**MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP (P.2)**

**2. Pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp**

***2.1. Khái niệm pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp***

Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị trong xã hội, là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Nhà nước đề ra QHSDĐNN như là công cụ hữu hiệu để hiện thực hóa nhiệm vụ quản lý đất đai theo Hiến định, đó là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý về đất đai. Pháp luật về QHSDĐNN thể hiện ý chí của Nhà nước về việc quản lý, phân bổ đất nông nghiệp, can thiệp sâu và trực tiếp vào quá trình SDĐNN để định hướng theo đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, phù hợp với điều kiện thực tế ở từng giai đoạn; là quy tắc xử sự bắt buộc điều chỉnh những hành vi trong các quan hệ xã hội liên quan đến quá trình SDĐNN của mọi tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và quá trình quản lý đất đai của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Pháp luật điều chỉnh hoạt động QHSDĐNN ở chỗ: Quy định nội dung, quy trình tổ chức thực hiện; quy định chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, cấp chính quyền, ngành chuyên môn liên quan trong xây dựng QHSDĐNN; đồng thời, đề ra các biện pháp đảm bảo cho các quy hoạch đó được thực thi trong thực tế.

Như vậy, “Pháp luật về QHSDĐNN là hệ thống các quy tắc xử sự bắt buộc chung do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình xây dựng, quản lý và tổ chức thực hiện QHSDĐNN”

Từ phân tích trên, pháp luật về QHSDĐNN có phạm vi điều chỉnh khá rộng, tác động đến nhiều lĩnh vực kinh tế - xã hội, quy định các vấn đề về lập, phê duyệt, tổ chức thực hiện đến quản lý về QHSDĐNN trên thực tế. Pháp luật về QHSDĐNN ngoài các đặc điểm mang tính chất quy phạm pháp luật chung thì còn có những đặc điểm sau đây:

*Thứ nhất,* thể hiện tính đa chiều, chứa đựng nhiều yếu tố, trong đó mang đậm yếu tố kinh tế - xã hội .

Nội hàm của QHSDĐNN là quy định nội dung, trình tự, thủ tục, thẩm quyền xây dựng và tổ chức thực hiện việc về SDĐNN; ngoài ra, pháp luật về QHSDĐNN còn quy định về yếu tố tác động môi trường, xã hội và kinh tế. Khi xây dựng một công trình, dự án có liên quan đến đất nông nghiệp, ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường thì đều phải lập phương án SDĐNN, đánh giá tác động môi trường. Pháp luật về QHSDĐNN cũng luôn tính đến các yếu tố mang tính xã hội như phong tục tập quán, giá trị văn hóa, những hoạt động cộng đồng, đặc biệt còn mang yếu tố kinh tế, bởi vì suy cho cùng tất cả đều nhằm mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo cho các thành phần kinh tế trong đó có kinh tế nông nghiệp phát triển đúng hướng.

*Thứ hai*, vừa thể hiện yếu tố pháp lý vừa mang tính kỹ thuật .

Pháp luật về QHSDĐNN ngoài mang đặc điểm về tính bắt buộc, tính cưỡng chế, tính bảo đảm thi hành, tính thống nhất, tính giáo dục... thì nó còn chứa đựng nhiều yếu tố mang tính kỹ thuật như phải xác định rõ loại đất nông nghiệp, thành phần trong đất, thổ nhưỡng, các yếu tố này phải sử dụng đến các thiết bị, thông số kỹ thuật mới có thể ghi nhận, thực hiện được. Yếu tố kỹ thuật tạo nên sự khác biệt của pháp luật về QHSDĐNN so với các chế định khác của pháp luật về đất nông nghiệp như các quy định về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, giải quyết tranh chấp đất đai, thu tiền về SDĐNN, đấu giá quyền SDĐNN, tài chính về đất đai.

***2.2. Nguyên tắc của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp***

Đặc trưng của pháp luật về QHSDĐ thể hiện qua những nguyên tắc cơ bản sau:

*Một là*, đất nông nghiệp thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu

Nguyên tắc này là kim chỉ nam của mọi hoạt động và biện pháp liên quan đến quản lý và SDĐNN, có vai trò quan trọng trong thiết lập QHSDĐNN. Ngoài mang ý nghĩa về kinh tế, xã hội còn là một vấn đề chính trị quan trọng, vì đất đai đã được xã hội hóa thành sở hữu toàn dân. Nhà nước là chủ thể đóng vai trò đại diện toàn dân thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu.

*Hai là*, phân bổ quỹ đất nông nghiệp hợp lý giữa các ngành, lĩnh vực

Khi thực hiện phân bổ quỹ đất cho các ngành, lĩnh vực cần đảm bảo nguyên tắc vì lợi ích chung của nền kinh tế quốc dân rồi đến từng ngành, lĩnh vực cụ thể, trong đó ưu tiên cho ngành nông nghiệp, vì nước ta vẫn còn dựa vào sản xuất nông nghiệp là chính. Trong mọi trường hợp, việc chuyển mục đích SDĐNN phải phù hợp với QHSDĐNN, đối với những diện tích có năng suất nông nghiệp cao, nhất là diện tích đất trồng lúa phải khoanh vùng bảo vệ nghiêm ngặt, bảo đảm tính ổn định lâu dài, việc đầu tư xây dựng để phát triển kinh tế, xã hội với bất kỳ lý do nào cũng không được xâm phạm đến diện tích này; ngoài ra, cần chú trọng bảo vệ những diện tích đất có những di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh.

*Ba là*, SDĐNN tiết kiệm, bảo vệ môi trường sinh thái, tài nguyên

Đất đai là loại tài nguyên vô cùng quý giá, bởi vì có hạn, không tăng thêm nhưng có khả năng tái tạo và phục hồi nếu được sử dụng đúng cách và hợp lý. Khi tác động đến đất đai phải có kế hoạch cụ thể để vừa thỏa mãn các nhu cầu vật chất, tinh thần; đồng thời vẫn đảm bảo sử dụng trong tương lai. Một trong những vấn đề bảo vệ đất là SDĐNN hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả, hạn chế việc chuyển đổi mục đích SDĐNN khi không thật sự cần thiết. Pháp luật về QHSDĐNN ngoài nhiệm vụ lựa chọn phương án SDĐNN hiệu quả thì còn thực hiện chức năng bảo vệ quỹ đất, tránh việc SDĐNN không đúng mục đích, ảnh hưởng đến chất lượng đất nông nghiệp.

*Thứ tư*, phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của từng vùng, địa phương

Mỗi vùng miền, địa phương, đơn vị SDĐNN đều có những điểm khác biệt về điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, chức năng và nhiệm vụ. Điều kiện tự nhiên như chất lượng, thổ nhưỡng đất sẽ được tính toán để phân bổ, quyết định mục đích SDĐNN. Ngoài ra, khi lựa chọn phương án SDĐNN thì phải tính đến hiệu quả về kinh tế, các điều kiện xã hội để đảm bảo tính khả thi. Trong phân bổ nguồn tài nguyên đất cần thiết phải xét đến những đặc thù của ngành và của từng vùng lãnh thổ để phù hợp với thực tiễn.

***2.3. Nội dung cơ bản của pháp luật về quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp***

Hiện nay, pháp luật về QHSDĐ được điều chỉnh bởi Luật Quy hoạch, Khoản 1, Điều 6, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14 và các văn bản hướng dẫn về QHSDĐNN. Theo đó, pháp luật về QHSDĐNN bao gồm những nội dung chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, nguyên tắc lập QHSDĐNN

Nguyên tắc là hệ thống các quan điểm, tư tưởng xuyên suốt toàn bộ hoặc một giai đoạn nhất định đòi hỏi các tổ chức, cá nhân phải tuân theo. Nội dung điều chỉnh sẽ giúp cho quá trình xây dựng QHSDĐNN theo sự định hướng cụ thể, thống nhất mà không loại trừ bất cứ QHSDĐNN của địa phương, ngành, lĩnh vực nào.

*Thứ hai*, hệ thống QHSDĐNN

Hệ thống QHSDĐNN bao gồm: QHSDĐNN cấp quốc gia, QHSDĐNN cấp huyện, QHSDĐNN quốc phòng, QHSDĐNN an ninh. Đối với cấp tỉnh, phương án phân bổ và khoanh vùng đất nông nghiệp theo khu chức năng đến từng đơn vị hành chính cấp huyện là một nội dung của quy hoạch cấp tỉnh.

*Thứ ba,* thời kỳ QHSDĐNN

Việc quy định thời kỳ QHSDĐNN là thể hiện tầm nhìn và định hướng cho tương lai, làm cơ sở để Nhà nước quản lý việc thực hiện của các ngành, các cấp theo đúng tiến độ cũng như có thời gian để điều chỉnh những biến động về đất đai khi cần thiết. Bên cạnh đó, quy định về thời kỳ QHSDĐNN đảm bảo việc thực thi của pháp luật về đất đai được thực hiện nghiêm minh, tránh tình trạng điều chỉnh, sửa đổi QHSDĐNN tùy tiện; đồng thời hạn chế việc bỏ hoang hóa đất, gây lãng phí, thất thoát tài nguyên đất nông nghiệp.

*Thứ tư,* căn cứ lập, nội dung QHSDĐNN

Luật quy định khá rõ về căn cứ, nội dung lập QHSDĐNN đất quốc gia; cấp huyện, đất quốc phòng, đất an ninh và QHSDĐNN cấp tỉnh, đây là cơ sở quan trọng đảm bảo tính phù hợp, sát thực đối với QHSDĐNN của mỗi cấp, mỗi ngành trên cơ sở điều kiện thực tế về tự nhiên, kinh tế - xã hội và định hướng phát triển của mỗi địa phương, mỗi ngành, qua đó thể hiện được nhu cầu của thị trường, thúc đẩy nền kinh tế quốc dân phát triển ổn định.

*Thứ năm*, trách nhiệm tổ chức lập QHSDĐNN; lấy ý kiến về QHSDĐNN

Quy định này phân định rõ trách nhiệm của từng cấp, ngành liên quan có thẩm quyền thực hiện hoặc tổ chức thực hiện lập QHSDĐNN của cấp đó, ngành đó. QHSDĐNN là cơ sở để thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi, chuyển mục đích SDĐNN, cấp giấy chứng nhận quyền SDĐNN, những hoạt động này có liên quan, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống, sinh hoạt và sản xuất của người dân. Để đảm bảo việc lập QHSDĐNN có tính khả thi, tránh tình trạng “quy hoạch treo”, hạn chế tình trạng khiếu nại, khiếu kiện, giải quyết hài hòa các mối quan hệ phát sinh trong quá trình quản lý SDĐNN, phù hợp với lợi ích chính đáng, nguyện vọng hợp pháp của người dân thì việc lấy ý kiến của nhân dân về QHSDĐNN là hoạt động không thể thiếu, có ý nghĩa đặc biệt, thể hiện sự tôn trọng quyền làm chủ của nhân dân theo Hiến định.

*Thứ sáu*, thẩm định, thẩm quyền quyết định, phê duyệt QHSDĐNN

Kết quả của việc triển khai thực hiện QHSDĐNN phụ thuộc vào chất lượng của QHSDĐNN đã được phê duyệt. Nói cách khác, QHSDĐNN được lập và phê duyệt phải thực sự có tính khoa học, có mục tiêu và giải pháp sát với thực tế để đảm bảo tính khả thi...muốn vậy, phải nâng cao năng lực và chất lượng của công tác thẩm định trước khi phê duyệt.

*Thứ bảy*, điều chỉnh; công bố công khai QHSDĐNN

Luật quy định khá rõ về các căn cứ, trường hợp để làm cơ sở điều chỉnh QHSDĐNN, nội dung điều chỉnh, các bước thực hiện điều chỉnh và đối tượng thực hiện. Việc điều chỉnh QHSDĐNN là việc làm không thể thiếu được trong nội dung "Quản lý QHSDĐNN", bởi lẽ trong quá trình thực hiện chắc chắn không tránh khỏi những điểm chưa phù hợp, thậm chí không thể thực hiện được. Công bố công khai là động thái thể hiện sự công khai, minh bạch của Nhà nước, đồng thời phát huy tinh thần dân chủ của nhân dân nhằm hạn chế tiêu cực, nhũng nhiễu trong quá trình thực hiện các chính sách về đất đai, mua bán thông tin về QHSDĐNN. Thực tế cho thấy, trong nhiều năm qua, tình trạng khiếu nại, khiếu kiện của người dân ở nhiều địa phương liên quan đến công tác giải tỏa, đền bù, chuyển đổi mục đích sử dụng đất khi nhà nước thu hồi đất diễn biến phức tạp, chiếm tỷ lệ khá cao.

*Thứ tám*, thực hiện QHSDĐNN

Tổ chức thực hiện QHSDĐNN là một nội dung quan trọng của pháp luật về QHSDĐNN, bước cụ thể hóa đưa các điều khoản được quy định trong văn bản để triển khai, áp dụng vào thực tiễn đời sống xã hội, giải quyết các mối quan hệ phát sinh liên quan đến đất đai. Thông qua kết quả thực hiện sẽ đánh giá được chất lượng, tính khả thi, hiệu quả của quá trình lập, thẩm định, phê duyệt QHSDĐNN.