

# CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH VỀ GIAO ĐẤT, CHO THUÊ ĐẤT - NỘI DUNG MỚI TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003

ThS. NGUYỄN THỊ NGÀ \*

Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành trung ương Đảng khoá VII đã chỉ rõ: *"Phải cải cách một bước, cơ bản các thủ tục hành chính cả về thể chế và tổ chức thực hiện..."*, *"loại bỏ những khâu xin phép, xét duyệt không cần thiết, giảm phiền hà, ngăn chặn tệ cửa quyền, sách nhiễu, tham nhũng, hối lộ, vi phạm pháp luật, lập lại trật tự, kỷ cương trong việc ban hành thủ tục hành chính"*. Nghị quyết cũng nhấn mạnh: *"Tập trung cải cách thủ tục hành chính trong các lĩnh vực tác động trực tiếp tới đời sống sản xuất kinh doanh của nhân dân..."*. Theo tinh thần đó, Nghị định số 38/NĐ-CP ngày 04/5/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức được ra đời. Đây là cơ sở pháp lý trực tiếp nhất để thực hiện chương trình cải cách hành chính nói chung và cải cách thủ tục hành chính trong một số ngành, lĩnh vực quan trọng, trong đó có lĩnh vực quản lý đất đai nói riêng.

Cải cách thủ tục hành chính trong quản lý đất đai đã và đang đặt ra như một đòi hỏi bức bách của các cấp, các ngành và của đại đa số quần chúng nhân dân với kỳ vọng muốn có cơ chế quản lý đất đai thông thoáng, hấp dẫn để khuyến khích, thu hút các doanh nghiệp, các nhà đầu tư và tất cả

các đối tượng có nhu cầu sử dụng đất nhanh chóng có đất để sản xuất; thông qua đó nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng đất, khơi dậy nguồn lực để phát triển đất nước.

Bài viết này phân tích về thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất - một nội dung khá quan trọng, có tác động và ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lý đất đai của Nhà nước. Đây cũng là nội dung thể hiện những điểm mới rõ nét, bước cải cách đột phá về thủ tục hành chính trong Luật đất đai năm 2003 và phần nào đáp ứng được sự mong đợi của quần chúng nhân dân.

Trước hết, cần xem xét những tồn tại, bất cập của hệ thống pháp luật quy định về trình tự, thủ tục giao đất, thuê đất cũng như những vướng mắc trong quá trình triển khai trên thực tế thời gian qua (thời điểm trước ngày Luật đất đai mới có hiệu lực 1/7/2004).

*Thứ nhất*, có thể nhận thấy rằng trước thời điểm Luật đất đai năm 2003 ra đời đã có quá nhiều các văn bản pháp luật quy định về trình tự, thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất. Đây là trở ngại rất lớn cho các cơ quan quản lý đất đai ở địa phương cũng như các chủ thể sử dụng đất trong việc

\* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế Trường Đại học Luật Hà Nội

vận dụng các văn bản pháp luật để triển khai việc giao đất, cho thuê đất trên thực tế. Có thể dẫn chứng qua hàng loạt các văn bản sau đây:

- Thủ tục hành chính trong giao đất, thuê đất đối với các tổ chức trong nước được quy định tại Thông tư số 293/TT-TCĐC ngày 14/3/1997 của Tổng cục địa chính.

- Thủ tục hành chính về thuê đất đối với các tổ chức đang ở hình thức giao đất mà pháp luật quy định phải chuyển sang thuê đất thì thực hiện theo quy định tại Thông tư liên bộ số 856/LB-BTC-TCĐC ngày 12/7/1996 giữa Bộ tài chính và Tổng cục địa chính.

- Thủ tục hành chính về giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân quy định tại Nghị định số 163/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/11/1999.

- Thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất đô thị được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 88/CP ngày 17/8/1994 của Chính phủ.

- Thủ tục hành chính về cho thuê đất đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam để thực hiện các dự án đầu tư được quy định tại Thông tư số 679/TT-ĐC ngày 12/5/1997 của Tổng cục địa chính.

- Thủ tục hành chính về giao đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng theo dự án của Chính phủ quy định tại Nghị định số 04/NĐ-CP ngày 11/02/2000 của Chính phủ.

- Trình tự, thủ tục về giao đất, cho thuê đất đối với các loại đất khác quy định tại Thông tư số 2074/TT-ĐC ngày 14/12/2001 của Tổng cục địa chính.

Từ những dẫn chứng trên cho thấy hệ thống văn bản pháp luật đồ sộ do nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành với hiệu lực pháp lý cao thấp khác nhau quy định về trình tự thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất. Điều này cho thấy rõ tính tản mạn, thiếu đồng bộ và không tập trung thống nhất của pháp luật khi quy định về vấn đề này.

Thiết nghĩ, việc quy định thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất trong hàng loạt các văn bản pháp luật nêu trên mà không quy tụ thành một văn bản chính thống là việc làm không cần thiết và không hợp lý. Khẳng định như vậy là vì, việc Nhà nước đặt ra các điều kiện, các yêu cầu, các trình tự và bước đi cần thiết mà các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và các chủ thể được giao đất, cho thuê đất cần phải tiến hành nhằm đảm bảo cho việc giao đất, cho thuê đất được diễn ra thông suốt, trôi chảy trong một hành lang pháp lý, một trật tự ổn định chứ bản chất của vấn đề không phải là phân biệt các loại đất khác nhau với các nguồn gốc và chủ thể khác nhau để quy định trình tự, thủ tục. Vì vậy, không cần thiết phải quy định quá nhiều các trình tự, thủ tục khác nhau qua một loạt các văn bản nêu trên. Nếu các thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất được thống nhất quy định ở một văn bản chung sẽ tránh được sự trùng lặp, qua đó cũng khắc phục được tình trạng mâu thuẫn, chông chéo - vốn tồn tại khá phổ biến trong các văn bản pháp luật đất đai thời gian qua.

*Thứ hai, tại các văn bản trên, các quy*

định về trình tự, thủ tục lập hồ sơ xin giao đất, cho thuê đất và các khoảng thời gian được xác định để hoàn thành các thủ tục nêu trên là rất rườm rà, rắc rối và làm tốn nhiều thời gian, công sức của người có nhu cầu sử dụng đất. Chẳng hạn, để hoàn thành thủ tục thuê đất thực hiện một dự án đầu tư, các chủ thể đầu tư phải 22 lần thực hiện cơ chế "xin-cho", với thủ tục phải qua bốn bước, mỗi bước lại qua nhiều khâu trung gian với những thủ tục đòi hỏi rất phức tạp. Trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính về thuê đất, có những chủ thể phải gặp gỡ rất nhiều các cơ quan, có những cơ quan phải gặp gỡ rất nhiều lần... Để có được đất thực hiện đầu tư, các chủ đầu tư phải chờ đợi ít nhất từ 5 đến 7 tháng, lại còn chưa kể đến thời gian phải chờ đợi để bồi thường, giải phóng mặt bằng. Với những thủ tục hành chính nêu trên đã làm nản lòng không ít các nhà đầu tư, nhiều dự án, nhiều công trình đã phải bỏ lửng hoặc không thực hiện được do những thủ tục rườm rà, phức tạp đó.

*Thứ ba*, cũng chính từ sự bất cập, sự đan xen chồng chéo và thủ tục rườm rà, kéo dài khi giao đất, cho thuê đất mà trong thực tiễn thực hiện pháp luật thời gian qua cho thấy nhiều sai phạm đã nảy sinh ở khắp các địa phương trong cả nước; một bộ phận không nhỏ cán bộ có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đã lợi dụng sơ hở của pháp luật để "chây ì", gây phiền hà, sách nhiễu dân.

Trước những tồn tại và bất cập nêu trên, sự cần thiết khách quan đặt ra là phải có sự thay đổi căn bản chính sách, pháp luật về

thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai nói chung và về giao đất, cho thuê đất nói riêng. Luật đất đai năm 2003 được Quốc hội thông qua ngày 26/11/2003 và có hiệu lực từ ngày 01/7/2004 đã thể hiện rõ những yêu cầu này. Có thể nhận thấy rõ nét sự thay đổi về thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất qua những nội dung cụ thể sau đây:

*Thứ nhất*, trên cơ sở luật hoá những quy định phù hợp, những nhân tố hợp lý về thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất đồng thời loại bỏ những bất cập, những mâu thuẫn và những chồng chéo trong hàng loạt các văn bản pháp luật đã được đề cập trong phần trên; thay vào đó, trình tự thủ tục giao đất, cho thuê đất giờ đây được quy định thống nhất chỉ trong một điều luật (Điều 122) và tại một văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao (Luật đất đai năm 2003). Có thể nhận thấy sự thay đổi bút phá của Luật đất đai năm 2003 mà từ trước đến nay chưa có được. Điều có ý nghĩa quan trọng hơn là trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất theo Luật đất đai năm 2003 đã quy về một mối, đó là trình tự, thủ tục chung áp dụng đối với tất cả các loại đất và đối với tất cả các chủ thể có nhu cầu xin giao đất, cho thuê đất mà không phân biệt các loại đất khác nhau cũng như không phân biệt đối tượng sử dụng đất là tổ chức hay hộ gia đình, cá nhân, là đối tượng sử dụng đất trong nước hay nước ngoài để quy định trình tự, thủ tục riêng như trước đây. Điều này thể hiện sự đơn giản, gọn nhẹ "quy về một mối" của Luật đất đai năm 2003; qua

đó cũng thể hiện sự đối xử bình đẳng và thông thoáng của Nhà nước trước các chủ thể sử dụng đất. Mặt khác, sự cải cách này cũng là nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người có nhu cầu xin giao đất, thuê đất cũng như các cơ quan nhà nước có thẩm quyền dễ dàng tìm hiểu và nắm bắt kịp thời những yêu cầu và những thông tin cần thiết có liên quan đến quá trình giao đất, thuê đất. Thông qua đó mà thực hiện đúng và đầy đủ quyền và nghĩa vụ của mình.

*Thứ hai*, trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất theo Luật đất đai năm 2003 được phân thành hai trường hợp cụ thể là đất đã được giải phóng mặt bằng và đất chưa được giải phóng mặt bằng. Đây là quy định hợp lý và cần thiết mà trong các văn bản quy phạm pháp luật trước đây không được phân định một cách rõ ràng. Đối với đất đã được giải phóng mặt bằng, thời hạn để hoàn tất các thủ tục giao đất, thuê đất chỉ trong 20 ngày. Quy định này nhằm mục đích tạo điều kiện cho người có nhu cầu sử dụng đất nhanh chóng có đất để sử dụng, kịp thời nắm bắt được thời cơ kinh doanh. Đặc biệt, Luật đất đai năm 2003 với sự xuất hiện của tổ chức phát triển quỹ đất, tổ chức này có chức năng quản lý quỹ đất, vận động đầu tư, giới thiệu địa điểm cho các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất... Thông qua tổ chức này, các chủ thể đầu tư thuận lợi, dễ dàng trong việc tìm kiếm địa điểm đầu tư và nhanh chóng có "đất sạch" để thực hiện đầu tư mà không phải tốn thời gian, công sức lần tìm một cách khó khăn và không có định hướng đúng đắn hoặc lại phải thông

qua những "cò đất" không mấy tin cậy mà thực tế thời gian qua đã cho chúng ta thấy rõ điều đó.

Bên cạnh đó, đối với đất chưa được giải phóng mặt bằng, Luật đất đai năm 2003 quy định cho phép khoảng thời gian dài hơn để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các chủ thể đầu tư chủ động và có kế hoạch cụ thể trong việc bồi thường cho dân và giải phóng mặt bằng. Đây là vấn đề có ý nghĩa quyết định đến tiến độ thực hiện dự án. Quy định này đã khắc phục tình trạng việc bồi thường giải phóng mặt bằng dường như phó thác cho các chủ thể đầu tư và người có đất bị thu hồi còn Nhà nước can thiệp rất ít vào việc này. Chính vì vậy, trên thực tế đã xảy ra tình trạng các dự án đầu tư đã được phê duyệt, các chủ thể đầu tư cũng đã tập kết, mua sắm các trang thiết bị máy móc để thực hiện đầu tư nhưng lại bị ngừng trệ vì người dân không chịu di dời ra khỏi khu vực đất đầu tư; hậu quả là nhiều dự án đầu tư đã bị bỏ ngỏ; khu công nghiệp An Khánh - Hà Tây là một ví dụ điển hình.

*Thứ ba*, thay vì trước đây thủ tục giao đất, cho thuê đất được thực hiện thông qua nhiều cấp trung gian với nhiều khâu, nhiều công đoạn thì nay theo quy định của Luật đất đai năm 2003 (Điều 122) thủ tục đó chỉ thông qua một cơ quan trung gian duy nhất đó là cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh hoặc cấp huyện mà cụ thể hơn đó là: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trực thuộc sở tài nguyên và môi trường cấp tỉnh hoặc phòng tài nguyên và môi trường cấp huyện. Lần đầu tiên có sự xuất hiện của một cơ quan là

đầu mối duy nhất, chịu trách nhiệm chính trong việc tiếp nhận hồ sơ của các tổ chức cá nhân có nhu cầu xin giao đất, thuê đất; trực tiếp thẩm định và kiểm tra hồ sơ cũng như thực hiện các thủ tục hành chính cần thiết khác liên quan đến giao đất, cho thuê đất. Với quy định này sẽ giảm bớt được các bước, các khâu trung gian không cần thiết vốn hết sức khó khăn, phức tạp cho người dân trong thời gian trước đây. Đồng thời cũng là nhằm nâng cao năng lực, trách nhiệm cho các cơ quan chuyên môn và các cán bộ có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Thông qua tổ chức này sẽ góp phần thúc đẩy nhanh chóng việc thực hiện các thủ tục hành chính cần thiết của người được giao đất, thuê đất, đảm bảo lợi ích thiết thực cho họ, khắc phục tình trạng dây dưa, kéo dài, trì trệ đã xảy ra khá phổ biến trong thời gian qua. Qua đó, góp phần cải cách bộ máy hành chính nhà nước theo hướng đơn giản, gọn nhẹ. Đây cũng là chủ trương về cải cách thủ tục hành chính nói chung theo cơ chế "một cửa" đã và đang được Đảng, Nhà nước, các cấp, các ngành cũng như mọi người dân đặc biệt quan tâm hiện nay.

*Thứ tư*, thời gian để thực hiện thủ tục hành chính trong giao đất, cho thuê đất theo Luật đất đai năm 2003 được rút ngắn rất nhiều. Như đã đề cập trong phần trên, trước khi có Luật đất đai năm 2003 để có được đất thực hiện đầu tư, các chủ thể đầu tư thường phải mất trung bình từ 5 - 7 tháng

làm thủ tục. Theo Luật đất đai năm 2003 thời gian chậm nhất ngay cả đối với trường hợp đất chưa được giải phóng mặt bằng tối đa cũng chưa đầy 2 tháng. Với quy định này sẽ giảm thiểu thời gian chờ đợi và những chi phí không cần thiết trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính về giao đất, cho thuê đất; cùng với ý nghĩa đó, sẽ là đảm bảo thiết thực cho các chủ đầu tư có ngay đất để thực hiện đầu tư.

Các trình tự thủ tục hành chính cụ thể nêu trên cũng thể hiện sự đơn giản, thông thoáng, dễ thực hiện cho cả các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và người sử dụng đất. Thông qua đó việc thúc đẩy tiến trình thực hiện các thủ tục hành chính được trôi chảy và thông suốt; giảm bớt sự phiền hà cho dân, tiết kiệm được thời gian, tiền của cho cả cơ quan quản lý đất đai và người sử dụng đất.

Từ những nhận định và đánh giá trên đây có thể khẳng định rằng cải cách thủ tục hành chính trong quản lý và sử dụng đất đai nói chung và trong giao đất, cho thuê đất theo Luật đất đai năm 2003 nói riêng không chỉ là cơ sở cần thiết cho việc bảo vệ một cách hữu hiệu các quyền và lợi ích hợp pháp cho người dân, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của người sử dụng đất mà còn nâng cao năng lực, trách nhiệm của các cơ quan công quyền trong việc thực hiện trật tự quản lý hành chính nói chung và trật tự quản lý, sử dụng đất đai nói riêng. Điều đó cũng góp phần quan trọng trong việc đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa./.