

# CÁC NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẤT ĐAI CẤP TỈNH

Ths. Huỳnh Châu Mai Sơn\*

*Đất đai vừa là tư liệu sản xuất, vừa là địa bàn sống của cư dân, vừa là quê hương, đất nước của dân tộc, con người. Vì thế, dù các quốc gia có chế độ chính trị và chế độ sở hữu đất đai khác nhau, nhưng không có nước nào, mà ở đó nhà nước không tham gia quản lý đất đai. Ở Việt Nam, phù hợp với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, Nhà nước có vai trò to lớn trong quản lý đất đai vừa với tư cách quản lý lãnh thổ, quản lý nguồn tài nguyên, môi trường sống chung của dân cư, vừa với tư cách đại diện chủ sở hữu. Bài viết đã đưa ra được các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về đất đai cấp tỉnh nhằm giúp các sở, ban ngành quản lý tốt hơn trong lĩnh vực đất đai.*

• Từ khóa: Quản lý nhà nước, đất đai, cấp tỉnh.

*Land is both a means of production, a living area for residents and a hometownthe country, the country of the people, the people. Thus, even though countries have political regimes and land ownership regimes vary, but there is no country where the state does not participate in land management. In Vietnam, in line with the regime of land ownership by the entire people, the State plays a great role in land management as well as in the role of territory management, resource management, and the common living environment of the people, residence, both as an owner's representative. The article has identified the factors affecting the state management of land at the provincial level in order to help departments and agencies to better manage the land sector.*

• Keywords: State management, land, province level.

Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất đặc biệt, vừa là địa bàn cư trú của dân cư, tạo không gian sinh tồn cho xã hội loài người, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống. Đặc biệt trong xu thế phát triển như hiện nay, việc quản lý và sử dụng đất đai đang đặt ra những mối quan tâm đặc biệt ở tất cả các quốc gia trong cộng đồng thế giới. Hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về đất đai tác động rất lớn tới nhiều lĩnh vực, nhiều mặt của kinh tế - xã hội, nhất là trong giai đoạn phát triển nền kinh tế thị

Ngày nhận bài: 05/4/2022

Ngày gửi phản biện: 08/4/2022

Ngày nhận kết quả phản biện: 15/4/2022

Ngày chấp nhận đăng: 20/4/2022

trường, như: việc thu hút đầu tư, sự ổn định chính trị - xã hội (liên quan đến thu nhập, việc làm của người nông dân, tình hình khiếu kiện tranh chấp đất đai...). Do đó, làm tốt công tác quản lý nhà nước về đất đai là hết sức quan trọng.

## 1. Khái niệm về đất đai và quản lý nhà nước về đất đai cấp tỉnh

Hiến pháp 2013 và Luật Chính quyền địa phương 2015 quy định: “*Tỉnh là đơn vị hành chính nông thôn cấp cao nhất tại Việt Nam*”. Theo phân cấp hành chính Việt Nam hiện nay, tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương được gọi chung là đơn vị hành chính cấp tỉnh, là cấp hành chính cao nhất. Dưới tỉnh có các đơn vị hành chính cấp huyện trực thuộc bao gồm huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh. Việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Quốc hội quyết định. Từ năm 2008 đến nay, Việt Nam có 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh.

Theo quy định tại Điều 24 Luật Đất đai 2013 và theo Thông tư số 05/2021/TT-BTNMT ngày 29 tháng 5 năm 2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Sở Tài nguyên và Môi trường thuộc Ủy

\* NCS - Học viện Khoa học xã hội; Email: ncsqkt2020huynhchaumaison@gmail.com

ban nhân dân cấp tỉnh quy định có thể khái niệm quản lý nhà nước về đất đai như sau: “*Quản lý nhà nước về đất đai cấp tỉnh là hoạt động của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện các quy định của nhà nước thông qua việc sử dụng các quy phạm pháp luật về đất đai nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý nhà nước về đất đai. Các quan hệ đối với đất đai bao gồm các mối quan hệ về sở hữu đất đai, về phân phối và sử dụng đất đai và các quan hệ giao dịch phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng đất đai*”.

**2. Một số nội dung quản lý nhà nước cơ bản về đất đai trên địa bàn cấp tỉnh**

Quản lý nhà nước đối với đất đai là tổng hợp các hoạt động của cơ quan Nhà nước về đất đai. Đây là các hoạt động trong việc nắm và quản lý tình hình sử dụng đất đai, trong việc phân bổ đất đai vào các mục đích sử dụng đất theo chủ trương của Nhà nước, việc kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng đất đai. Mục tiêu cao nhất của quản lý nhà nước về đất đai là bảo vệ chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, đảm bảo sự quản lý thống nhất của Nhà nước, đảm bảo cho việc khai thác, sử dụng đất hợp lý, bền vững và ngày càng phát huy hiệu quả.

**2.1. Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện văn bản đó**

Về ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai và tổ chức thực hiện văn bản đó. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, cơ quan quản lý đất đai ở trung ương (bao gồm Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các Bộ, ngành có liên quan) ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới dạng Nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư ... để hướng dẫn, quy định chi tiết Luật Đất đai năm 2013. Cơ quan quản lý đất đai ở địa phương (bao gồm UBND các cấp, Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tài nguyên và Môi trường ...) ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới dạng quyết định, chỉ thị để tổ chức thực hiện Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương ban hành tại địa phương mình.

**2.2. Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất**

Quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Theo Luật Đất đai 2013, việc quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là quyền của đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai do Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp (HĐND các cấp), Chính phủ và

UBND các cấp thực hiện. Trong khi đó, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là nội dung quản lý nhà nước về đất đai do cơ quan quản lý đất đai (bao gồm Chính phủ, UBND các cấp và cơ quan quản lý đất đai có thẩm quyền riêng) thực hiện. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là một trong những căn cứ pháp lý quan trọng cho việc điều tiết các quan hệ đất đai như: việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Luật cũng xác định rõ trách nhiệm của các cấp, các ngành trong việc xây dựng kế hoạch, xét duyệt, điều chỉnh quy hoạch.

**2.3. Quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển mục đích sử dụng đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất**

Giao đất, cho thuê đất là việc Nhà nước giao quyền sử dụng đất bằng hình thức quyết định hành chính và hợp đồng cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu sử dụng đất theo quy định. 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, cá nhân khi đã hết thời hạn thuê hoặc thu hồi nhằm mục đích phát triển của địa phương, khu vực; chuyển mục đích sử dụng đất là việc Nhà nước cho phép tổ chức, cá nhân, hộ gia đình đang sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng từ loại đất này sang mục đích sử dụng loại đất khác phù hợp với quy hoạch được duyệt và phù hợp với tình hình phát triển của địa phương, có thu tiền sử dụng đất theo quy định.

**2.4. Đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền trên đất**

Tại Việt Nam hiện nay, việc đăng ký quyền được thực hiện trong nhiều trường hợp và với nhiều loại tài sản. Đăng ký nói chung được hiểu là việc một cơ quan Nhà nước ghi nhận về một sự việc hoặc một tài sản nhằm đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ của người được đăng ký. Là một trong các loại đăng ký, đăng ký đất đai là một thủ tục hành chính do cơ quan Nhà nước thực hiện đối với người sử dụng đất và đối tượng đăng ký là đất đai - một loại tài sản đặc biệt về giá trị cũng như có tính pháp lý đặc thù. Về khái niệm, khoản 15 Điều 3 Luật Đất đai 2013 về “Giải thích thuật ngữ” quy định: Đăng ký đất đai, nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất là việc kê khai và ghi nhận tình trạng pháp lý về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất và quyền quản lý đất đối với một thửa đất vào hồ sơ địa chính.

### 2.5. Quản lý tài chính về đất đai và giá đất

Với việc thừa nhận sự tồn tại của hai loại giá đất, đó là giá đất do Nhà nước quy định và giá thị trường - Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013 đã chính thức xác nhận yếu tố thị trường được vận hành trong các quan hệ đất đai ở Việt Nam. Trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, người sử dụng đất dùng những quyền năng pháp lý của mình để trao đổi, chuyển dịch quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất theo những quy luật của thị trường như quy luật cung - cầu, quy luật giá trị... Rõ ràng, thị trường hóa các quan hệ đất đai là một mục tiêu chiến lược quan trọng mà Đảng và Nhà nước theo đuổi. Mà cơ sở cho sự vận hành của thị trường đó là giá đất phải mang yếu tố thị trường. Muốn vậy, Nhà nước cần đảm bảo cho tất cả những giao dịch liên quan tới đất đai trên thị trường, kể cả quan hệ giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất giữa Nhà nước với người sử dụng đất cũng phải mang yếu tố thị trường. Thực chất, đó là những giao dịch trên thị trường sơ cấp, diễn ra giữa Nhà nước với người sử dụng đất. Trong đó, Nhà nước độc quyền về nguồn cung đối với hàng hóa. Tuy nhiên, quan hệ giữa Nhà nước với người sử dụng đất trong trường hợp sử dụng đất có trả tiền, chỉ có thể minh bạch và mang tính thị trường khi giá đất làm căn cứ cho việc trả tiền phải là giá thị trường... Đó là giá cả đất đai được hình thành thông qua thị trường và được quyết định bởi yếu tố thị trường. Trong đó, người bán, người mua phải hoàn toàn tự nguyện không chịu sự áp đặt.

### 2.6. Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về đất đai và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai

Trong Luật Đất đai 2013, thanh tra đất đai được ghi nhận tại Điều 201. Nội dung này được ghi nhận trên cơ sở kế thừa Luật Đất đai 2003. Cụ thể, các nội dung được quy định như sau:

Về khái niệm, thanh tra chuyên ngành đất đai là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật về đất đai, quy định về chuyên môn, kỹ thuật, quản lý thuộc lĩnh vực đất đai. Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra chuyên ngành đất đai trong cả nước. Cơ quan quản lý đất đai ở địa phương chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện thanh tra chuyên ngành đất đai tại địa phương (Khoản 1 Điều 203).

“Thanh tra đất đai là việc xem xét làm rõ việc vi phạm pháp luật đất đai và kiến nghị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý”. Còn “kiểm tra đất đai là việc xem xét tình hình SDD để đánh giá và nhận xét”. Hoạt động thanh tra, giám sát đất đai khó thực hiện một phần vì lợi ích nhóm tìm mọi cách để mua chuộc cán bộ. Vì vậy, để đạt hiệu quả phải có kế hoạch cụ thể, mục tiêu rõ ràng, chuyên môn và đạo đức của cán bộ vững chắc mới có thể phòng ngừa, phát hiện, xử lý những hành vi vi phạm. Các sai phạm, thiếu sót thì phải được phát hiện và nhanh chóng điều chỉnh. Nhiệm vụ thanh tra đất đai ở địa phương thuộc thẩm quyền của Sở TN&MT và xử lý các vi phạm thuộc thẩm quyền của UBND các cấp. Thanh tra, giám sát là việc làm rất cần thiết vì nếu không có thanh tra, giám sát thì pháp luật và chính sách sẽ bị vô hiệu hóa bởi các đối tượng có ý đồ xấu và hiệu quả QLNN đối với thị trường đất đai rất thấp.

### 3. Những nhân tố tác động tới quản lý nhà nước về đất đai cấp tỉnh

#### 3.1. Điều kiện tự nhiên của cấp tỉnh

Đất đai là sản phẩm của tự nhiên, do tự nhiên tạo ra, vì vậy việc quản lý đất đai bị chi phối bởi điều kiện tự nhiên. Điều kiện tự nhiên ở đây chủ yếu xét đến các yếu tố như: khí hậu, nhiệt độ, ánh sáng, lượng mưa, không khí, khoáng sản dưới lòng đất... Nó ảnh hưởng lớn đến công tác điều tra, đo đạc, khảo sát, đánh giá đất. Công tác đo đạc, khảo sát, đánh giá đất được thực hiện trên thực địa, nếu điều kiện tự nhiên thuận lợi, nó sẽ được tiến hành nhanh chóng, chính xác và tiết kiệm được kinh phí cho nhà nước. Do đất đai có tính cố định, mỗi vùng miền lại có một đặc điểm điều kiện tự nhiên khác nhau, vì vậy khi tiến hành điều tra, khảo sát, đo đạc đất đai cần phải nghiên cứu điều kiện tự nhiên của từng địa phương để đưa ra phương án thực hiện có hiệu quả nhất.

#### 3.2. Hệ thống luật pháp về đất đai và các văn bản quy phạm pháp luật quản lý nhà nước về đất đai cấp tỉnh

Kinh tế càng phát triển, các mối quan hệ sử dụng đất đai càng phức tạp đòi hỏi hệ thống luật pháp nói chung và hệ thống luật pháp về đất đai nói riêng phải đồng bộ, rõ ràng, cụ thể để công tác quản lý nhà nước được hiệu quả và thuận lợi. Bên cạnh đó, pháp luật sẽ tạo điều kiện cho nhà nước thực hiện được vai trò điều tiết và quản lý nền kinh tế, quản lý và kiểm tra hoạt động liên quan đến đất đai và xử lý các hành vi vi phạm. Ngoài



ra, pháp luật còn xác lập, củng cố và hoàn thiện những cơ sở pháp lý của Nhà nước, đặc biệt là trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai nhằm phát huy cao nhất hiệu lực của cơ quan quản lý.

**3.3. Tình hình kinh tế, xã hội của cấp tỉnh**

Phát triển kinh tế làm cho cơ cấu sử dụng các loại đất có sự thay đổi. Khi nhu cầu sử dụng loại đất này tăng lên sẽ làm cho nhu cầu sử dụng loại đất kia giảm đi, đồng thời sẽ có loại đất khác được khai thác để bù đắp vào sự giảm đi của loại đất đó. Sự luân chuyển đất thuận lợi sẽ tạo điều kiện cho các hoạt động kinh tế diễn ra. Quản lý nhà nước về đất đai từ đó cũng phải đổi mới để phù hợp với cơ cấu kinh tế mới, đáp ứng được yêu cầu tình hình thực tế.

Yếu tố văn hóa, xã hội có vai trò đặc biệt quan trọng trong tổ chức điều hành quản lý xã hội và tăng cường chức năng quản lý của Nhà nước về mọi lĩnh vực nói chung cũng như về lĩnh vực đất đai nói riêng. Các yếu tố như việc làm, dân số, môi trường, xóa đói giảm nghèo,... ảnh hưởng rất lớn đến công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi, giao đất và công tác thanh tra, kiểm tra giải quyết tranh chấp, vi phạm đất đai.

**3.4. Bộ máy tổ chức và nguồn nhân lực quản lý đất đai của cấp tỉnh**

Tổ chức bộ máy nhà nước quản lý về đất đai của cấp tỉnh có tác động trực tiếp tới việc quản lý đất đai trên địa bàn. Việc bộ máy được tổ chức một cách khoa học theo hướng tinh giản, có sự phân công rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn sẽ tạo hiệu quả trong quản lý, giải quyết vấn đề càng nhanh chóng, thuận lợi. Tuy nhiên, công tác quản lý của bộ máy sẽ gặp khó khăn lớn nếu một khâu, một cấp quản lý trong hệ thống không đảm bảo được yêu cầu công việc được giao. Vì vậy, muốn quản lý hiệu quả, tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về đất đai phải được tổ chức thật phù hợp về cơ cấu, có sự phân chia trách nhiệm, quyền hạn cụ thể, đồng thời phải có hướng dẫn, bám sát của các ban ngành chức năng.

Bên cạnh việc tổ chức bộ máy quản lý, trình độ, đạo đức của đội ngũ cán bộ quản lý cũng ảnh hưởng trực tiếp tới công tác quản lý nói chung và quản lý đất đai nói riêng. Cán bộ quản lý là người trực tiếp tham gia vào công tác quản lý nhà nước về đất đai ở cấp chính quyền địa phương và cũng là người tiếp xúc trực tiếp với đối tượng sử dụng đất, tiếp thu nguyện vọng của quần chúng nhân dân về các vấn đề liên quan đến đất đai. Vì vậy,

xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý có chuyên môn, trình độ và tận tâm với công việc là điều kiện tiên quyết để tạo thuận lợi cho quản lý nhà nước về đất đai ở cấp địa phương.

**3.5. Ý thức chấp hành luật pháp về đất đai của người sử dụng đất ở địa bàn cấp tỉnh**

Tổ chức kinh tế và hộ gia đình, cá nhân là đối tượng tiếp nhận sự tác động của chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý đất đai. Hoạt động quản lý đất đai ở địa phương xét cho cùng là điều chỉnh các hoạt động của đối tượng sử dụng đất nhằm đảm bảo các đối tượng sử dụng đất tuân thủ đúng pháp luật và thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ trong quá trình sử dụng đất. Sự hiểu biết và ý thức chấp hành pháp luật đất đai của người sử dụng đất sẽ giúp cho công tác quản lý về đất đai của chính quyền địa phương được thực hiện một cách dễ dàng và hiệu quả.

**3.6. Nhân tố hội nhập quốc tế**

Hội nhập quốc tế là chủ trương lớn của Đảng, là nội dung trọng tâm của hội nhập quốc tế và là một bộ phận quan trọng xuyên suốt của công cuộc đổi mới. Trong quản lý nhà nước về đất đai, hội nhập quốc tế là yếu tố tác động đến hoạt động này. Hội nhập quốc tế đòi hỏi công tác quản lý nhà nước về đất đai của Đảng và Nhà nước ngày càng công khai, minh bạch, tạo sức hút với các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài giúp tăng trưởng kinh tế. Nhân tố hội nhập quốc tế đòi hỏi cán bộ, cơ quan nhà nước thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai cần phải tích cực hơn trong công tác quản lý, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao năng lực sản xuất, tiếp thu khoa học công nghệ mới và kỹ năng quản lý trên nhiều lĩnh vực, góp phần tạo cho nước nhà có đội ngũ nguồn nhân lực có trình độ và năng lực cả về chuyên môn lẫn quản lý.

**Tài liệu tham khảo:**

Nguyễn Đình Bông, 2012. *Quản lý đất đai ở Việt Nam 1945 - 2010*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.

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 Đông Hồ, tỉnh Thái Nguyên. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Trường Đại học Nông lâm*.

Nguyễn Khắc Thái Sơn, 2007. *Quản lý nhà nước về đất đai*. Thái Nguyên: Nhà xuất bản nông nghiệp 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.

Nguyễn Khắc Thái Sơn (2007). *Giáo trình quản lý nhà nước về đất đai*. NXB Nông nghiệp Hà Nội.