

VÀI NÉT VỀ CHÍNH SÁCH ĐẤT ĐAI VÀ THỊ TRƯỜNG ĐẤT ĐAI Ở LIÊN BANG NGA

ThS NGUYỄN THỊ PHƯƠNG

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Quan hệ sở hữu và sử dụng đất đai qua các thời kì.

Tại Liên bang Nga, chế độ sở hữu và sử dụng đất luôn gắn liền với những biến động trong nước cũng như trên thế giới, do vậy, quan hệ sở hữu và sử dụng đất cũng hết sức phức tạp, nhất là trong hơn một thế kỉ nay.

a. Thời kì trước Cách mạng năm 1917.

Sau cuộc Cải cách nông dân năm 1861, trong xã hội Nga, tồn tại 2 hình thức sở hữu đất đai: sở hữu của công xã và sở hữu gia đình; trong đó, chế độ sở hữu của gia đình được quy định sử dụng mãi mãi và không thay đổi. Công xã thực hiện chức năng quản lý đất đai, điều chỉnh đất đai giữa các thành viên trong Công xã trên cơ sở có sự thay đổi về thành phần gia đình, nhân khẩu, sức lao động v.v. Ngoài ra, Công xã còn là cơ quan tự quản tại địa phương, vượt ra khỏi chức năng quản lý ruộng đất - giống như một đơn vị hành chính.

b. Thời kì từ sau Cách mạng tháng Mười đến năm 1920.

Nhà nước Xô viết ra đời đã công bố *Sắc lệnh về xã hội hoá đất đai* ngày 19-12-1918. *Sắc lệnh* đã làm thay đổi toàn bộ quan hệ sở hữu đất đai tại nước Nga. Theo đó, chế độ tư hữu về đất đai bị xoá bỏ hoàn toàn. Đất đai thu được đem phân chia đều cho người lao động có nhu cầu canh tác, không phân biệt giới tính. Điều 1 *Sắc lệnh*

quy định: “Chế độ sở hữu tư nhân đối với đất đai, thêm lục địa, rừng núi, sông biển v.v. thuộc phạm vi Cộng hoà Xô viết Nga bị xoá bỏ vĩnh viễn”. Toàn bộ đất đai được chuyển thành sở hữu toàn dân và được ưu tiên sử dụng vào mục đích nông nghiệp và phân phối cho các nông trang tập thể. *Sắc lệnh* còn đề cập tới chế độ quốc hữu hoá đất đai; trong đó, quy định một bộ phận đất đai được chuyển thành sở hữu nhà nước. Các chính sách kinh tế mới trong những năm đầu của chính quyền Xô viết đã khuyến khích người dân tham gia vào làm ăn trong các nông trang tập thể để được giúp đỡ về vật chất và kĩ thuật từ phía Chính phủ.

Những chính sách về cải cách quan hệ đất đai theo các biện pháp chuyển sang cơ chế chủ nghĩa xã hội lúc bấy giờ đã dần dần tạo ra nguyên tắc quản lý tập trung và chính sách phân phối của Nhà nước Nga.

c. Thời kì chính sách kinh tế mới (NEP) từ năm 1920 đến năm 1928.

Trong thời kì này, nước Nga đã ban hành *Sắc lệnh* ngày 21-03-1921 về việc thay thế trưng thu lương thực và nguyên liệu bằng thuế. Theo đó, nông dân có nghĩa vụ nộp cho Nhà nước một phần sản phẩm theo tỉ lệ nhất định dưới hình thức thuế. Chính sách này đã cho phép người dân Nga tự chủ trong hoạt động kinh tế và nâng cao hiệu quả sản xuất. Tháng 10-1922, Nhà nước Nga thông qua *Luật Đất đai* (còn gọi là *Luật Nông dân*), trong đó khẳng định vai trò sở hữu nhà nước đối với

đất đai. Đặc biệt, *Luật Đất đai* không cho phép đất đai được chuyển dịch dưới bất kì hình thức nào.

d. Thời kì thành lập Liên bang Xô viết đến trước năm 1990.

Năm 1922, cùng với việc thành lập Nhà nước Liên bang Xô viết, nghị quyết về các nguyên tắc quản lý và sử dụng đất đai được Nhà nước thông qua. Từ đó, các chính sách về đất đai đều khẳng định Nhà nước Liên bang Xô viết phát triển theo mô hình nông trang tập thể và phương thức sản xuất XHCN trên cơ sở phát triển nền kinh tế tập trung hoá, bao cấp. Chính vì vậy, tỉ lệ các hộ gia đình, cá thể trong cơ cấu chủ thể sử dụng đất giảm sút nghiêm trọng, các đạo luật, các luật của các Nhà nước Cộng hoà trong Liên bang là hết sức mờ nhạt. Cho đến năm 1968, Xô viết tối cao Liên bang mới thông qua *Luật Đất đai Liên bang Xô viết và các nước Cộng hoà*, nhằm khuyến khích các nông trang cũng như hộ gia đình sử dụng có hiệu quả hơn tài nguyên thiên nhiên đất đai.

d. Thời kì chuyển đổi kinh tế.

Ngày 23-11-1990 *Luật Cải cách ruộng đất* đã được Xô viết tối cao thông qua, *Luật* này tuyên bố từ bỏ độc quyền của Nhà nước về đất đai trên lãnh thổ Liên bang Nga và cho phép tồn tại hình thức sở hữu tư nhân về đất đai; trong đó, quy định hai hình thức sở hữu về đất đai:

Sở hữu tư nhân về đất đai và sở hữu nhà nước về đất đai; trong đó, sở hữu tư nhân được thực hiện dưới dạng sở hữu cá thể và sở hữu cổ phần của công dân trong Nông trang (Văn kiện Đại hội đại biểu nhân dân Liên bang Nga và Xô viết Tối cao Liên bang ngày 29-11-1990).

Sắc lệnh ngày 01-07-1992 của Tổng thống Liên bang Nga “về các biện pháp tổ chức chuyển đổi các xí nghiệp nhà nước, các liên hiệp tự nguyện của các xí nghiệp quốc doanh thành các hiệp hội cổ phần” đã xem xét việc triển khai những biện pháp cụ thể để chuyển phần lớn sở hữu cổ phần nhà nước sang một trong những dạng sở hữu cổ phần tập thể.

Tuy nhiên, *Luật Cải cách ruộng đất* lúc mới ban hành đã không cho phép người sử dụng đất tiến hành các giao dịch về đất đai. Chỉ sau khi *Lệnh* của Tổng thống Liên bang được ban hành và *Hiến pháp năm 1993* được thông qua, các rào cản đối với sở hữu tư nhân về đất đai mới được tháo bỏ.

Tóm lại, quan hệ sở hữu và sử dụng đất đai tại Liên bang Nga đã trải qua nhiều thăng trầm và chịu tác động mạnh mẽ của các yếu tố chính trị. Các hình thức sở hữu khác nhau có những thời điểm cùng tồn tại song hành (sau Chiến tranh thế giới thứ nhất), song cũng có lúc phủ nhận nhau hoàn toàn (từ sau thời kì chính sách kinh tế mới đến trước năm 1990). Nhìn chung, các chính sách đất đai đều phụ thuộc phần lớn vào các giai đoạn lịch sử cũng như mục đích và yêu cầu đặt ra trong từng giai đoạn phát triển của nước Nga.

2. Thị trường đất đai, quản lý thị trường đất đai hiện nay.

Hiện nay, việc quản lý đất đai và thị trường đất đai ở Nga được thực hiện thông qua việc quản lý các nguồn lực đất đai, điều tiết các quan hệ pháp luật đất đai và các đối tượng bất động sản khác trên cơ sở xoá bỏ độc quyền của Nhà nước đối với đất đai, nhằm đảm bảo chuyển phần lớn các bất động sản vào tay các pháp nhân, thể nhân, cho phép các chủ thể sử dụng đất sử dụng theo cơ chế thị trường dựa trên những đặc tính, đặc trưng của đất đai. Vì vậy, Nhà nước Nga đã thực hiện việc quản lý và sử dụng đất đai thông qua:

- Chuyển quyền sở hữu đất có các công trình cho chủ sở hữu công trình đó.

- Phân định đất đai theo mức độ sở hữu, gồm cả việc chuyển quyền sở hữu đất trong phạm vi các cơ quan địa phương thành sở hữu của các tổ chức này; thực hiện phân chia lãnh thổ trên cơ sở xem xét trách nhiệm của các cơ quan chính quyền nhà nước và các cơ quan quản lý địa phương, công dân và các pháp nhân đối với xã hội và sinh thái khi quản lý, sử dụng đất và các bất động sản khác, nhất là trong

việc thu hồi và cấp các loại đất có giá trị hoặc được bảo vệ đặc biệt, tăng tiền phạt do vi phạm pháp luật khi sử dụng các loại đất này.

Việc chuyển đất thành sở hữu của các cơ quan quản lý địa phương cần tuân thủ các tiêu chuẩn, trật tự hoạt động của các cơ quan địa phương, các cơ quan hành chính nhà nước và các công chức vì lợi ích công chúng và do công chúng kiểm tra.

- Tư nhân hoá các mảnh đất, thửa đất và các công trình bất động sản trên đất trên cơ sở *Luật Tư nhân hoá* tháng 7 năm 1997. Công khai, đảm bảo sự tham gia rộng rãi của người dân và các đoàn thể trong việc giải quyết và thực hiện các giải pháp về sử dụng đất.

Các chính sách trên nhằm tạo ra những công trình mới và việc sử dụng các công trình ngày càng có hiệu quả, bên cạnh đó nhằm bảo đảm cho thị trường đất đai và bất động sản phát triển phù hợp với nhu cầu của xã hội và người dân hơn nhờ sự chuyển dịch quyền sử dụng đất đai và các bất động sản khác trên thị trường khi có nhu cầu.

Để thực hiện các mục tiêu, chiến lược trong quản lý đất đai và thị trường đất đai, Nhà nước Nga đã đề ra các chính sách sau:

- Thực hiện các quy định của *Hiến pháp* bảo đảm cho người dân và các tổ chức của họ trong việc sử dụng đất, sử dụng bất động sản vào các giao dịch dân sự nhằm thiết lập thị trường đất đai, thị trường bất động sản.

- Nhà nước đảm bảo quyền về bất động sản và cân đối lợi ích của các chủ thể quan hệ pháp luật, đảm bảo tăng thu ngân sách ở mọi cấp.

- Hình thành, phát triển các hệ thống tín dụng cầm cố và thu hút đầu tư dưới dạng đảm bảo bằng bất động sản.

- Tăng cường điều tiết pháp luật đối với thị trường đất đai và thị trường bất động sản tạo điều kiện phát triển kinh tế trong quá trình sử dụng đất của tất cả các thành phần kinh tế. Pháp luật đã cụ thể hoá hai chức năng của Nhà nước và cơ quan quản

lý địa phương đối với thị trường bất động sản: một mặt, như là nhà tổ chức thị trường; mặt khác, như là chủ sở hữu bất động sản và là một bên tham gia thị trường. Thành lập ở cấp địa phương cơ cấu hành chính về dịch vụ, thành viên tham gia thị trường, các cơ quan thực hiện các chức năng như kiểm kê, đăng kí quyền sở hữu bất động sản, thuế...

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về bất động sản; trong đó, phân định cụ thể ranh giới giữa sở hữu Nhà nước Nga với sở hữu liên bang về đất đai; giữa sở hữu của các chủ thể liên bang (là các nước cộng hoà tự trị và các vùng tự trị) và sở hữu của các cơ quan trong hệ thống chính quyền địa phương các cấp nhằm đảm bảo quyền sở hữu đất đai của các chủ thể sử dụng đất trong việc thực hiện nhiệm vụ, chức năng của các chủ thể này theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, chính sách tư nhân hoá về đất đai cũng được coi là trọng tâm, tạo cơ sở pháp lý và điều kiện trong việc chuyển giao cho người dân - "chủ sở hữu mới" quyền tài sản về đất đai với đầy đủ giá trị đích thực của nó với các quy chế rõ ràng hơn về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các chủ thể này khi tham gia vào quá trình sử dụng đất đai và thị trường bất động sản.

Cùng với quá trình thực hiện cải cách kinh tế từ sau năm 2000, nước Nga đang đạt được những thành tựu khá quan trọng về kinh tế trên cơ sở thực hiện các chính sách kinh tế chung của nền kinh tế chuyển đổi, mà đặc biệt là các chính sách về đất đai, về thị trường đất đai; trong đó, đất đai được coi là hàng hoá □

Tài liệu tham khảo:

1. www.gov.ru: Hiến pháp Liên bang Nga 1993 (bản tiếng Nga).

2. Đinh Văn Ân, Võ Trí Thành: *Thể chế - cải cách thể chế và phát triển*.

3. Nguyễn Đình Hương: *Chuyển đổi kinh tế ở Liên bang Nga lý luận, thực tiễn và bài học kinh nghiệm*, NXB Lý luận Chính trị, tr. 97-122.

4. Nguyễn Thị Phương, Trần Thị Cúc: *Giáo trình Luật Đất đai*. NXB Giáo dục, H. 2004.