

Chuyển dịch đất đai theo phương thức tự nguyện thoả thuận

Dương Anh Sơn¹, Trần Vang Phú^{2,*}

TÓM TẮT

Theo quy định của Luật Đất đai, hiện nay có hai cơ chế chuyển dịch đất đai là cơ chế chuyển dịch bắt buộc, tức là các trường hợp Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại Điều 61 và 62 Luật Đất đai năm 2013; cơ chế chuyển dịch đất đai thứ hai là cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, tức là khi chủ đầu tư có nhu cầu sử dụng đất cho mục đích sản xuất, kinh doanh nhưng không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi thì sẽ tiếp cận đất đai thông qua hình thức tự thoả thuận về việc nhận chuyển nhượng, thuê hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 73 Luật Đất đai năm 2013. Pháp luật đất đai hiện hành đã có những giải pháp hiệu quả cho trường hợp Nhà nước thu hồi đất và tháo gỡ được hầu hết những khó khăn gặp phải trước đây; tuy nhiên đối với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, bên cạnh những mặt thuận lợi, còn vướng phải khá nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện như: chủ đầu tư đã thoả thuận được 80% diện tích nhưng phần còn lại người dân đưa ra giá cao bất hợp lý; đất đang có tranh chấp... Bài viết này sẽ phân tích chế định chuyển dịch đất đai theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 và trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi lần 5, công bố ngày 01/06/2023, qua đó kiến nghị một số giải pháp phù hợp với điều kiện hiện nay tại Việt Nam.

Từ khóa: đất đai, chủ đầu tư, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

Cơ chế cho phép chủ đầu tư được thoả thuận về việc sử dụng đất với người đang sử dụng đất để thực hiện các dự án sản xuất kinh doanh, mà không cần nhà nước thu hồi đất là cơ chế hay, tiến bộ phù hợp với xu hướng quốc tế đặc biệt là khi Việt Nam ngày càng hội nhập sâu, rộng vào nền kinh tế toàn cầu. Hiện nay đã có một số công trình nghiên cứu, các bài báo, hội thảo khoa học, tham luận đề cập đến những bất cập, vướng mắc khi thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, vấn đề này cũng được đưa ra thảo luận rộng rãi trong quá trình xây dựng Luật Đất đai năm 2013 cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành. Liên quan đến đề này, có thể đề cập một số công trình nghiên cứu tiêu biểu như sau:

Các báo cáo được thực hiện bởi Ngân hàng thế giới như “*Báo cáo đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam*” (2009) “*Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam: Phương pháp tiếp cận định giá đất và giải quyết khiếu nại của người dân*” (2011) được nghiên cứu bởi Giáo sư Tiến sĩ khoa học Đặng Hùng Võ, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường phối hợp với Tổng cục Quản lý Đất đai thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Nội dung nghiên cứu do Chương trình phát

triển bền vững của Văn phòng Ngân hàng Thế giới tại Hà Nội tài trợ với mục tiêu hỗ trợ Bộ Tài nguyên và Môi trường cải thiện quy trình chuyển dịch đất đai nhằm đạt được sự tăng trưởng bền vững với quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa diễn ra nhanh chóng. Hai tài liệu nêu trên đã phân tích song song cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam qua các thời kỳ, kinh nghiệm của các nước trên thế giới để áp dụng vào Việt Nam, xu hướng hội nhập nền kinh tế thị trường. Đồng thời chỉ ra những bất cập, đề xuất điều chỉnh đổi mới về cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam. Đây là tài liệu nghiên cứu hệ thống các văn bản pháp luật về đất đai đóng góp có giá trị chuyên khảo cho các chuyên gia nghiên cứu trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, khi đề xuất về giải pháp đối với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện thì tài liệu lại nêu khi chủ đầu tư đã nhận chuyển nhượng được phần lớn đất cho dự án, còn lại một phần đất không thể thương thảo với người đang sử dụng đất thì chủ đầu tư có thể yêu cầu cơ quan Nhà nước can thiệp bằng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, theo quan điểm của tác giả cách giải quyết như thế này là chưa phù hợp với xu hướng tự do giao kết hợp đồng giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất.

Bên cạnh đó, người viết còn nghiên cứu đến những bài viết được đăng tải trên các trang báo điện tử, tạp chí chuyên ngành như bài viết *Bàn về lợi ích giữa nhà*

¹Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế - Luật, ĐHQG-HCM, Việt Nam

²Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ, Việt Nam

Liên hệ

Trần Vang Phú, Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ, Việt Nam

Email: vangphu@gmail.com

Lịch sử

- Ngày nhận: 24-5-2023
- Ngày chấp nhận: 20-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1239>



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Sơn D A, Phú T V. **Chuyển dịch đất đai theo phương thức tự nguyện thoả thuận.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S12-S22.

đầu tư và nhà nước, người dân trong các dự án đầu tư bất động sản của TS Vũ Đăng Hải Yến, bài viết *Đánh giá thực tiễn triển khai công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật* Đào Trung Chính, Đặng Hùng Võ, Nguyễn Thanh Trà đăng trên Tạp chí Khoa học và Phát triển (2013), tập 11(3).

Nhóm tác giả Trần Vang Phủ và Trần Thụy Quốc Thái có nội dung nghiên cứu về vấn đề chuyển dịch đất đai tự nguyện với bài viết “*Những khó khăn khi áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam và một số giải pháp*” trên tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 332 (2015) và “*Phạm vi áp dụng quy định nhà nước thu hồi đất sử dụng để phát triển kinh tế xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*” trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (2019). Các nội dung nghiên cứu này đều xác định để đảm bảo sự phát triển bền vững, hài hòa giữa mục tiêu phát triển kinh tế với an sinh xã hội, bảo vệ môi trường và đặc biệt là hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người dân và nhà đầu tư, cần xác định rõ ranh giới các dự án phát triển kinh tế, thu hút đầu tư trong trường hợp nào Nhà nước sẽ thu hồi, trong trường hợp nào chủ đầu tư phải thỏa thuận để nhận chuyển nhượng, thuê lại đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất với người đang sử dụng đất. Nghiên cứu cũng chỉ ra những khó khăn vướng mắc gặp phải khi thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam đồng thời đưa ra một số giải pháp hoàn thiện vấn đề này với điều kiện hiện nay ở nước ta.

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Phương pháp nghiên cứu được sử dụng trong bài viết này là phương pháp phân tích luật học. Phương pháp này được sử dụng để phân tích các quy định pháp luật hiện hành và trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi để làm căn cứ cho những nhận định, đánh giá của bài viết về quy định pháp luật có liên quan. Bên cạnh đó, phương pháp tổng hợp và so sánh cũng được tác giả sử dụng để minh chứng cho các phân tích, đánh giá trong bài viết được khách quan và khoa học.

ĐIỀU KIỆN THỰC HIỆN CƠ CHẾ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI TỰ NGUYỆN THEO QUY ĐỊNH CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2013

Theo quy định tại Điều 73 Luật Đất đai năm 2013 và văn bản hướng dẫn thi hành, khi rơi vào các trường hợp sau chủ đầu tư sẽ phải thực hiện thỏa thuận nhận chuyển nhượng, thuê hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ người đang sử dụng và nhà nước sẽ không can thiệp trực tiếp vào cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện này¹:

Thứ nhất, phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt và công bố^a.

Thông qua quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất, Nhà nước thực hiện quyền định đoạt đối với đất đai. Vì vậy, vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất càng có ý nghĩa to lớn trong việc điều phối quan hệ cung, cầu đất đai trong điều kiện nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế thế giới hiện nay ở nước ta, nhằm sử dụng hiệu quả, hợp lý và tiết kiệm nguồn tài nguyên quý giá cho phát triển đất nước.

Quy hoạch sử dụng đất^b là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính trong một khoảng thời gian xác định. Kế hoạch sử dụng đất^c là việc phân chia quy hoạch sử dụng đất theo thời gian để thực hiện trong kỳ quy hoạch sử dụng đất. Như vậy, có thể thấy vai trò của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong việc áp dụng cơ chế tự thỏa thuận giữa chủ đầu tư và người sử dụng đất.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai (Nghị định số 43/2014/NĐ-CP), điều kiện tiên quyết đầu tiên để chủ đầu tư có thể tiến hành thỏa thuận với người sử dụng đất là khu vực dự án định đầu tư, thỏa thuận phải phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt và công bố. Đây là điều kiện quyết định đầu tiên bởi lẽ quy hoạch sử dụng đất chính là quy định khung hướng dẫn cách sử dụng, điều phối đất đai sao cho phù hợp và mang lại lợi ích kinh tế cũng như quốc phòng, an ninh, trật tự xã hội cao nhất. Do đó, nếu muốn được áp dụng cơ chế tự thỏa thuận với người sử dụng đất thì trước hết dự án đầu tư của chủ đầu tư phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cụ thể ở đây là kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện nơi chủ đầu tư có kế hoạch đầu tư kinh doanh.

Thứ hai, trên địa bàn không còn quỹ đất đã được giải phóng mặt bằng để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh phù hợp. Đối với điều kiện này, mặc dù dự án đầu tư phù hợp với kế hoạch sử dụng đất của cấp huyện, nhưng nếu trên địa bàn còn quỹ đất đã được giải phóng mặt bằng để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh phù hợp (quỹ đất do Tổ chức

^aKhoản 1 Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

^bKhoản 2 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

^cKhoản 3 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

phát triển quỹ đất đầu tư, khai thác) thì chủ đầu tư sẽ thuê hoặc đấu giá quyền sử dụng đất đối với quỹ đất trên mà không thể tự thỏa thuận với người sử dụng đất. Quy định này nhằm ưu tiên sử dụng tối đa diện tích đất đã được giải phóng mặt bằng, tránh tình trạng đã có sẵn quỹ đất mà chủ đầu tư lại đi thỏa thuận với người dân ở địa điểm khác dẫn đến việc không sử dụng được hết diện tích đất, gây lãng phí tài nguyên đất.

Tuy nhiên, nếu trên địa bàn vẫn còn quỹ đất (theo quy hoạch) nhưng chưa được giải phóng mặt bằng (tức là Tổ chức phát triển quỹ đất chưa đầu tư, khai thác quỹ đất đó) thì chủ đầu tư có thể tự thỏa thuận với người dân được hay không? Thiết nghĩ, trong tình huống này chủ đầu tư vẫn có thể áp dụng cơ chế thỏa thuận với người đang sử dụng đất bởi hai lý do: (i) phù hợp với quy định địa phương hết quỹ đất đã được giải phóng mặt bằng phù hợp với mục đích đầu tư sản xuất, kinh doanh; (ii) khi áp dụng cơ chế này sẽ giúp giảm gánh nặng cho địa phương khi thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, hạn chế được vấn đề khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến quá trình Nhà nước thu hồi đất và giải phóng mặt bằng.

Thứ ba, điều kiện khác^d

i) Trong trường hợp chủ đầu tư thực hiện phương thức nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà phải chuyển mục đích sử dụng đất thì chỉ được thực hiện sau khi UBND cấp có thẩm quyền có văn bản cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, cho phép điều chỉnh thời hạn sử dụng đất cho phù hợp với việc sử dụng đất để sản xuất, kinh doanh.

ii) Đối với trường hợp diện tích đất thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh có phần diện tích đất mà người đang sử dụng đất không có quyền chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai thì chủ đầu tư được phép thỏa thuận mua tài sản gắn liền với đất của người đang sử dụng đất, Nhà nước thực hiện thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất và cho chủ đầu tư thuê đất để thực hiện dự án. Nội dung hợp đồng mua bán tài sản gắn liền với đất phải thể hiện rõ người bán tài sản tự nguyện trả lại đất để Nhà nước thu hồi đất và cho người mua tài sản thuê đất.

(iii) Trường hợp diện tích đất thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh có phần diện tích đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích hoặc có phần diện tích đất mà người đang sử dụng đất không có quyền chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai và không có tài sản gắn liền với đất thì Ủy ban

^dKhoản 3, 4 Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai.

nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất và cho chủ đầu tư thuê đất để thực hiện dự án đối với diện tích đất đó^e.

(iv) Trường hợp diện tích đất thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh có phần diện tích đất do Nhà nước giao đất để quản lý quy định tại Điều 8 của Luật đất đai năm 2013 thì Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất và cho chủ đầu tư thuê đất để thực hiện dự án^f.

(v) Trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình thức mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà có thời hạn sử dụng đất khác nhau thì thời hạn sử dụng đất được xác định lại theo thời hạn của dự án đầu tư quy định tại khoản 3 Điều 126 của Luật đất đai năm 2013; trường hợp không thuộc diện thực hiện thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư thì thời hạn sử dụng đất do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất quyết định nhưng không được vượt quá 50 năm. Trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với loại đất được sử dụng ổn định lâu dài thì thời hạn sử dụng đất được xác định lại là ổn định lâu dài^g.

Việc sử dụng đất vào mục đích sản xuất kinh doanh thông qua hình thức mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất chỉ thực hiện đối với các trường hợp quy định tại Điều 73 của Luật Đất đai năm 2013^h.

QUY ĐỊNH CỦA DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI SỬA ĐỔI VỀ CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI TỰ NGUYỆN

Về điều kiện để sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư thông qua thỏa thuận về quyền sử dụng đất, Điều 127 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (Dự thảo luật)ⁱ đưa ra quy định dự kiến như sau:

Một là, các trường hợp sử dụng đất thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất, bao gồm:

^eKhoản 5 Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (Khoản này được bổ sung bởi Khoản 15 Điều 3 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.

^fKhoản 6 Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (Khoản này được bổ sung bởi Khoản 15 Điều 3 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP).

^gKhoản 7 Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (Khoản này được bổ sung bởi Khoản 15 Điều 3 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP).

^hKhoản 8 Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (Khoản này được bổ sung bởi Khoản 15 Điều 3 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP).

ⁱTác giả sử dụng Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi lần 5 được công bố ngày 01/06/2023, <http://duthaoonline.quochoi.vn/Pages/dsuthao/hitieduthao.aspx?id=7415>, truy cập ngày 11/6/2023.

i) Các trường hợp không thuộc quy định tại Điều 124 của Luật này;

ii) Đối với trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại thì được thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất ở hoặc đất ở và đất khác không phải là đất ở.

Một nội dung cần lưu ý thêm là đất được thỏa thuận để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 215 của Dự thảo Luật Đất đai.

Hai là, điều kiện sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1 Điều 127 của Dự thảo Luật bao gồm:

i) Phù hợp với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện đã được phê duyệt và công bố;

ii) Chủ đầu tư phải đáp ứng các điều kiện quy định tại Điều 122 của Dự thảo Luật;

iii) Có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về việc thỏa thuận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án.

Ba là, việc thỏa thuận về quyền sử dụng đất quy định tại Điều 127 của Dự thảo Luật được thực hiện như sau:

i) Trường hợp trong khu vực đất thực hiện theo quy định tại khoản 1 Điều 127 Dự thảo Luật có diện tích đất do Nhà nước quản lý thì diện tích đất do Nhà nước quản lý được đưa vào tổng diện tích đất để lập dự án và được Nhà nước thu hồi để giao, cho thuê cho nhà đầu tư thực hiện dự án không phải thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, không phải đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất;

ii) Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất nhưng chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thì được thực hiện thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện thỏa thuận quyền sử dụng đất thực hiện dự án;

iii) Khi hết thời hạn sử dụng đất mà không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng theo quy định của pháp luật có hiệu lực thi hành tại thời điểm hết hạn sử dụng đất thì được tiếp tục sử dụng theo hình thức sử dụng đất và thời hạn sử dụng đất trước khi thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất.

Bên cạnh đó, đối với trường hợp thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất để tiếp tục sản xuất kinh doanh và không thay đổi mục đích sử dụng đất thì thực hiện theo quy định của Luật này về chuyển quyền sử dụng đất. Đối với trường hợp đang có quyền sử dụng đất thì

nhà đầu tư thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội. Trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại thì phải đang có quyền sử dụng đất ở hoặc đất ở và đất khác không phải là đất ở.

Để hướng dẫn chi tiết hơn cho quy định về sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua việc thỏa thuận về quyền sử dụng đất trong Dự thảo Luật, Điều 31 Dự thảo Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai (Dự thảo Nghị định)¹ đưa ra những quy định chi tiết về các nguyên tắc sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư như sau:

Một là, việc sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình thức mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất phải đảm bảo các nguyên tắc sau đây:

- Phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt và công bố.
- Trên địa bàn không còn quỹ đất đã được giải phóng mặt bằng để thực hiện dự án đầu tư phù hợp, trừ trường hợp các dự án thuộc lĩnh vực, địa bàn khuyến khích đầu tư.
- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có văn bản chấp thuận tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp. Văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định tại khoản này có thời hạn thực hiện là 36 tháng kể từ ngày ký văn bản chấp thuận.

Hai là, trường hợp khu đất thực hiện dự án đầu tư có phần diện tích đất mà người đang sử dụng đất không có quyền chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai nhưng có tài sản gắn liền với đất thì chủ đầu tư được phép thỏa thuận mua tài sản gắn liền với đất của người đang sử dụng đất, Nhà nước thực hiện thu hồi đất, giao đất hoặc cho chủ đầu tư thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, không thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư và phải xác định giá đất cụ thể để tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định. Nội dung hợp đồng mua bán tài sản gắn liền với đất phải thể hiện rõ người bán tài sản tự nguyện trả lại đất để Nhà nước thu hồi đất và giao đất, cho người mua tài sản thuê đất.

¹Dự thảo Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai, <http://duthaoonline.quochoi.vn/Pages/dsduthao/chitiettduthao.aspx?id=7415>, truy cập ngày 16/02/2023,

Ba là, trường hợp khu đất thực hiện dự án đầu tư có phần diện tích đất do Nhà nước giao đất để quản lý quy định tại Điều 8 của Luật Đất đai, đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích, đất mà người đang sử dụng đất không có quyền chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai và không có tài sản gắn liền với đất mà phần diện tích đất này có vị trí nằm xen kẽ với phần diện tích đất đã nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất thì giải quyết theo quy định sau:

Thứ nhất, trường hợp diện tích đất đủ điều kiện để tách thành dự án độc lập thì Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền quyết định thu hồi đất để giao đất, cho thuê đất thực hiện dự án độc lập đó theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định. Việc tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện không chậm hơn 90 ngày kể từ ngày Nhà nước có quyết định thu hồi đất;

Thứ hai, trường hợp diện tích đất không đủ điều kiện để tách thành dự án độc lập thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ hiện trạng sử dụng đất và điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương để tổ chức rà soát, xác định cụ thể quy mô dự án, địa điểm đầu tư và quyết định thu hồi đất để giao đất hoặc cho thuê đất thực hiện dự án đầu tư không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, không thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất và phải xác định giá đất cụ thể để tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định;

Thứ ba, việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư quy định tại điểm a và điểm b khoản này được thực hiện theo quy định như đối với trường hợp thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng;

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào điều kiện thực tế tại địa phương sẽ có quy định cụ thể điều kiện, tiêu chí, quy mô, tỷ lệ để tách thành dự án độc lập.

Bốn là, trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình thức mua tài sản gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất mà có thời hạn sử dụng đất khác nhau thì thời hạn sử dụng đất được xác định lại theo thời hạn của dự án đầu tư quy định tại khoản 3 Điều 126 của Luật Đất đai; trường hợp không thuộc diện thực hiện thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư thì thời hạn sử dụng đất do Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất quyết định nhưng không được vượt quá 50 năm. Trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với loại đất được sử dụng ổn định lâu dài thì thời hạn sử dụng đất được xác định lại là ổn định lâu dài. Một nội dung cần lưu ý là việc sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thông qua hình thức mua tài sản

gắn liền với đất, nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất chỉ thực hiện đối với các trường hợp quy định tại Điều 73 của Luật Đất đai.

Bên cạnh đó, Điều 32 Dự thảo Nghị định đã có những quy định rất chi tiết về trình tự, thủ tục để tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp như sau:

Một là, tổ chức kinh tế có nhu cầu nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp thì lập hồ sơ nộp tại Sở Tài nguyên và Môi trường. Hồ sơ gồm:

- Văn bản đề nghị theo Mẫu số 01 ban hành kèm theo Nghị định này;
- Đề xuất dự án sử dụng đất bao gồm các nội dung về cam kết chịu mọi chi phí, rủi ro nếu không được cơ quan có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; mục tiêu, quy mô đầu tư, sản xuất; sơ bộ tổng chi phí đầu tư, sản xuất, vốn đầu tư, phương án huy động vốn; diện tích đất, loại đất sau khi chuyển mục đích sử dụng đất, địa điểm, thời hạn, tiến độ thực hiện; phân tích hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án; tư cách pháp lý, năng lực, kinh nghiệm của người xin chuyển mục đích sử dụng đất; nhà đầu tư; nội dung cần thiết khác (nếu có); và tình trạng pháp lý của các thửa đất thuộc khu đất đề nghị thực hiện dự án;
- Trích đo địa chính thửa đất đối với những nơi chưa có bản đồ địa chính theo quy định.

Hai là, trong thời hạn không quá 15 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ hợp lệ, Sở Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm thẩm tra hồ sơ, xác minh thực địa theo các nguyên tắc sử dụng đất quy định tại Điều 11 Dự thảo Nghị định và lập hồ sơ trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét quyết định; hồ sơ gồm:

- Các giấy tờ quy định tại Khoản 1 Điều này;
- Biên bản xác minh thực địa;
- Trích lục bản đồ địa chính thửa đất hoặc trích đo địa chính thửa đất;
- Tờ trình kèm theo dự thảo văn bản chấp thuận hoặc dự thảo văn bản không chấp thuận tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất để thực hiện dự án theo Mẫu số... ban hành kèm theo Dự thảo Nghị định.

Ba là, trong thời hạn không quá 10 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ do Sở Tài nguyên và Môi trường trình, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét có văn bản

chấp thuận hoặc văn bản không chấp thuận tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất để thực hiện dự án gửi tổ chức kinh tế đã nộp hồ sơ.

Bốn là, căn cứ văn bản chấp thuận tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất để thực hiện dự án, tổ chức kinh tế thực hiện việc nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất để thực hiện dự án theo quy định và việc chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định tại Điều 10 của Dự thảo Nghị định.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về thực hiện lồng ghép hồ sơ và trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, cấp giấy chứng nhận đầu tư với hồ sơ và trình tự, thủ tục nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp quy định.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Qua nghiên cứu quy định pháp luật đất đai hiện hành và Dự thảo Luật, Dự thảo Nghị định, kết quả của nghiên cứu đã xác định được quy định về chuyển dịch đất đai tự nguyện để thực hiện các dự án đầu tư, sản xuất kinh doanh theo Dự thảo Luật có một số điểm mới sau:

Thứ nhất, Dự thảo Luật và Dự thảo Nghị định đã quy định rõ những loại dự án được áp dụng cơ chế tự nguyện thỏa thuận. Ngoài ra, Dự thảo Luật đã có những chính sách khuyến khích rất phù hợp để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho chủ đầu tư và người sử dụng đất thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Thứ hai, Dự thảo Nghị định đã quy định chi tiết điều kiện về các nguyên tắc phải tuân thủ khi thực hiện cơ chế tự thỏa thuận sử dụng đất, trong đó, ngoài điều kiện phải phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt công bố, Dự thảo Nghị định đã nhấn mạnh điều kiện phải có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho phép tổ chức kinh tế được nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư phi nông nghiệp.

Thứ ba, Dự thảo Nghị định đã đưa ra quy trình rất chi tiết để chủ đầu tư có thể thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện nhằm thực hiện các dự án sản xuất kinh doanh. Dự thảo Nghị định đã khắc phục được khó khăn của pháp luật hiện hành liên quan đến trường hợp khu đất thực hiện dự án đầu tư có phần diện tích đất do Nhà nước giao đất để quản lý quy định tại Điều 8 của Dự thảo Luật, đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích, đất mà người đang sử dụng đất không có quyền chuyển nhượng, cho thuê, góp

vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai và không có tài sản gắn liền với đất mà phần diện tích đất này có vị trí nằm xen kẽ với phần diện tích đất đã nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo hướng chia từng trường hợp nhỏ để giải quyết phù hợp với điều kiện thực tế hiện nay, đặc biệt là có thể giao đất, cho thuê đất không cần phải thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, không thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất.

THẢO LUẬN

Những khó khăn trong quá trình áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện chưa được quy định trong dự thảo luật, dự thảo nghị định và kiến nghị hoàn thiện

Bên cạnh những thuận lợi đạt được khi áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, trong quá trình triển khai chế định này trên thực tế cũng gặp phải những khó khăn, vướng mắc mà pháp luật đất đai hiện hành cũng như trong Dự thảo Luật và Dự thảo Nghị định vẫn chưa có những giải pháp hiệu quả...

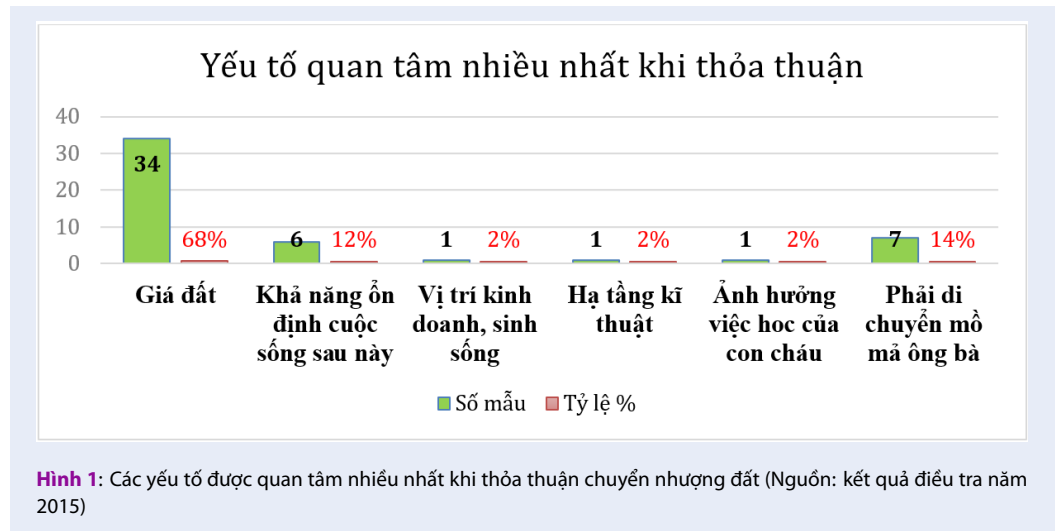
Một là, về vấn đề giá đất được áp dụng trong quá trình thương lượng^k.

Theo số liệu khảo sát tại hai dự án đã áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện trên địa bàn Thành phố Cần Thơ, với 50 hộ dân được phỏng vấn^l thì trong đó giá đất chuyển nhượng là yếu tố được các hộ dân chọn nhiều nhất với 68% và kể đó là vấn đề phải di chuyển chỗ ở mà ông bà sau khi chuyển nhượng (14%) và khả năng ổn định cuộc sống sau này (12%). Các yếu tố về vị trí kinh doanh, việc học hành của con cháu, hạ tầng kỹ thuật – xã hội đều chỉ chiếm tỷ lệ thấp (2%) (xem Hình 1).

Mặc dù là yếu tố được quan tâm nhiều nhất trong quá trình thương lượng chuyển dịch đất đai, tuy nhiên vấn đề xác định giá đất thị trường phù hợp, để làm cơ sở cho việc thỏa thuận đạt được hiệu quả vẫn là một bài toán khó với những người có liên quan đến cơ chế

^kDự thảo Nghị định chi tiết chỉnh một nội dung liên quan đến giá đất là trong trường hợp khu đất thực hiện dự án đầu tư có phần diện tích đất do Nhà nước giao đất để quản lý quy định tại Điều 8 của Luật Đất đai, đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích, đất mà người đang sử dụng đất không có quyền chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai và không có tài sản gắn liền với đất mà phần diện tích đất này có vị trí nằm xen kẽ với phần diện tích đất đã nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất thì phần diện tích đó sẽ chuyển giao cho chủ đầu tư bằng phương thức nào và giá đất xác định ra sao.

^lSố liệu điều tra được tác giả thực hiện vào tháng 6/2015 tại hai dự án là Trung tâm Thương mại huyện Phong Điền (giai đoạn 2), huyện Phong Điền và Dự án mở rộng Làng du lịch Mỹ Khánh, tại xã Mỹ Khánh, huyện Phong Điền, Thành phố Cần Thơ; 50 hộ dân được phỏng vấn đều là những hộ đã tham gia dịch vụ với chủ đầu tư của hai dự án trên.



này. Do thiếu cơ sở dữ liệu về giá đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện dựa trên các nguyên tắc tự do, bình đẳng của pháp luật dân sự nên dẫn đến tình trạng khi chủ đầu tư đã nhận chuyển nhượng được phần lớn diện tích đất thì một hoặc một số hộ dân còn lại đưa ra giá giao dịch cao bất hợp lý so với mặt bằng giá chung tại khu vực hoặc bên cạnh tiến chuyển nhượng còn yêu cầu chủ đầu tư phải có thêm những “khoản hỗ trợ” khác chẳng hạn như một thửa đất ở... Bên cạnh đó, theo cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện thì người chuyển nhượng chỉ có thể nhận được tiền đất và tài sản gắn liền với đất (nếu có) mà không có thêm các khoản như hỗ trợ, tái định cư như khi Nhà nước thu hồi đất, nên trong một số trường hợp người chuyển nhượng cộng hết các khoản trên vào giá đất để đưa ra giá giao dịch với chủ đầu tư, gây khó khăn trong quá trình thương lượng. Một vấn đề khác, vì đã nhận chuyển nhượng hầu hết diện tích đất nên chủ đầu tư khó có thể chuyển nhượng lại diện tích đất này để thu hồi vốn, chưa tính đến yếu tố trượt giá và tiền lãi ngân hàng cũng như những chi phí khác².

Hai là, trong quá trình thỏa thuận chuyển nhượng, xảy ra trường hợp một hoặc một số người sử dụng đất hiện không có mặt tại địa phương hoặc một vài thửa đất trong khu vực dự án đang có tranh chấp hoặc chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trong cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, tức là trường hợp Nhà nước thu hồi đất, thì khó khăn này đã được Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành giải quyết một cách tương đối hiệu quả bằng cơ chế “kiếm đếm vắng chủ” hoặc lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và gửi tiền vào tài khoản tạm giữ tại Kho Bạc Nhà nước. Nhưng trong cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, khó có thể áp dụng tương tự pháp

luật trong trường hợp này. Đến thời điểm hiện nay, chưa có những quy định pháp luật đặc thù điều chỉnh những khó khăn từ thực tiễn trên, cả trong Dự thảo Luật và Dự thảo Nghị định cũng không đề cập đến nội dung này. Vì đây là cơ chế chuyển dịch tự nguyện, nên nếu người sử dụng đất không có mặt tại địa phương hoặc thửa đất đang tranh chấp sẽ khó có thể thực hiện được giao dịch chuyển nhượng, cho thuê hoặc góp vốn.

Ba là, hiện đang còn nhiều ý kiến là nên hay không có sự tham gia của cơ quan Nhà nước trong quá trình thỏa thuận, đặc biệt khi chủ đầu tư đã nhận chuyển nhượng được hầu hết (80%) diện tích. Do thiếu văn bản hướng dẫn áp dụng từ trung ương, nên mỗi địa phương lại có cách hiểu, áp dụng và giải quyết khác nhau. Một số quan điểm phổ biến như:

1. Trong trường hợp chủ đầu tư đã nhận chuyển nhượng được khoảng từ 70% đến 80% diện tích đất, mà diện tích còn lại không thể chuyển nhượng được do một số hộ dân đưa ra giá chuyển nhượng, yêu cầu bất hợp lý, thì phần diện tích còn lại này sẽ được Nhà nước thu hồi theo cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc, kinh phí do chủ đầu tư tự chịu³.
2. Trong trường hợp dự án sử dụng vốn đầu tư trực tiếp của chủ đầu tư nước ngoài có quy mô lớn, phải tổ chức tái định cư cho một cộng đồng dân cư mà chủ đầu tư có văn bản không thể áp dụng cơ chế tự thỏa thuận với người sử dụng đất thì áp dụng cơ chế nhà nước thu hồi nếu có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân tỉnh.^m

^mXem Khoản 2 Điều 4 Quy định phối hợp với chủ đầu tư trong việc thỏa thuận với người sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư

3. Khi chủ đầu tư đã thỏa thuận được hầu hết diện tích, còn lại một số hộ không đồng ý chuyển nhượng, thì cơ quan Nhà nước sẽ thu hồi với giá đất được áp dụng là giá trung bình chung cao nhất đã giao dịch thành công của các hộ trước đây thuộc dự án⁴; hoặc chủ đầu tư sẽ thuê công ty thẩm định giá độc lập và các bên sẽ giao dịch theo giá đất do công ty thẩm định giá đưa ra (chứng thư thẩm định giá); hoặc các bên sẽ đưa vụ việc ra Tòa để phân xử và sau đó tôn trọng quyết định của Tòa án.⁵

Tuy nhiên, các quan điểm trên vẫn chưa giải quyết được triệt để những vướng mắc hiện tại và một số cách áp dụng chưa tuân thủ đúng quy định của Hiến pháp, Luật Đất đai và một số quy định có liên quan.

Đối với những khó khăn, vướng mắc nêu trên, trên cơ sở nghiên cứu các quy định của pháp luật có liên quan, theo định hướng của Nghị quyết 18/NQ-TW ngày 16/6/2022 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về “tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”, tác giả đề xuất một số giải pháp sau:

Thứ nhất, về việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đặc biệt là kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện phải mang tính khoa học, khả thi và có tính đến sự phát triển ổn định lâu dài. Đây là điều kiện tiên quyết, căn bản để giải quyết hầu hết những khó khăn, bất cập trong lĩnh vực đất đai nói chung, trong áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện nói riêng. Bởi vì hầu hết các vấn đề liên quan đến đất đai, đều có nguồn gốc từ việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Nếu việc lập quy hoạch được thực hiện tốt, thì bài toán về sử dụng, quản lý và điều phối tài nguyên đất sẽ được thực hiện dễ dàng, minh bạch hơn, mang lại hiệu quả kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng nhiều hơn. Ví dụ như, nếu công tác lập quy hoạch và tạo quỹ đất tốt thì chủ đầu tư có thể tiếp cận đất đai thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, qua đó giá trị đất được tối ưu hoá, lựa chọn được nhà đầu tư có năng lực thực sự, việc điều phối đất đai được minh bạch, thúc đẩy thị trường bất động sản¹. Đối với vấn đề này, chúng tôi cho rằng cần sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai theo hướng Nhà nước chỉ nên đưa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất những khu vực nào không được phát triển các dự án sản xuất, kinh doanh, sau đó, việc lựa chọn địa điểm đầu tư nào là phù hợp sẽ là quyền tự quyết của mỗi nhà đầu tư.

nằm ngoài Khu công nghiệp, Cụm công nghiệp, Khu kinh tế, Khu chế xuất mà không thuộc trường hợp nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Phú Yên (Ban hành kèm theo Quyết định số 58/2014/QĐ-UBND ngày 31-12-2014 của UBND tỉnh Phú Yên).

Thứ hai về giá đất, do thỏa thuận chuyển nhượng, thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất về bản chất là quan hệ dân sự, là sự gặp gỡ ý chí của các bên trên cơ sở tự do, tự nguyện giao kết không trái với các quy định của pháp luật. Do đó, không thể áp giá của sổ đỏ các hộ đã thỏa thuận thành để lấy làm giá cơ bản áp cho các hộ dân chưa thỏa thuận được. Thêm vào đó, giá trị của mỗi thửa đất cũng sẽ khác nhau phụ thuộc vào vị trí của thửa đất, tài sản gắn liền với đất, giá đất còn phụ thuộc vào dự án được đầu tư, khả năng sinh lợi của dự án khi hoàn thành... chủ đầu tư không thể sử dụng bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành để làm chuẩn cho việc thỏa thuận giá đất. Mặt khác, các bên càng khó có thể đem vụ việc ra Tòa án để giải quyết, bởi lẽ, người dân khi có quyền sử dụng đất hợp pháp, thỏa thuận không thành họ không đồng ý chuyển nhượng thì chủ đầu tư không có căn cứ để đưa vụ việc này ra cơ quan tài phán... Vì lý do trên, cách tiếp cận và giải quyết vấn đề không nên chỉ dựa vào pháp luật về đất đai mà cần mở rộng chịu sự điều chỉnh của pháp luật về giá, pháp luật về dân sự, thương mại.

Thứ ba, để giải quyết khó khăn khi chủ đầu tư đến thỏa thuận mà có hộ dân đang không có mặt tại địa phương (có thể do đi làm việc, học tập... ở xa) thì có thể nhờ sự trợ giúp từ người thân của người đó hoặc của cơ quan chức năng để liên lạc với “người chủ” của thửa đất/tài sản gắn liền với đất nhằm thuận tiện cho việc thương lượng hoặc giao dịch. Đối với trường hợp đất đang có tranh chấp thì theo quy định của pháp luật không thể thực hiện giao dịch, do đó, giải pháp duy nhất là chủ đầu tư đưa ra giá chuyển nhượng phù hợp, kết hợp với chính quyền địa phương để vận động các hộ có liên quan sớm giải quyết xong tranh chấp để tiến hành giao dịch bình thường. Trường hợp thửa đất chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (nếu đủ điều kiện được cấp), chúng tôi thống nhất cao với quy định tại điểm c khoản 4 Điều 128 của Dự thảo Luật là “Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì được thực hiện thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất đồng thời với thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”. Nếu người đang sử dụng đất chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do không đủ điều kiện được cấp theo quy định pháp luật đất đai, chủ đầu tư có thể đưa ra một số khoản hỗ trợ để họ chấp nhận di dời và kết hợp với chính quyền địa phương để thu hồi lại diện tích đất trên, sau đó, chủ đầu tư có thể tiếp cận thông qua hình thức giao đất có thu tiền hoặc thuê đất.

Thứ tư, để giải quyết khó khăn do thiếu các quy định cụ thể để phân định và áp dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện. Cơ quan thẩm quyền ở trung ương cần xem xét, tổng hợp ý kiến góp ý của các địa phương, các nhà khoa học, tham khảo kinh nghiệm quốc tế và các kinh thông tin khác để có những hướng dẫn rõ ràng, cụ thể cách hiểu, trường hợp áp dụng, để hạn chế tình trạng do văn bản cấp trên hướng dẫn chung chung nên mỗi địa phương lại có cách hiểu và áp dụng khác nhau. Cần xác định rõ dự án có quy mô diện tích và mức vốn đầu tư như thế nào thì thuộc thẩm quyền chấp thuận thu hồi đất của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và trường hợp nào nhà đầu tư phải áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện. Đồng thời, xác định rõ ranh giới áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc với cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện, trong trường hợp dự án phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Từ đó, hạn chế được những “kê hở” của pháp luật, góp phần minh bạch hoá việc quản lý, sử dụng, điều tiết đất đai, giảm thiểu được tình trạng tham nhũng, cơ chế “xin – cho” trong lĩnh vực đất đai¹.

Thứ năm, về vấn đề nên hay không việc cho phép cơ quan Nhà nước tham gia vào cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện. Tác giả cho rằng, mặc dù đối tượng của giao dịch này là quyền sử dụng đất, một loại tài sản đặc biệt, nhưng về bản chất, đây vẫn là giao dịch dân sự, do đó các cơ quan Nhà nước không nên tham gia vào quá trình giao dịch này một cách trực tiếp mà chỉ nên tham gia với vai trò là cơ quan quản lý Nhà nước, bảo đảm cho giao dịch được thực hiện đúng quy định pháp luật, cơ quan Nhà nước đóng vai trò là “người trung gian” để xác nhận giao dịch và cung cấp dịch vụ công cho các bên. Chủ đầu tư để hạn chế rủi ro, thì trước khi quyết định đầu tư cần có sự tìm hiểu kỹ lưỡng khu vực dự kiến đầu tư, “đi tiền trạm” trước để xác định tiềm năng, khả năng thực hiện dự án... có như vậy sẽ hạn chế được tối đa những khó khăn, bất cập đã nêu. Mối quan hệ giữa chủ đầu tư với người dân là như nhau và trước cơ quan Nhà nước họ bình đẳng với nhau, mỗi người đóng góp cho nhà nước, xã hội theo những cách khác nhau. Vì vậy, không thể có việc chủ đầu tư vì có nguồn vốn lớn đầu tư vào địa phương khi đi thoả thuận với người dân gặp khó khăn, trở ngại lại yêu cầu Nhà nước can thiệp trợ giúp riêng mình. Tác giả hoàn toàn đồng ý với ý kiến của Chủ tịch Quốc hội Vương Đình Huệ khi cho ý kiến về Dự thảo Luật Đất đai liên quan đến nội dung này là “...còn 20% chưa đồng ý mà áp dụng cơ chế hành chính để thu hồi đất, như vậy là không được. Dân sự là dân sự, hành chính là hành chính, không thể cộng vào để thu hồi đất. Quy định như vậy là chung chung, không đúng chủ trương của Trung ương”⁶. Chính vì lý do đó, để bảo đảm hài hoà lợi ích của nhà nước, người

dân đang sử dụng đất và nhà đầu tư, các cơ quan Nhà nước chỉ tham gia với vai trò trung gian, xác nhận giao dịch và cung cấp dịch vụ công, tạo khung hành lang pháp lý, xây dựng cơ sở dữ liệu về giá đất... để tạo “sân chơi bình đẳng” giữa nhà đầu tư và người dân đang sử dụng đất.

Thứ sáu, đối với khó khăn của chủ đầu tư khi đã nhận thoả thuận được hầu hết diện tích nhưng còn một số hộ dân không đồng ý chuyển nhượng hoặc đưa ra giá giao dịch quá cao thì chủ đầu tư không nhất thiết phải tìm mọi cách để nhận chuyển nhượng diện tích đất còn lại, bởi vì chủ đầu tư vẫn có thể tiếp cận diện tích đất còn lại thông qua hình thức thuê lại quyền sử dụng đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất từ người đang sử dụng đất. Ngoài ra, chủ đầu tư vẫn có thể đề nghị cơ quan Nhà nước xem xét cho phép điều chỉnh ranh đất dự án trong phạm vi phần đất đã thoả thuận thành công và phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng tỷ lệ 1/2000 để tiếp tục thực hiện dự án⁷. Như vậy, với cách áp dụng linh hoạt ba hình thức chuyển dịch đất đai tự nguyện, chủ đầu tư có thể tiếp cận hoàn toàn 100% diện tích theo nhu cầu của dự án mà không cần đến sự can thiệp từ phía cơ quan Nhà nước.

KẾT LUẬN

Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện là một cơ chế tiến bộ, phù hợp với xu thế chung và góp phần thể hiện Việt Nam có một nền kinh tế thị trường đầy đủ. Vì vậy, qua những đề xuất trên hi vọng sẽ góp phần đưa ra thêm giải pháp tháo gỡ những hạn chế, bất cập để việc áp dụng cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được thực hiện ngày một thuận lợi và bài toán về chia sẻ lợi ích về đất đai được giải quyết hài hoà giữa nhà nước, người dân và nhà đầu tư. Qua đó, kinh tế phát triển ổn định, an ninh, trật tự xã hội giữ vững, đời sống người dân ngày được nâng cao./.

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Nhóm tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

ĐÓNG GÓP CỦA CÁC TÁC GIẢ

Tác giả Dương Anh Sơn chịu trách nhiệm nội dung; phân tích quy định của Dự thảo Luật đất đai sửa đổi và Dự thảo Nghị định liên quan đến cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện; xây dựng các giải pháp đề xuất hoàn thiện pháp luật.

Tác giả Trần Vang Phú chịu trách nhiệm nội dung; phân tích quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các quy định pháp luật có liên quan về cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện; phân tích và xây dựng các giải pháp đề xuất để hoàn thiện quy định pháp luật.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phú TV, Thái TTQ. Phạm vi áp dụng chế định nhà nước thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tạp Chí Nghiên Cứu Lập Pháp Số. 2019, tr.;16:31-3;.
2. Phú TV, Vang TTQ. Ưu điểm và hạn chế của cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện. Tạp Chí Nghiên Cứu Lập Pháp Số. 2015, tr.;15:49-50;.
3. Tuấn M. Hà Nội: nhiều dự án đắp chiếu vì cơ chế thỏa thuận. truy cập 16-6-2015;Available from: <http://www.tienphong.vn/Kinh-Te/ha-noi-nhieu-du-an-dap-chieu-vi-co-che-thoa-thuan-865277.tpo>.
4. Hiến Q. Giải toả khó do chênh lệch giá đền bù; 2010. truy cập 29-9-2010;Available from: <http://nld.com.vn/xa-hoi/giai-toa-kho-do-chenh-lech-gia-den-bu-20100820111617432.htm>.
5. Khoa N. Đền bù, giải phóng mặt bằng phải dung hòa lợi ích các bên; 2012. truy cập 27-9-2012;Available from: <http://www.sgpp.org.vn/phattrienbenvung/2012/9/298124/>.
6. Sơn Đ. Phản đối quy định trên 80% người dân đồng ý là thu hồi đất; 2022;Available from: <https://thanhnien.vn/phan-doi-quy-dinh-tren-80-nguoi-dan-dong-y-la-thu-hoi-dat-post1504735.html>.
7. Thúy T. HoREA đề nghị không thu hồi đất khi còn 20% người dân không đồng ý; 2022;Available from: <https://kinhdothi.vn/horea-de-nghi-khong-thu-hoi-dat-khi-con-20-nguoi-dan-khong-dong-y.html>.

Land conversion through voluntary mechanism

Duong Anh Son¹, Tran Vang Phu^{2,*}

ABSTRACT

According to the Land Law of 2013, there are currently two mechanisms for land conversion, namely the compulsory conversion mechanism, i.e the cases in which the State recovers land according to the provisions of Articles 61 and 62 of the 2013 Land Law; The later is the voluntary land conversion mechanism, this manner is applied when the investor need land use right for production and business purposes through transfer, lease or capital contribution with land use rights as prescribed in Article 73 of the Land Law of 2013. The current land law has effective solutions in case the State recovers land and removes most of the difficulties encountered before. However, for the voluntary land conversion mechanism, there are still many difficulties in the implementation process such as: the investor has got almost 80% land use right of the area, but the rest people offer unreasonably high prices; land use right is in dispute. This article analyzes the regulation of land voluntary conversion under the provisions of the 2013 Land Law and in the 5th Amendment of the Draft Land Law, published on June 1, 2023, thereby proposing some solutions suitable to the current conditions in Vietnam.

Key words: land, investors, conversion of land use rights, capital contribution with land use rights

¹Faculty of Economics Law, University of Economics and Law, VNUHCM, Vietnam

²Law School, Can Tho University, Vietnam

Correspondence

Tran Vang Phu, Law School, Can Tho University, Vietnam

Email: vangphu@gmail.com

History

- Received: 24-5-2023
- Accepted: 20-7-2023
- Published Online: 31-12-2023

DOI :

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1239>



Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Son D A, Phu T V. Land conversion through voluntary mechanism. *Sci. Tech. Dev. J. -Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S12-S22.