

Thực trạng và giải pháp hoàn thiện thủ tục hành chính trong quản lý và chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân trong Luật đất đai năm 2003

Doãn Hồng Nhung*, Nguyễn Thị Năng Mai

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 22 tháng 3 năm 2011

Tóm tắt. Nâng cao vai trò quản lý Nhà nước về đất đai bằng pháp luật, bằng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, cải tiến cơ chế, hoàn thiện các chính sách về đất đai để giải quyết hợp lý thị trường bất động sản, tạo môi trường đầu tư thuận lợi sẽ tạo cơ sở vững chắc để khắc phục tiêu cực, yếu kém trong quản lý và sử dụng đất. Để thực hiện mục tiêu trên, Đảng và Nhà nước ta chú trọng cải cách thủ tục hành chính, từng bước xây dựng và thực hiện các thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, gọn nhẹ, tiết kiệm tối đa thời gian công sức của nhân dân và cán bộ. Ngày 8/6/2010, Thủ tướng Chính phủ ký ban hành Nghị định số 63/2010/NĐ-CP về kiểm soát thủ tục hành chính. Đây là Nghị định quan trọng được Chính phủ ban hành để bảo đảm, duy trì tính bền vững cao của Đề án 30 ngày 10/01/1997, tiếp tục nâng cao chất lượng các quy định về thủ tục hành chính thông qua việc thiết lập cơ chế pháp lý cho hoạt động kiểm soát thủ tục hành chính từ khâu dự thảo cho đến việc thực thi các quy định này trên thực tế. Bài viết đã nghiên cứu, phân tích khái quát và bình luận về thủ tục hành chính trong giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân là rất cần thiết cho quá trình xây dựng những luận cứ khoa học cho việc sửa đổi Luật đất đai năm 2003 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2009) nhằm đáp ứng yêu cầu của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước.

1. Dẫn nhập

Nâng cao vai trò quản lý Nhà nước về đất đai bằng pháp luật, bằng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Để thực hiện mục tiêu trên, Đảng và Nhà nước ta chú trọng cải cách thủ tục hành chính, từng bước xây dựng và thực hiện các thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, gọn nhẹ, tiết kiệm tối đa thời gian công sức của nhân dân và cán bộ. Bài viết đã nghiên cứu, phân tích khái quát và bình luận về thủ tục hành chính trong giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng

đất của hộ gia đình cá nhân là rất cần thiết cho quá trình xây dựng những luận cứ khoa học cho việc sửa đổi, bổ sung Luật đất đai năm 2003 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2009) nhằm đáp ứng yêu cầu của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước [1,2].

2. Thực trạng thủ tục hành chính về chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân sử dụng đất ở Việt Nam

Thực tiễn cho thấy thủ tục hành chính của nước ta đang bị phản ánh là quá chậm và qua nhiều cửa, thời gian thực hiện kéo dài 30-50

* Tác giả liên hệ. ĐT: 84-912034084
E-mail: nhunglylonghn@yahoo.com

ngày. Điều này ảnh hưởng lớn đến đời sống và sinh hoạt của người dân. Mục đích Chính phủ hướng tới là xây dựng một nền hành chính dân chủ, hiệu quả, góp phần phòng chống tham nhũng, cam kết mục tiêu phục vụ người dân, doanh nghiệp trong giai đoạn hiện nay. Ngày 8 tháng 6 năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/06/2010 về kiểm soát thủ tục hành chính. Đây là nghị định quan trọng được Chính phủ ban hành để bảo đảm, duy trì tính bền vững kết quả Đề án 30 ngày 10/1/2007, tiếp tục nâng cao chất lượng các qui định thủ tục hành chính thông qua việc thiết lập cơ chế pháp lý cho hoạt động kiểm soát thủ tục hành chính từ khâu dự thảo cho đến việc thực thi các quy định này trên thực tế [3,4].

2.1. Thủ tục hành chính trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân sử dụng đất ở Việt Nam

Thông thường, “thủ tục” được hiểu là phương cách giải quyết công việc theo một trình tự nhất định. Nói cách khác, thủ tục là trình tự, cách thức thực hiện những hành động cần thiết để hoàn thành một công việc hay đề giải quyết một nhiệm vụ nào đó đặt ra [5]. Với ý nghĩa đó, thủ tục là cần thiết cho giải quyết bất kỳ công việc nào đó trên thực tế. Thủ tục là những việc phải làm theo một trật tự nhất định để tiến hành một công việc có tính chất chính thức. Thủ tục hành chính là trình tự, cách thức thực hiện, hồ sơ và yêu cầu, điều kiện do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến cá nhân tổ chức [9, Khoản 1 Điều 3].

Pháp luật chuyển nhượng quyền sử dụng đất là tổng hợp các qui phạm pháp luật liên quan đến chuyển nhượng quyền sử dụng đất, bao gồm: điều kiện, các quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ chuyển nhượng quyền sử dụng đất; hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền cho phép chuyển nhượng, điều kiện được chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì đối tượng của quan hệ chuyển nhượng là “đổi đất lấy tiền”.

Nó hoàn toàn khác với quan hệ chuyển đổi quyền sử dụng đất là sự thỏa thuận theo đó bên có quyền sử dụng đất chuyển quyền sử dụng đất cho nhau. Chuyển đổi quyền sử dụng đất, đối tượng của nó là quan hệ “đổi đất lấy đất”. Giữa các bên có thể thỏa thuận chuyển tiền cho nhau để bù phần thiếu hụt khi chuyển đổi. Việc chuyển quyền sử dụng đất có bản chất pháp lý là hình thức chuyển quyền trọn vẹn. Áp dụng pháp luật trong thực tiễn có hai hình thức chuyển quyền trọn vẹn và chuyển quyền không trọn vẹn. Việc chuyển quyền trọn vẹn trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất về bản chất khác với hoạt động mua bán tài sản thông thường. Khi mua bán tài sản thông thường thì quyền tài sản thuộc về quyền sở hữu của bên bán. Trong quan hệ chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì đối tượng của chủ thể hợp đồng chỉ là quyền sử dụng đất, còn sở hữu đất đai lại thuộc về sở hữu toàn dân [6], [2. Khoản 1 Điều 5].

Chuyển quyền sử dụng đất trọn vẹn có thể thông qua hình thức tặng cho hoặc thừa kế quyền sử dụng đất. Chuyển quyền sử dụng đất tặng cho quyền sử dụng đất tuân theo quy định của pháp luật dân sự. Chuyển quyền sử dụng đất thông qua thừa kế thì bên chuyển nhượng có quyền tự do lựa chọn đối tượng để trao thừa kế quyền sử dụng đất theo di chúc hoặc theo pháp luật qui định. Người có tài sản thể hiện ý chí của mình trong việc định đoạt tài sản dưới hình thức di chúc. Nếu chủ thể của quyền sử dụng đất chết mà không để lại di chúc thì sẽ được phân chia theo pháp luật. Trong hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất còn có loại hình chuyển quyền không trọn vẹn thông qua hình thức cho thuê, cho thuê lại hoặc thế chấp quyền sử dụng đất. Chuyển quyền sử dụng đất không trọn vẹn có thể được thể hiện thông qua hình thức góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất để thực hiện các giao dịch dân sự. Trên thực tế, bên góp vốn chỉ chuyển quyền sử dụng đất cho bên nhận góp vốn để hợp tác sản xuất kinh doanh, còn quyền sử dụng theo danh nghĩa pháp lý vẫn thuộc về bên góp vốn. Giá trị quyền sử dụng đất được hai bên thỏa thuận được tính vào vốn của bên nhận góp vốn mà không có sự

chuyển giao. Bên góp vốn nhận được lợi ích kinh tế thông qua việc chia lợi nhuận hoặc chịu rủi ro từ hoạt động sản xuất kinh doanh. Thủ tục hành chính được tiến hành tại Văn phòng đăng ký Nhà đất nơi có bất động sản được chuyển nhượng. Chuyển nhượng quyền sử dụng đất đúng theo trình tự, thủ tục góp phần công khai hóa lành mạnh hóa thị trường bất động sản [8]. Chính vì vậy, việc nghiên cứu về thủ tục hành chính trong lĩnh vực chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân theo pháp luật Việt Nam là cơ sở lý luận quan trọng để chúng tôi đánh giá thực trạng pháp luật về thủ tục hành chính trong lĩnh vực chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân. Trong nền kinh tế thị trường, nhu cầu chuyển nhượng quyền sử dụng đất nói chung và nhu cầu chuyển nhượng quyền sử dụng đất nói riêng của người dân ngày càng tăng, đòi hỏi phải cải cách thủ tục hành chính để thực hiện các nhu cầu chính đáng đó của nhân dân.

2.2. Những vấn đề tồn tại trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Thứ nhất: Mọi người khi tham gia giao dịch đất đai không thực hiện trọn vẹn nghĩa vụ với nhau. Các chủ thể tham gia thực hiện hợp đồng viết tay, không có công chứng, chứng thực. Các hộ gia đình khi tham gia giao dịch đã vi phạm hình thức hợp đồng [6].

Thứ hai: Khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất các chủ thể đã sơ suất trong giao dịch nên dẫn đến nhiều hậu quả đáng tiếc. Nhiều giao dịch “tư lợi” phát sinh trong quá trình thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Thứ ba: Xuất phát từ thái độ và trình độ hiểu biết pháp luật còn hạn chế của các bên chủ thể tham gia chuyển nhượng nên đã để lại nhiều sơ suất khi thực hiện chuyển nhượng.

Thứ tư: Việc xét xử tại cơ quan tòa án còn nhiều hạn chế, khiếm khuyết tòa sơ thẩm đã vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng trong giải quyết tranh chấp.

Thứ năm: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và bộ phận phụ trách chuyển nhượng

quyền sử dụng đất ở huyện, quận [6,7] chủ yếu tập trung vào việc đăng ký biến động và hoàn tất thủ tục mà hầu như chưa chú ý đến việc cung cấp thông tin. Rất nhiều những giao dịch dân sự đòi hỏi phải có những thông tin chính xác về bất động sản để làm căn cứ quan trọng cho các điều khoản trong hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Đặc biệt là những bất động sản phát sinh từ thừa kế hay thế chấp vay vốn, những người có quyền và nghĩa vụ có liên quan, hộ khẩu và các thành viên gia đình cùng các mối quan hệ phức tạp... Các thông tin này không tập trung mà bị phân tán, rải rác ở nhiều nguồn quản lý như: địa chính, công an, hành chính... Chính vì vậy, dẫn đến việc người dân tiếp cận, tìm hiểu thông tin về thừa kế hay bất động sản gặp khó khăn [7,8]. Đồng thời Nhà nước khi triển khai cũng không thể đẩy nhanh tiến độ thực hiện vì phải tiến hành rất nhiều thủ tục kiểm tra, rà soát, thanh tra giải quyết từng bước mới có thể hạn chế sai lầm ...

Thứ sáu: Nhiều qui định của Luật đất đai năm 2003 chưa qui định rõ đất đai cần quản lý có hiệu quả như thế nào! Trong Luật đất đai năm 2003, trong phần “Tổ chức cơ quan quản lý đất đai” đã quy định rằng “Cơ quan quản lý đất đai được thành lập thống nhất từ Trung ương đến cơ sở”, [2, khoản 1 Điều 64] [1]; “Cơ quan quản lý đất đai ở cấp nào thì trực thuộc cơ quan hành chính Nhà nước cấp đó”. [2, Điều 64, khoản 2] [1]. Những qui định chưa rõ và quyền hành sẽ tập trung vào một số người ở các cấp hành chính trong nhiệm kỳ làm việc. Tuy nhiên, vì họ chỉ chịu trách nhiệm đối với những quyết định liên quan tới đất đai trong nhiệm kỳ mình làm việc và những hậu quả từ những sai phạm về sau.

3. Hoàn thiện các quy định về thủ tục hành chính trong quản lý và chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân trong Luật đất đai năm 2003

3.1. Hoàn thiện các quy định về tổ chức bộ máy quản lý Nhà nước

Hoàn thiện pháp luật về thủ tục hành chính trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải

dựa trên yêu cầu về quản lý và sử dụng đất mà Đảng ta đã đề ra. Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến việc bảo đảm quyền của các chủ thể sử dụng đất. Việc hoàn thiện từng bước các quy định về tổ chức bộ máy quản lý Nhà nước là việc làm quan trọng.

Từng bước kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về đất đai mà trước hết là kiện toàn hệ thống tổ chức cơ quan thuộc Tài nguyên và Môi trường các cấp - đặc biệt là các cơ quan thuộc cấp huyện [7]. Nhà nước cần quan tâm việc xây dựng và củng cố các tổ chức dịch vụ trong lĩnh vực đất đai cụ thể như tổ chức phát triển quỹ đất... cần phải quan tâm hơn nữa việc chuẩn hóa các quy định về thủ tục thực hiện giao dịch về đất đai để bớt phiền hà cho nhân dân. Nhà nước ta cần sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật đất đai về thẩm quyền xử lý vi phạm pháp luật đất đai cho UBND cấp xã trong việc ra quyết định cưỡng chế dỡ bỏ các công trình xây dựng sai phép. Nếu chỉ dừng lại việc xử phạt rồi cho tồn tại phổ biến như hiện nay thì sau này Nhà nước giải quyết trên thực địa sẽ vô cùng khó khăn, phức tạp. Hạn chế những hành vi tiêu cực trong các hoạt động chuyển nhượng quyền sử dụng đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển quyền sử dụng đất, chất lượng của hoạt động thanh tra, kiểm tra của nhiều cơ quan có liên quan như cơ quan thuế, địa chính, công an, công chứng, tòa án... chuẩn hóa thủ tục hành chính trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất là việc làm cần thiết trong giai đoạn Nhà nước ta đang đẩy mạnh hoạt động cải cách hành chính ngày càng sâu rộng [3,9]. Nâng cao hiệu quả hoạt động của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất rất cần đến việc tiến hành “chuyên môn hóa” đội ngũ cán bộ địa chính cấp xã, phường. Những cán bộ cần có trình độ chuyên môn, có đạo đức nghề nghiệp, phẩm chất cán bộ. Cán bộ địa chính, cán bộ hành chính phải nắm vững nghiệp vụ và thực thi đúng trách nhiệm của mình là những đòi hỏi ngày càng cao về năng lực và chuyên môn của cán bộ quản lý Nhà nước về đất đai, trong tiến trình xây dựng tiền đề cho nhà nước pháp quyền, của dân, do dân và vì dân.

3.2. Sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về thuế, phí, lệ phí phát sinh trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân

Thứ nhất: Trong điều kiện kinh tế thị trường, đất đai ngày càng có giá. Thị trường quyền sử dụng đất phát triển đã tạo điều kiện khởi sắc cho thị trường bất động sản, thúc đẩy các giao dịch. Tuy nhiên bên cạnh đó cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập. Rất nhiều hành vi vi phạm pháp luật trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Bên cạnh đó còn có cả những hành vi đầu cơ, mua bán bất động sản qua nhiều cầu, mua bán thông qua hợp đồng ủy quyền [6]... nhằm mục đích thu lợi. Để từng bước hạn chế và ngăn chặn hành vi nêu trên chúng tôi đề xuất cần sửa đổi, bổ sung các quy định về thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong thị trường bất động sản. Tất cả các trường hợp mua bán thông qua hợp đồng ủy quyền nếu Hồ sơ thực hiện có thời gian 2-3 năm cần phải thu thuế tỷ lệ cao có thể gấp hai hoặc gấp ba mức thuế mà người chuyển nhượng thực hiện đối với các giao dịch thông thường. Vì trong thực tế, cứ đã làm ủy quyền sau đó họ có thể hủy hợp đồng là đã né nộp thuế ít nhất là một lần. Hậu quả việc “tránh - né nộp thuế” là đã gây thất thu thuế cho ngân sách.

Thứ hai: Cần phải phân loại phí và lệ phí phụ thuộc giá trị bất động sản trong giao dịch. Bởi lẽ, cơ quan thuế tại địa phương cụ thể là Chi cục thuế ở cấp huyện có vai trò thẩm định giá đối với mức áp thuế trong các hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Chính vì vậy, *cần phải phân loại phí và lệ phí phụ thuộc giá trị bất động sản theo các tiêu chí: vị trí, diện tích, quy mô, loại, hạng Bất động sản và hình dáng đất để có mức phí và lệ phí phù hợp* - nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Thứ ba: Cần bổ sung các quy định về điều tiết về tài chính của Nhà nước về phần giá trị tăng thêm từ đất mà không do người sử dụng đất đầu tư mang lại. Trong quá trình chuyển nhượng quyền sử dụng đất, việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất có những trường hợp đã

chuyển nhượng trái phép, vi phạm pháp luật đất đai như hành vi lấn, chiếm đất đai, cố tình xây dựng trái phép trên đất đã quy hoạch rồi chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thu lợi bất chính đối với khu vực nhà nước vừa đầu tư hạ tầng [7].

3.3. Hoàn thiện các quy định về thủ tục, hồ sơ địa chính và lưu giữ, tra cứu thông tin về đất đai trong quá trình biến động đất đai thông qua chuyển nhượng quyền sử dụng đất

Bổ sung các quy định hoàn thiện hồ sơ, thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất để các chủ thể, hộ gia đình thực hiện trọn vẹn nghĩa vụ với nhau và tuân thủ đầy đủ những quy định của pháp luật hành chính, pháp luật dân sự và pháp luật về đất đai trong thời gian tới. Ngày nay, hoàn thiện cơ chế tổ chức hoạt động, chuẩn hóa các nghiệp vụ về đăng ký và thông tin đất đai là việc làm cần thiết [9,10]. Đồng thời, Nhà nước phải nghiên cứu, xây dựng quy trình thủ tục đầy đủ, chính xác, giảm chi phí hành chính. Các thủ tục được thực hiện nhanh gọn, tránh phiền hà cho nhân dân.

Các chủ thể tham gia nhận thức được nhiều rủi ro phát sinh thực hiện hợp đồng viết tay, không có công chứng, chứng thực. Để từ đó các hộ gia đình khi tham gia giao dịch hạn chế vi phạm hình thức hợp đồng trong quá trình chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Việc thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, việc quản lý hồ sơ địa chính và lưu giữ, tra cứu thông tin về đất đai trong quá trình biến động đất đai thông qua chuyển nhượng quyền sử dụng đất rất quan trọng. Đây chính là tác nhân, yếu tố tạo tiền đề cho mục tiêu, định hướng “Minh bạch hóa thị trường bất động sản ở Việt Nam trong tiến trình hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế” Nhà nước ta luôn quan tâm.

Nhà nước ta cần sửa đổi bổ sung các quy định về điều kiện và trình tự thủ tục đối với trường hợp hộ gia đình góp vốn bằng quyền sử dụng đất với tổ chức kinh tế trong nước và tổ chức nước ngoài về quy mô sử dụng đất, mục đích sử dụng đất và thời hạn sử dụng đất cho phù hợp với thực tiễn giao dịch chuyển nhượng

sử dụng đất [11]. Cần xây dựng quy trình lưu giữ, tra cứu thông tin về đất đai trong quá trình biến động đất đai thông qua chuyển nhượng quyền sử dụng đất của địa phương một cách hiện đại nhưng lại giúp nhân dân dễ tiếp cận thông tin. Các dữ liệu địa chính cần được nối mạng từng bước để làm tiền đề phát triển quản lý dữ liệu quốc gia. Các cơ quan quản lý đất đai nên áp dụng công nghệ rất cần thiết cho hoạt động quản lý, thuế, địa chính, tài nguyên và môi trường, xây dựng và kiến trúc...

3.4. Hoàn thiện thủ tục công chứng và chứng thực hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình và cá nhân

Thứ nhất: Thời điểm có hiệu lực của Hợp đồng:

Về thời điểm chuyển quyền sử dụng đất thì bên nhận chuyển nhượng chính thức có quyền sử dụng thửa đất kể từ ngày cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Do đó, khi giao dịch về đất đai của bên nhận chuyển nhượng đang ở giai đoạn hoàn tất thủ tục công chứng/chứng thực hợp đồng thì thửa đất vẫn chưa thuộc về bên nhận chuyển nhượng. Bởi lẽ, hợp đồng có công chứng hay chứng thực đều có giá trị pháp lý như nhau. Nếu sang tên của bên bán (Bên chuyển nhượng) là không đưa vào trong hợp đồng mà lại lập thành một văn bản cam kết riêng? Theo quan điểm của chúng tôi là:

Để cho thuận tiện và chuyên nghiệp, thì khi soạn thảo hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, mua bán nhà thì vấn đề làm thủ tục hành chính với cơ quan nhà nước có thẩm quyền của các bên tham gia giao dịch cần phải được thoả thuận rõ trong hợp đồng. Theo lệ thường thì bên mua tài sản làm thủ tục sang tên, nếu các bên không thoả thuận gì khác. Tuy nhiên, dù cam kết ấy được lập thành văn bản riêng hay được đưa vào hợp đồng thì bên cam kết phải thực hiện trách nhiệm đối với cam kết của mình.

Thứ hai: Nâng cao tính trung thực và đạo đức nghề nghiệp của công chứng viên và cán bộ

cơ quan hành chính, cơ quan quản lý nhà nước đối với đất đai của nhà nước trong việc chứng thực hợp đồng đối với giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất [6].

3.5. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về thủ tục hành chính chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân

Thứ nhất: Đối với Nhà nước, phải xây dựng và quản lý hệ thống thông tin cá nhân đầy đủ toàn diện, trên cơ sở đó giữa ngành thuế và ngành tài nguyên - môi trường kết nối mạng thông tin thông nhất trên phạm vi toàn quốc để quản lý được việc sở hữu bất động sản chi tiết của từng cá nhân. Từ đó, chống được sự man khai là tài sản duy nhất trong chuyển nhượng bất động sản để được miễn thuế.

Thứ hai: Đối với UBND các tỉnh, thành phố để chống việc “lách thuế” qua việc ghi thấp giá trên hợp đồng chuyển nhượng thì việc xây dựng và ban hành giá nhà, đất hàng năm phải phù hợp và sát giá thực tế chuyển nhượng trên thị trường tự do. Việc lập biên bản xử phạt và xác định mức xử phạt đối với hành vi chậm nộp hồ sơ kê khai thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất khi cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được thực hiện theo quy định tại Hướng dẫn số 5622/HD-LN ngày 9/4/2010 của Liên ngành thành phố, Cục thuế, Sở Tài nguyên - Môi trường, Sở Xây dựng, Kho bạc Nhà nước (Quyết định số 23734/CT-THNVDT ngày 9/1/2010 của Cục thuế Hà Nội về xử phạt đối với hành vi chậm nộp hồ sơ kê khai nghĩa vụ tài chính).

Riêng ngành thuế, phải tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến đạo lý của Luật thuế thu nhập cá nhân đến mọi tầng lớp dân cư để giúp họ nắm và hiểu về các quy định, đồng thời bằng kinh nghiệm và kỹ năng quản lý chuyên sâu, phải chủ động đề xuất ngay các giải pháp ứng phó trong mọi tình huống.

Nhà nước ta cần đổi mới và tăng cường hiệu lực của hoạt động quản lý nhà nước về đất đai. Trong điều kiện khoa học kỹ thuật phát triển như hiện nay, việc ghi nhận thông tin về đất đai cần được công nghệ hóa và có sự kết nối thông suốt về dữ liệu thông tin địa chính trên

toàn quốc. Việc thực hiện nghiêm túc pháp luật và xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật đất đai, nhất là với các giao dịch bất hợp pháp, là biện pháp thiết thực nhất để ngăn chặn hành vi đầu cơ đất đai. Các thông tin về đất đai và thị trường bất động sản cần phải tiếp cận nhanh chóng và minh bạch. Các hộ gia đình, cá nhân có thể tiếp cận một cách dễ dàng hơn, đặc biệt là thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến từng thửa đất kịp thời. Để làm được điều này, chúng ta cần phải nâng cao khả năng lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Bên cạnh đó, thông tin về tình trạng pháp lý của từng thửa đất cần phải được tìm hiểu dễ dàng hơn. Đây là điều kiện để tạo sự an tâm, mạnh dạn đầu tư cho các doanh nghiệp, các hộ gia đình, cá nhân góp phần làm nâng cao chất lượng, phong phú hàng hóa cho thị trường bất động sản, Chính sách tài chính về đất đai cần đảm bảo các vấn đề xã hội, chống lãng phí đất đai thì còn phải có tác dụng hạn chế đầu cơ đất đai. Trong đó, thuế là công cụ hữu hiệu nhất để hạn chế những người đầu cơ. Chẳng hạn, đối với đất ở mà người sử dụng đất tích tụ vượt quá nhu cầu bình thường thì phải chịu một mức thuế chống đầu cơ cao hơn mức bình thường, theo cách tính lũy tiến. Cách làm này đã được thực hiện ở một số nước phát triển trên thế giới, mà Hàn Quốc, Nhật Bản là những ví dụ điển hình. Để giảm nạn đầu cơ đất đai, Chính phủ các nước này đã quy định thuế lũy tiến đánh vào giá trị của đất đai, tùy thuộc vào thời gian nắm giữ đất đai đã tích tụ. Việc làm này được thực hiện với sự hỗ trợ của khoa học kỹ thuật, và thu thuế đối với bất động sản. Đây là việc không dễ dàng đối với điều kiện của Việt Nam, nhưng không phải không thực hiện được nếu chúng ta có thiện chí và quyết tâm thực sự [4, 8, 11].

3.6. Giải pháp hoàn thiện tổ chức thực hiện

3.6.1. Giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất

Muốn nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất chúng ta phải tiến hành một số biện pháp cụ thể như:

Thứ nhất: Tiếp tục đơn giản về thủ tục hành chính, Nhà nước ta cần góp phần vào cải cách phải chuẩn hóa thủ tục chứ không phải cắt bớt một cách “cơ học” các bước thực hiện. Đăng ký quyền sử dụng đất gồm đăng ký ban đầu và đăng ký biến động. “Đăng ký chuyển quyền sử dụng đất là đăng ký biến động để Nhà nước theo dõi cập nhật những biến động về đất đai.

Thứ hai: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất từng bước kiện toàn hoạt động. Người dân thực hiện giao dịch dân sự về đất đai tại Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất trong những năm vừa qua nhân dân ít nhiều đều nhận thấy có những thay đổi về phương thức tiếp dân và phục vụ của cán bộ hành chính. Ngày 18/2/2009, Hướng dẫn số 64/HD-NV-TNMT của Liên sở Nội vụ - Tài Nguyên và Môi trường, các bộ phận Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất từng bước kiện toàn. Nhân dân nhận thấy hoạt động tích cực của Văn phòng với các Phòng công chứng có mối quan hệ được cải thiện.

Thứ ba: Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất có sự phối hợp hoạt động với các cán bộ địa chính tại nhiều địa phương. Cán bộ địa chính đã nắm tình hình, hiện trạng sử dụng đất tại thực địa sẽ giúp đỡ, tạo điều kiện cho Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và Công chứng viên của các phòng công chứng có được những thông tin biến động kịp thời và chính xác về đất đai [7]. Chất lượng của các giao dịch được nâng lên về chất lượng, đồng thời có thể tiết kiệm thời gian thực hiện các thủ tục hành chính trong giao dịch đất đai nói chung và chuyển nhượng quyền sử dụng đất nói riêng. Từ ngày 06/07/2011, thời gian giải quyết các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và các tài sản khác gắn liền với đất của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài giảm xuống còn 33 ngày, thay vì 50 ngày như quy định trước đây về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Đây là một bước tiến cơ bản trong cải cách thủ tục hành chính về chuyển nhượng quyền sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở Việt Nam.

3.6.2. Giải pháp tuyên truyền, phổ biến pháp luật đất đai về thủ tục hành chính trong lĩnh vực chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân

Để những chính sách pháp luật đất đai có thể đi vào trong thực tiễn đời sống của quảng đại quần chúng nhân dân thì công tác tuyên truyền giáo dục, phổ biến pháp luật đất đai luôn đóng vai trò quan trọng. Chính từ việc thông qua công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức pháp luật đất đai của người dân thì ý thức tuân thủ, chấp hành pháp luật đất đai của cộng đồng từng bước có nhiều thay đổi và dần đi vào nề nếp. Chúng tôi mạnh dạn đề xuất giải pháp Nhà nước ta cần phải tiến hành để việc phổ biến pháp luật đất đai về thủ tục hành chính trong lĩnh vực chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân ngày càng có hiệu quả hơn:

Một là: Cần bổ sung cụ thể các quy định về việc tổ chức, hoạt động của Trung tâm tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai thuộc Tổng cục Đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) có chức năng và lượng nhân lực có trình độ có thể tham mưu, giúp Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc xây dựng và thực hiện thường xuyên. Hoạt động của Trung tâm này nghiệp vụ chuyên môn có thể phối hợp, hỗ trợ với Vụ tuyên truyền pháp luật của Bộ Tư pháp hoạt động để có quy mô và chất lượng phục vụ nhân dân tốt hơn [11]. Để nhân dân có thể biết và nhận thức tốt về thủ tục hành chính trong lĩnh vực chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân.

Hai là: Trong quá trình triển khai, sau mỗi đợt tuyên truyền, Trung tâm tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai cần tổng kết, đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật. Thông qua đó, các cơ quan hành chính Nhà nước có thể phát hiện ra những bất cập để sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thủ tục hành chính trong lĩnh vực chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân. Đứng trước những thay đổi của tốc độ đô thị hóa và lượng dân số ngày càng tăng ở các trung tâm kinh tế, thương mại... đã kéo theo nhu cầu sử dụng nhà và đất ngày càng tăng. Đây là vấn đề xuất phát từ đòi hỏi của thực tiễn khách quan. Việc cần nghiên cứu hoàn thiện các quy

phạm pháp luật đất đai sinh trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân là việc làm có ý nghĩa cả về mặt khoa học và thực tiễn [7].

Thứ nhất: Trong đăng ký biến động đất đai cần thực hiện đăng ký hiện trạng và đăng ký quyền của người đang khai thác lợi ích (cá nhân hộ gia đình khai thác trực tiếp và gián tiếp). Nếu thực hiện tốt được điều này thì Nhà nước mới có thể quản lý chặt chẽ các thay đổi về bất động sản và bảo đảm an toàn cho các giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng sau này [1, 9].

Thứ hai: Việc đăng ký ban đầu và đăng ký biến động nên thực hiện tại một cơ quan Nhà nước nhằm bảo đảm tính thống nhất về thủ tục, hạn chế gây phiền hà cho nhân dân [10].

Thứ ba: Nguồn nhân lực phục vụ thực hiện các thủ tục hành chính phải được đào tạo, có trình độ chuyên môn sâu, am hiểu về bất động sản. Nhân viên phải sử dụng thành thạo các công cụ, phương tiện quản lý, có năng lực tốt, có thể kiểm tra, xác minh được tính chính xác của các thông tin về bất động sản tham gia giao dịch.

Quyền sử dụng đất và giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân đã được thực thi trong nhiều năm qua. Quyền sử dụng đất của hộ gia đình cá nhân được Nhà nước công nhận và bảo đảm. Để từng bước mở rộng quyền cho người sử dụng đất và cải cách chính sách pháp luật, Nhà nước sẽ giao đất, cho thuê đất và chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho cá nhân, hộ gia đình sử dụng đất có hiệu quả. Người sử dụng đất, hộ gia đình có thể đem lại nhiều lợi ích cho cộng đồng, cho Nhà nước và nhân dân. Thông qua đó, cá nhân và hộ gia đình thúc đẩy giao lưu dân sự, có thể khai thác các lợi ích thu được từ đất, bảo vệ và sử dụng đất hợp lý, tiết kiệm trong điều kiện đất nước hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế.

Tài liệu tham khảo

- [1] Quốc hội (2001), *Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật đất đai 1993*, Hà Nội.
- [2] Quốc hội (2003), *Luật đất đai*, Hà Nội (sửa đổi, bổ sung năm 2009).
- [3] Quyết định số 30/QĐ- TTg của Thủ tướng Chính phủ, ngày 10/1/2007 - *Đề án đơn giản hóa thủ tục hành chính trên lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007- 2010*.
- [4] Chính phủ (2010), *Nghị định số 71/2010/NĐ-CP ban hành ngày 23 tháng 6 năm 2010 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Nhà ở*, Hà Nội.
- [5] Hồ Lê, Hồng Mây, Ngọc Sương, Minh Mẫn, Trần Tú Lăng, *Từ điển tiếng Việt*, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2005.
- [6] Hoàng Hải Lâm, *Những rủi ro khi nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất bằng hợp đồng ủy quyền*, Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất Thành phố Bắc Giang, 2010.
- [7] Đặng Văn Ngạn, *Pháp luật về chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ thực tiễn tại Hà Nam*, Luận văn thạc sỹ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2009.
- [8] Nguyễn Quang Tuyền, Lê Văn Sự (2005) “Sự tiếp cận một số vấn đề lý luận về vai trò can thiệp và điều tiết của Nhà nước đối với thị trường bất động sản theo Luật đất đai năm 2003”, *Tạp chí Luật học* 5 (2005).
- [9] Chính phủ (2010), *Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/06/2010 của Chính phủ Quy định về kiểm soát việc qui định, thực hiện rà soát, đánh giá thủ tục hành chính và quản lý Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính*, Hà Nội.
- [10] Chính phủ (2010), *Nghị định số 83/2010/NĐ-CP ngày 23/7/2010 của Chính phủ về đăng ký giao dịch đảm bảo*, Hà Nội.
- [11] Đặng Thị Hằng, *Những vấn đề pháp lý về sử dụng đất của người Việt Nam định cư ở nước ngoài tại Việt Nam*, Luận văn thạc sỹ, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2010.

Reality and solutions regarding household land administration procedures and transfer in Law of land 2003

Doan Hong Nhung, Nguyen Thi Nang Mai

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Hanoi, Vietnam

Improving the role of State in land administration through means of law, plans of using land, upgrading legal framework for a better real estate business is the key to reduce negative factors, weaknesses in land administration and usage. To accomplish that goal, the Party and State have focused on administration reform, gradual built-up and implementation of simple, economical and efficient administration procedures. On the eighth of June, 2010, the Prime Minister signed the Resolution 63/2010/ND-CP controlling the administration procedures. This important resolution was issued to meet the demand of sustainable accomplishment of Project 30 and to increase the quality of administration regulations by establishing legal framework for proposing and enforcing these regulations in reality. It is also essential to further study these regulations to build up scientific foundation to amend Law of land 2003, satisfying the requirements of fostering national industrialization and modernization.