

BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ

Công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của ngành tài nguyên và môi trường năm 2023

Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường

I. Tình hình công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật 06 tháng đầu năm 2023

1. Kết quả đạt được

Thực hiện nghị quyết Đại hội đảng toàn quốc lần thứ XIII và các nghị quyết, kết luận của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư về xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật; triển khai thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/BCSĐTNTMT ngày 04/11/2022 của Ban Cán sự đảng Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) về xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật tài nguyên và môi trường đến năm 2025 và định hướng đến năm 2030, trong 06 tháng đầu năm 2023, công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) tài nguyên và môi trường đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, kịp thời thể chế hóa các chủ trương của Đảng về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và tạo lập hành lang pháp lý thống nhất, đồng bộ cho công tác quản lý nhà nước ngày càng hiệu lực, hiệu quả.

Theo Chương trình công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Chương trình xây dựng, ban hành VBQPPL năm 2023 của Bộ, trong năm 2023 Bộ phải xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành và ban hành theo thẩm quyền **26** văn bản (gồm: 03 dự án luật, 02 nghị định, 21 thông tư). Ngay từ đầu năm, Ban Cán sự đảng Bộ TN&MT đã phân công trách nhiệm lãnh đạo, chỉ đạo xây dựng VBQPPL cho từng đồng chí trong Ban Cán sự. Bộ trưởng đã phân công các Thứ trưởng trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo công tác xây dựng VBQPPL; giao nhiệm vụ chủ trì, thời gian hoàn thành đối với từng VBQPPL và trách nhiệm của Thủ trưởng đơn vị trong chỉ đạo, điều hành; phân công Vụ Pháp chế theo dõi, đôn đốc việc thực hiện, phối hợp với đơn vị trong quá trình lập đề nghị xây dựng VBQPPL, lấy ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL, thẩm định VBQPPL thuộc thẩm quyền. Định kỳ hàng tuần, tháng hoặc tại các cuộc họp giao ban định kỳ của Bộ, Bộ trưởng luôn quán triệt yêu cầu các đơn vị bảo đảm tiến độ, chất lượng, bám sát các chỉ đạo của Trung ương, cấp có thẩm quyền; tuân thủ trình tự, thủ tục trong xây dựng, ban hành VBQPPL, nhất là việc lấy ý kiến rộng rãi, tiếp thu, giải trình ý kiến; đáp ứng tính đồng bộ, thống nhất, khả thi của hệ thống pháp luật.

Nhiệm vụ trọng tâm, quan trọng nhất về xây dựng VBQPPL của ngành tài nguyên và môi trường trong năm 2023 là xây dựng, trình Chính phủ 03 dự án luật, gồm: Luật Đất đai (sửa đổi); Luật Tài nguyên nước (sửa đổi); Luật Địa chất và Khoáng sản. Trong đó, Luật Đất đai (sửa đổi) và Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) được Chính phủ trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5, thông qua tại kỳ họp thứ 6; Luật Địa chất và Khoáng sản sẽ được Chính phủ trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7, thông qua tại kỳ họp thứ 8.

Đặc biệt, Luật Đất đai (sửa đổi) là một đạo luật quan trọng, phức tạp, giữ vai trò căn bản trong hệ thống pháp luật về đất đai, có mối quan hệ và ảnh hưởng sâu sắc đến việc thực thi các chính sách quy định trong rất nhiều luật khác, tác động đến mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội, tới tất cả các tổ chức và từng người dân, được toàn xã hội quan tâm. Với tinh thần chuẩn bị vào cuộc từ sớm, toàn ngành đã tập trung, huy động tối đa nguồn lực xây dựng dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) theo đúng tinh thần của Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2023 của Ban Chấp hành Trung ương 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. Việc tổ chức lấy ý kiến Nhân dân trong quá trình xây dựng dự thảo luật đã được Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương triển khai nghiêm túc, đồng bộ, dân chủ, khoa học, công khai, minh bạch, chuyên sâu, bảo đảm thực chất và hiệu quả với nhiều hình thức đa dạng, phong phú đến tận cơ sở xã, phường, thị trấn, khu dân cư, tổ dân phố, huy động được hầu hết các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị, các giai tầng trong xã hội tham gia, thu hút được sự quan tâm đồng thuận của các tầng lớp Nhân dân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, thực sự trở thành sự kiện chính trị - pháp lý quan trọng (đã có hơn 12 triệu lượt ý kiến của Nhân dân tham gia góp ý). Bộ TN&MT là cơ quan chủ trì soạn thảo đã chủ động phối hợp với các cơ quan có liên quan của Quốc hội, Chính phủ nghiên cứu tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của Nhân dân để hoàn thiện dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) bảo đảm tiến độ yêu cầu. Dự thảo Luật được Quốc hội đánh giá phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với Hiến pháp, tương thích với điều ước quốc tế, có nhiều điểm mới thể chế các định hướng trong Văn kiện Đại hội Đảng Khóa XIII, các Nghị quyết, kết luận của Đảng, của Quốc hội về lĩnh vực đất đai, phát huy nguồn lực đất đai đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

Cùng với việc quyết liệt tổ chức xây dựng Luật Đất đai (sửa đổi), trong thời gian qua ngành tài nguyên và môi trường cũng đã tập trung nguồn lực cho việc xây dựng Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) nhằm thể chế hóa quan điểm coi tài nguyên nước là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý. Tài nguyên nước phải là cốt lõi trong xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế, xã hội, quy hoạch dân cư, quy hoạch các ngành, lĩnh vực có khai thác sử dụng

nước, hoạch định chiến lược phát triển đất nước. Bên cạnh hoạt động tham vấn, lấy ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương và các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự tác động của chính sách, Bộ TN&MT đã quan tâm nghiên cứu, tiếp thu kinh nghiệm quản lý nhà nước về tài nguyên nước thuộc thể mạnh của các nước trên thế giới để hoàn thiện dự thảo Luật nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập của Luật Tài nguyên nước hiện hành, bảo đảm sự thống nhất với hệ thống pháp luật liên quan, đáp ứng nhu cầu hội nhập sâu rộng của đất nước (như kinh nghiệm của Úc về giải quyết khan hiếm và điều hoà, phân bổ tài nguyên nước; của Hà Lan về trữ nước, hành lang bảo vệ nguồn nước và nước ngầm; của Pháp về quản lý tổng hợp lưu vực sông; của Hàn Quốc về cải tạo, phục hồi dòng sông, cơ sở thông tin, số liệu; của Mỹ về bảo vệ lòng, bờ, bãi sông; của Ý về điều hành, vận hành hồ chứa nước; của Phần Lan về nước dưới đất).

Song song với việc xây dựng các dự án luật, trong 06 tháng đầu năm 2023, Bộ TN&MT tiếp tục hoàn thiện trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành 03 nghị định¹, 03 quyết định²; ban hành theo thẩm quyền 03 thông tư. Các văn bản mới ban hành đã góp phần đơn giản hóa thủ tục hành chính và quy định hoạt động kinh doanh, tháo gỡ vướng mắc và giải quyết những vấn đề gây bức xúc cho người dân, doanh nghiệp. Bộ cũng đã và đang phối hợp chặt chẽ với Văn phòng Chính phủ, các cơ quan liên quan để hoàn thiện 04 văn bản³ đã trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong năm 2021, năm 2022 đến nay chưa được ban hành do các văn bản này còn có một số nội dung phức tạp, nhạy cảm.

Ở địa phương, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng đã ban hành số lượng lớn văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến lĩnh vực tài nguyên và môi trường, góp phần làm cho hệ thống pháp luật về tài nguyên và môi trường ngày càng đồng bộ, thống nhất, đi vào cuộc sống.

2. Một số tồn tại, hạn chế

¹ (1) Nghị định số 02/2023/NĐ-CP ngày 01/02/2023 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước; (2) Nghị định số 10/2023/NĐ-CP ngày 03/4/2023 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai; (3) Nghị định số 22/2023/NĐ-CP ngày 12/5/2023 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định liên quan đến hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

² (1) Quyết định số 06/2023/QĐ-TTg ngày 24/02/2023 của Thủ tướng Chính phủ quy định thí điểm về trình tự, thủ tục chấp thuận chuyên mục đích sử dụng đất trồng lúa với quy mô dưới 500 ha thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ ủy quyền cho Hội đồng nhân dân tỉnh Khánh Hòa; (2) Quyết định số 10/2023/QĐ-TTg ngày 24/4/2023 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Khí tượng thủy văn trực thuộc Bộ Tài nguyên và môi trường; (3) Quyết định số 13/2023/QĐ-TTg ngày 22/5/2023 ban hành Danh mục phế liệu được phép nhập khẩu từ nước ngoài làm nguyên liệu sản xuất.

³ (1) Nghị định quy định lần biên; (2) Nghị định quy định về thể chấp, cho thuê, góp vốn, chuyển nhượng quyền sử dụng khu vực biển được giao để nuôi trồng thủy sản; bồi thường khi Nhà nước thu hồi khu vực biển được giao để nuôi trồng thủy sản vì mục đích công cộng, quốc phòng, an ninh; (3) Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 40/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo và Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10/02/2021 của Chính phủ quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển; (4) Quyết định ban hành tiêu chí môi trường và việc xác nhận đối với dự án được cấp tín dụng xanh, phát hành trái phiếu xanh.

Bên cạnh kết quả đã đạt được, công tác xây dựng VBQPPL của ngành còn một số tồn tại, hạn chế sau:

- Lĩnh vực tài nguyên và môi trường là lĩnh vực phức tạp, nhiều vấn đề mới phát sinh nên tính ổn định của hệ thống pháp luật còn chưa cao, còn phải sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện; đa số các VBQPPL trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường có nội dung mới, khó, phức tạp, nhạy cảm và công tác tham gia phối hợp góp ý kiến, tiếp thu, giải trình giữa các cơ quan, đơn vị còn chưa thực sự chặt chẽ, kịp thời ảnh hưởng đến chất lượng và tiến độ xây dựng văn bản.

- Nguồn lực (nhân lực và kinh phí) dành cho công tác xây dựng pháp luật còn rất hạn chế, chưa phù hợp với yêu cầu và tính chất đặc biệt của công tác xây dựng pháp luật, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, đặc biệt nguồn lực dành cho nhiệm vụ đánh giá tác động chính sách, tổng kết thi hành, tham vấn ý kiến chuyên gia... Chưa có cơ chế thu hút nhân tài, đặc biệt là các chuyên gia, nhà khoa học tham gia xây dựng pháp luật.

II. Kế hoạch xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật các tháng cuối năm 2023 và một số giải pháp nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật

Trong 05 tháng cuối năm 2023, toàn ngành tài nguyên và môi trường tập trung hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu quản lý, sử dụng hiệu quả đất đai, tài nguyên, bảo vệ môi trường, chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu. Trong đó, trọng tâm là hoàn thiện pháp luật về đất đai, tài nguyên nước, địa chất và khoáng sản nhằm quản lý chặt chẽ, huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài nguyên để phát triển đất nước theo nguyên tắc thị trường. Tập trung, ưu tiên xử lý các quy định, pháp luật vướng mắc, bất cập trong thực tế; tập trung kiểm soát, tăng cường tính thống nhất, đồng bộ, kết nối giữa các văn bản quy phạm pháp luật, giữa các lĩnh vực quản lý của Bộ.

Hoàn thành đạt kế hoạch trình Chính phủ trình Quốc hội thông qua Luật Đất đai (sửa đổi) và Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) tại kỳ họp thứ 6; trình Chính phủ ban hành 04 Nghị định: (1) Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết Luật Khoáng sản; (2) Nghị định thay thế Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực khí tượng thủy văn; (3) Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 44/2012/NĐ-CP ngày 15/5/2012 của Chính phủ quy định phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh khung giá đất, bảng giá đất; định giá đất cụ thể và hoạt động tư vấn xác định giá đất; (4) Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường. Các đơn vị trực thuộc Bộ xây dựng, trình Bộ trưởng ban hành hơn 20

thông tư, trọng tâm là xây dựng hoàn thiện quy chuẩn, quy định kỹ thuật, định mức kinh tế - kỹ thuật của các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ.

Song song thực hiện Chương trình xây dựng VBQPPL năm 2023, Bộ sẽ thực hiện soạn thảo các văn bản quy định chi tiết Luật Đất đai (sửa đổi), Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) để kịp thời ban hành và có hiệu lực cùng với thời điểm có hiệu lực của các Luật.

Để bảo đảm nâng cao chất lượng công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Vụ Pháp chế xin kiến nghị một số giải pháp chủ yếu sau đây:

- Tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc của các cấp ủy Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật; tăng cường trách nhiệm người đứng đầu và tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật; xem công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế, pháp luật là nhiệm vụ chiến lược, ưu tiên và trọng tâm trong công tác quản lý nhà nước. Không để xảy ra tình trạng “tham nhũng chính sách”; không được lòng ghép “lợi ích nhóm”, lợi ích cục bộ của cơ quan quản lý nhà nước trong văn bản pháp luật.

- Tập trung tháo gỡ vướng mắc, điểm nghẽn về thể chế để giải phóng nguồn lực cho phát triển kinh tế-xã hội; tăng cường phân công, phân cấp cho địa phương, cơ sở gắn với kiểm tra, kiểm soát; tăng cường sự thống nhất, đồng bộ và kết nối, liên thông giữa các lĩnh vực; đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, giảm chi phí tuân thủ cho người dân, doanh nghiệp và tăng cường xã hội hóa trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

- Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng, nghiệp vụ cho đội ngũ làm chuyên trách công tác xây dựng pháp luật; bổ sung số lượng và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật; thực hiện điều động các công chức, viên chức, người lao động có năng lực chuyên môn và có kinh nghiệm thực tiễn tham gia xây dựng, hoàn thiện pháp luật; thu hút sự tham gia của các nhà khoa học, chuyên gia đầu ngành tham gia xây dựng pháp luật.

- Tăng cường, ưu tiên nguồn lực tài chính để bảo đảm đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng xây dựng dự án, dự thảo VBQPPL; ưu tiên cao nhất về kinh phí cho hoạt động xây dựng VBQPPL; bố trí và áp dụng định mức cao nhất theo quy định cho các hoạt động nghiên cứu, điều tra, khảo sát thực tế, đánh giá tác động chính sách, truyền thông chính sách và tham vấn, lấy ý kiến của các đối tượng áp dụng đối với dự thảo VBQPPL; tăng cường trang thiết bị, điều kiện làm việc cho công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật tài nguyên và môi trường; có cơ chế tài chính, đãi ngộ để thu hút các chuyên gia, nhà khoa học giỏi trong và ngoài nước tham gia công tác xây dựng, hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật.

- Đẩy mạnh và đổi mới các phương pháp, hình thức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân; chú trọng việc lấy ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học, cơ quan

quản lý, doanh nghiệp, người dân, nhất là ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật. Nghiêm túc tiếp thu, giải trình đầy đủ, thực chất các ý kiến góp ý để nâng cao chất lượng và tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật.

- Chủ động phối hợp, nâng cao hiệu quả công tác phối hợp với các cơ quan, đơn vị, cá nhân liên quan trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Tăng cường huy động sự vào cuộc của các địa phương trong việc tham gia góp ý xây dựng dự thảo VBQPPL thông qua nhiều hình thức lấy ý kiến, không ngừng nâng cao chất lượng nội dung ý kiến góp ý và cải tiến về tiến độ thời hạn góp ý. Có cơ chế và đề nghị địa phương chủ động trong đề xuất các sáng kiến, giải pháp tháo gỡ vướng mắc về thể chế, pháp luật.

- Chú trọng gắn kết hoạt động xây dựng pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật; tăng cường công tác thanh tra, theo dõi, đôn đốc, kiểm tra, giám sát việc tổ chức thi hành pháp luật. Tăng cường phổ biến, giáo dục pháp luật và năng lực phản ứng chính sách trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật, nhất là trong việc tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp. Thường xuyên tổ chức đối thoại với địa phương, doanh nghiệp, người dân về vướng mắc, bất cập trong thực thi pháp luật để có giải pháp xử lý kịp thời.

VỤ PHÁP CHẾ