

# VAI TRÒ HOẠT ĐỘNG THẨM ĐỊNH TRONG HOÀN THIÊN HỆ THỐNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN

PHẠM NGỌC HUYỀN\*

*Quản lý tài nguyên khoáng sản là một trong những nội dung quan trọng của hoạt động quản lý nhà nước. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tài nguyên khoáng sản là cơ sở căn bản, có ý nghĩa quan trọng để nhà quản lý thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản, hướng tới mục tiêu khai thác hiệu quả, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu. Phát huy vai trò của hoạt động thẩm định trong việc hoàn thiện chất lượng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật góp phần nâng cao hiệu quả quản lý tài nguyên khoáng sản ở Việt Nam hiện nay.*

*Từ khóa: Văn bản quy phạm pháp luật; thẩm định văn bản quy phạm pháp luật; quản lý tài nguyên khoáng sản.*

*Mineral resource management of is one of the important issues of state management. The system of legal normative documents on mineral resource management provides a fundamental, important basis for managers to perform the functions and tasks of state management of mineral resources for effective exploitation, environmental protection, and response to climate change. It is necessary to promote the role of appraisal in completing the system of legal normative documents, which contributes to the improvement of the effectiveness of the mineral resources management in Viet Nam at present.*

*Keywords: Legal normative documents; appraisal of legal normative documents; mineral resource management.*

NGÀY NHẬN: 15/8/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 16/5/2021

NGÀY DUYỆT: 18/10/2021

## 1. Đặc trưng của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tài nguyên khoáng sản

Văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là văn bản có chứa quy phạm pháp luật được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định<sup>1</sup>. Quy phạm pháp luật được hiểu là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân

trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện<sup>2</sup>.

VBQPPL về quản lý tài nguyên khoáng sản (QLTNKS) là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, trong đó có các quy tắc xử sự chung trong lĩnh vực QLTNKS, có hiệu lực bắt buộc chung,

\* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

được áp dụng nhiều lần đối với mọi cá nhân, tổ chức trong hoạt động QLTKNS trên phạm vi cả nước, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định, làm phát sinh quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tương ứng khi áp dụng và được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực QLTKNS.

Hệ thống VBQPPL về QLTKNS là tập hợp các VBQPPL quy định về những nội dung của hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) về tài nguyên khoáng sản, được sắp xếp theo một trật tự pháp lý nhất định, có cấu trúc thống nhất giữa nội dung và hình thức văn bản, đáp ứng yêu cầu của hoạt động QLNN. Hệ thống VBQPPL về QLTKNS có những đặc trưng cơ bản như sau:

*Một là*, hệ thống VBQPPL về QLTKNS bao gồm những văn bản luật và văn bản dưới luật với các hình thức văn bản (luật, nghị định, quyết định, thông tư) được ban hành để điều chỉnh những quan hệ phát triển trong hoạt động QLNN về tài nguyên khoáng sản trên phạm vi cả nước.

*Hai là*, VBQPPL về QLTKNS được ban hành bởi nhiều chủ thể có thẩm quyền theo luật định, gồm: Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài Chính, Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng, Ủy ban nhân dân các cấp. Đây cũng là những chủ thể chịu trách nhiệm QLNN về tài nguyên khoáng sản theo quy định của *Luật Khoáng sản* năm 2010. Chính phủ thống nhất QLNN về khoáng sản. Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện QLNN về khoáng sản trong phạm vi cả nước, có trách nhiệm ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và tổ chức thực hiện VBQPPL về khoáng sản; ban hành quy chuẩn kỹ thuật, định mức, đơn giá trong điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, thăm dò khoáng sản và những nhiệm vụ khác theo thẩm quyền được giao. Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng có trách nhiệm lập và trình phê duyệt quy hoạch về khoáng sản theo phân công của Chính phủ; phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường

trong QLNN về khoáng sản. Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ trong phạm vi thẩm quyền được giao.

*Ba là*, hệ thống VBQPPL về QLTKNS quy định về những nội dung có tính phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau, gồm: (1) Những vấn đề chung về điều tra, bảo vệ, thăm dò, khai thác, quản lý, xuất khẩu khoáng sản; (2) Quy hoạch, chiến lược khoáng sản; (3) Trách nhiệm QLNN về khoáng sản; (4) Kỹ thuật và định mức kinh tế - kỹ thuật lĩnh vực khoáng sản. Những quy định về tài chính: mức tiền phải nộp để được cấp quyền khai thác khoáng sản, hệ số thu hồi khoáng sản và những quy định khác nhằm bảo đảm sự hài hòa, cân bằng giữa lợi ích quốc gia, lợi ích ngành, lợi ích địa phương, lợi ích của người dân và doanh nghiệp.

### **2. Hoạt động thẩm định hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tài nguyên khoáng sản**

Để hoàn thiện hệ thống VBQPPL về QLTKNS, hoạt động thẩm định giữ vai trò quan trọng trong việc xem xét, đánh giá văn bản một cách toàn diện và khách quan. Thẩm định VBQPPL là quá trình tư duy logic phản biện, giúp nghiên cứu, xem xét, đánh giá một cách khách quan, khoa học và toàn diện về mặt pháp lý, nội dung, hình thức và các yếu tố cấu thành dự thảo văn bản trước khi chủ thể có thẩm quyền ký ban hành văn bản. Thẩm định là hoạt động đánh giá văn bản trước khi ban hành, giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm chất lượng VBQPPL khi văn bản có hiệu lực.

Kết quả thẩm định VBQPPL là cơ sở để kiểm tra, rà soát, xác định trách nhiệm của những chủ thể liên quan đến chất lượng VBQPPL. Từ đó, xác định được mức độ trách nhiệm của mỗi chủ thể quản lý đối với những bất cập trong hoạt động QLTKNS mà nguyên nhân chủ yếu là những bất hợp lý trong hệ thống VBQPPL hiện hành gây nên như vấn đề quy hoạch, cấp phép khai thác khoáng sản, bảo vệ môi trường trong quá trình khai thác và ứng phó với những vấn đề biến về đổi khí hậu.

Thẩm định dự thảo VBQPPL là cơ sở để kiểm tra và xác định tính thống nhất của các VBQPPL trong toàn bộ hệ thống VBQPPL, đặc biệt tính thống nhất đồng bộ giữa VBQPPL do Quốc hội, Chính phủ ban hành với VBQPPL do Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công Thương, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng và văn bản của chính quyền địa phương ban hành, bảo đảm các quy phạm pháp luật đúng với chính sách, quy hoạch, chiến lược về khoáng sản đã được thông qua. Đồng thời, hoạt động này giúp kiểm tra, đánh giá các VBQPPL có bảo đảm tính hợp hiến, tính thống nhất, đồng bộ, tính khả thi, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả QLNN về tài nguyên khoáng sản.

Để bảo đảm và nâng cao chất lượng thẩm định, hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL cần thực hiện trên cơ sở các tiêu chí thẩm định gồm: (1) Sự cần thiết ban hành VBQPPL; (2) Đối tượng và phạm vi điều chỉnh của dự thảo VBQPPL; (3) Sự phù hợp của nội dung dự thảo VBQPPL với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về QLTNKS, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững; (4) Quy trình soạn thảo dự thảo VBQPPL; (5) Tính hợp hiến và hợp pháp của dự thảo VBQPPL; (6) Tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật Việt Nam; (7) Tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; (8) Tính khả thi của dự thảo VBQPPL; (9) Tính hiệu lực của VBQPPL; (10) Thẩm định thủ tục hành chính trong dự thảo VBQPPL (nếu có).

### 3. Đánh giá hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tài nguyên khoáng sản

Trong thời gian qua, công tác xây dựng và thẩm định ban hành VBQPPL được thực hiện theo *Luật Ban hành VBQPPL* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020). Hệ thống VBQPPL về QLTNKS ngày càng hoàn thiện. Vấn đề phân cấp QLTNKS giữa trung ương và địa phương, nhất là thẩm quyền cấp giấy phép thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản được xác định rõ ràng, giúp tăng tính chủ động cho địa phương trong công tác quản lý.

Các quy định của pháp luật về thủ tục hành chính trong lĩnh vực khoáng sản, điều kiện đầu tư kinh doanh trong lĩnh vực này cũng được tập trung sửa đổi, hoàn thiện. Những quy định hiện hành được sửa đổi, hoàn thiện theo hướng tạo điều kiện cho doanh nghiệp khi tham gia các hoạt động khoáng sản như hồ sơ cấp phép khai thác khoáng sản, trình tự, hồ sơ cấp phép thăm dò, thời gian thẩm định hồ sơ cấp phép thăm dò theo hướng rõ ràng, minh bạch, thuận lợi cho doanh nghiệp; làm rõ trách nhiệm của chủ thể có liên quan trong quá trình thẩm định hồ sơ, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân đề nghị cấp phép hoạt động khoáng sản khi tham gia chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện hồ sơ. Đồng thời, những quy định đấu giá quyền thăm dò khoáng sản, đấu giá quyền khai thác khoáng sản, tăng cường tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan trong khai thác, chế biến, sử dụng và kinh doanh tài nguyên khoáng sản được bổ sung, hoàn thiện tại Nghị định số 158/2016/NĐ-CP ngày 29/11/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của *Luật Khoáng sản*.

Các dự án, dự thảo VBQPPL về QLTNKS được xây dựng đúng quy trình, chú trọng sự tham gia tích cực của các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý, bảo đảm văn bản khi ban hành phải đáp ứng tiêu chí về tính đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch. Hệ thống VBQPPL thường xuyên được rà soát, công bố danh mục VBQPPL hết hiệu lực, ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần. Công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế, pháp luật bắt đầu chuyển từ số lượng sang chất lượng. Kết quả pháp điển đề mục Khoáng sản do Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành xác định có 86 văn bản có nội dung về khoáng sản, gồm: 1 luật; 2 nghị định; 9 quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ; 74 quyết định, thông tư của Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Tài chính; Bộ Công Thương; Bộ Xây dựng và 30 văn bản có nội dung liên quan<sup>3</sup>.

Những năm qua, việc xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật về QLTNKS đã đạt

được những kết quả nhất định, góp phần tháo gỡ các vướng mắc, rào cản từ thực tiễn, phát huy nguồn lực tài nguyên khoáng sản, góp phần bảo vệ môi trường trong phát triển kinh tế - xã hội theo hướng bền vững. Hệ thống VBQPPL ngày càng hoàn thiện cả về số lượng và chất lượng, đã tạo nên hành lang pháp lý khá đầy đủ và chặt chẽ trong công tác QLNN về tài nguyên khoáng sản.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, hệ thống VBQPPL về QLTKS vẫn còn những hạn chế nhất định. Hệ thống văn bản thiếu đồng bộ, còn tồn tại những quy định thiếu tính chặt chẽ, thống nhất, bất cập trong thực tế, thực thi kém hiệu quả, dẫn đến tình trạng tài nguyên bị lạm dụng, khai thác quá mức, nguy cơ suy thoái, cạn kiệt. Tại một số địa phương, quy hoạch khoáng sản chưa gắn với quy hoạch của cả nước, quy hoạch khoáng sản còn chồng lấn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Hoạt động thẩm định chưa thực sự đánh giá được tính logic, hợp lý của các quy định về cấp giấy phép khai thác khoáng sản, nên vẫn còn tình trạng cấp giấy phép khai thác khi không có quy hoạch, cấp phép khi chưa có trữ lượng khoáng sản được phê duyệt, cấp giấy phép khai thác cho đơn vị khi đơn vị chưa thực hiện nghĩa vụ nộp tiền cấp quyền khai thác lần đầu. Thời gian tiếp nhận, thẩm định hồ sơ cấp giấy phép khai thác khoáng sản còn chậm. Một số địa phương chưa thực hiện nghiêm các quy định hiện hành về khai thác khoáng sản, vẫn còn tình trạng khai thác khoáng sản trái phép, khai thác vượt công suất, khai thác vượt ra ngoài khu vực được cấp phép.

Hoạt động thẩm định chưa đi sâu làm rõ những quy phạm pháp luật liên quan đến các nội dung về tài chính, thuế, phí trong QLTKS. Kỹ thuật thẩm định chưa đo lường và cân bằng lợi ích mà Nhà nước, ngành, địa phương, người dân và doanh nghiệp được thụ hưởng từ các hoạt động liên quan đến khoáng sản. Hoạt động thẩm định chưa đánh giá được mức độ và sự phù hợp của các chế tài xử lý những sai phạm trong QLTKS. Theo kết quả của chỉ số quản trị tài nguyên công bố tháng 6

năm 2017 của Viện Quản trị tài nguyên thiên nhiên (Natural Resource Governance Index - NRGi), chỉ số quản trị tài nguyên của Việt Nam xếp ở mức trung bình toàn cầu là 48/100. Trong đó, chỉ số tốt nhất là môi trường thuận lợi với điểm số 59/100 và kém nhất là quản lý nguồn thu với số điểm 30/100, do các chính sách và quy định hiện hành về hệ thống thuế, chế độ báo cáo tài chính, quy trình quản lý, cấp phép, mức độ tham gia của nhà nước, phương pháp chia sẻ lợi ích còn thiếu minh bạch và rõ ràng. Mức độ minh bạch trong ngành công nghiệp khai khoáng của Việt Nam chỉ đứng thứ 45/89 quốc gia<sup>4</sup>.

Hoạt động thẩm định chưa thực sự đánh giá được những tác động của những quy phạm pháp luật đến môi trường và sự phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là hoạt động khai khoáng. Thực tế, các doanh nghiệp sử dụng phương pháp khai thác thủ công và bán cơ giới, gây suy thoái môi trường và làm mất cân bằng hệ sinh thái. Mức độ tác động của các quy phạm pháp luật khi có hiệu lực ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động QLNN, gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện văn bản. Những hạn chế của hệ thống VBQPPL hiện hành về QLTKS xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân là hoạt động thẩm định văn bản chưa phát huy được vai trò, vẫn để lọt lưới những quy định bất cập, gây ảnh hưởng đến tính hiệu lực, hiệu quả của hệ thống VBQPPL.

#### **4. Phát huy vai trò hoạt động thẩm định trong hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tài nguyên khoáng sản**

Để hoàn thiện hệ thống VBQPPL nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN về quản lý và khai thác tài nguyên khoáng sản, bài viết đề xuất một số giải pháp để phát huy vai trò của hoạt động thẩm định, gồm:

*Thứ nhất*, hoạt động thẩm định cần xác định mục tiêu xây dựng đồng bộ các chủ trương, chính sách, pháp luật để quản lý và khai thác hiệu quả, tiết kiệm tài nguyên khoáng sản, hài hòa giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, chủ động ứng phó với biến

đổi khí hậu. Các chủ thể thực hiện thẩm định cần bám sát quá trình tổng kết, đánh giá tác động của các chính sách, quy định của *Luật Khoáng sản* và các VBQPPL có liên quan theo từng giai đoạn nhằm làm rõ tình hình triển khai tổ chức thực hiện các VBQPPL để có những đánh giá hiệu quả đối với những dự thảo văn bản sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế. Nghiên cứu đánh giá và hoàn thiện những nội dung chính sách mới và đưa những chính sách, những quy phạm pháp luật vào thực tiễn của hoạt động quản lý. Chủ thể thẩm định cần lắng nghe ý kiến của địa phương, người dân và doanh nghiệp về các nội dung liên quan đến QLTKNS. Đồng thời, cần tăng cường tính thống nhất, đồng bộ, kết nối với hệ thống các VBQPPL nói chung và với những lĩnh vực quản lý có liên quan khác.

*Thứ hai*, hoạt động thẩm định cần xác định những phương pháp thẩm định có khả năng đo lường và đánh giá cụ thể mức độ khả thi của các VBQPPL. Tiếp tục nâng cao chất lượng và tính khả thi, tính ổn định của các VBQPPL nhằm tạo sự ổn định, trật tự trong hoạt động QLTKNS. Tập trung đánh giá, hoàn thiện những quy định liên quan đến hoạt động đầu tư kinh doanh, khai thác khoáng sản, cải cách theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính trong lĩnh vực này, đặc biệt là những thủ tục liên quan đến cấp phép khai thác khoáng sản.

*Thứ ba*, hoạt động thẩm định cần nghiên cứu, áp dụng những biện pháp có tính kỹ thuật để đo lường lợi ích mà các chủ thể có liên quan được thụ hưởng từ các hoạt động liên quan đến khoáng sản. Chú trọng thẩm định đánh giá tác động môi trường, thẩm định những quy định về tiêu chuẩn, kỹ thuật thiết kế mỏ; các quy định về tiêu chuẩn, hệ thống xử lý ô nhiễm môi trường và trách nhiệm xử lý ô nhiễm môi trường do hoạt động khai thác khoáng sản gây ra. Chủ thể thẩm định cần đánh giá và xác định mối quan hệ về lợi ích kinh tế với những tác động đến sự phát triển bền vững của môi trường tự nhiên, môi trường sống của người dân quanh khu vực mỏ và sự

ổn định của xã hội mà hoạt động quản lý khai thác khoáng sản gây ra nhằm lường trước những hệ quả pháp lý khi văn bản có hiệu lực mang lại.

*Thứ tư*, hoạt động thẩm định cần tập trung đánh giá mức độ phù hợp của những chế tài xử lý sai phạm trong QLTKNS, đặc biệt là những chế tài xử lý sai phạm trong cấp phép, khai thác trái phép, khai thác vượt công suất, khai thác vượt ra ngoài khu vực cấp phép; chế tài xử lý vi phạm để xảy ra ô nhiễm môi trường. Mức độ xử phạt phải đảm bảo tính răn đe đối với những hành vi vi phạm của đối tượng quản lý, làm rõ trách nhiệm của nhà quản lý trong việc để xảy ra những sai phạm trong phạm vi thẩm quyền quản lý.

### 5. Kết luận

QLTKNS là một trong những nội dung quan trọng của hoạt động QLNN. Việc nghiên cứu phát huy vai trò của hoạt động thẩm định dự thảo văn bản, quyết tâm không để “lọt lưới” những quy định bất cập, không hợp lý, không bảo đảm tính khả thi; bảo đảm hài hòa và cân bằng lợi ích giữa Nhà nước, địa phương, doanh nghiệp và xã hội; nâng cao trách nhiệm giải trình và trách nhiệm của người đứng đầu trong QLNN về tài nguyên khoáng sản, sẽ góp phần rất quan trọng trong việc hoàn thiện hệ thống VBQPPL về QLTKNS của Việt Nam hiện nay. □

### Chú thích:

- 1, 2. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).
3. Cổng Thông tin điện tử Pháp điển. *Kết quả pháp điển để mục khoáng sản*.
4. Viện Quản trị tài nguyên thiên nhiên (Natural Resource Governance Index -NRGI). Chỉ số Quản trị Tài nguyên 2017.

### Tài liệu tham khảo:

1. *Luật Khoáng sản* năm 2010.
2. *Nghị định số 158/2016/NĐ-CP ngày 29/11/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Khoáng sản*.
3. Nguyễn Mai Vinh. *Những bất cập trong công tác quản lý tài nguyên khoáng sản từ góc nhìn kiểm toán*. Tạp chí Kiểm toán nhà nước điện tử, tháng 5/2019.