đai được công nhận sử dụng một cách hợp pháp là điều kiện để được xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng.

Đối với các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn có trách nhiệm tổ chức cho người sử dụng đăng ký quyền sử dụng đất; đồng thời, Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn phải đăng ký cả phần đất còn chưa sử dụng vào sổ địa chính Nhà nước.

Đăng ký đất đai gồm hai loại là đăng ký lần đầu và đăng ký biến động. Đăng ký lần đầu là hình thức đăng ký đất đai đối với những người đang sử dụng đất mà chưa đăng ký lần nào với chính quyền địa phương. Đăng ký biến động là hình thức đăng ký đất đai đối với người sử dụng đất đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng trong quá trình sử dụng có sự thay đổi.

Pháp luật đất đai quy định những trường hợp sau khi sử dụng đất phải đăng ký quyền sử dụng đất:

Người đang sử dụng đất mà thửa đất đó chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất gồm cả người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất ở giai đoạn trước khi thực hiện Luật Đất đai 2003.

Người sử dụng đất thực hiện quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai.

Người nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc khi Nhà nước thu hồi một phần đất.

Người sử dụng đất đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép đổi tên, chuyển mục đích sử dụng đất, thay đổi thời hạn sử dụng đất hoặc có thay đổi đường ranh giới thửa đất dẫn đến thay đổi về hình dạng, kích thước, diện tích thửa đất.

Người được sử dụng đất theo bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành.

Người sử dụng chuyển từ hình thức thuê đất sang hình thức Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, khi có thay đổi về những hạn chế quyền của người sử dụng đất. Như vậy, theo quy định của pháp luật đất đai hiện nay tất cả những người sử dụng đất mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đều phải đăng ký đất đai, trừ trường hợp người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Bởi vì, khác với giai đoạn trước khi thực hiện Luật Đất đai 2003, theo quy định của các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003, những trường hợp được Nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất thì khi quyết định giao đất, cho thuê đất là Nhà nước đã làm ngay thủ tục đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận quyền sử

dụng cho những người đó.

Các trường hợp sử dụng đất mà không phải là cá nhân thì khi đăng ký quyền sử dụng đất phải có người đại diện và chịu trách nhiệm theo quy định sau:

-Người đứng đầu của tổ chức, tổ chức nước ngoài là người chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất của tổ chức mình.

-Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất nông nghiệp vào mục đích công ích; đất phi nông nghiệp đã giao cho ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn để sử dụng vào mục đích xây dựng trụ sở ủy ban nhân dân và các công trình công cộng phục vụ hoạt động văn hóa, giáo dục, y tế, thể dục, thể thao, vui chơi, giải trí, chợ, nghĩa trang, nghĩa địa và các công trình công cộng khác của địa phương.

Người đại diện cho cộng đồng dân cư là người chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất đã giao cho cộng đồng dân cư.

Người đứng đầu cơ sở tôn giáo là người chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất đã giao cho cơ sở tôn giáo.

-Chủ hộ gia đình là người chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất của hộ gia đình.

- Cá nhân, người Việt Nam định cư nước ngoài, cá nhân nước ngoài chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất của mình.

-Người đại diện cho những người sử dụng đất có quyền sử dụng chung thửa đất là người chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc sử dụng đất đó.

Đối với đơn vị thuộc lực lượng vũ trang nhân dân sử dụng đất thì người chịu trách nhiệm đăng ký quyền sử dụng đất là Thủ trưởng đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân. Đồng thời, pháp luật đất đai cũng quy định những người chịu trách nhiệm đăng ký quyền sử dụng đất quy định trên đây được ủy quyền cho người khác đăng ký quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về dân sự.

3.6.2. Lập và quản lý hồ sơ địa chính

Lập và quản lý hồ sơ địa chính cũng không phải là nội dung mới có ở Luật Đất đai 2003. Hồ sơ tồn tại dưới các dạng khác nhau với mục đích để quản lý đất đai thì đã có từ lâu đời Tuy nhiên, mãi đến Luật Đất đai 1993 hồ sơ địa chính mới được quy định gồm 4 loại tài liệu như hiện nay.

Hồ sơ địa chính được lập chi tiết đến từng thửa đất theo đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn. Mỗi thửa đất phải có số hiệu riêng và không trùng với số hiệu của thửa đất khác trong phạm vi cả nước. Nội dung của hồ sơ địa chính phải đảm bảo tính thống nhất giữa bản đồ địa chính, sổ địa chính, sổ mục kê, sổ theo dõi biến động đất đai; thống nhất giữa bản gốc và bản sao; thống nhất giữa hồ sơ địa chính với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hiện trạng sử dụng đất. Nội dung của hồ sơ địa chính phải được thể hiện đầy đủ, chính xác, kịp thời, phải được chỉnh lý thường xuyên đối với các biến động theo quy định của pháp luật trong quá trình sử dụng đất.

Theo quy định của Luật đất đai *"Hồ sơ địa chính là hồ sơ phục vụ quản lý nhà nước đối với việc sử dụng đất"*. Hồ sơ địa chính gồm bản đồ địa chính, sổ địa chính, sổ mục kê đất đai và sổ theo dõi biến động đất đai. Nội dung hồ sơ địa chính bao gồm những thông tin sau:

Số hiệu, kích thước, hình thể, diện tích, vị trí;

Người sử dụng thửa đất;

-Nguồn gốc, mục đích, thời hạn sử dụng đất;

-Giá đất, tài sản gắn liền với đất, nghĩa vụ tài chính về đất đai đã thực hiện và chưa thực hiện;

-Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền và những hạn chế về quyền của người sử dụng đất;

-Biến động trong quá trình sử dụng đất và các thông tin khác có liên quan.

Việc lập và chỉnh lý hồ sơ địa chính được quy định như sau:

Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành quy phạm, tiêu chuẩn kỹ thuật, định mức kinh tế đối với việc lập hồ sơ địa chính trên giấy và hồ sơ địa chính dạng số; hướng dẫn việc lập chỉnh lý và quản lý hồ sơ địa chính trên giấy và hồ sơ địa chính dạng số; quy định tiến trình thay thế hệ thống hồ sơ địa chính trên giấy bằng hệ thống hồ sơ địa chính dạng số.

Sở Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm tổ chức việc lập hồ sơ địa chính Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm triển khai việc lập hồ sơ địa chính gốc và làm 2 bản sao từ bản gốc để gửi cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân cấp xã. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất được phép thuê dịch vụ tư vấn trong việc đo đạc địa chính, chỉnh lý tư liệu đo đạc và bản đồ, lập bản đồ địa chính, lập sổ mục kê đất đai; phải trực tiếp thực hiện việc lập sổ địa chính, sổ theo dõi biến động đất đai và chỉnh lý hồ sơ địa chính.

Trường hợp chưa lập bản đồ địa chính mà đang có các loại bản đồ, sơ đồ khác thì Sở Tài nguyên và Môi trường xem xét, quyết định việc sử dụng hoặc chỉnh lý trước khi đưa vào sử dụng để lập hồ sơ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hồ sơ địa chính phải được Sở Tài nguyên và Môi trường nghiệm thu, xác nhận bản đồ địa chính, sổ mục kê đất đai, sổ địa chính sau khi lập xong để đưa vào sử dụng. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm chỉnh lý, cập nhật hồ sơ địa chính gốc. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường và cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn

chịu trách nhiệm chỉnh lý, cập nhật bản sao hồ sơ địa chính. Việc chỉnh lý, cập nhật hồ sơ địa chính gốc được thực hiện dựa trên các căn cứ sau: hồ sơ đăng ký biến động về sử dụng đất lưu tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường; thông báo của Phòng Tài nguyên và Môi trường hoặc Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường đối với biến động về sử dụng đất. Việc chỉnh lý, cập nhật bản sao hồ sơ địa chính được thực hiện căn cứ vào nội dung Bản trích sao nội dung hồ sơ địa chính đã chỉnh lý, cập nhật do Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường gửi đến.

Việc quản lý hồ sơ địa chính được quy định như sau:

Hồ sơ địa chính được lập thành 1 bản gốc và 2 bản sao từ bản gốc; bản gốc được lưu tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, một bản sao được lưu tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường, một bản sao được lưu tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn. Bản gốc hồ sơ địa chính phải được chỉnh lý kịp thời khi có biến động về sử dụng đất, bản sao hồ sơ địa chính phải được chỉnh lý phù hợp với bản gốc hồ sơ địa chính. Hồ sơ địa chính được lưu giữ và quản lý dưới dạng tài liệu trên giấy và từng bước chuyển sang dạng số để quản lý trên máy tính.

Việc bảo quản hồ sơ địa chính và các tài liệu có liên quan đến hồ sơ địa chính được thực hiện theo quy định của pháp luật về lưu trữ quốc gia. Bảo quản vĩnh viễn đối với bản đồ địa chính, sổ địa chính, sổ mục kê đất đai, sổ theo dõi biến động đất đai bản lưu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hồ sơ xin đăng ký biến động về sử dụng đất.

Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân xã phường, thị trấn chịu trách nhiệm bảo đảm các điều kiện cho việc bảo quản hồ sơ địa chính và các tài liệu có liên quan đến hồ sơ địa chính. Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn chịu trách nhiệm thực hiện việc bảo quản hồ sơ địa chính và các tài liệu có liên quan đến hồ sơ địa chính theo đúng quy định của pháp luật về lưu trữ quốc gia.

Hàng năm, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm tổng hợp, cập nhật thường xuyên để báo cáo Sở Tài nguyên và Môi trường về kết quả lập, chỉnh lý, cập nhật hồ sơ địa chính và kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường theo định kỳ 6 tháng một lần về kết quả lập, chỉnh lý, cập nhật hồ sơ địa chính và kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở địa phương vào ngày 15 tháng 7 và ngày 15 tháng 1 năm sau.

Ngoài việc phục vụ cho công tác quản lý đất đai, hồ sơ địa chính còn cung cấp những loại thông tin liên quan đến đất đai như: tra cứu thông tin; trích lục

bản đồ địa chính đối với từng thửa đất; trích sao sổ địa chính, sổ mục kê đất đai đối với từng thửa đất hoặc từng chủ sử dụng đất; tổng hợp thông tin đất đai; sao thông tin hồ sơ địa chính vào thiết bị nhớ của máy tính.

3.6.3. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

3.6.3.1. Khái niệm về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất là một nội dung của công tác quản lý nhà nước về đất đai đã được đề cập đến từ Luật Đất đai 1987 nhưng sang giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993 mới được quan tâm nhiều. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau nên kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở còn rất thấp. Theo báo cáo ngày 10 tháng 4 năm 2003 của Bộ Tài nguyên và Môi trường tổng kết 10 năm thi hành Luật Đất đai 1993 [4] thì đến hết năm 2002 toàn quốc mới cấp được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho 92,7% số hộ gia đình và tổ chức sử dụng, tương ứng với 97,8% diện tích đất nông nghiệp; 35% tổng diện tích đất lâm nghiệp; 35% số hộ, ứng với 25% số diện tích đất ở tại đô thị.

Theo Khoản 20, Điều 4, Luật Đất đai 2003 *"Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là giấy chứng nhận do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp cho người sử dụng đất để bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất."*

Như vậy, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đai là chứng thư pháp lý xác nhận mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Quá trình tổ chức thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là quá trình xác lập căn cứ pháp lý đầy đủ để giải quyết mọi quan hệ về đất đai. Chúng ta cần phân biệt ý nghĩa pháp lý của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với quyết định giao đất. Quyết định giao đất là cơ sở làm phát sinh quyền sử dụng đất của người sử dụng; còn giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý thể hiện mối quan hệ hợp pháp giữa Nhà nước và người sử dụng đất.

Pháp luật đất đai quy định giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành và được cấp cho người sử dụng đất theo một mẫu thống nhất trong cả nước đối với mọi loại đất. Trường hợp có tài sản gắn liền với đất thì tài sản đó được ghi nhận trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; chủ sở hữu tài sản phải đăng ký quyền sở hữu tài sản theo quy định của pháp luật về đăng ký bất động sản.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo từng thửa đất gồm 2 bản, trong đó một bản cấp cho người sử dụng đất và một bản được lưu tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, trường hợp có nhiều thửa đất nông nghiệp liền kề nhau thuộc quyền sử dụng của cùng một người sử dụng đất mà người đó có yêu cầu thì được cấp một giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tất cả các thửa đất nông nghiệp liền kề đó mà không phải thực hiện thủ tục hợp các thửa đất đó thành một thửa (Điều 4, Bản quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, ban hành kèm theo Quyết định số 08/2006/QĐ-BTNMT ngày 21 tháng 7 năm 2006 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường - Sau đây gọi tắt là Bản quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, ban hành kèm theo Quyết định số 08/2006/QĐBTNMT).

3.6.3.2. Một số quy định chung về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Trường hợp quyền sử dụng đất là tài sản chung của vợ và chồng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng. Trường hợp thửa đất có nhiều cá nhân, hộ gia đình, tổ chức cùng sử dụng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho từng cá nhân, từng hộ gia đình, từng tổ chức đồng quyền sử dụng. Trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng chung của cộng đồng dân cư thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho cộng đồng dân cư và trao cho người đại diện hợp pháp của cộng đồng dân cư đó. Trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng chung của cơ sở tôn giáo thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho cơ sở tôn giáo và trao cho người có trách nhiệm cao nhất của cơ sở tôn giáo đó.

Trường hợp người sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị thì không phải đổi giấy chứng nhận đó sang giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai 2003. Khi chuyển quyền sử dụng đất thì người nhận quyền sử dụng đất đó được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai.

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là chứng thư pháp lý của người sử dụng đất, chỉ khi người sử dụng đất được cơ quan nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì mới có đầy đủ các quyền của người sử dụng đất đã được pháp luật đất đai quy định. Vì tính chất quan trọng về mặt pháp lý của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như vậy nên pháp luật đất đai đã quy định mọi tổ chức, cơ sở tôn giáo, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư sử dụng đất đều được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xem xét nếu đủ điều kiện sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Cụ thể, gồm các trường hợp sau: - Người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất trước ngày 1 tháng 7 năm 2004 mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trừ trường hợp thuê đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

Người được chuyển đổi, nhận chuyển nhượng, được thừa kế, nhận tặng cho quyền sử dụng đất; người nhận quyền sử dụng đất khi xử lý hợp đồng thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất để thu hồi nợ; tổ chức sử dụng đất là pháp nhân mới được hình thành do các bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Người được sử dụng đất theo bản án hoặc quyết định của toà án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án hoặc quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành.

Người trúng đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Người sử dụng đất trong khu công nghiệp, khu công nghệ cao và khu kinh tế (sau đây gọi chung là khu công nghiệp).

Người mua nhà ở gắn liền với đất ở; được Nhà nước thanh lý, hoá giá nhà ở gắn liền với đất ở.

-Những trường hợp khác đang sử dụng đất sẽ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, nếu đủ điều kiện sẽ được cấp giấy chứng nhận.

Nói cách khác, mọi người sử dụng đất đều được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trừ các trường hợp sau:

Đất do Nhà nước giao để quản lý, gồm: đất để xây dựng công trình đường giao thông, cầu, cống, vỉa hè, bến phà; hệ thống cấp nước, hệ thống thoát nước, hệ thống công trình thủy lợi, đê, đập; quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm; đất sử dụng vào mục đích công cộng giao cho ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý.

Đất có mặt nước của các sông lớn và đất có mặt nước chuyên dùng được giao cho các tổ chức quản lý.

Đất chưa sử dụng tại các đảo chưa có người (do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với việc quản lý).

Đất đã thu hồi theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền được giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất quản lý hoặc Ủy ban nhân dân quản lý.

Đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích do Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý sử dụng; đất lâm nghiệp được giao cho cộng đồng dân cư để bảo vệ, phát triển rừng.

Đất được giao cho tổ chức kinh tế quản lý để thực hiện các dự án đầu tư theo hình thức xây dựng - chuyển giao (BT).

Đất thuê hoặc thuê lại của người sử dụng mà không phải là đất thuê, thuê lại trong khu công nghiệp; đất nhận khoán trong các nông trường, lâm trường.

Đất đang sử dụng mà không đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai.

Trong quá trình sử dụng, đất đai luôn luôn có sự biến động; có thể là biến động về hình dạng thửa đất, có thể là biến động về mục đích sử dụng, có thể biến động về tên chủ sử dụng đất, có thể biến động về diện tích thửa đất, có thể biến động về thời hạn sử dụng đất... Những biến động này có thể xảy ra đối với cả thửa đất, có thể chỉ xảy ra đối với một phần thửa đất. Do đó, sau khi đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trong quá trình sử dụng nếu có biến động thì những biến động này phải được ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Có như vậy, khi đất đai đã có biến động mà người sử dụng đất thực hiện các giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất thì các đối tượng giao dịch và cơ quan quản lý nhà nước về đất đai mới dễ dàng nhận biết được điều này. Để đảm bảo việc này được thực hiện, pháp luật đất đai quy định trong quá trình sử dụng đất, những biến động sau đây phải được ghi nhận trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: - Những biến động khi người sử dụng đất thực hiện chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà hình thành pháp nhân mới đối với cả thửa đất; cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất (trừ trường hợp cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp) hoặc thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà không hình thành pháp nhân mới đối với cả thửa đất hoặc

một phần thửa đất.

Những biến động đối với cả thửa đất khi thực hiện kết quả hoà giải thành về tranh chấp đất đai được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền công nhận; thực hiện quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc chia tách hoặc sáp nhập tổ chức; thực hiện văn bản về việc chia tách hoặc sáp nhập tổ chức kinh tế phù hợp với pháp luật; thực hiện việc xử lý nợ theo thoả thuận trong hợp đồng thế chấp, bảo lãnh; thực hiện quyết định hành chính giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai; thực hiện bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án; thực hiện văn bản công nhận kết quả đấu giá quyền sử dụng đất phù hợp với pháp luật đối với cả thửa đất; thực hiện việc chia tách quyền sử dụng đất theo văn bản phù hợp với pháp luật đối với hộ gia đình hoặc nhóm người có quyền sử dụng đất chung.

Những biến động khi người sử dụng đất được phép đổi tên; giảm diện tích thửa đất do sạt lở tự nhiên; tăng hoặc giảm diện tích thửa đất do sai số khi đo đạc; có thay đổi thông tin về số hiệu, tên đơn vị hành chính nơi có thửa đất; chuyển mục đích sử dụng đất; có thay đổi thời hạn sử dụng đất; chuyển từ hình thức được Nhà nước cho thuê đất sang hình thức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; có thay đổi về những hạn chế quyền của người sử dụng đất; có thay đổi về nghĩa vụ tài chính mà người sử dụng đất phải thực hiện.

Tuy nhiên, trong quá trình sử dụng có những trường hợp biến động về đất đai mà pháp luật đất đai quy định phải cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; đó là những trường hợp sau:

-Tạo thửa đất mới do được Nhà nước giao đất, cho thuê đất; do hơn nhiều thửa đất thành một thửa; do chuyển quyền sử dụng một phần thửa đất, chuyển mục đích sử dụng một phần thửa đất, Nhà nước thu hồi một phần thửa đất, người sử dụng đất đề nghị tách thửa đất thành nhiều thửa mà pháp luật cho phép.

-Khi người sử dụng đất cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp.

-Ranh giới thửa đất bị thay đổi khi thực hiện kết quả hoà giải thành về tranh chấp đất đai được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền công nhận; thực hiện quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc chia tách hoặc sáp nhập tổ chức; thực hiện văn bản về việc chia tách hoặc sáp nhập tổ chức kinh tế phù hợp với pháp luật; thực hiện việc xử lý nợ theo thoả thuận trong hợp đồng thế chấp, bảo lãnh; thực hiện quyết định hành chính giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai; thực hiện bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án; thực hiện văn bản công nhận kết quả đấu giá quyền sử dụng đất phù hợp pháp luật; thực hiện việc chia tách quyền sử dụng đất theo văn bản phù hợp với pháp luật đối với hộ gia đình hoặc nhóm người có quyền sử dụng đất chung.

-Trường hợp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của người sử dụng đất bị, nhòe, rách, hư hỏng hoặc bị mất thì người sử dụng đất sẽ được cấp đổi hoặc cấp

lại.

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được quy định từ Luật Đất đai 1987. Đến khi thực hiện Luật Đất đai 2003 đã có rất nhiều người sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Vì vậy, Luật Đất đai 2003 quy định: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp theo quy định của Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993; giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở theo quy định tại Nghị định số 60/CP ngày 5 tháng 7 năm 1994 của Chính phủ về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị có giá trị pháp lý như giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo quy định của Luật Đất đai 2003 và được gọi chung là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Khi có biến động về sử dụng đất thuộc các trường hợp phải cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì cơ quan tài nguyên và môi trường trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có trách nhiệm thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp và làm thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới cho người sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai.

Ngoài ra, pháp luật đất đai cũng quy định trường hợp khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà người sử dụng đất được phép chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật thì phải ghi phần nghĩa vụ tài chính chưa thực hiện trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và trong hồ sơ địa chính.

Việc ghi tên người sử dụng đất trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng cần chú ý trong khi làm công tác quản lý nhà nước về đất đai nói chung và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nói riêng. Bởi lẽ, với từng đối tượng sử dụng đất khác nhau và từng trường hợp sử dụng đất cụ thể việc ghi tên trên giấy chứng nhận cũng khác nhau. Theo nguyên tắc chung thì tên người sử dụng ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là tên người đại diện hợp pháp của hộ gia đình, tập thể, tổ chức, hoặc pháp nhân (trừ cá nhân). Vấn đề này được pháp luật đất đai quy định như sau:

Đối với tổ chức, tổ chức nước ngoài sử dụng đất thì ghi tên tổ chức theo quyết định thành lập, giấy đăng ký kinh doanh, giấy phép đầu tư; đối với cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư sử dụng đất thì ghi tên cơ sở tôn giáo, cộng đồng dân cư đó; đối với cá nhân người Việt Nam định cư nước ngoài, cá nhân nước ngoài sử dụng đất thì ghi họ, tên cá nhân đó.

Đối với đơn vị vũ trang nhân dân sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh thì ghi tên người sử dụng đất theo quy định sau:

Các đơn vị trực tiếp sử dụng đất là người sử dụng đất đối với đất làm ga, cảng quân sự; đất làm các công trình công nghiệp, khoa học và công nghệ phục vụ trực tiếp cho quốc phòng, an ninh; đất làm kho tàng của lực lượng vũ trang nhân dân; đất làm trường bắn, thao trường, bãi thử vũ khí, bãi huỷ vũ khí; đất xây dựng nhà trường, bệnh viện, nhà an dưỡng của lực lượng vũ trang nhân dân; đất làm trại giam giữ, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng do Bộ Quốc phòng, Bộ Công an quản lý.

Bộ Chỉ huy quân sự tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Ban Chỉ huy

quân sự huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Công an huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Công an phường, thị trấn; Đoàn biên phòng là người sử dụng đất đối với đất xây dựng trụ sở.

Ngoài các trường hợp trên, đối với các trường hợp sử dụng đất vào mục đích quốc phòng, an ninh khác thì các đơn vị trực thuộc Bộ Quốc phòng, Bộ Công an mà trực tiếp quản lý các trường hợp này là người sử chủ sử dụng đất.

-Đối với hộ gia đình sử dụng đất ghi tên người sử dụng đất theo quy định sau: + Đối với hộ gia đình sử dụng đất nông nghiệp được. Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc quyền sử dụng đất là tài sản chung của cả vợ và chồng thì ghi cả họ, tên vợ và họ, tên chồng; trường hợp hộ gia đình đề nghị chỉ ghi họ, tên vợ hoặc họ, tên chồng thì phải có văn bản thoả thuận của vợ và chồng có chứng thực của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn.

Đối với hộ gia đình sử dụng đất là tài sản chung của cả hộ gia đình không thuộc trường hợp quy định trên thì ghi họ, tên chủ hộ.

Đối với hộ gia đình sử dụng đất mà vợ hoặc chồng là người nước ngoài hoặc người Việt Nam định cư nước ngoài không thuộc trường hợp được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất thì chỉ ghi họ, tên vợ hoặc họ, tên chồng là cá nhân trong nước.

Đối với hộ gia đình sử dụng đất mà vợ hoặc chồng là người Việt Nam định cư nước ngoài thuộc trường hợp được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất thì việc ghi tên trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thực hiện như với hộ gia đình người Việt Nam.

Đối với trường hợp nhiều người sử dụng đất có quyền sử dụng chung thửa đất thì ghi tên tất cả những người sử dụng đất đó, trừ trường hợp nhà chung cư.

Đối với trường hợp người sử dụng đất có tài sản gắn liền với đất là nhà ở, công trình kiến trúc khác, cây rừng, cây lâu năm gắn liền với đất thì nhà ở, công trình kiến trúc, cây rừng, cây lâu năm khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi nhận quyền sở hữu tài sản đó trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trường hợp đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh mà có công trình trên đất thì chỏ vẽ và thể hiện đường ranh giới thửa đất trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Đối với trường hợp đất để xây dựng nhà chung cư và công trình trực tiếp phục vụ nhà chung cư thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định sau:

Trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án xây dựng kinh doanh nhà chung cư thì cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho chủ đầu tư sử dụng đất.

Trường hợp toàn bộ nhà chung cư thuộc quyền sở hữu của một chủ sở hữu hoặc nhóm các chủ sở hữu thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp mới hoặc chỉnh lý để giao cho chủ sở hữu hoặc nhóm chủ sở hữu nhà chung cư đó.

Trường hợp chủ đầu tư hoặc chủ sở hữu nhà chung cư bán căn hộ của nhà chung cư thì người mua căn hộ của nhà chung cư được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với hình thức sử dụng đất là sử dụng chung; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp cho chủ đầu tư hoặc chủ sở hữu nhà chung cư được chỉnh lý cho phù hợp với hình thức sử dụng đất là sử dụng chung.

Đối với đất để xây dựng các công trình trực tiếp phục vụ nhà chung cư hoặc cho nhiều nhà chung cư thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp riêng cho chủ sở hữu công trình hoặc tổ chức quản lý công trình; trường hợp không có chủ sở hữu hoặc không có tổ chức quản lý công trình thì không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà giao đất đó cho Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất quản lý diện tích đất có công trình.

Đối với trường hợp đất để xây dựng nhà tập thể, đất sân, vườn và đất xây dựng công trình trực tiếp phục vụ sinh hoạt của người sống trong nhà tập thể thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định sau: Nhà tập thể thuộc sở hữu của tổ chức kinh tế để bố trí chỗ ở cho người lao động hoặc nhà tập thể của tổ chức hoạt động đào tạo nghiên cứu để bố trí chỗ ở cho học viên thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho tổ chức đó. Nhà công vụ của các cơ quan, tổ chức của Đảng và Nhà nước để bố trí chỗ ở cho cán bộ, công chức thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho cơ quan, tổ chức đó.

Chú ý, không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất sử dụng làm sân, vườn, nơi vui chơi công cộng hoặc các công trình công cộng khác phục vụ chung cho nhiều nhà chung cư, nhà tập thể, nhà công vụ mà được giao cho Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất quản lý.

Đối với nhà ở thuộc sở hữu chung của nhiều chủ sở hữu thì cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định sau: nếu các chủ sở hữu tự thỏa thuận phân chia toàn bộ diện tích đất thành từng thửa đất sử dụng riêng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp theo từng thửa đất đó; nếu các chủ sở hữu tự thỏa thuận phân chia phần diện tích đất sử dụng riêng và có phần diện tích sử dụng chung thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho từng chủ sở hữu nhà, trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi phần diện tích đất sử dụng chung và phần diện tích đất sử dụng riêng; nếu các chủ sở hữu không tự thỏa thuận phân chia diện tích đất sử dụng riêng thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho từng chủ sở hữu nhà; trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi diện tích đất là sử dụng chung.

Đối với đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng hoặc được Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ thì cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định sau: Đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh độc lập thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho tổ chức trực tiếp quản lý hoặc hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sở hữu di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh đó. Đất có di tích lịch sử - văn hoá của cộng đồng dân cư thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp cho cộng đồng dân cư. Đối với di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh là một khu vực rộng, có các loại đất khác xen kẽ thì không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho toàn bộ khu di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh mà cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho từng người sử dụng các loại đất trong khu vực.

Thông thường, mỗi thửa đất nằm trọn vẹn trong một đơn vị hành chính cụ thể.

Tuy nhiên, trong thực tế quản lý đất đai có thể gặp trường hợp một thửa đất thuộc nhiều đơn vị hành chính quản lý. Khi đó, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được pháp luật đất đai quy định như sau:

Đối với trường hợp thửa đất thuộc địa bàn nhiều xã phường, thị trấn (như khu công nghiệp, khu chế xuất, cụm công nghiệp) thì số hiệu thửa đất được ghi theo hệ thống số hiệu thửa đất của xã, phường, thị trấn có diện tích lớn nhất trong thửa đất đó. Tại Mục IV (Ghi chú) trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ghi diện tích đất của từng xã, phường, thị trấn có trong thửa đất đó.

Đối với trường hợp đất thuộc địa bàn nhiều huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (như khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu đô thị, đại học quốc gia, ga hoặc cảng giao thông, khu liên hợp sản xuất kinh doanh, doanh nghiệp sản xuất nông, lâm nghiệp) thì việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thực hiện như sau:

Trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư; của người Việt Nam định cư nước ngoài thuộc diện được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở thì Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) sẽ cấp giấy chứng nhận phần diện tích của thửa đất thuộc địa giới hành chính của mình quản lý.

Trường hợp thửa đất thuộc quyền sử dụng của tổ chức, cơ sở tôn giáo, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài và người Việt Nam định cư nước ngoài thực hiện dự án đầu tư thì Ủy ban nhân dân có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) sẽ cấp giấy chứng nhận phần diện tích của thửa đất thuộc địa giới hành chính của mình quản lý.

3.6.3.3. Thẩm quyền cấp, thu hồi và đình chính giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Trong quá trình quản lý đất đai, để xác lập mối quan hệ hợp pháp giữa người sử dụng đất với Nhà nước, cơ quan nhà nước phải cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng. Pháp luật đất đai quy định cụ thể thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như sau:

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo, tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư nước ngoài trừ trường hợp được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở.

Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư nước ngoài mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở.

Từ khi thực hiện Luật Đất đai 2003, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với một số trường hợp cụ thể có thể được uỷ quyền cho cơ quan chuyên môn ở tỉnh thực hiện thay. Cụ thể, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương uỷ quyền cho Sở Tài nguyên và Môi trường thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài trong các trường hợp sau: Người sử dụng đất đã có quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; có quyết định giao lại đất hoặc hợp đồng thuê đất của Ban quản lý khu công nghệ cao, Ban quản lý khu kinh tế; có văn bản công nhận kết quả đấu giá quyền sử dụng đất phù hợp với pháp luật; có kết quả hoà giải tranh chấp đất đai được Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương công nhận; có quyết định của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền về việc chia tách hoặc sáp nhập tổ chức; có văn bản về việc chia tách hoặc sáp nhập tổ chức kinh tế phù hợp với pháp luật; có thoả thuận về xử lý quyền sử dụng đất đã thế chấp, bảo lãnh để thu hồi nợ theo quy định của pháp luật; có quyết định hành chính về giải quyết tranh chấp đất đai, khiếu nại, tố cáo về đất đai, có bản án hoặc

quyết định của Toà án nhân dân, quyết định của cơ quan thi hành án đã được thi hành.

Người sử dụng đất thực hiện đăng ký biến động về sử dụng đất khi hợp thửa, tách thửa mà thửa đất trước khi hợp thửa, tách thửa đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Người sử dụng đất được cấp đổi hoặc cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi giấy chứng nhận quyền sử dụng của người sử dụng bịố, nhoe, rách, hư hỏng hoặc bị mất.

Cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với các loại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp theo pháp luật về đất đai trước ngày 1 tháng 7 năm 2004, gồm: giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp theo quy định của Luật Đất đai 1987, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp theo quy định của Luật Đất đai 1993, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất ở theo quy định của tại Nghị định số 60/CP ngày 5 tháng 7 năm 1994 của Chính phủ về sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị .

Để xử lý những trường hợp sai sót trong cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, pháp luật đất đai quy định khi phát hiện nội dung ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có sai sót thì Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm đính chính đối với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cấp; Phòng Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm đính chính đối với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp.

Trong quá trình quản lý đất đai, có nhiều trường hợp phải thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như các trường hợp Nhà nước thu hồi đất, cấp đổi giấy chứng nhận, những trường hợp phải cấp mới do có biến động về đất đai... Thẩm quyền thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được quy định như sau: Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thuộc thẩm quyền cấp giấy của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Phòng Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thuộc thẩm quyền cấp giấy của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Khi phải chỉnh lý biến động trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì thẩm quyền chỉnh lý được quy định như sau:

Khi người sử dụng đất thực hiện chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà hình thành pháp nhân mới đối với cả thửa đất; cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất (trừ trường hợp cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp) hoặc thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất hoặc góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà không hình thành pháp nhân mới đối với cả thửa đất hoặc một phần thửa đất thì thẩm quyền chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thuộc: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường nếu sau chỉnh lý biến động người sử dụng đất là tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài; Văn phòng đăng ký quyền

sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường nếu sau chỉnh lý biến động người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư nước ngoài được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở.

Những trường hợp biến động quyền sử dụng đất phải chỉnh lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà không thuộc các trường hợp trên thì thẩm quyền chỉnh lý thuộc: Sở Tài nguyên và Môi trường với người sử dụng đất là tổ chức, cơ sở tôn giáo, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư nước ngoài không thuộc trường hợp được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở; Phòng Tài nguyên và Môi trường với người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư nước ngoài thuộc trường hợp được mua nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở. Pháp luật đất đai quy định Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có trách nhiệm viết hoặc in nội dung giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm kiểm tra nội dung giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc viết.

3.6.3.4. Một số quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư

Hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư là các đối tượng sử dụng đất được Luật đất đai quy định thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Việc cấp giấy chứng nhận cho các đối tượng này được chia thành hai nhóm là:

Các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà không phải nộp tiền sử dụng đất:

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định, được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận không có tranh chấp và có một trong các loại giấy tờ sau:

+ *Những giấy tờ về quyền sử dụng đất đai trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 do cơ quan có thẩm quyền cấp trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà, Chính phủ Cách mạng lâm thời Cộng hoà miền Nam Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tạm thời được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp hoặc có tên trong sổ đăng ký ruộng đất, sổ địa chính.

Giấy tờ hợp pháp về thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc tài sản gắn liền với đất; giấy tờ giao nhà tình nghĩa gắn liền với đất.

Giấy tờ chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mua bán nhà ở gắn liền với đất ở trước ngày 15 tháng 10 năm 1993, nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đã sử dụng trước ngày 15 tháng 10 năm 1993.

Giấy tờ về thanh lý, hoá giá nhà ở gắn liền với đất ở theo quy định của pháp luật.

Giấy tờ do cơ quan có thẩm quyền thuộc chế độ cũ cấp cho người sử dụng đất.

-Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có một trong các loại giấy tờ trên đây mà trên giấy tờ đó ghi tên người khác, kèm theo giấy tờ về việc chuyển quyền sử dụng đất có chữ ký của các bên có liên quan, nhưng đến trước 30 tháng 6 năm 2004 chưa thực hiện thủ tục chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật, nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp.

-Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn ở miền núi, hải đảo, nay được Ủy ban nhân dân xã nơi có đất xác nhận là người đã sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp.

-Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ trên đây nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 15 tháng 10 năm 1993, nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch sử dụng đất.

Cộng đồng dân cư đang sử dụng đất có các công trình là đình, đền, miếu, am, từ đường, nhà thờ họ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi có đơn đề nghị xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng và không có tranh chấp. Các trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà phải xem xét đến nghĩa vụ tài chính với Nhà nước, nếu chưa hoàn thành nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước thì phải hoàn thành xong mới được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trừ trường hợp được cơ quan có thẩm quyền cho phép chậm thực hiện nghĩa vụ tài chính, bao gồm:

-Hộ gia đình, cá nhân được sử dụng đất theo bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đã được thi hành.

-Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ quy định được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà không phải nộp tiền sử dụng đất nhưng đất đã được sử dụng từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến ngày 30 tháng 6 năm 2004, nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch sử dụng đất

-Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho thuê đất từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến ngày 30 tháng 6 năm 2004 mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; trường hợp chưa thực hiện nghĩa vụ tài chính thì phải thực hiện theo quy định của pháp luật.

Theo quy định của pháp luật đất đai hiện hành, những trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất thì việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ được thực hiện ngay sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân hiện đang sử dụng đất mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sẽ được xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định như sau:

-Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà toàn bộ thửa đất hoặc một phần thửa đất có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50, Luật Đất đai 2003 mà không có tranh chấp thì diện tích đất có giấy tờ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trừ trường hợp đất thuộc khu vực phải thu hồi theo quy hoạch mà đã có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà toàn bộ thửa đất hoặc một phần thửa đất không có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50, Luật Đất đai 2003 thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với phần diện tích đất không có giấy tờ khi có đủ các điều kiện sau:

+ Đất không có tranh chấp.

+ Đất đã được sử dụng trước thời điểm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị hoặc quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn được xét duyệt; trường hợp đất được sử dụng sau thời điểm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị hoặc quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn được xét duyệt thì phải phù hợp với quy hoạch hoặc kế hoạch đó. Thời điểm sử dụng đất do Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất xác nhận.

+ *Trường hợp sử dụng đất từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến trước ngày 1 tháng 7 năm 2004* thì phải nộp tiền sử dụng đất bằng 50% giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định tại thời điểm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất mà trước đây Nhà nước đã có quyết định quản lý trong quá trình thực hiện chính sách đất đai của Nhà nước, nhưng trong thực tế Nhà nước chưa quản lý thì hộ gia đình, cá nhân đó được tiếp tục sử dụng, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

Khái niệm trang trại ở nước ta được đề cập đến từ giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1993. Tuy nhiên, quy định riêng về đất sử dụng cho kinh tế trang trại và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho loại đất này thì mãi đến Luật Đất đai 2003 mới đề cập đến và được quy định như sau:

Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn rà soát hiện trạng sử dụng đất và báo cáo Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh đối với đất sử dụng cho kinh tế trang trại mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo nội dung sau: - Hiện trạng sử dụng đất so với hồ sơ địa chính và quy hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt.

-Kết quả đầu tư sản xuất, kinh doanh và dịch vụ phục vụ trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối của trang trại.

-Diện tích đất được Nhà nước giao, cho thuê; nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho, nhận góp vốn của hộ gia đình, cá nhân khác; nhận khoán của tổ chức. Trên cơ sở báo cáo của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn và quy hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt, Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định xử lý, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng

đất theo quy định sau: - Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp cho kinh tế trang trại mà sử dụng đất không đúng mục đích; tự ý xây dựng nhà ở, công trình sử dụng vào mục đích kinh doanh phi nông nghiệp, các công trình kiến trúc khác thì phải tự khắc phục, tháo dỡ công trình để sử dụng đất đúng mục đích đã được xác định; trường hợp không tự khắc phục, tháo dỡ thì Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện biện pháp cưỡng chế hoặc thu hồi đất.

Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được Nhà nước giao đất mà đã sử dụng để làm kinh tế trang trại thì được tiếp tục sử dụng trong thời hạn còn lại đối với diện tích đất không vượt quá hạn mức; đối với diện tích đất vượt hạn mức quy định của pháp luật đất đai từ ngày 1 tháng 1 năm 1999 đến ngày 30 tháng 6 năm 2004 thì chuyển sang cho thuê, nếu chủ trang trại không thuê thì Nhà nước thu hồi.

Hộ gia đình, cá nhân không trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối được Nhà nước giao đất mà đã sử dụng để làm kinh tế trang trại thì phải chuyển sang thuê đất; thời hạn thuê đất là thời hạn còn lại của thời hạn giao đất.

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để làm kinh tế trang trại do được Nhà nước cho thuê đất hoặc do nhận khoán của tổ chức, nhận góp vốn của hộ gia đình, cá nhân khác thì được tiếp tục sử dụng theo hợp đồng đã ký kết.

Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất để làm kinh tế trang trại do nhận chuyển nhượng, nhận thừa kế, được tặng cho thì hiện tại chưa quy định về hạn mức.

Tất cả diện tích đất sử dụng để làm kinh tế trang trại quy định trên đây (trừ trường hợp nhận khoán của tổ chức) mà có xác nhận của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn là không có tranh chấp thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Ngoài ra, pháp luật đất đai còn quy định việc xác định diện tích đất ở của hộ gia đình, cá nhân trong trường hợp thừa đất có vườn, ao như sau:

-Diện tích đất ở là diện tích ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp;

Trường hợp đất ở có vườn, ao trong cùng thửa đất có nhà ở thuộc khu dân cư được sử dụng trước ngày 18 tháng 12 năm 1980 mà trong hồ sơ địa chính hoặc các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 có ghi nhận rõ ranh giới thửa đất ở (hoặc thổ cư) thì toàn bộ diện tích đất đó được xác định là đất ở.

Trường hợp ranh giới thửa đất chưa được xác định trong hồ sơ địa chính hoặc trên các giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 thì diện tích đất ở được xác định không quá 5 lần hạn mức diện tích giao đất ở của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định để giao đất cho hộ gia đình, cá nhân nhưng tổng diện tích không vượt quá diện tích đất mà hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng; phần diện tích đất còn lại sau khi đã xác định thửa đất ở thì được xác định theo hiện trạng sử dụng đất.

Đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao được hình thành từ ngày 18 tháng 12 năm 1980 đến ngày 30 tháng 6 năm 2004 và người đang sử dụng có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 mà trong giấy tờ đó ghi rõ diện tích đất ở thì diện tích đất có vườn, ao được xác định theo giấy tờ đó.

Đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao được hình thành từ ngày 18 tháng 12 năm 1980 đến ngày 30 tháng 6 năm 2004 và người đang sử dụng có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 mà trong giấy tờ đó không ghi rõ diện tích đất ở thì diện tích đất có vườn, ao được xác định như sau:

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào điều kiện, tập quán tại địa phương quy định hạn mức công nhận đất ở theo số lượng nhân khẩu trong hộ gia đình.

Trường hợp diện tích thửa đất lớn hơn hạn mức công nhận đất ở tại địa phương thì diện tích đất ở được xác định bằng hạn mức công nhận đất ở tại địa phương.

Trường hợp diện tích thửa đất nhỏ hơn hạn mức công nhận đất ở tại địa phương thì diện tích đất ở được xác định là toàn bộ diện tích thửa đất.

3.6.3.5. Một số quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức, cơ sở tôn giáo

Tổ chức, cơ sở tôn giáo là nhóm đối tượng sử dụng đất có số lượng ít nhưng diện tích của một chủ sử dụng thường lớn: có khi lên đến hàng nghìn hecta. Tuy quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã có từ giai đoạn thực hiện Luật Đất đai 1987 nhưng vì đất của tổ chức sử dụng là đất của tập thể nên còn ít tổ chức quan tâm đến việc này. Đến nay, khi thực hiện Luật Đất đai 2003 vì nhiều lý do khác nhau, có rất nhiều tổ chức sử dụng đất đăng ký xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng. Pháp luật đất đai hiện hành quy định việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức đang sử dụng đất như sau:

-Tổ chức đang sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với phần diện tích đất sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả.

-Phần diện tích đất mà tổ chức đang sử dụng nhưng không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được giải quyết như sau: Nhà nước thu hồi phần diện tích đất không sử dụng, sử dụng không đúng mục đích, sử dụng không hiệu quả. Tổ chức phải bàn giao phần diện tích đã sử dụng làm đất ở cho Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh để quản lý; trường hợp doanh nghiệp Nhà nước sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối đã được Nhà nước giao đất mà doanh nghiệp đó cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng một phần quỹ đất làm đất ở thì phải bố trí lại diện tích đất ở thành khu dân cư trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất xét duyệt trước khi bàn giao cho địa phương quản lý.

-Đối với tổ chức kinh tế lựa chọn hình thức thuê đất cơ quan quản lý đất đai của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương làm thủ tục ký hợp đồng thuê đất trước khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Các loại tổ chức sử dụng đất khác nhau thì pháp luật đất đai cũng quy định việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khác nhau.

Các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước đang sử dụng đất nông nghiệp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định sau:

Các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước tự rà soát, kế khai việc sử dụng đất và báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất và cơ quan cấp trên là Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tổng công ty nhà nước.

Tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước có trách nhiệm lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết căn cứ vào kết quả rà soát hiện trạng sử dụng đất; đề án sắp xếp, đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước theo quy định của Chính phủ; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương đã được xét duyệt; quy hoạch phát triển ngành. Nội dung quy hoạch sử dụng đất chi tiết phải xác định rõ diện tích từng loại đất được giữ lại sử dụng, phương án sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất, diện tích đất bàn giao cho địa phương.

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt quy hoạch sử dụng đất chi tiết của tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước sử dụng đất tại địa phương rồi quyết định giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật về đất đai đối với diện tích đất mà tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước được giữ lại sử dụng. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm chỉ đạo thực hiện việc xác định cụ thể ranh giới, mốc giới sử dụng đất, đo đạc, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước sử dụng đất.

Đối với đất xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định sau: Các tổ chức đang sử dụng đất đã được Nhà nước giao để xây dựng trụ sở cơ quan, xây dựng công trình sự nghiệp mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải tự rà soát, kê khai việc sử dụng đất và báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất và cơ quan cấp trên trực tiếp. Trên cơ sở báo cáo của tổ chức, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất kiểm tra thực tế sử dụng đất và quyết định xử lý, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với từng trường hợp cụ thể theo quy định sau:

Diện tích đất đã được Nhà nước giao mà nay đang sử dụng đúng mục đích thì được tiếp tục sử dụng và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Diện tích đất không sử dụng, sử dụng không đúng mục đích, diện tích đất do thiếu trách nhiệm để bị lấn, bị chiếm, thất thoát; diện tích đất đã cho các tổ chức khác, hộ gia đình, cá nhân thuê hoặc mượn sử dụng; diện tích đất đã liên doanh, liên kết trái pháp luật thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thu hồi.

-Đất ở được bàn giao cho Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh nơi có đất quản lý; trường hợp người sử dụng đất ở phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định về thu tiền sử dụng đất.

-Diện tích đất đã lấn, chiếm; bị lấn, bị chiếm; đang có tranh chấp thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết dứt điểm để xác định người sử dụng đất.

Đối với đất do doanh nghiệp đang sử dụng làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh; do hợp tác xã đang sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định sau: Doanh nghiệp đang sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh hoặc hợp tác xã đang sử dụng đất mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải tự rà soát, kê khai việc sử dụng đất và báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất. Trên cơ sở báo cáo của doanh nghiệp hoặc của hợp tác xã, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất kiểm tra thực tế và quyết định xử lý, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với từng trường hợp cụ thể theo quy định sau:

Diện tích đất do doanh nghiệp đang sử dụng đã được Nhà nước cho thuê, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng hợp pháp từ người khác hoặc được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất mà liền đã trả cho việc nhận chuyển nhượng hoặc tiền sử dụng đất đã nộp cho Nhà nước không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước đang sử dụng đúng mục đích thì được tiếp tục sử dụng và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Diện tích đất do hợp tác xã đang sử dụng đã được Nhà nước cho thuê, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng hợp pháp từ người khác hoặc được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất mà tiền đã trả cho việc nhận chuyển nhượng hoặc tiền sử dụng đất đã nộp cho Nhà nước không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, đất do xã viên góp vào hợp tác xã đang sử dụng đúng mục đích thì được tiếp tục sử dụng và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Diện tích đất do doanh nghiệp đang sử dụng đã được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng hợp pháp từ người khác hoặc được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất mà tiền đã trả cho việc nhận chuyển nhượng hoặc tiền sử dụng đất đã nộp cho Nhà nước có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước đang sử dụng đúng mục đích nhưng chưa chuyển sang thuê đất thì phải chuyển sang thuê đất; trường hợp lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất thì phải nộp tiền sử dụng đất. Với diện tích này doanh nghiệp phải lập phương án sản xuất, kinh doanh trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xét duyệt; mục đích sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất phải được xác định trong phương án sản xuất, kinh doanh. Sau khi phương án sản xuất, kinh doanh được xét duyệt thì doanh nghiệp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Diện tích đất do hợp tác xã đang sử dụng đã được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng hợp pháp từ người khác hoặc được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất và tiền đã trả cho việc nhận chuyển nhượng hoặc tiền sử dụng đất đã nộp cho Nhà nước có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, đang sử dụng đúng mục đích nhưng chưa chuyển sang thuê đất thì phải chuyển sang thuê đất; trường hợp lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất thì phải nộp tiền sử

dụng đất Với diện tích này hợp tác xã phải lập phương án sử dụng đất gửi Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định về mục đích sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đối với diện tích đất của hợp tác xã nông nghiệp xây dựng trụ sở, nhà kho, sân phơi, xây dựng các cơ sở dịch vụ trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối thì được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất.

Diện tích đất của doanh nghiệp hoặc của hợp tác xã không sử dụng, sử dụng không đúng mục đích, diện tích đất do thiếu trách nhiệm để bị lấn, bị chiếm, thất thoát; diện tích đất đã cho tổ chức khác, cá nhân thuê hoặc mượn sử dụng, liên doanh liên kết trái pháp luật thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thu hồi; - Diện tích đất ở được bàn giao cho Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh để quản lý; trường hợp đất ở phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì người sử dụng đất ở được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định về thu tiền sử dụng đất.

-Diện tích đất đã lấn, chiếm; bị lấn, bị chiếm; đang có tranh chấp thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết dứt điểm để xác định người sử dụng đất.

Đối với đất do cơ sở tôn giáo đang sử dụng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định sau: Cơ sở tôn giáo đang sử dụng đất có chùa, nhà thờ, thánh thất, thánh đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và các cơ sở khác của tôn giáo được Nhà nước cho phép hoạt động mà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải tự rà soát, kê khai việc sử dụng đất và báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Bản kê khai phải thể hiện tổng diện tích đất đang sử dụng và ranh giới thửa đất theo hiện trạng sử dụng. Đồng thời, bản kê khai còn phải thể hiện diện tích đất mà cơ sở tôn giáo đã cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân mượn, ở nhờ, thuê; đã mượn, đã nhận tặng cho của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; đã bị người khác lấn, chiếm; được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao để mở rộng cơ sở tôn giáo; tự mở rộng mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có đất kiểm tra thực tế, xác định ranh giới cụ thể của thửa đất và quyết định xử lý theo quy định sau:

Diện tích đất mà tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đã sử dụng ổn định trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 thì căn cứ vào nhu cầu sử dụng đất của cơ sở tôn giáo và tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đó để giải quyết nhằm bảo đảm quyền lợi về sử dụng đất của các bên phù hợp với thực tế.

-Diện tích đất mà tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đã sử dụng từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến ngày 30 tháng 6 năm 2004 thì quyền sử dụng đất là tài sản cơ sở tôn giáo cho mượn, cho thuê đất; nhà xưởng sản xuất, kinh doanh gắn liền với đất là tài sản của cơ sở tôn giáo cho mượn, cho thuê nhà xưởng với điều kiện cơ sở tôn giáo cho mượn, cho thuê đất phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các

Khoản 1, 2 và 5, Điều 50, Luật Đất đai 2003 và có văn bản thoả thuận về việc mượn đất, thuê đất.

-Diện tích đất tự mở rộng cơ sở tôn giáo mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép; bị lấn, bị chiếm; đang có tranh chấp thì Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết dứt điểm để xác định người sử dụng đất.

Diện tích đất của cơ sở tôn giáo sau khi đã xử lý sẽ được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi cơ sở tôn giáo đó được Nhà nước cho phép hoạt động; có đề nghị bằng văn bản của tổ chức tôn giáo có cơ sở tôn giáo đó; có xác nhận của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất về nhu cầu sử dụng đất của cơ sở tôn giáo đó.

3.6.3.6. Quản lý việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Quản lý việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trước hết được pháp luật đất đai quy định bằng việc quản lý cấp phát phôi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như sau:

Vụ Đăng ký và Thống kê đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm quản lý việc phát hành giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đơn vị thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường có chức năng phát hành giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chịu trách nhiệm tổ chức việc in giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo đúng mẫu ban hành theo quy định này; quản lý giấy chứng nhận sau khi in; thực hiện việc phát hành giấy chứng nhận cho cơ quan tài nguyên và môi trường các địa phương.

-Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm quản lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã phát hành cho địa phương; lập sổ theo dõi việc nhận và cấp phát giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc và các Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện.

-Phòng Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm quản lý giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã phát hành về địa phương; theo dõi và báo cáo Sở Tài nguyên và Môi trường về số lượng giấy chứng nhận đã nhận, số lượng giấy chứng nhận đã sử dụng, số lượng giấy chứng nhận bị hư hỏng phải hủy trên địa bàn.

Quản lý hồ sơ địa chính, hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được pháp luật đất đai quy định như sau:

-Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm quản lý hồ sơ địa chính gốc; bản lưu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hồ sơ xin đăng ký biến động về sử dụng đất đối với tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư nước ngoài (trừ trường hợp mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất ở), tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài đã thu hồi trong các trường hợp thu hồi đất, tách thửa hoặc hợp thửa đất, cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; thông báo về nội dung đã chỉnh lý hoặc cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và các

giấy tờ kèm theo Thông báo đó do Phòng Tài nguyên và Môi trường hoặc Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường gửi đến để chỉnh lý, cập nhật hồ sơ địa chính gốc.

-Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm quản lý bản sao hồ sơ địa chính; bản lưu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hồ sơ xin đăng ký biến động về sử dụng đất đối với hộ gia đình, (cá nhân, người Việt Nam định cư nước ngoài được mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất ở, cộng đồng dân cư; giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư nước ngoài mua nhà ở gắn với quyền sử dụng đất ở, cộng đồng dân cư đã thu hồi trong các trường hợp thu hồi đất, tách thửa hoặc hợp thửa đất, cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; bản trích sao hồ sơ địa chính đã được chỉnh lý, cập nhật và các giấy tờ kèm theo do Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường gửi đến để chỉnh lý, cập nhật bản sao hồ sơ địa chính.

Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn chịu trách nhiệm quản lý bản sao hồ sơ địa chính; Bản trích sao hồ sơ địa chính đã được chỉnh lý, cập nhật và các giấy tờ kèm theo do Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường gửi đến để chỉnh lý, cập nhật bản sao hồ sơ địa chính.

Từ Luật Đất đai 1993 đến Luật Đất đai 2003 luôn quy định "Được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất" là một quyền của người sử dụng đất. Việc quản lý nhà nước về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đòi hỏi cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải nắm vững quy định trong Luật đất đai hiện hành và hiểu đúng "cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất" là một quyền của người sử dụng đất, tránh tình trạng từ xưa tới nay, người làm công tác quản lý hành chính về đất đai thường nghĩ là người sử dụng phải xin cấp giấy chứng nhận.

Đồng thời, quản lý nhà nước về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng đòi hỏi người làm công tác này phải nắm được các quy định trong pháp luật đất đai về những nội dung chính sau:

-Quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

-Thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Những trường hợp nào được cấp giấy chứng nhận mà không phải nộp tiền sử dụng đất, những trường hợp nào được cấp giấy chứng nhận mà phải nộp tiền sử dụng và phải nộp bao nhiêu phần trăm. Những trường hợp nào không đủ điều kiện để cấp giấy chứng nhận, những trường hợp nào không cấp giấy chứng nhận mà chỉ giao cho các chủ thể quản lý;

Những trường hợp nào được phép cấp đổi, cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

Những trường hợp nào phải đính chính, phải thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, ai là người có thẩm quyền đính chính, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; cách xác định các loại đất khi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Chỉnh lý biến động và thẩm quyền chỉnh lý biến động đối với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;

Trường hợp nào Ủy ban nhân dân được uỷ quyền cho cơ quan quản lý đất đai cùng cấp cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất;...

3.7. THỐNG KÊ, KIỂM KÊ ĐẤT ĐAI

3.7.1. Khái niệm, mục đích, nguyên tắc thống kê, kiểm kê đất đai

**** Khái niệm về thống kê, kiểm kê đất đai***

Thống kê, kiểm kê đất đai là việc làm thường kỳ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm nắm chắc về số lượng đất đai và diễn biến đất đai trong quá trình quản lý và sử dụng. Nội dung này là một trong những nội dung có từ lâu đời nhất của công tác quản lý nhà nước về đất đai. Bất kể xã hội nào, trong quản lý nhà nước về đất đai đều cần phải thống kê, kiểm kê đất đai.

Theo Khoản 21 và 22, Điều 4, Luật Đất đai 2003 thì:

-Thống kê đất đai là việc Nhà nước tổng hợp, đánh giá trên hồ sơ địa chính về hiện trạng sử dụng đất tại thời điểm thống kê và tình hình biến động đất đai giữa hai lần thống kê.

-Kiểm kê đất đai là việc Nhà nước tổng hợp, đánh giá trên hồ sơ địa chính và trên thực địa về hiện trạng sử dụng đất tại thời điểm kiểm kê và tình hình biến động đất đai giữa hai lần kiểm kê.

**** Mục đích của thống kê, kiểm kê đất đai***

Hoạt động thống kê, kiểm kê đất đai nhằm các mục đích sau:

-Đánh giá hiện trạng sử dụng đất và kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; làm căn cứ để lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất kỳ tiếp theo.

Xây dựng tài liệu điều tra cơ bản về tài nguyên đất phục vụ cho việc xác định nhu cầu sử dụng đất đáp ứng cho việc thực hiện chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước, của các ngành, các địa phương; thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của Nhà nước.

Đề xuất việc điều chỉnh chính sách, pháp luật, quy hoạch về đất đai.

-Công bố số liệu về đất đai trong niên giám thống kê quốc gia; phục vụ nhu cầu sử dụng dữ liệu về đất đai cho quản lý nhà nước, hoạt động kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, nghiên cứu khoa học, giáo dục -đào tạo và các nhu cầu khác của cộng đồng.

**** Nguyên tắc thực hiện thống kê, kiểm kê đất đai***

Việc thu thập số liệu trong thống kê đất đai được thực hiện trực tiếp từ hồ sơ địa chính trên địa bàn đơn vị hành chính cấp xã. Việc thu thập số liệu trong thống kê đất đai trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện, cấp tỉnh và cả nước được tổng hợp từ số liệu thu thập trong thống kê đất đai của các đơn vị hành chính trực thuộc. Việc thu thập số liệu trong thống kê đất đai trên địa bàn các vùng lãnh thổ được tổng hợp từ số liệu thu thập trong thống kê đất đai của các tỉnh thuộc vùng lãnh thổ đó.

Việc thu thập số liệu trong kiểm kê đất đai được thực hiện trực tiếp từ thực địa đối chiếu với hồ sơ địa chính trên địa bàn đơn vị hành chính cấp xã. Việc thu thập số liệu trong kiểm kê đất đai trên địa bàn đơn vị hành chính cấp huyện, cấp tỉnh và cả nước được tổng hợp từ số liệu thu thập trong kiểm kê đất đai của các đơn vị hành chính trực thuộc. Việc thu thập số liệu trong kiểm kê đất đai trên địa bàn các vùng lãnh thổ được tổng hợp từ số liệu thu thập trong kiểm kê đất đai của các tỉnh thuộc vùng lãnh thổ đó. Tổng diện tích các loại đất theo số liệu thống kê, kiểm kê đất đai phải bằng diện tích tự nhiên của đơn vị hành chính thực hiện thống kê, kiểm kê đất đai. Trường hợp diện tích tự nhiên theo số liệu thống kê, kiểm kê khác với diện tích tự nhiên đã công bố thì phải giải trình rõ nguyên nhân.

Số liệu thống kê đất đai phải phản ánh đầy đủ tình trạng sử dụng đất thể hiện trong hồ sơ địa chính; số liệu kiểm kê đất đai phải phản ánh đầy đủ hiện trạng sử dụng đất thực tế, diện tích đất đai không được tính trùng, không được bỏ sót trong số liệu thống kê, kiểm kê đất đai; số liệu đất đai thể hiện trên bản đồ hiện trạng sử dụng đất phải thống nhất với số liệu kiểm kê đất đai tại thời điểm kiểm kê.

Diện tích đất trong các biểu thống kê, kiểm kê đất đai được xác định theo mục đích hiện đang sử dụng có ghi nhận mục đích theo quy hoạch sử dụng đất; đối với các thửa đất đang sử dụng vào nhiều mục đích thì ghi theo mục đích sử dụng chính; diện tích đất trong các biểu thống kê, kiểm kê đất đai được xác định rõ diện tích thuộc khu đô thị và diện tích thuộc khu dân cư nông thôn.

3.7.2. Một số quy định về thống kê, kiểm kê đất đai

**** Quy định chung về thống kê, kiểm kê đất đai***

Pháp luật đất đai quy định về thống kê, kiểm kê như sau:

Đơn vị thống kê, kiểm kê đất đai là xã, phường, thị trấn. Việc thống kê đất đai được tiến hành mỗi năm một lần; việc kiểm kê đất đai được tiến hành 5 năm một lần; không thực hiện thống kê đất đai trong năm thực hiện kiểm kê đất đai.

Số liệu thống kê, kiểm kê đất đai được sử dụng vào các mục đích sau: đánh giá hiện trạng sử dụng đất, làm căn cứ để lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, làm cơ sở để kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; làm tài liệu điều tra cơ bản về tài nguyên đất phục vụ cho việc xây dựng chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước, của các ngành và các địa phương; công bố trong niên giám thống kê quốc gia; phục vụ nhu cầu sử dụng dữ liệu về đất đai trong nghiên cứu khoa học, đào tạo và các nhu cầu khác.

**** Trách nhiệm thực hiện việc thống kê, kiểm kê đất đai***

Luật Đất đai 2003 quy định Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức thực hiện việc thống kê, kiểm kê đất đai của địa phương; Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, xã, phường, thị trấn báo cáo kết quả thống kê, kiểm kê đất đai của địa phương lên Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương báo cáo kết quả thống kê, kiểm kê đất đai lên Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Tài nguyên và Môi trường tổng hợp báo cáo Chính phủ kết quả thống kê đất đai hàng năm, kết quả kiểm kê đất đai 5 năm của

cả nước; Chính phủ báo cáo Quốc hội kết quả kiểm kê đất đai 5 năm đồng thời với kế hoạch sử dụng đất 5 năm của cả nước.

**** Thời điểm bắt đầu và hoàn thành thống kê, kiểm kê đất đai***

Thời điểm bắt đầu thống kê đất đai hàng năm là ngày 1 tháng 1 năm sau; thời điểm bắt đầu kiểm kê đất đai là ngày 1 tháng 1 năm cuối của kỳ kế hoạch sử dụng đất. Thời điểm hoàn thành và nộp báo cáo số liệu thống kê đất đai: Ủy ban nhân dân xã phường, thị trấn hoàn thành và nộp báo cáo kết quả thống kê đất đai của địa phương lên ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp trước ngày 15 tháng 1 năm sau; Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoàn thành và nộp báo cáo kết quả thống kê đất đai của địa phương lên ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp trước ngày 31 tháng 1 năm sau; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoàn thành và nộp báo cáo kết quả thống kê đất đai của địa phương lên Bộ Tài nguyên và Môi trường trước ngày 15 tháng 2 năm sau; Bộ Tài nguyên và Môi trường hoàn thành và nộp báo cáo kết quả thống kê đất đai của cả nước lên Chính phủ trước ngày 15 tháng 3 năm sau. Thời điểm hoàn thành và nộp báo cáo số liệu kiểm kê đất đai: Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn hoàn thành và nộp báo cáo kết quả kiểm kê đất đai của địa phương lên ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp trước ngày 30 tháng 4; Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoàn thành và nộp báo cáo kết quả kiểm kê đất đai của địa phương lên ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp trước ngày 30 tháng 6; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoàn thành và nộp báo cáo kết quả kiểm

kê đất đai của địa phương lên Bộ Tài nguyên và Môi trường trước ngày 15 tháng 8; Bộ Tài nguyên và Môi trường hoàn thành và nộp báo cáo kết quả kiểm kê đất đai của cả nước lên Chính phủ trước ngày 31 tháng 10.

**** Nội dung thống kê, kiểm kê đất đai***

Thu thập số liệu về diện tích đất đai theo mục đích sử dụng và theo đối tượng sử dụng; số liệu về đối tượng sử dụng đất; số liệu về việc chuyển mục đích sử dụng đất trên địa bàn từng đơn vị hành chính.

Xử lý các số liệu thu thập được để có các số liệu tổng hợp, từ đó rút ra kết luận về cơ cấu sử dụng đất theo mục đích sử dụng và theo đối tượng sử dụng tại thời điểm thực hiện thống kê, kiểm kê; biến động diện tích của mục đích sử dụng đất và biến động của đối tượng sử dụng đất trong một số giai đoạn xác định giữa các kỳ thống kê, kiểm kê. Tập hợp các số liệu thống kê, kiểm kê bao gồm số liệu thu thập và số liệu tổng hợp để lưu trữ và cung cấp cho các nhu cầu sử dụng.

Lập báo cáo thống kê, kiểm kê đất đai bao gồm phương pháp thu thập số liệu thống kê, kiểm kê đất đai và phân tích chất lượng số liệu thu thập và số liệu tổng hợp; thuyết minh về kết quả thống kê, kiểm kê đất đai gồm phân tích hiện trạng sử dụng đất, biến động về sử dụng đất.

Cần chú ý là nội dung thống kê đất đai và kiểm kê đất đai đều là các công việc trên, chỉ khác là thống kê đất đai được thực hiện trên cơ sở thu thập số liệu từ hồ sơ địa chính còn kiểm kê đất đai được thực hiện trên cơ sở thu thập số liệu từ thực địa có đối chiếu với số liệu từ hồ sơ địa chính.

**** Lưu trữ, quản lý và cung cấp dữ liệu thống kê, kiểm kê đất đai***

Kết quả thống kê, kiểm kê đất đai của cấp xã được lưu tại Ủy ban nhân dân xã và Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường. Kết quả thống kê, kiểm kê đất đai in trên giấy của cấp huyện được lưu tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cùng cấp và Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường; kết quả thống kê, kiểm kê đất đai dạng số được lưu tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cùng cấp, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường và Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Kết quả thống kê, kiểm kê đất đai in trên giấy và dạng số của cấp tỉnh được lưu tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất cùng cấp và Bộ Tài nguyên và Môi trường. Kết quả thống kê, kiểm kê đất đai in trên giấy và dạng số của các vùng lãnh thổ và cả nước được lưu tại Bộ Tài nguyên và Môi trường.

việc quản lý và cung cấp dữ liệu thống kê, kiểm kê đất đai và bản đồ hiện trạng sử dụng đất được thực hiện như việc quản lý và cung cấp dữ liệu hồ sơ địa chính quy định tại mục 3.2.6.

3.8. QUẢN LÝ TÀI CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI

Đây là nội dung mới thứ hai trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đai ở Luật Đất đai 2003 so với Luật Đất đai 1993. Quản lý tài chính luôn là nội dung quan trọng trong công tác quản lý nhà nước về đất đai vì nó là quản lý các nguồn tài chính trực tiếp liên quan đến đất đai nhưng lúc đầu chỉ đơn thuần là quản lý thuế đất. Chính vì thế, trong lịch sử phát triển ở nước ta đã có lúc ngành quản lý đất đai nằm trong Bộ Tài chính. Đến khi Luật Đất đai 1993 quy định quyền sử dụng đất có giá trị, mọi hoạt động giao dịch về đất đai như: giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, thu thuế khi chuyển quyền sử dụng đất... đều dựa trên cơ sở giá trị của quyền sử dụng đất thì quản lý tài chính đất không chỉ đơn thuần là quản lý thuế đất mà là quản lý tất cả những gì thuộc lĩnh vực tài chính liên quan trực tiếp đến đất đai. Như vậy, nội dung này đã được đề cập đến từ lâu nhưng chưa nằm trong các văn bản quy phạm pháp luật về đất đai mà nằm trong các văn bản quy phạm pháp luật về tài chính. Đến nay, khi ban hành Luật Đất đai 2003, Nhà nước đưa vào hệ thống pháp luật đất đai những quy phạm pháp luật quy định về tài chính liên quan trực tiếp đến đất đai để quản lý. Vì vậy, quản lý tài chính về đất đai trở thành một trong các nội dung của công tác quản lý nhà nước về đất đai. Quản lý tài chính về đất đai bao gồm quản lý giá đất và quản lý các nguồn thu ngân sách từ đất đai.

3.8.1. Quản lý giá đất

**** Khái niệm giá đất và giá trị quyền sử dụng đất***

Giá đất và giá trị quyền sử dụng đất là khái niệm mới được sử dụng từ Luật Đất đai 1993. Tuy nhiên, đến Luật Đất đai 2003 hai khái niệm này mới được đưa vào quy định như sau:

Giá đất (thực chất là giá quyền sử dụng đất) là số tiền tính trên một đơn vị diện tích đất do Nhà nước quy định hoặc được hình thành trong giao dịch về

quyền sử dụng đất. Giá trị quyền sử dụng đất là giá trị bằng tiền của quyền sử dụng đất đối với một diện tích đất xác định trong thời hạn sử dụng đất xác định.

**** Mục đích của việc xác định giá đất***

Mục đích của việc xác định giá đất là sử dụng làm căn cứ để tính thuế đối với việc sử dụng đất và chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; tính tiền sử dụng đất và tiền thuê đất khi giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất; tính giá trị quyền sử dụng đất khi giao đất không thu tiền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân; xác định giá trị quyền sử dụng đất để tính vào giá trị tài sản của doanh nghiệp nhà nước khi doanh nghiệp cổ phần hóa, lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất; tính giá trị quyền sử dụng đất để thu lệ phí trước bạ khi chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; tính giá trị quyền sử dụng đất để bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế; tính tiền bồi thường đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước theo qui định của pháp luật.

**** Nguyên tắc định giá đất của Nhà nước***

Hiện nay, Chính phủ quy định khung giá chung cho từng loại đất trên toàn quốc và giao cho Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào đó để xây dựng khung giá chi tiết, cụ thể cho từng vùng trong địa phương mình cho phù hợp với từng diện tích cụ thể và từng năm. Việc xác định giá đất để xây dựng khung giá đất của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải căn cứ vào các nguyên tắc sau:

-Giá đất phải sát với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; khi có chênh lệch lớn so với giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường thì phải điều chỉnh cho phù hợp.

-Các thửa đất liền kề nhau, có điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, kết cấu hạ tầng như nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì mức giá như nhau.

-Đất tại khu vực giáp ranh giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, có điều kiện tự nhiên, kết cấu hạ tầng như nhau, có cùng mục đích sử dụng hiện tại, cùng mục đích sử dụng theo quy hoạch thì mức giá như nhau.

**** Phương pháp xác định giá đất và việc hình thành giá đất***

Việc xác định giá đất được thực hiện theo 2 phương pháp như sau: Phương pháp so sánh trực tiếp: là phương pháp xác định mức giá thông qua việc tiến hành phân tích các mức giá đất thực tế đã chuyển nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường của loại đất tương tự (về loại đất, diện tích đất, thửa đất, hạng đất, loại đô thị, loại đường phố và vị trí) để so sánh, xác định giá của thửa đất, loại đất cần định giá. Phương pháp này được áp dụng để định giá đất khi trên thị trường có các loại đất tương tự đã chuyển nhượng quyền sử dụng đất so sánh được với loại đất cần định giá. Giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất của loại đất tương tự sử dụng để phân

tích, so sánh với loại đất cần định giá phải là giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường. Phương pháp thu nhập: là phương pháp xác định mức giá tính bằng thương số giữa mức thu nhập thuần túy thu được hàng năm trên một đơn vị diện tích đất so với lãi suất tiền gửi tiết kiệm bình quân một năm (tính đến thời điểm xác định giá đất) của loại tiền gửi VND kỳ hạn 1 năm (12 tháng) tại Ngân hàng thương mại Nhà nước có mức lãi suất tiền gửi tiết kiệm cao nhất trên địa bàn. Phương pháp này chỉ áp dụng để định giá cho các loại đất

xác định được các khoản thu nhập mang lại từ đất. Căn cứ vào tình hình cụ thể về thị trường chuyển nhượng quyền sử dụng đất, hồ sơ về các loại đất số liệu đã thu thập, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lựa chọn phương pháp xác định giá cho phù hợp; trong trường hợp cần thiết có thể sử dụng kết hợp. cả 2 phương pháp xác định giá đất được quy định tại Nghị định số 188/2004/NĐ-CP để kiểm tra, so sánh, đối chiếu các mức giá ước tính để quyết định mức giá cụ thể. Luật Đất đai 2003 quy định giá đất được hình thành trong 3 trường hợp sau: Giá đất được hình thành do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định. Giá đất được hình thành do đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất. Trường hợp này, giá đất được hình thành phải không thấp hơn giá được quy định tại khung giá của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã công bố vào ngày 1 tháng 1 năm đó. Giá đất được hình thành do người sử dụng đất thỏa thuận về giá đất với những người có liên quan khi thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

**** Khung giá đất và điều chỉnh khung giá đất***

Hiện nay, Chính phủ đã ban hành khung giá chung trong toàn quốc tại Điều 6, Nghị định số 188/2004/NĐ-CP. Theo Điều này Chính phủ có quy định riêng khung giá cho từng loại đất nông nghiệp (trồng cây hàng năm, trồng cây lâu năm, rừng sản xuất, nuôi trồng thủy sản và làm muối) và riêng cho từng loại đất phi nông nghiệp (đất ở nông thôn, đất ở đô thị, đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp tại nông thôn và đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp tại đô thị). Căn cứ vào khung giá này, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định khung giá cụ thể cho từng vùng trong địa phương và công bố khung giá đó vào ngày 1 tháng 1 hàng năm.

Từ xưa tới nay, cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội giá đất cũng biến động nhiều, có giai đoạn tăng, có giai đoạn giảm. Vì vậy, pháp luật đất đai quy định khi giá chuyển nhượng quyền sử dụng đất phổ biến trên thị trường của một số hoặc tất cả các loại đất trong bảng khung giá đất có biến động liên tục kéo dài trong thời hạn 60 ngày trở lên, trên phạm vi rộng (nhiều tỉnh, thành phố), gây nên chênh lệch giá lớn: tăng từ 30% trở lên so với giá tối đa hoặc giảm từ 30% trở lên so với giá tối thiểu trong khung giá quy định tại Khoản 1, Điều 6, Nghị định số 188/2004/NĐ-CP thì Bộ Tài chính có trách nhiệm chủ trì xây dựng một số hoặc tất cả khung giá đất mới trình Chính phủ điều chỉnh cho phù hợp.

3.8.2. Quản lý các nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai

Điều 54, Luật đất đai 2003 quy định nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai bao gồm: tiền sử dụng đất trong các trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất từ đất được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất sang đất được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất, chuyển từ hình thức thuê đất sang hình thức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; tiền thuê đất đối với đất do Nhà nước cho thuê; thuế sử dụng đất; thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; tiền thu từ việc xử phạt vi phạm pháp luật về đất đai; tiền bồi thường cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai; phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai. Như vậy tiền thu ngân sách từ đất đai có nhiều khoản, nhưng có thể quy lại thành bốn loại sau:

*** Tiền sử dụng đất**

Khoản 25, Điều 4, Luật Đất đai 2003 quy định tiền sử dụng đất là số tiền mà người sử dụng đất phải trả trong trường hợp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất đối với một diện tích đất xác định. Nói cách khác tiền sử dụng đất là khoản tiền mà Nhà nước thu của người sử dụng đất khi được Nhà nước cho phép sử dụng đất mà thuộc các trường hợp phải nộp tiền sử dụng đất, tương đương với giá trị của quyền sử dụng đất mà Nhà nước quy định. Nó có thể dưới dạng tiền sử dụng khi được Nhà nước giao đất có thu tiền; có thể dưới dạng tiền chuyển mục đích sử dụng khi được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; có thể dưới dạng tiền sử dụng đất khi chuyển từ thuê đất sang giao đất có thu tiền; có thể dưới dạng hợp thức hoá để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; có thể dưới dạng tiền sử dụng đất đối với khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu kinh tế, và một dạng đặc biệt của tiền sử dụng đất là tiền thuê đất khi được Nhà nước cho thuê đất. Loại tiền này thu theo khung giá đất của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định và công bố vào ngày 1 tháng 1 hàng năm, dựa trên khung giá chung của Chính phủ quy định tại Nghị định số 188/2004/NĐ-CP.

Khi tính tiền sử dụng đất phải căn vào diện tích đất, giá đất và thời hạn sử dụng đất. Diện tích đất tính thu tiền sử dụng đất là diện tích đất được Nhà nước giao, được Nhà nước cho thuê, được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng, được chuyển từ hình thức thuê đất sang giao đất có thu tiền sử dụng đất, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Giá đất tính thu tiền sử dụng đất là giá đất theo mục đích sử dụng đất được giao tại thời điểm giao đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành theo quy định của Chính phủ; trong trường hợp đấu giá đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất là giá đất trúng đấu giá. Thời hạn sử dụng đất được xác định theo quyết định giao đất, quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, quyết định gia hạn sử dụng đất hoặc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

*** Tiền thuế từ đất**

Tiền thuế sử dụng đất: là khoản tiền mà cơ quan thuế của Nhà nước thu hàng năm nộp vào ngân sách Nhà nước để phục vụ cho bộ máy quản lý hành chính nhà nước về đất đai. Loại thuế này được tính theo lượng thóc

trên đơn vị diện tích đất (kg thóc/100m²). Tiền thuế chuyển quyền sử dụng đất: là khoản tiền mà cơ quan thuế của Nhà nước thu của người sử dụng đất khi được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển quyền sử dụng cho chủ khác sử dụng. Loại này thu theo phần trăm của giá trị quyền sử dụng đất và chỉ thu một lần khi xảy ra hoạt động chuyển quyền sử dụng đất. Hiện tại, Nhà nước đang thu thuế chuyển quyền là 4% với đất ở và 2% với đất nông nghiệp. Tiền thuế thu nhập từ việc chuyển quyền sử dụng đất: là khoản tiền mà Nhà nước thu của người chuyển quyền sử dụng đất khi do chuyển quyền sử dụng đất mà họ có được thu nhập cao. Loại thuế này có thể có hoặc không tùy theo giai đoạn lịch sử. Trước đây, ở giai đoạn năm 1994- 1997 đã có, nay đã bỏ và hiện tại lại đang dự thảo để ban hành.

*** *Tiền lệ phí đối với các công việc liên quan đến đất***

Lệ phí trước bạ: là khoản tiền mà cơ quan thuế thu của người được Nhà nước giao đất (gồm cả trường hợp đăng ký quyền sử dụng đất khi được hợp thức hoá quyền sử dụng đất) hoặc khi được phép nhận chuyển quyền sử dụng đất. Loại này hiện nay Nhà nước thu 1 % của giá trị quyền sử dụng đất và chỉ thu một lần khi xảy ra việc nhận chuyển quyền sử dụng đất.

Lệ phí địa chính: là khoản tiền mà Nhà nước thu khi cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thực hiện một trong các công việc về địa chính sau đây: cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (bao gồm cả cấp giấy hợp thức hoá quyền sử dụng đất); chứng nhận đăng ký biến động về đất đai, bao gồm chứng nhận thay đổi về chủ sử dụng đất, thay đổi về hình thể, diện tích thửa đất, thay đổi về mục đích sử dụng đất; trích lục hồ sơ địa chính, gồm trích lục bản đồ hoặc các văn bản cần thiết trong hồ sơ địa chính theo yêu cầu của người sử dụng đất.

Tất cả các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất không phân biệt đất đó có nguồn gốc từ đâu, khi được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giải quyết một trong những công việc về địa chính nêu trên đều phải nộp lệ phí địa chính. Mức thu lệ phí địa chính được quy định cho từng loại công việc, từng vùng đất.

*** *Tiền phạt đối với các hoạt động vi phạm pháp luật về đất đai***

Tiền phạt đối với các hoạt động vi phạm pháp luật về đất đai là khoản tiền mà Nhà nước thu của người vi phạm pháp luật trong khi quản lý hoặc sử dụng đất đai. Nó có thể là tiền thu từ việc xử phạt hành chính khi vi phạm pháp luật về đất đai hoặc tiền thu từ việc phải bồi thường cho Nhà nước khi gây thiệt hại trong quản lý và sử dụng đất đai. Để quản lý giá đất, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào nguyên tắc định giá đất, phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất do Chính phủ quy định, xây dựng giá đất cụ thể tại địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến trước khi quyết định.

Giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định công bố công khai vào ngày 1 tháng 1 hàng năm được sử dụng làm căn cứ để tính thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; tính tiền sử dụng đất khi giao đất, khi cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất, khi cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, khi hợp thức hoá quyền sử dụng đất; tính giá trị quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, tính lệ phí trước bạ, tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; tính tiền bồi thường đối với người có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước. Như vậy, để quản lý tốt về tài chính đất, các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai phải nắm chắc các quy định về các khoản thu, chi liên quan đến đất; trường hợp nào thu hoặc chi như thế nào? Nguyên tắc và điều kiện được bồi thường về đất và tài sản trên đất? Trường hợp nào được bồi thường? trường hợp nào được hỗ trợ? Nguyên tắc định giá đất, các phương pháp xác định giá đất và khung giá đất... Có như vậy mới có thể quản lý tốt các nguồn thu, các nguồn chi về đất và giá đất.

3.9. QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

3.9.1. Khái niệm và sự ra đời của thị trường quyền sử dụng đất

Quản lý thị trường quyền sử dụng đất là nội dung mới thứ ba trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đai ở Luật Đất đai 2003 so với Luật Đất đai 1993. Từ Luật Đất đai 1993, Nhà nước thừa nhận quyền sử dụng đất là một loại tài sản dân sự đặc biệt. Tính đặc biệt thể hiện tuy nó là tài sản nhưng có tính cố định về vị trí, còn các loại tài sản khác có thể di chuyển vị trí được. Chính vì vậy, giá trị sử dụng của đất đai phụ thuộc rất nhiều vào vị trí của nó. Được thừa nhận là một loại tài sản đặc biệt nên quyền sử dụng đất đai cũng có giá trị sử dụng như các loại tài sản dân sự khác và dĩ nhiên phải được trao đổi bằng vật ngang giá, đó là đồng tiền.

Bất động sản là những tài sản có đặc tính cố định, không di chuyển nguyên vẹn được từ nơi này sang nơi khác như: quyền sử dụng đất, nhà cửa, các công trình kiến trúc... Thị trường bất động sản thực chất là thị trường chuyển quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng các loại bất động sản. Đối với thị trường quyền sử dụng đất thực chất là thị trường chuyển quyền sử dụng đất, bao gồm các hình thức: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê hoặc cho thuê lại, thừa kế, cho tặng quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Từ Luật Đất đai 1993 tới trước khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực, quyền sử dụng đất thực chất đã tham gia thị trường bất động sản nhưng chưa chính thống vì luật pháp chưa cho phép. Từ ngày 1 tháng 7 năm 2004, khi Luật Đất đai 2003 chính thức có hiệu lực thì quyền sử dụng đất mới được tham gia thị trường bất động sản một cách chính thống và có sự quản lý của Nhà nước. Cũng từ đây, Nhà nước chính thức quản lý và tạo điều kiện về hành lang pháp lý cho thị trường quyền sử dụng đất được tham gia phát triển trong thị trường bất động sản.

3.9.2. Các trường hợp và điều kiện đất được tham gia thị trường bất động sản

Khi Nhà nước quy định quyền sử dụng đất được tham gia thị trường bất động sản như một loại tài sản dân sự khác tức là Nhà nước cũng phải quy định những điều kiện và những trường hợp cụ thể đất được tham gia loại thị trường này; có như vậy mới đảm bảo chặt chẽ về mặt hành lang pháp lý cho thị trường quyền sử dụng đất được tự do phát triển trong thị trường bất động sản theo quy định của pháp luật.

Điều kiện để quyền sử dụng đất được tham gia thị trường bất động sản là người sử dụng đất đó có đủ các điều kiện sau: có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; đất không có tranh chấp; quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án; trong thời hạn sử dụng đất. Các điều kiện trên cũng chính là các điều kiện để đất được tham gia chuyển quyền sử dụng bởi thực chất khi quyền sử dụng đất tham gia thị trường bất động sản cũng chính là quyền sử dụng đất đã tham gia vào một hình thức chuyển quyền cụ thể.

Khi đất đã đủ các điều kiện trên, với các trường hợp cụ thể sau, đất sẽ được tham gia thị trường bất động sản:

Đối với đất nông nghiệp: Đất sản xuất nông nghiệp, đất rừng sản xuất không phải là rừng tự nhiên, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối của hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng đất hoặc được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; đất nông nghiệp được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê đối với đối với tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài.

Đất ở được Nhà nước giao hoặc công nhận quyền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân để làm nhà ở; đất ở được Nhà nước giao cho tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư nước ngoài để đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở, đất ở được Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê đối với người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài để đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở.

-Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp, đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất hoặc được Nhà nước cho thuê trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê hoặc được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất đối với tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài.

-Đất thuê của Nhà nước trả tiền thuê đất hàng năm mà có tài sản gắn liền với đất như vườn cây, cơ sở hạ tầng hoặc công trình kiến trúc. Như vậy, pháp luật đất đai cho phép quyền sử dụng đất của tất cả

những người sử dụng, không kể trường hợp được Nhà nước giao đất hay được Nhà nước cho thuê đất hay được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất chỉ cần có một trong các quyền riêng của người sử dụng đất (chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất) thì được tham gia vào thị trường bất động sản, kể cả đất thuê mà trên đó có tài sản được pháp luật cho phép tham gia vào thị trường bất động sản.

3.9.3. Nội dung hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản

Nội dung hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản được quy định với từng đối tượng sử dụng đất như sau:

Hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất; được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thông qua đấu giá hoặc theo giá do Nhà nước quy định; chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; bán, cho thuê, tặng cho tài sản gắn liền với đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng tài sản gắn liền với đất.

Tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thông qua đấu giá hoặc theo giá do Nhà nước quy định; chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở, cơ sở sản xuất kinh doanh, kết cấu hạ tầng; bán, cho thuê, tặng cho tài sản gắn liền với đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng tài sản gắn liền với đất; được phép hoạt động các dịch vụ hỗ trợ thị trường bất động sản về đăng ký quyền sử dụng đất, đăng ký giao dịch bảo đảm, đo đạc lập bản đồ địa chính; cung cấp thông tin đất đai, giới thiệu địa điểm đầu tư; định giá và thẩm định giá đất, bất động sản; nhận thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất, bất động sản; tổ chức sàn giao dịch về quyền sử dụng đất, bất động sản; đấu giá quyền sử dụng đất, bất động sản, đấu thầu dự án có sử dụng đất; chứng khoán bất động sản.

Tổ chức sự nghiệp được phép hoạt động các dịch vụ hỗ trợ thị trường bất động sản về đăng ký quyền sử dụng đất, đăng ký giao dịch bảo đảm, đo đạc lập bản đồ địa chính; cung cấp thông tin đất đai, giới thiệu địa điểm đầu tư; định giá và thẩm định giá đất, bất động sản; nhận thế chấp, bảo lãnh bằng quyền sử dụng đất, bất động sản; tổ chức sàn giao dịch về quyền sử dụng đất, bất động sản; đấu giá quyền sử dụng đất, bất động sản, đấu thầu dự án có sử dụng đất; chứng khoán bất động sản.

Người Việt Nam định cư nước ngoài được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất cho thuê đất thông qua đấu giá hoặc theo giá do Nhà nước quy định; chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở, cơ sở sản xuất kinh doanh, kết cấu hạ tầng; bán, cho thuê, tặng cho, để thừa kế tài sản gắn liền với đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng tài sản gắn liền với đất. Riêng với người Việt Nam định cư nước ngoài thuộc trường hợp được mua nhà ở gắn liền

với đất ở thì có thêm nội dung được tặng cho, nhận thừa kế quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất.

Tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở, cơ sở sản xuất kinh doanh, kết cấu hạ tầng; bán, cho thuê, tặng cho tài sản gắn liền với đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng tài sản gắn liền với đất. Riêng cá nhân người nước ngoài có thêm nội dung để thừa kế tài sản gắn liền với đất.

Như vậy, hộ gia đình, cá nhân và tổ chức kinh tế là các đối tượng có nhiều nội dung hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản nhất.

3.9.4. Quy định về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất

Đấu giá là một hoạt động cụ thể của thị trường quyền sử dụng đất. Nó góp phần hình thành giá đất thực tế với nguyên tắc giá hình thành do đấu giá không được thấp hơn giá sàn (giá trong khung giá được Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định hàng năm). Vì vậy, khi pháp luật đất đai quy định đấu giá quyền sử dụng đất đã góp phần hình thành giá thực và tăng thu nhập cho ngân sách. Đối với việc sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng được thực hiện theo đấu giá quyền sử dụng đất tạo nguồn vốn bằng tiền để sử dụng trực tiếp cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng hoặc đấu thầu xây dựng công trình và đấu giá quyền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng công trình đó trong cùng một gói thầu.

Pháp luật đất đai quy định các trường hợp không được đấu giá quyền sử dụng đất, bao gồm:

Đất mà Luật Đất đai 2003 không cho phép chuyển quyền sử dụng, bao gồm: đất sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh thuộc lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư; đất sử dụng để xây dựng các công trình công cộng có mục đích kinh doanh; đất thực hiện chính sách nhà ở, đất ở đối với người có công với cách mạng, hộ gia đình nghèo, người có thu nhập thấp,, đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; đất của nhà máy, xí nghiệp phải di dời vào các cụm công nghiệp, khu công nghiệp theo quy hoạch; đất sử dụng để xây dựng nhà chung cư cho công nhân của các khu công nghiệp, ký túc xá sinh viên, nhà ở cho người phải di dời do thiên tai.

Đất của tổ chức kinh tế chuyển từ thuê đất sang giao đất có thu tiền sử dụng đất. Đất của người sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho

phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Đất đưa ra đấu giá mà không có người tham gia hoặc đấu giá không thành.

Như vậy, đấu giá quyền sử dụng đất được áp dụng với các trường hợp khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất hoặc khi thi hành án, thu hồi nợ có liên quan đến quyền sử dụng đất, trừ các trường hợp quy định trên.

3.9.5. Quản lý đất đai trong việc phát triển thị trường bất động sản

Bất kể một thị trường nào khi được hình thành cũng cần phải có những quy định về quản lý nó. Pháp luật đất đai quy định quyền sử dụng đất được tham gia thị trường bất động sản đồng thời cũng đòi hỏi phải có những quy định quản lý thị trường này. Điều 63, Luật Đất đai 2003 quy định Nhà nước quản lý đất đai trong việc phát triển thị trường bất động sản bằng việc tổ chức đăng ký hoạt động giao dịch về quyền sử dụng đất; tổ chức đăng ký hoạt động phát triển quỹ đất, đầu tư xây dựng kinh doanh bất động sản; tổ chức đăng ký hoạt động cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho thị trường bất động sản; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người tham gia giao dịch về quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản; thực hiện các biện pháp bình ổn giá đất, chống đầu cơ đất đai.

Mặt khác, quản lý thị trường quyền sử dụng đất là việc quản lý sản giao dịch về quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với quyền sử dụng đất trong các hoạt động như: giới thiệu người có nhu cầu chuyển quyền hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; giới thiệu người có nhu cầu thuê, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; giới thiệu địa điểm đầu tư, cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giá đất, tình trạng pháp lý của quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, các thông tin khác về đất đai và tài sản gắn liền với đất; tổ chức phiên giao dịch về quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất theo yêu cầu.

Quản lý thị trường quyền sử dụng đất còn phải quản lý dịch vụ cung cấp thông tin đất đai như thông tin về thửa đất, về quyền sử dụng đất, về tài sản gắn liền với đất và tình trạng thực hiện các quyền của người sử dụng đất được cung cấp công khai cho người có yêu cầu. Pháp luật đất đai quy định Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là cơ quan duy nhất được cung cấp thông tin có giá trị pháp lý về thửa đất và người sử dụng đất.

Như vậy, để quản lý và phát triển thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản đòi hỏi các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai phải nắm được: Thế nào là thị trường bất động sản, thế nào là thị trường quyền sử dụng đất? Thế nào là đấu giá quyền sử dụng đất, thế nào là đấu thầu dự án có sử dụng đất? Trường hợp nào và với điều kiện nào đất được tham gia thị trường này? Nội dung hoạt động của thị trường này gồm những gì? . . .

3.10. QUẢN LÝ, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT

Quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất là nội dung mới thứ tư trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đai ở Luật Đất đai 2003 so với Luật Đất đai 1993. Nội dung này trước đây đã có nhưng chưa được quy định cụ thể và luật hoá trong Luật đất đai. Thực chất nội dung này là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm quản lý chặt chẽ, uốn nắn kịp thời các sai sót, vi phạm trong quá trình thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Luật Đất đai 2003 quy định các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất Đồng thời, để các quyền và nghĩa vụ này được thực hiện đúng, pháp luật đất đai còn quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai các cấp là phải quản lý, giám sát người sử dụng xem trong quá trình sử dụng họ thực hiện các quyền và nghĩa vụ này như thế nào; quy định việc xử lý các trường hợp người sử dụng và người quản lý vi phạm pháp luật đất đai.

3.10.1. Các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất

Luật Đất đai 2003 quy định người sử dụng đất có 6 quyền chung (Điều 105), 7 nghĩa vụ chung (Điều 107) và một số quyền riêng trong lĩnh vực chuyển quyền sử dụng đất và thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; được lựa chọn hình thức giao đất hay thuê đất đối với từng đối tượng sử dụng đất cụ thể.

Luật Đất đai 2003 quy định người sử dụng đất có 6 quyền chung sau đây:

- Được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất;
- Hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước về bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp;
- Được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp Được Nhà nước bảo hộ khi bị người khác xâm phạm đến quyền sử dụng đất hợp pháp của mình;
- Khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai.

Ngoài ra, tùy trường hợp cụ thể người sử dụng đất có thể có các quyền sau: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; quyền được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; quyền lựa chọn hình

thức giao đất, thuê đất. Đồng thời, Luật Đất đai 2003 cũng quy định người sử dụng đất có các nghĩa vụ chung sau đây:

- Sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định khác của pháp luật;

- Đăng ký quyền sử dụng đất, làm đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật;

- Thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; Thực hiện các biện pháp bảo vệ và làm tăng khả năng sinh lợi của đất;
Tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan;

- Tuân theo các quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất;

- Giao lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất hoặc khi hết thời hạn sử dụng đất.

3.10.2. Trách nhiệm của người quản lý đất đai

Để quản lý, giám sát tốt việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, pháp luật đất đai đã cụ thể hoá bằng việc quy định trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp và trách nhiệm của cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn như sau: Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời những vi phạm pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai tại địa phương.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm chỉ đạo thường xuyên việc kiểm tra phát hiện các hành vi lấn chiếm đất đai, sử dụng đất không đúng mục đích, chuyển mục đích sử dụng đất trái pháp luật, người sử dụng đất thực hiện các quyền và nghĩa vụ không đúng với quy định của pháp luật. Trong thời hạn không quá một ngày kể từ khi phát hiện vi phạm hoặc được báo cáo có vi phạm phải tổ chức việc kiểm tra, lập biên bản, ra quyết định đình chỉ hành vi vi phạm, xử phạt hành chính theo thẩm quyền và yêu cầu tự khôi phục lại tình trạng sử dụng đất ban đầu; nếu người có hành vi vi phạm không chấp hành quyết định đình chỉ thì ra quyết định cưỡng chế khôi phục lại tình trạng sử dụng đất ban đầu và báo cáo bằng văn bản lên Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp.

Cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn có trách nhiệm thường xuyên kiểm tra tình hình sử dụng đất tại địa phương để phát hiện kịp thời những trường hợp lấn, chiếm đất đai, không sử dụng đất, sử dụng đất không đúng mục đích, chuyển mục đích sử dụng đất trái pháp luật, người sử dụng đất thực hiện các quyền và nghĩa vụ không đúng với quy định của pháp luật và các trường hợp khác có vi phạm hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai; trong thời hạn không quá một ngày kể từ khi phát hiện sai phạm phải báo cáo bằng văn bản lên Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất để xử lý đồng gửi Phòng Tài nguyên và Môi trường.

Như vậy, việc quản lý và giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đã được quy định chặt chẽ và đầy đủ trong pháp luật đất đai.

3.10.3. Xử lý người vi phạm pháp luật đất đai

Pháp luật đất đai quy định các hành vi vi phạm pháp luật đất đai bao gồm: Hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người quản lý đất đai: vi phạm quy định về hồ sơ và mốc địa giới hành chính; vi phạm quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; vi phạm quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; vi phạm về quy định thu hồi đất; vi phạm về quy định trưng dụng đất; vi phạm quy định về quản lý đất được Nhà nước giao để quản lý; vi phạm quy định về thực hiện trình tự, thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất.

Hành vi vi phạm pháp luật đất đai của người sử dụng đất: sử dụng đất không đúng mục đích; lấn, chiếm đất; huỷ hoại đất; gây cản trở cho việc sử dụng đất của người khác; chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất hoặc thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà không thực hiện đúng thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật về đất đai; tự chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho đối với đất không đủ điều kiện chuyển quyền sử dụng đất; cố ý đăng ký không đúng loại đất, không đăng ký khi chuyển mục đích sử dụng đất; chậm nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất cho thuê đất cho phép; cố ý gây cản trở cho việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất; không thực hiện đúng thời hạn trả lại đất theo quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; tự tiện di chuyển, làm sai lệch mốc chỉ giới quy hoạch sử dụng đất; mốc chỉ giới hành lang an toàn của công trình; làm sai lệch các giấy tờ, chứng từ trong việc sử dụng đất.

Để quản lý chặt chẽ việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, pháp luật đất đai đề ra quy định xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai, kể cả vi phạm của người sử dụng đất và vi phạm của người quản lý đất đai. Xử lý vi phạm pháp luật về đất đai phải được thực hiện theo nguyên tắc sau:

-Mọi vi phạm phải được phát hiện, đình chỉ, xử lý kịp thời. Việc xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để; mọi hậu quả do vi phạm gây ra phải được khắc phục theo quy định của pháp luật.

-Hình thức kỷ luật được áp dụng độc lập; biện pháp xử lý trách nhiệm vật chất được áp dụng kèm theo hình thức kỷ luật. Hình thức, mức độ kỷ luật được xác định căn cứ vào tính chất, mức độ hậu quả của hành vi vi phạm, nhân thân của người có hành vi vi phạm. - Các hành vi vi phạm pháp luật về đất đai của cán bộ, công chức khi thực hiện công vụ có liên quan đến quản lý đất đai thì bị xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất theo quy định của pháp luật có liên quan.

-Việc xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất phải do người có thẩm quyền quyết định.

-Một hành vi vi phạm chỉ áp dụng một hình thức kỷ luật. Nhiều người cùng thực hiện một hành vi vi phạm thì từng người vi phạm đều bị xử lý. Một người cùng một lúc thực hiện nhiều hành vi vi phạm thì bị xử lý về từng hành vi vi phạm và chịu hình thức kỷ luật cao hơn một mức so với hình thức kỷ luật tương ứng với hành vi vi phạm nặng nhất.

-Thời hạn xử lý kỷ luật trong lĩnh vực quản lý đất đai là ba tháng kể từ ngày phát hiện hành vi vi phạm; trường hợp hành vi vi phạm có những tình tiết phức tạp cần có thời gian để thẩm tra, xác minh thì thời hạn được xem xét kéo dài nhưng không quá sáu tháng. Trong thời hạn xử lý kỷ luật mà cá nhân có hành vi vi phạm mới hoặc cố tình trốn tránh, cản trở việc xử lý kỷ luật thì thời hạn được tính lại kể từ ngày phát hiện hành vi vi phạm mới hoặc từ ngày chấm dứt hành vi cố tình trốn tránh, cản trở việc xử lý kỷ luật

Trường hợp hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm thì bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của Bộ luật Hình sự.

Trong quá trình sử dụng đất, người nào lấn, chiếm đất đai, không sử dụng đất hoặc sử dụng không đúng mục đích, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép, huỷ hoại đất không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nghĩa vụ tài chính, các thủ tục hành chính, các quyết định của Nhà nước trong quản lý đất đai, chuyển quyền sử dụng đất trái phép hoặc các hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật. Tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc đang sử dụng đất được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất nhưng không phải chuyển sang thuê đất hoặc không phải trả tiền sử dụng đất mà để đất bị lấn, chiếm, thất thoát thì phải bồi thường và bị xử lý theo quy định của pháp luật đối với giá trị quyền sử dụng đất của diện tích đất bị lấn, chiếm, thất thoát.

Đồng thời, để quản lý việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất được tốt hơn, pháp luật đất đai quy định người nào lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái với quy định của pháp luật trong giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai, quản lý hồ sơ địa chính, ra quyết định hành chính trong quản lý đất đai; thiếu trách nhiệm trong quản lý để xảy ra vi phạm pháp luật về đất đai hoặc có hành vi khác gây thiệt hại đến tài nguyên đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật. Quy định này nhằm gắn trách nhiệm của người làm công tác quản lý với các vi phạm trong công tác quản lý đất đai. Cán bộ địa chính các cấp là người trực tiếp làm công tác quản lý đất đai nên Điều 144, Luật Đất đai 2003 quy định tổ chức, cá nhân khi phát hiện công chức, viên chức thuộc cơ quan quản lý đất đai các cấp, cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn vi phạm các quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn đối với việc giao đất, cho thuê đất, cho

phép chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, làm thủ tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì có quyền gửi đơn kiến nghị đến người có thẩm quyền theo quy định sau: đối với vi phạm của cán bộ địa chính xã, phường, thị trấn thì gửi kiến nghị đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn; đối với những vi phạm của công chức, viên chức thuộc cơ quan quản lý đất đai cấp nào thì gửi kiến nghị đến thủ trưởng cơ quan quản lý đất đai cấp đó; đối với vi phạm của thủ trưởng cơ quan quản lý đất đai thì gửi kiến nghị đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp. Trong thời hạn không quá 15 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đơn kiến nghị, Chủ tịch Ủy ban nhân dân hoặc thủ trưởng cơ quan quản lý đất đai có trách nhiệm xem xét, giải quyết và thông báo cho người có kiến nghị biết. Quy định này quy định việc xử lý trách nhiệm của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có thẩm quyền riêng trong ngành quản lý đất đai (cán bộ địa chính các cấp) khi vi phạm trình tự thực hiện thủ tục hành chính.

Pháp luật đất đai quy định cụ thể đối tượng làm công tác quản lý đất đai để các vi phạm pháp luật đất đai xảy ra phải bị xử lý bao gồm: người đứng đầu tổ chức, thủ trưởng cơ quan có thẩm quyền quyết định về quản lý đất đai mà có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai; cán bộ, công chức thuộc cơ quan quản lý đất đai các cấp và cán bộ địa chính, xã, phường, thị trấn có hành vi vi phạm các quy định về trình tự, thủ tục hành chính trong quản lý đất đai; người đứng đầu, cán bộ, công chức, viên chức, nhân viên của tổ chức được Nhà nước giao đất để quản lý.

3.11. THANH TRA, KIỂM TRA VIỆC CHẤP HÀNH CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI VÀ XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI

Trong quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về đất đai nói riêng không thể thiếu nội dung thanh tra, kiểm tra. Thanh tra, kiểm tra, giám sát là một khâu làm hoàn chỉnh quá trình quản lý của Nhà nước. Thông qua việc thanh tra, kiểm tra để phát hiện các vi phạm, các bất hợp lý trong quản lý đất đai để kịp thời xử lý và điều chỉnh. Thanh tra, kiểm tra đất đai là một nội dung đã được đưa vào công tác quản lý nhà nước về đất đai từ khi thực hiện Quyết định số 201/CP năm 1980. Lúc đó, nội dung này được quy định là "Thanh tra việc chấp hành các chế độ về quản lý, sử dụng đất" Luật Đất đai 1987 và Luật Đất đai 1993 quy định nội dung này là "Thanh tra việc chấp hành các chế độ thể lệ về quản lý, sử dụng đất đai". Đến Luật Đất đai 2003, nội dung này được hoàn thiện thành "Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai". Với quy định ở Luật Đất đai 2003 như vậy Nhà nước không chỉ thanh tra mà còn kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý các vi phạm pháp luật về đất đai. Như vậy, nội dung này đã có từ lâu nhưng ngày càng được chỉnh sửa và quy định cho chặt chẽ và hoàn thiện hơn.

3.11.1. Khái niệm, nguyên tắc, mục đích, nhiệm vụ, nội dung của thanh tra đất đai

Theo Đại từ điển tiếng Việt: *'Thanh tra là việc điều tra, xem xét để làm rõ sự việc "Kiểm tra là việc xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét" [60].*

Từ khái niệm chung về thanh tra và kiểm tra trong từ điển, chúng ta có thể suy ra: *Thanh tra đất đai là việc điều tra, xem xét để làm rõ việc vi phạm pháp luật đất đai và kiến nghị biện pháp xử lý. Kiểm tra đất đai là việc xem xét tình hình thực tế về quản lý, sử dụng đất đai để đánh giá, nhận xét.*

Thanh tra đất đai là thanh tra nhà nước theo chuyên ngành về đất đai. Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra đất đai trong cả nước. Cơ quan quản lý đất đai ở địa phương chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện thanh tra đất đai tại địa phương.

Như vậy, ngoài hệ thống thanh tra nhà nước theo cấp hành chính từ Chính phủ xuống đến cấp tỉnh, cấp huyện để thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định của pháp luật nói chung và pháp luật về đất đai nói riêng còn có hệ thống thanh tra chuyên ngành về đất đai là Vụ Thanh tra thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, Phòng Thanh tra thuộc các Sở Tài nguyên và Môi trường chuyên làm nhiệm vụ thanh tra về lĩnh vực tài nguyên môi trường mà một phần chính là thanh tra về đất đai.

Đồng thời, Luật Đất đai 2003 cũng quy định rõ trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra đất đai trong cả nước là thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường; trách nhiệm tổ chức, thực hiện thanh tra đất đai ở địa phương là cơ quan quản lý đất đai. Tuy nhiên, việc xử lý các vi phạm cụ thể về đất đai thì do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện quyết định dựa trên cơ sở kết quả của thanh tra.

Luật thanh tra quy định nguyên tắc của hoạt động thanh tra nói chung và thanh tra đất đai nói riêng là phải tuân theo pháp luật; đảm bảo chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời; không làm cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra.

Hoạt động thanh tra đất đai nhằm mục đích phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đất đai; phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các biện pháp khắc phục; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước về đất đai; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân sử dụng đất.

Luật đất đai quy định nhiệm vụ của thanh tra đất đai là thanh tra việc chấp hành pháp luật của cơ quan Nhà nước, người sử dụng đất trong việc quản lý và sử dụng đất đai; đồng thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật về đất đai.

Để thực hiện được mục đích và nhiệm vụ, thanh tra đất đai phải tiến hành thanh tra việc quản lý nhà nước về đất đai của Ủy ban nhân dân các cấp; thanh tra việc chấp hành pháp luật về đất đai của người sử dụng đất và của tổ chức, cá nhân khác.

3.11.2. Quyền hạn và trách nhiệm của đoàn thanh tra và thanh tra viên đất đai

Khi tiến hành thanh tra đất đai, đoàn thanh tra và thanh tra viên có trách nhiệm và quyền hạn cụ thể được pháp luật đất đai quy định như sau:

Đoàn thanh tra và thanh tra viên đất đai khi tiến hành thanh tra có quyền: yêu cầu cơ quan nhà nước, người sử dụng đất và các đối tượng khác có liên quan cung cấp tài liệu và giải trình những vấn đề cần thiết cho việc thanh tra; quyết định tạm thời đình chỉ việc sử dụng phần đất không đúng pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định đó, đồng thời báo cáo ngay với cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định

xử lý; xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật về đất đai; các quyền khác theo quy định của pháp luật về thanh tra.

Đoàn thanh tra và thanh tra viên đất đai khi tiến hành thanh tra có trách nhiệm: xuất trình quyết định thanh tra, thẻ thanh tra viên với đối tượng thanh tra; thực hiện chức năng, nhiệm vụ và trình tự, thủ tục thanh tra theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết luận, quyết định của mình; thực hiện các trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật về thanh tra.

3.11.3. Quyền hạn và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra

Pháp luật đất đai không chỉ quy định quyền hạn, nhiệm vụ của đoàn thanh tra và thanh tra viên đất đai mà còn quy định quyền hạn, nghĩa vụ của đối tượng thanh tra. Đối tượng thanh tra đất đai gồm các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai, người sử dụng đất và các tổ chức, cá nhân khác. Quyền và nghĩa vụ của các đối tượng này khi bị thanh tra về đất đai được quy định như sau:

Đối tượng thanh tra có các quyền: yêu cầu đoàn thanh tra hoặc thanh tra viên thi hành công vụ giải thích rõ các yêu cầu về thanh tra; giải trình trong quá trình thanh tra, tham gia ý kiến về kết luận thanh tra; trường hợp không nhất trí với kết luận thanh tra, quyết định xử lý vi phạm pháp luật của thanh tra đất đai thì có quyền khiếu nại với cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo; tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền nếu đoàn thanh tra hoặc thanh tra viên vi phạm lợi ích hợp pháp của mình, của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; các quyền khác theo quy định của pháp luật về thanh tra.

Đối tượng thanh tra có các nghĩa vụ: không được cản trở, gây khó khăn cho đoàn thanh tra hoặc thanh tra viên thực hiện nhiệm vụ; cung cấp tài liệu, giải trình các vấn đề cần thiết liên quan đến nội dung thanh tra đất đai; chấp hành các quyết định của đoàn thanh tra, thanh tra viên trong quá trình thanh tra và của cơ quan nhà nước có thẩm quyền sau khi kết thúc thanh tra; thực hiện các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật về thanh tra.

3.12. GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VỀ ĐẤT ĐAI; GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO CÁC VI PHẠM TRONG VIỆC QUẢN

LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI

Trong quản lý nói chung và quản lý đất đai nói riêng, không tránh khỏi những tranh chấp, khiếu nại, tố cáo. Đặc biệt, đất đai là lĩnh vực nhạy cảm, xảy ra nhiều tranh chấp, khiếu nại, tố cáo hơn các lĩnh vực khác. Một trong những vấn đề nổi cộm hiện nay của công tác quản lý đất đai là giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai. Vì vậy, "Giải quyết tranh chấp về đất đai" là nội dung đã được đề cập đến trong công tác quản lý nhà nước về đất đai từ Quyết định số 201-CP năm 1980. Trong quá trình phát triển, nó được chỉnh sửa và bổ sung cho hoàn thiện hơn. Từ khi Luật Đất đai 1993 ra đời đến nay, nội dung này được sửa, bổ sung thành "Giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất đai". Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai với ý nghĩa là một nội dung của công tác quản lý nhà nước đối với đất đai, là hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm giải quyết các bất đồng, mâu thuẫn trong nội bộ các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân tham gia quan hệ đất đai để tìm ra các giải pháp đúng đắn trên cơ sở pháp luật nhằm phục hồi lại các quyền lợi bị xâm phạm, đồng thời truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi vi phạm luật đất đai.

Với chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai thì tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai thường chỉ là vấn đề quyền sử dụng đất hoặc là quyền sử dụng liên quan đến địa giới hành chính hoặc quyền sử dụng liên quan đến tài sản.

Theo quy định của pháp luật đất đai, các ngành, các cấp, các địa phương có trách nhiệm giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai phải nắm vững quan điểm lấy dân làm gốc, phải dựa vào dân, bàn bạc dân chủ, công khai quỹ đất với dân để giải quyết và phát huy tinh thần đoàn kết, tương trợ trong nội bộ nhân dân để họ tìm ra giải pháp, không gò ép mệnh lệnh. Cần đề cao vai trò của các tổ chức, đoàn thể để hoà giải các vụ tranh chấp có hiệu quả; phải gắn việc giải quyết các vấn đề về ruộng đất với tổ chức lại sản xuất, bố trí lại cơ cấu sản xuất hàng hoá mở mang ngành nghề, phân bố lại lao động, dân cư phù hợp với đặc điểm và quy định của từng địa phương.

3.12.1. Giải quyết tranh chấp về đất đai

Khoản 26, Điều 4, Luật Đất đai 2003 quy định "*tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai.*"

Giải quyết mọi trường hợp tranh chấp đất đai phải đảm bảo nguyên tắc đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; kiên quyết bảo vệ những thành quả cách mạng về ruộng đất, đồng thời sửa lại theo đúng pháp luật những trường hợp xử lý không đúng. Giải quyết các tranh chấp đất đai phải nhằm mục đích phát triển sản xuất, ổn định và từng bước cải thiện đời sống của nhân dân. Thực chất của tranh chấp về đất đai là tranh chấp về tài sản dân sự nên giải quyết tranh chấp về đất đai phải theo nguyên tắc của Bộ luật Tố tụng dân sự, trong đó nêu cao việc hoà giải. Chính vì vậy, pháp luật đất đai quy định Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hoà giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hoà giải ở cơ sở; các bên tranh

chấp đất đai phải chủ động gặp gỡ để tự hoà giải. Khi các bên tranh chấp không hoà giải được thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các tổ chức xã hội khác để hoà giải tranh chấp đất đai. Thời hạn hoà giải là 30 ngày làm việc, kể từ ngày Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nhận được đơn. Kết quả hoà giải tranh chấp đất đai phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên tranh chấp và xác nhận của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất. Biên bản hoà giải được gửi đến các bên tranh chấp, lưu tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp. Trường hợp kết quả hoà giải khác với hiện trạng sử dụng đất thì Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn chuyển kết quả hoà giải đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết theo quy định về quản lý đất đai.

Đối với trường hợp hoà giải thành mà có thay đổi hiện trạng về ranh giới, chủ sử dụng đất thì Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn gửi biên bản hoà giải đến Phòng Tài nguyên và Môi trường đối với trường hợp tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau; gửi đến Sở Tài nguyên và Môi trường đối với các trường hợp khác. Phòng Tài nguyên và Môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường kinh Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định công nhận việc thay đổi ranh giới thửa đất và cấp mới giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tranh chấp đất đai đã được hoà giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn mà một bên hoặc các bên đương sự không nhất trí thì do Tòa án hoặc Ủy ban nhân dân cấp trên giải quyết. Đối với tranh chấp về quyền sử dụng đất mà đương sự có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết. Đối với tranh chấp về quyền sử dụng đất mà đương sự không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 được giải quyết như sau: Trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết; quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là quyết định giải quyết cuối cùng.

-Trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết lần đầu mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường; quyết định của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường là quyết định giải quyết cuối cùng. Trong quá trình quản lý đất đai, nếu xảy ra tranh chấp đất đai liên quan đến địa giới hành chính thì Ủy ban nhân dân của các đơn vị đó cùng phối hợp giải quyết. Trường hợp không đạt được sự nhất trí hoặc việc giải quyết làm thay đổi địa giới hành chính liên quan đến địa giới của đơn vị hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì do Quốc hội quyết định; trường hợp liên quan đến địa giới của đơn vị hành chính huyện, quận, thị xã, thành phố

thuộc tỉnh, xã, phường, thị trấn thì do Chính phủ quyết định.

Khi xảy ra tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật Đất đai 2003 thì các bên tranh chấp gửi đơn đến cơ quan hành chính để được giải quyết. Cơ quan hành chính các cấp giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định sau:

Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết đối với tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư với nhau. Trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thì các bên tranh chấp có quyền gửi đơn xin giải quyết tranh chấp đất đai đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là quyết định giải quyết cuối cùng.

-Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết đối với tranh chấp đất đai giữa tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài với nhau hoặc giữa tổ chức, cơ sở tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức nước ngoài, cá nhân nước ngoài với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư. Trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì các bên tranh chấp có quyền gửi đơn xin giải quyết tranh chấp đất đai đến Bộ Tài nguyên và Môi trường. Quyết định giải quyết tranh chấp đất đai của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường là quyết định giải quyết cuối cùng.

Các tranh chấp đất đai do cơ quan quản lý hành chính nhà nước giải quyết là tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại các Khoản 1, 2 và 5, Điều 50 của Luật

Đất đai 2003. Khi giải quyết các tranh chấp về đất đai thuộc loại này phải căn cứ vào: chứng cứ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất do các bên tranh chấp đưa ra; ý kiến của Hội đồng tư vấn giải quyết tranh chấp đất đai của xã, phường, thị trấn do Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn thành lập; thực tế diện tích đất mà các bên tranh chấp đang sử dụng ngoài diện tích đất đang có tranh chấp và bình quân diện tích đất cho một nhân khẩu tại địa phương; sự phù hợp của hiện trạng sử dụng thửa đất đang có tranh chấp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt; chính sách ưu đãi người có công của Nhà nước; quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất...

3.12.2. Giải quyết khiếu nại về đất đai

Điều 2, Luật Khiếu nại, Tờ cáo ngày 2 tháng 12 năm 1998, đã sửa đổi, bổ sung năm 2004 quy định: *"khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá*

nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình."

Từ khái niệm chung về khiếu nại, chúng ta có thể suy ra: *Khiếu nại về đất đai là việc người sử dụng đất đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có*

thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình . Khi người sử dụng đất có căn cứ cho rằng quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xâm phạm đến quyền hoặc lợi ích hợp pháp của họ thì họ có quyền khiếu nại để yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân này xem xét lại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính đó. Việc giải quyết khiếu nại liên quan đến đất đai được thực hiện theo quy định của pháp luật đất đai như sau:

Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại Tòa án nhân dân hoặc tiếp tục khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong trường hợp khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là quyết định giải quyết cuối cùng.

Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại Tòa án nhân dân.

-Thời hiệu khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai là 30 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính đó. Trong thời hạn 45 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý thì có quyền khiếu nại đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân.

Người làm công tác quản lý đất đai cần phải biết những quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính nào có thể sẽ bị khiếu nại và hết sức lưu ý khi ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính đó để giảm thiểu sai sót, giảm thiểu khiếu nại. Pháp luật đất đai quy định các quyết định hành chính và các hành vi hành chính trong quản lý đất đai bị khiếu nại bao gồm: quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; quyết định bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư; quyết định cấp hoặc thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quyết định gia hạn thời hạn sử dụng đất; hành vi của cán bộ, công chức nhà nước khi giải quyết công việc liên quan đến các quyết định hành chính trên.

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại nói chung được quy định trong Luật khiếu

nại, tố cáo như sau: Thủ trưởng cơ quan giải quyết lần đầu những khiếu nại về quyết định hành chính của mình, hành vi hành chính của mình, hành vi hành chính của người do mình trực tiếp quản lý; giải quyết những khiếu nại mà thủ trưởng cơ quan cấp dưới trực tiếp đã giải quyết nhưng còn khiếu nại.

3.12.3. Giải quyết tố cáo các vi phạm trong quản lý và sử dụng đất đai

Điều 2, Luật Khiếu nại, Tố cáo ngày 2 tháng 12 năm 1998, đã sửa đổi, bổ sung năm 2004 quy định: *"Tố cáo là việc công dân theo thủ tục do Luật này quy định báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức."*

Từ khái niệm chung về tố cáo như trên, chúng ta có thể suy ra: *Tố cáo về đất đai là việc công dân báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật đất đai của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất*

Như vậy, khác với khiếu nại là việc kêu oan cho mình, đòi khôi phục hoặc bồi thường về quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì tố cáo là việc báo cho Nhà nước biết những vi phạm của người khác mà gây thiệt hại cho Nhà nước hoặc cho các chủ thể khác

Pháp luật đất đai quy định, cá nhân có quyền tố cáo các vi phạm về quản lý và sử dụng đất đai. Việc giải quyết tố cáo vi phạm pháp luật về đất đai được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo; từ đó, cho thấy thẩm quyền giải quyết tố cáo về đất đai như sau: Hành vi vi phạm pháp luật đất đai bị tố cáo thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức nào thì cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm giải quyết. Người bị tố cáo về hành vi vi phạm quy định về nhiệm vụ, công vụ trong lĩnh vực đất đai thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức nào thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức đó có trách nhiệm giải quyết. Người bị tố cáo về hành vi vi phạm quy định về nhiệm vụ, công vụ trong lĩnh vực đất đai là người đứng đầu cơ quan, tổ chức thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp có trách nhiệm giải quyết. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm giải quyết các tố cáo về lĩnh vực đất đai thuộc thẩm quyền của mình, trường hợp cần thiết thì giao cho cơ quan thanh tra tiến hành thẩm tra, xác minh, kết luận và kiến nghị biện pháp xử lý.

3.13. QUẢN LÝ CÁC HOẠT ĐỘNG DỊCH VỤ CÔNG VỀ ĐẤT ĐAI

Hoạt động dịch vụ công về đất đai là những hoạt động dịch vụ của cơ quan nhà nước để đáp ứng nhu cầu của các tổ chức, cá nhân trong xã hội về lĩnh vực đất đai theo quy định của pháp luật.

Quản lý dịch vụ công về đất đai là nội dung mới thứ năm trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đai ở Luật Đất đai 2003 so với Luật Đất đai 1993. Trước khi thực hiện Luật Đất đai 2003, mặc dù ở Luật Đất đai 1993 Nhà nước đã quy định quyền sử dụng đất có giá trị và người sử dụng đất được chuyển quyền dưới nhiều hình thức khác nhau nhưng chưa quy định các hoạt động dịch vụ công về đất đai và quản lý nó. Pháp luật đất đai quy định "Cơ quan quản lý đất đai ở địa phương có Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là cơ quan dịch vụ công thực hiện chức năng quản lý hồ sơ địa chính gốc, chỉnh lý thống nhất hồ sơ địa chính, phục vụ người sử dụng đất thực hiện các quyền và nghĩa vụ". Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là cơ quan dịch vụ công có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký sử dụng đất và biến động về sử dụng đất, quản lý hồ sơ địa chính và giúp cơ quan tài nguyên và môi trường trong việc thực hiện thủ tục hành chính về quản lý, sử dụng đất đai. Để hoạt động quản lý dịch vụ công về đất đai tiến hành được tốt, thì:

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường và thành lập các chi nhánh của Văn phòng tại các địa bàn cần thiết.

Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh căn cứ vào nhu cầu đăng ký quyền sử dụng đất trên địa bàn quyết định thành lập Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất thuộc Phòng Tài nguyên và Môi trường.

Đồng thời, Nhà nước thành lập đơn vị nữa mang tên là "Tổ chức phát triển quỹ đất, cũng tham gia vào dịch vụ công về đất đai. Tổ chức phát triển quỹ đất hoạt động theo loại hình đơn vị sự nghiệp có thu hoặc doanh nghiệp nhà nước thực hiện nhiệm vụ công ích do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thành lập để thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng trong trường hợp thu hồi đất sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được công bố mà chưa có dự án đầu tư; nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong khu vực có quy hoạch phải thu hồi đất mà người sử dụng đất có nhu cầu chuyển đi nơi khác trước khi Nhà nước quyết định thu hồi đất; quản lý quỹ đất đã thu hồi và tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với diện tích đất được giao quản lý.

Không chỉ Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất tham gia dịch vụ công về đất đai mà pháp luật đất đai còn quy định các tổ chức sự nghiệp có thu, doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế có đủ điều kiện có thể đăng ký tham gia vào các hoạt động dịch vụ về đất đai.

Các lĩnh vực hoạt động dịch vụ trong quản lý và sử dụng đất đai gồm: tư vấn về giá đất; tư vấn về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; dịch vụ về đo đạc và bản đồ địa chính; dịch vụ về thông tin đất đai (thông tin về thửa đất, quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất và tình trạng thực hiện các quyền của người sử dụng đất). Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất là cơ quan duy nhất được cung cấp thông tin có giá trị pháp lý về thửa đất và người sử dụng đất.

Pháp luật đất đai còn quy định sàn giao dịch về quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất là nơi thực hiện các hoạt động sau: giới thiệu người có nhu cầu chuyển quyền hoặc nhận chuyển quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; giới thiệu người có nhu cầu thuê, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; giới thiệu địa điểm đầu tư, cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giá đất, tình trạng pháp lý của quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, các thông tin khác về đất đai và tài sản gắn liền với đất; tổ chức phiên giao dịch về quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất; tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất theo yêu cầu.

Quản lý các hoạt động dịch vụ công về đất đai là việc quản lý của các cơ quan, nhà nước về các hoạt động thuộc các lĩnh vực trên. Người làm công tác quản lý nhà nước về đất đai phải nắm chắc loại cơ quan nào được tham gia vào hoạt động dịch vụ công về đất đai; nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng của các cơ quan, tổ chức tham gia vào dịch vụ công về đất đai; những hoạt động nào trong lĩnh vực đất đai được tham gia dịch vụ công...

So với Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 đã bổ sung 5 nội dung mới vào các nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Đồng thời, tách nội dung "Đăng ký đất đai, lập và quản lý sổ địa chính, quản lý các hợp đồng sử dụng đất, thống kê, kiểm kê đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất" ở Luật Đất đai 1993 thành 2 nội dung là: "Đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất" và "Thống kê, kiểm kê đất đai". Đồng thời, vẫn giữ nguyên 6 nội dung còn lại ở Luật Đất đai 1993 và gọt dũa, bổ sung cho hoàn thiện hơn về câu từ. Như vậy, so với Luật Đất đai 1993 thì Luật Đất đai 2003 đã quy định chi tiết, cụ thể và toàn diện hơn nhiều đối với các nội dung quản lý nhà nước về đất đai.

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Thúc Bảo (1985), *Sơ lược tình hình lịch sử địa chính và địa chính Việt Nam*, Tổng cục Quản lý ruộng đất, số 1/1985, tr. 11.
2. *Bộ luật Dân sự (2005)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2002), *Báo cáo Số 05/BC-BTNMT ngày 26 tháng 11 năm 2002 về kết quả kiểm tra việc quản lý, sử dụng đất đai trên phạm vi cả nước*.
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2003), *Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật Đất đai 1993 (1993-2003)*.
5. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2004), *Bài giảng quản lý nhà nước về đất đai* (dùng cho khoá bồi dưỡng lãnh đạo Sở Tài nguyên và Môi trường).
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Chương trình hợp tác Việt Nam -Thụy Điển về tăng cường năng lực quản lý đất đai và môi trường (2005), *Tài liệu bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước về đất đai* (dùng cho cán bộ Phòng Tài nguyên và Môi trường cấp huyện).
7. Nguyễn Sinh Cúc (2000), *Quan hệ ruộng đất ở nông thôn -55 năm nhìn lại*, Tạp chí Địa chính, số 8/2000, tr. 8.
8. Nguyễn Đình Đầu (1994), *Nghiên cứu địa bạ triều Nguyễn*, 4 tập, Nxb TP Hồ Chí Minh.
9. Hoàng Anh Đức (1995), *Bài giảng Quản lý nhà nước về đất đai*, Trường Đại học Nông nghiệp I, Hà Nội.
10. Trần Đức (1992), *Cuộc cách mạng nâu đang tiếp bước*, Nxb Tư tưởng văn hoá, Hà Nội.
11. *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà năm 1959*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
12. *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
13. *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
14. *Hoàng Việt Luật lệ (1994)*, Nxb Văn hoá Thông tin, Hà Nội.
Học viện Hành chính quốc gia (2000), *Giáo trình Quản lý hành chính nhà nước, Tập 2 -Quản lý hành chính nhà nước*, Nxb Giáo dục.
Tôn Gia Huyền và cộng sự (2000), *Nghiên cứu những đặc trưng cơ bản về lịch sử đất đai và hệ thống quản lý đất đai ở Việt Nam*, Chuyên đề 2, Báo cáo khoa học cấp nhà nước "Cơ sở khoa học cho việc hoạch định các chính sách và sử dụng hợp lý quỹ đất đai", Tạp chí Địa chính, Hà Nội.
Nguyễn Đức Khả (2003), *Lịch sử quản lý đất đai*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.

18. Nguyễn Khải (2003), Những nội dung đổi mới của Luật Đất đai (Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam Khoá XI, kỳ họp thứ IV thông qua năm 2003), *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, tháng 11/2003.

19. Vũ Ngọc Khánh (1983), *Nguyễn Công Trứ*, Nxb Văn hoá.

Luật Đất đai ngày 29 tháng 12 năm 1987, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Luật Đất đai ngày 14 tháng 7 năm 1993, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Luật Khiếu nại, Tố cáo ngày 2 tháng 12 năm 1998 (đã được sửa đổi, bổ sung vào 15 tháng 6 năm 2004), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1993 ngày 2 tháng 12 năm 1998, Nxb Bản đồ, Hà Nội.

Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1993 ngày 29 tháng 6 năm 2001, Nxb Bản đồ, Hà Nội.

Luật Đất đai ngày 26 tháng 11 năm 2003, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Luật Thanh tra ngày 15 tháng 6 năm 2004, Nxb Công đoàn Hà Nội.

Nghị định số 91/2002/NĐ-CP ngày 11 tháng 11 năm 2002 của Chính phủ quy định về chức năng nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Nghị định số 170/2004/NĐ-CP ngày 22 tháng 9 năm 2004 của Chính phủ về sắp xếp đổi mới và phát triển nông trường quốc doanh.

Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai 2003.

Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

31. *Nghị định số 188/2004/NĐ-CP* ngày 16 tháng 11 năm 2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất.

Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất.

Nghị định số 200/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về sắp xếp, đổi mới và phát triển lâm trường quốc doanh.

35. *Nghị định số 142/2005/NĐ-CP* ngày 14 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.

Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27 tháng 1 năm 2006 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định hướng dẫn thi hành Luật đất đai và *Nghị định số 187/2004/NĐ-CP* về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần.

Vũ Thị Phụng (1997), *Giáo trình Lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.

38. *Quốc triều Hình luật (1991)*, Nxb Pháp lý, Hà Nội.

Quyết định số 45/2003/QĐ-TTg ngày 2 tháng 4 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Sở Tài nguyên và Môi trường, đổi tên Sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường thành Sở Khoa học và Công nghệ thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

Quyết định Số 55/2006/QĐ-UBND ngày 10 tháng 1 năm 2006 của Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Nguyên về việc quy định giá các loại đất trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên. 41. *Quyết định số 08/2006/QĐ-BTNMT* ngày 21 tháng 7 năm 2006 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Ban hành Quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Nguyễn Khắc Thái Sơn (2006), *Đánh giá thực trạng và những giải pháp tăng cường công tác quản lý nhà nước về đất đai tại huyện Đồng Hỷ, tỉnh Thái Nguyên*, Báo cáo kết quả đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Mã số B2004-02-63, Trường Đại học Nông Lâm Thái Nguyên.

Tạp chí Địa chính và Thanh tra Tổng cục Địa chính (1997), *Các văn bản pháp quy về quản lý đất đai ban hành ở Việt Nam từ năm 1945 đến năm 1997*, Tập 1 - Các văn bản từ 1945 đến 1979, Nxb Bản đồ, Hà Nội 1997.

Tạp chí Địa chính và Thanh tra Tổng cục Địa chính (1997), *Các văn bản pháp quy về quản lý đất đai ban hành ở Việt Nam từ năm 1945 đến năm 1997*, Tập 2 - Các văn bản từ 1979 đến 1997, Nxb Bản đồ, Hà Nội 1997.

Lê Đình Thắng (2000), *Giáo trình Quản lý hành chính nhà nước về đất đai và nhà ở*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Chu Văn Thịnh (2000), *Cơ sở khoa học cho việc hoạch định các chính sách và sử dụng hợp lý quỹ đất đai*, Báo cáo đề tài khoa học cấp nhà nước, Tạp chí Địa chính, Hà Nội.

Thông tư liên tịch Số 01/2003/TTLT-BTNMT-BNV ngày 15 tháng 7 năm 2003 của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của cơ quan chuyên môn giúp Ủy ban nhân dân về quản lý tài nguyên và môi trường ở địa phương.

48 . *Thông tư liên tịch Số 38/2004/TTLT/BRNMT-BNV* ngày 31 tháng 12 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Nội vụ hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Tổ chức phát triển quỹ đất.

Thông tư liên tịch Số 04/2005/TTLT-BTP-BTNMT ngày 13 tháng 6 năm 2006 của Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn việc công chứng, chứng thực hợp đồng, văn bản thực hiện quyền của người sử dụng đất.

Thông tư số 28/2004/TT-BTNMT ngày 1 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hướng dẫn thống kê, kiểm kê đất đai và xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất.

51 . *Thông tư số 29/2004/TT-BTNMT* ngày 1 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hướng dẫn lập, chỉnh lý, quản lý hồ sơ địa chính. 52. *Thông tư số 30/2004/TT-BTNMT* ngày 1 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc hướng dẫn lập, điều chỉnh và thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Thông tư số 114/2004/TT-BTC ngày 26 tháng 11 năm 2004 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất.

Thông tư số 116/2004/TT-BTC ngày 7 tháng 12 năm 2004 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.

Thông tư số 117/2004/TT-BTC ngày 7 tháng 12 năm 2004 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 198/2004/NĐ-CP ngày 3 tháng 12 năm 2004 của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất.

Thông tư số 01/2005/TT-BTNMT ngày 13 tháng 4 năm 2005 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai.

Thông tư số 04/2005/TT-BTNMT ngày 18 tháng 7 năm 2005 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn các biện pháp quản lý, sử dụng đất đai sau khi sắp xếp đổi mới và phát triển các nông, lâm trường quốc doanh.

Thông tư số 120/2005/Tr-BTC ngày 30 tháng 12 năm 2005 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 142/2005/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước.

Nguyễn Thanh Trà (1999), *Bản đồ địa chính*, Giáo trình dùng cho ngành quản lý đất đai trong các trường đại học và cao đẳng, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội.

Nguyễn Như ý, Nguyễn Văn Khang, Vũ Quang Hào, Phan Xuân Thành (1998), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb, Văn hoá Thông tin.

MỤC LỤC

Chương 1: ĐẠI CƯƠNG VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....	3
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI.....	3

1.1. ĐẠI CƯƠNG VỀ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	3
1.1.1. Một số vấn đề chung về quản lý hành chính nhà nước	3
1.1.2. Một số vấn đề cơ bản trong quản lý hành chính nhà nước Việt Nam	10
1.2. ĐẠI CƯƠNG VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI.....	18
1.2.1. Khái niệm quản lý nhà nước về đất đai	18
1.2.2. Mục đích, yêu cầu của quản lý nhà nước về đất đai.....	21
1.2.3. Nguyên tắc của quản lý nhà nước về đất đai	21
1.2.4. Đối tượng của quản lý nhà nước về đất đai.....	22
1.2.5. Phương pháp quản lý nhà nước về đất đai.....	26
1.2.6. Các công cụ quản lý nhà nước về đất đai	29

Chương 2: QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI Ở NƯỚC TA.....	32
---	----

2.1. SƠ LƯỢC VỀ CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI Ở NƯỚC TA DƯỚI CHẾ ĐỘ CŨ.....	32
2.1.1. Sơ lược về công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta trong thời kỳ đầu lập nước	32
2.1.2. Sơ lược về công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta trong thời kỳ phong kiến	32
2.1.3. Sơ lược về công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta trong thời kỳ Pháp thuộc	34
2.1.4. Sơ lược về công tác quản lý nhà nước về đất đai ở miền Nam trong thời kỳ Mỹ - Ngụy tạm chiếm (1954 -1975)	36
2.2. CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI Ở NƯỚC TA TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY	38
2.2.1. Những nội dung cơ bản của công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay	38
2.2.2. Hệ thống cơ quan chuyên môn quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta từ năm 1945 đến nay	58

Chương 3: NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI.....	90
--	----

3.1. BAN HÀNH CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN CÁC VĂN BẢN ĐÓ.....	90
3.2. XÁC ĐỊNH ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH, LẬP VÀ QUẢN LÝ HỒ SƠ ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH, LẬP BẢN ĐỒ HÀNH CHÍNH	94

3.2.1. Xác định địa giới hành chính và lập, quản lý hồ sơ địa giới hành chính	94
3.2.2. Lập bản đồ hành chính	97
3.3. KHẢO SÁT, ĐO ĐẠC, ĐÁNH GIÁ, PHÂN HẠNG ĐẤT; LẬP BẢN ĐỒ ĐỊA CHÍNH, BẢN ĐỒ HIỆN TRẠNG SỬ DỤNG ĐẤT VÀ BẢN ĐỒ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT	98
3.3.1. Khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất	98
3.3.2. Lập bản đồ địa chính	99
3.3.3. Lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất	100
3.3.4. Lập bản đồ quy hoạch sử dụng đất	101
3.4. QUẢN LÝ QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT	102
3.4.1. Khái niệm và ý nghĩa của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	102
3.4.2. Một số quy định về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	103
3.4.3. Quản lý và đánh giá quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất	111
3.5. QUẢN LÝ VIỆC GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT, THU HỒI ĐẤT, CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT	116
3.5.1. Khái niệm về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất	116
3.5.2. Một số quy định về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất	117
3.5.3. Một số quy định về thu hồi đất	126
3.5.4. Quản lý và đánh giá việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất chuyển mục đích sử dụng đất	139
3.6. ĐĂNG KÝ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, LẬP VÀ QUẢN LÝ HỒ SƠ ĐỊA CHÍNH, CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT	141
3.6.1. Đăng ký quyền sử dụng đất	141
3.6.2. Lập và quản lý hồ sơ địa chính	143
3.6.3. Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	146
3.7. THỐNG KÊ, KIỂM KÊ ĐẤT ĐAI	167
3.7.1. Khái niệm, mục đích, nguyên tắc thống kê, kiểm kê đất đai	167
3.7.2. Một số quy định về thống kê, kiểm kê đất đai	168
3.8. QUẢN LÝ TÀI CHÍNH VỀ ĐẤT ĐAI	171
3.8.1. Quản lý giá đất	171
3.8.2. Quản lý các nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai	173
3.9. QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT TRONG THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN	176
3.9.1. Khái niệm và sự ra đời của thị trường quyền sử dụng đất	176
3.9.2. Các trường hợp và điều kiện đất được tham gia thị trường bất động sản	177
3.9.3. Nội dung hoạt động của thị trường quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản	178
3.9.4. Quy định về đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất	179
3.9.5. Quản lý đất đai trong việc phát triển thị trường bất động sản	180
3.10. QUẢN LÝ, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG ĐẤT	181
3.10.1. Các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất	181

3.10.2. Trách nhiệm của người quản lý đất đai	182
3.10.3. Xử lý người vi phạm pháp luật đất đai	183
3.11. THANH TRA, KIỂM TRA VIỆC CHẤP HÀNH CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI VÀ XỬ LÝ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT ĐAI	
.....	185
3.11.1. Khái niệm, nguyên tắc, mục đích, nhiệm vụ, nội dung của thanh tra đất đai	186
3.11.2. Quyền hạn và trách nhiệm của đoàn thanh tra và thanh tra viên đất đai	187
3.11.3. Quyền hạn và nghĩa vụ của đối tượng thanh tra.....	187
3.12. GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VỀ ĐẤT ĐAI; GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỔ CÁO CÁC VI PHẠM TRONG VIỆC QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI	
.....	188
3.12.1. Giải quyết tranh chấp về đất đai.....	189
3.12.2. Giải quyết khiếu nại về đất đai	191
3.12.3. Giải quyết tố cáo các vi phạm trong quản lý và sử dụng đất đai....	193
3.13. QUẢN LÝ CÁC HOẠT ĐỘNG DỊCH VỤ CÔNG VỀ ĐẤT ĐAI.....	193
Tài liệu tham khảo.....	195