

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM

HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

VŨ HỒNG MÂY

**BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI
ĐẤT THEO PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI TỪ THỰC TIỄN
HUYỆN THANH OAI, THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT KINH TẾ

HÀ NỘI, 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan Luận văn thạc sỹ đề tài: ***“Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất theo pháp luật đất đai từ thực tiễn huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội”*** là do tôi thực hiện dưới sự hướng dẫn trực tiếp của TS. Đặng Vũ Huân. Các số liệu và kết quả nghiên cứu trong luận văn là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng. Các tài liệu tham khảo đều được trích dẫn đầy đủ tại danh mục tài liệu tham khảo theo quy định.

Hà Nội, ngày 26 tháng 11 năm 2020

Tác giả luận văn

Vũ Hồng Mây

LỜI CẢM ƠN

Trước hết tôi xin trân trọng gửi lời cảm ơn sâu sắc tới TS. Đặng Vũ Huân – Tổng biên tập Tạp chí Dân chủ và pháp luật đã trực tiếp hướng dẫn, tận tình chỉ bảo tôi trong suốt quá trình nghiên cứu và hoàn thành Luận văn này. Đồng thời học viên cũng xin gửi lời cảm ơn chân thành đến các cán bộ, giảng viên công tác tại Học viện Khoa học xã hội đã nhiệt tình giảng dạy, truyền đạt kiến thức và tạo điều kiện thuận lợi nhất trong thời gian học viên học tập và nghiên cứu.

Qua đó tôi cũng xin chân thành cảm ơn các phòng, ban của huyện Thanh Oai; UBND xã Cự Khê, các anh chị em đồng nghiệp đã hợp tác giúp đỡ và chia sẻ thông tin cùng những người tham gia trả lời phỏng vấn đã giúp đỡ tôi trong thời gian nghiên cứu thực hiện luận văn.

Tôi xin cảm ơn tới gia đình, những người thân và bạn bè đã tạo điều kiện về mọi mặt cho tôi trong quá trình thực hiện đề tài này.

Xin trân trọng cảm ơn!

Hà Nội, ngày 26 tháng 11 năm 2020

Tác giả luận văn

Vũ Hồng Mây

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT.....	8
1.1. Những vấn đề lý luận về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất.....	8
1.2. Những vấn đề lý luận pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.....	15
Tiểu kết Chương 1.....	24
Chương 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG TẠI HUYỆN THANH OAI, THÀNH PHỐ HÀ NỘI.....	26
2.1. Thực trạng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam hiện nay	26
2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất tại huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội	37
Tiểu kết Chương 2.....	67
Chương 3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ ĐẢM BẢO THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT	68
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất	68
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.....	73
Tiểu kết Chương 3.....	77

KẾT LUẬN	78
TÀI LIỆU THAM KHẢO	81

TaiLieu.vn

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

STT	Ký hiệu	Chữ viết đầy đủ
1	BTHT	Bồi thường hỗ trợ
2	CN - XD	Công nghiệp, xây dựng
3	GCN	Giấy chứng nhận
4	GPMB	Giải phóng mặt bằng
5	GTSX	Giá trị sản xuất
6	HĐBTHT	Hội đồng bồi thường hỗ trợ
7	HĐND	Hội đồng nhân dân
8	HTKT	Hạ tầng kỹ thuật
9	KT – XH	Kinh tế - xã hội
10	NN	Nông nghiệp
11	TM – DV	Thương mại, dịch vụ
12	UBND	Ủy ban nhân dân

DANH MỤC BẢNG BIỂU

STT	Tên bảng	Trang
1	Bảng 2.1. Hiện trạng sử dụng đất năm 2019 của huyện Thanh Oai	38
2	Bảng 2.2. Tình hình dân số, lao động huyện Thanh Oai	41
3	Bảng 2.3. Tốc độ tăng trưởng kinh tế huyện Thanh Oai	44
4	Bảng 2.4. Bảng giá cụ thể áp dụng khi thực hiện bồi thường, hỗ trợ các dự án trên địa bàn huyện Thanh Oai	53
5	Bảng 2.5. Bảng tổng hợp kết quả bồi thường, hỗ trợ GPMB Dự án: Khu đô thị mới Thanh Hà A, B tại thôn Khúc Thủy	55
6	Bảng 2.6. Bảng tổng hợp kết quả bồi thường, hỗ trợ GPMB, dự án: Xây dựng HTKT Khu đất dịch vụ X6	56
7	Bảng 2.7. Bảng tổng hợp kết quả bồi thường, hỗ trợ GPMB, dự án: Xây dựng Trường mầm non Cụ Khê (Khu B)	57
8	Bảng 2.8. Mục đích sử dụng tiền bồi thường, hỗ trợ của các hộ	60
9	Bảng 2.9. Số lao động không có việc làm sau thu hồi GPMB các dự án	61
10	Bảng 2.10. Đánh giá của người dân về quá trình thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng	62
11	Bảng 2.11. Trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất	63
12	Bảng 2.12. Đánh giá của người thực hiện đối với các văn bản quy định chế độ, chính sách bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất	64

DANH MỤC HÌNH

STT	Tên bảng	Trang
1	Hình 2.1. Cơ cấu đất của huyện Thanh Oai năm 2019	40
2	Hình 2.2. Tình hình dân số huyện Thanh Oai từ năm 2013 – 2019	42
3	Hình 2.3. Tình hình lao động huyện Thanh Oai từ năm 2013 – 2019	43

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Việt Nam đang trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, nhu cầu về đất đai cho các dự án khu công nghiệp, khu kinh tế, khu du lịch, cơ sở hạ tầng, và đặc biệt là các khu đô thị, khu nhà ở ngày càng cao. Trong khi quỹ đất hiện có để phát triển các hạng mục, dự án trên là chưa đáp ứng đủ nhu cầu của sự phát triển, đặt ra yêu cầu Nhà nước phải thu hồi diện tích không nhỏ đất đai đã giao cho người dân để đảm bảo mặt bằng phục vụ xây dựng các dự án. Khi thu hồi đất, tất yếu sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất và quyền lợi đó sẽ được giải quyết như thế nào là việc người dân đặc biệt quan tâm.

Đất đai là loại tài sản có giá trị cao, vừa là nơi để ở, vừa là tư liệu sản xuất kinh doanh, nó có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống của mọi người dân. Đối với khu vực nông thôn, dân cư chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp, mà đất đai lại là tư liệu sản xuất quan trọng, trong khi trình độ của người nông dân còn chưa cao, khả năng chuyển đổi nghề nghiệp khó khăn, do đó, tâm lý chung của dân cư khu vực nông thôn là giữ được đất để sản xuất. Đối với khu vực đô thị, với một thửa đất nhỏ vừa để ở, vừa để kinh doanh cũng có thể giúp cho chủ sở hữu kiếm thêm khoản thu nhập đều đặn, bên cạnh đó, người dân đã quá quen với môi trường sinh sống ở đây, khi buộc phải di chuyển khi Nhà nước thu hồi đất sẽ gặp rất nhiều khó khăn trong việc thích nghi cũng như tìm kiếm việc làm tạo thu nhập. Do đó, việc định giá bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất phù hợp cho từng địa bàn, từng khu vực là rất quan trọng và cần thiết để đảm bảo đời sống dân cư. Thực tế cho thấy, công tác thu hồi và bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong cả nước nói chung và trên địa bàn thành phố Hà Nội đang diễn ra rất khó khăn và phức tạp. Mặc dù, các quy định của pháp luật về đất đai và cụ thể

là các quy định về giao đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đã và đang từng bước được hoàn thiện. Nguyên tắc, điều kiện và đơn giá ngày càng được quy định rõ ràng, cụ thể, nhằm giải quyết một cách hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của người bị thu hồi đất và lợi ích của nhà đầu tư. Nhưng trên thực tế, vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại và vướng mắc cần giải quyết trong quá trình thu hồi, bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

Thanh Oai là huyện ngoại thành phía Tây Nam thành phố Hà Nội, quy hoạch theo định hướng phát triển không gian đô thị và nông thôn, trong hành lang xanh của thành phố Hà Nội với tính chất cơ bản là nông nghiệp sinh thái kết hợp các làng nghề và cụm đổi mới gắn liền với phát triển công nghiệp và dịch vụ, du lịch và bảo vệ giá trị cảnh quan, môi trường sinh thái chất lượng cao, phát triển kinh tế tổng hợp. Trong những năm gần đây, do tốc độ đô thị hóa, nhiều dự án được quy hoạch và triển khai xây dựng như Cụm công nghiệp Thanh Oai, Khu đô thị Thanh Hà A, Thanh Hà B, đường trục phát triển phía Nam... Công tác bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất còn tồn tại một số vấn đề, vướng mắc, có lúc, có nơi còn xảy ra tranh chấp, khiếu kiện, khiếu nại kéo dài, vượt cấp. Do đó, đòi hỏi cần hoàn thiện hơn nữa pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất nhằm tháo gỡ những khó khăn trong quá trình thực hiện. Xuất phát từ thực tế trên, nên học viên đã lựa chọn đề tài: ***“Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất theo pháp luật đất đai từ thực tiễn huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội”*** để làm Luận văn Thạc sĩ luật học.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là vấn đề luôn được sự quan tâm không chỉ của những người có đất thu hồi, những người có liên quan mà còn của toàn xã hội. Thu hút nhiều học giả, chuyên gia nghiên cứu ở nhiều khía cạnh, góc độ khác nhau; có nhiều chuyên đề nghiên cứu,

công trình khoa học, các tạp chí, bài viết, các báo cáo, báo điện tử,được công bố, tiêu biểu như:

- “*Pháp luật về định giá đất trong bồi thường, giải phóng mặt bằng ở Việt Nam*”, PGS.TS Doãn Hồng Nhung, NXB. Tư pháp 2013.

- “*Trình tự, thủ tục thu hồi đất và giải phóng mặt bằng theo Luật đất đai năm 2013*”, PGS. TS Nguyễn Quang Tuyền, Viện nhà nước và pháp luật năm 2015.

- “*Chính sách bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho người dân bị thu hồi đất thực hiện các dự án ở Nghệ An*”, TS. Nguyễn Thị Minh Phượng (Chủ biên), NXB Chính trị quốc gia sự thật, Tháng 12/2018.

- “*Pháp luật thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư từ thực tiễn các dự án đầu tư khu đô thị mới, chỉnh trang đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh*”, Luận án Tiến sĩ luật học Đoàn Minh Hà.

- “*Pháp luật bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Thực trạng và hướng hoàn thiện*”, TS. Nguyễn Thị Nga (Chủ nhiệm đề tài), Bộ môn Luật Đất đai, Khoa Pháp luật kinh tế, Đại học Luật Hà Nội, năm 2013.

- “*Đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả thu hồi đất tại một số dự án trên địa bàn xã Cự Khê, huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội*”, Luận văn Thạc sĩ quản lý đất đai - Đại học Tài nguyên và Môi trường, Bùi Thị Ngọc, năm 2018.

- “*Quản lý nhà nước về đất đai trên địa bàn huyện Thanh Oai thành phố Hà Nội*”, Luận văn Thạc sĩ quản lý công - Học viện Hành chính Quốc gia, Nguyễn Thị Hà Trang, năm 2017.

- “*Đánh giá công tác thu hồi đất, giao đất một số dự án xây dựng nhà ở trên địa bàn huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội*”, Luận văn Thạc sĩ quản lý đất đai - Học viện Nông nghiệp Việt Nam, Hoàng Trọng Hiền, năm 2015.

- “*Nghiên cứu thực trạng thu hồi đất, giải phóng mặt bằng của dự án Khu đô thị mới Thanh Hà A, B (Cienco 5), huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội và tác động đến đời sống, việc làm của người dân*” - Luận văn Thạc sĩ khoa học - Đại học Khoa học tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội, Nguyễn Thị Hậu, năm 2017.

Trên cơ sở tham khảo, kế thừa các nội dung nghiên cứu của các công trình khoa học đã công bố trước đó, luận văn đi sâu tìm hiểu các vấn đề lý luận, thực trạng thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất từ thực tiễn áp dụng tại huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận văn là trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, đánh giá tình hình thực hiện pháp luật về vấn đề này qua thực tiễn địa bàn huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội, từ đó, đề xuất các giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Luận văn đã xác định những nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể sau:

- Nghiên cứu khái quát những vấn đề lý luận pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.
- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất tại huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội.
- Định hướng và đề xuất một số giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là các vấn đề lý luận pháp luật, hệ thống các quy định của pháp luật hiện hành về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất và thực tiễn thi hành pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Về mặt nội dung, Luận văn chỉ tập trung nghiên cứu các vấn đề liên quan đến pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

Về không gian và thời gian, Luận văn nghiên cứu thực tiễn thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất xây dựng một số dự án trên địa bàn xã Cự Khê, huyện Thanh Oai, TP. Hà Nội từ năm 2013 đến nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Đề tài được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật; chính sách của Đảng và Nhà nước ta về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn đã sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước ta trong thời kỳ đổi mới nền kinh tế theo cơ chế thị trường. Ngoài ra, Luận văn còn sử dụng các phương pháp như:

- Phương pháp thu thập thông tin, thống kê, phân tích, so sánh... nhằm thu thập các tài liệu, thông tin về cơ sở lý luận; thống kê các số liệu, thông tin thu thập được về việc áp dụng pháp luật bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu

hồi đất tại mỗi thời kỳ, mỗi dự án trên địa bàn huyện Thanh Oai; phân tích, so sánh số liệu cụ thể của việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của các dự án tại các thời kỳ.

- Phương pháp đánh giá tổng hợp, quy nạp, diễn giải được thực hiện trên cơ sở phân tích các thông tin, đánh giá kết quả đã đạt được và chưa đạt được, tìm ra các tồn tại, hạn chế, vướng mắc để tìm hướng giải quyết. Rút ra những nhận xét, đánh giá cần thiết, qua đó, đề ra những định hướng và giải pháp cụ thể, bảo đảm thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Trên cơ sở lý luận và đánh giá thực tiễn pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất ở một số dự án trên địa bàn xã Cự Khê, huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội, chỉ ra những điểm hợp lý, những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân trong quá trình thực hiện, làm cơ sở đưa ra đề xuất giải quyết các tồn tại, góp phần hoàn thiện pháp luật bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất và nâng cao hiệu quả thi hành tại huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Nội dung nghiên cứu của luận văn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo đối với các cơ sở đào tạo và nghiên cứu về luật học, cũng như có giá trị tham khảo cho chính quyền các địa phương khi thực hiện bồi thường, hỗ trợ cho người bị thu hồi đất.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất và thực tiễn áp dụng tại huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội.

Chương 3: Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và đảm bảo thực hiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.

Tailieu.vn

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

1.1. Những vấn đề lý luận về bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất

1.1.1. Khái niệm, đặc điểm của việc Nhà nước thu hồi đất

Theo quy định tại Hiến pháp năm 1959, ở Việt Nam có 3 hình thức sở hữu đất đai, bao gồm: sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân về đất đai [29]. Kể từ ngày 18/12/1980, Hiến pháp năm 1980 ra đời, công nhận hình thức sở hữu đất đai duy nhất là sở hữu toàn dân, quy định này được hoàn thiện dần qua các Hiến pháp từ 1980 đến nay.

Theo Điều 53 và Khoản 1 Điều 54 Hiến pháp năm 2013: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý” ; “Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật” [32]. Theo đó, đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, thống nhất quản lý; giao đất, cho thuê đất và công nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân. Chế độ quản lý, sử dụng; quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước; quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đối với đất đai thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được thống nhất quản lý. Khi Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu, Nhà nước được toàn quyền quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quyết định giá đất; quy định thời hạn sử dụng đất; cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất; thực hiện việc trao

quyền sử dụng đất và có quyền thu hồi quyền sử dụng đất đã trao cho người sử dụng đất.

Thu hồi đất không chỉ hiểu một cách thuần túy là Nhà nước thu hồi lại quyền sử dụng mà Nhà nước đã giao quyền sử dụng cho các chủ sử dụng đất, qua đó còn thiết lập quan hệ sử dụng đất mới phù hợp với lợi ích của Nhà nước và xã hội. Thu hồi đất là giai đoạn kết thúc việc sử dụng đất của chủ thể này nhưng là bước kế tiếp của việc sử dụng đất của một chủ thể mới. Do vậy, các quy định về thu hồi đất cần kết nối được lợi ích của ba chủ thể là: Nhà nước – Nhà đầu tư – Người bị thu hồi đất.

Theo Khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật” [32].

Khoản 11 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai” [34]. Theo đó, thu hồi đất sẽ làm chấm dứt quyền sử dụng của người sử dụng đất, việc thu hồi đất có thể xuất phát từ những nguyên nhân khác nhau, nhưng đều hướng tới mục đích vì lợi ích quốc gia, công cộng.

Từ các quy định trên, thu hồi đất được hiểu dưới hai góc độ cơ bản đó là:

(i) Thu hồi đất là một hoạt động pháp lý làm chấm dứt mối quan hệ pháp luật đất đai được thể hiện dưới hình thức là một quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, quyết định này thể hiện quyền lực của Nhà nước nhằm thực thi một trong những nội dung về quản lý đất đai. Thẩm quyền thu hồi đất phải tuân thủ Điều 66 Luật Đất đai năm 2013. Một quyết

định thu hồi đất trái hoặc không đúng thẩm quyền không làm chấm dứt quan hệ về đất đai, ví dụ như quyết định thu hồi đất của Chủ tịch UBND huyện đối với đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã. Do đó mọi quyết định thu hồi đất phải tuân thủ quy định của pháp luật về thẩm quyền thu hồi đất.

(ii) Việc thu hồi đất phải xuất phát từ nhu cầu của Nhà nước, nhu cầu của xã hội hoặc là biện pháp, chế tài nhằm xử lý các vi phạm pháp luật về đất đai của người sử dụng đất. Điều này có nghĩa là, Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế phục vụ lợi ích quốc gia, công cộng. Tuy nhiên trong nhiều lý do thu hồi đất, thì các vi phạm pháp luật về đất đai chiếm một tỷ lệ không nhỏ, đây là các trường hợp người sử dụng đất không tuân thủ các quy định của Nhà nước về quản lý và sử dụng đất, vi phạm với quy mô và mức độ nghiêm trọng dẫn tới hậu quả là Nhà nước phải tước đi quyền sử dụng đất của họ. Thu hồi đất là một biện pháp pháp lý cần thiết để chấm dứt sự vi phạm pháp luật về đất đai và lập lại kỷ cương trong quá trình quản lý của Nhà nước về đất đai.

Từ những nghiên cứu trên, có thể đưa ra khái niệm về thu hồi đất như sau: *“Thu hồi đất là việc Nhà nước ra quyết định hành chính để thu lại quyền sử dụng đất đã giao cho các chủ thể sử dụng theo quy định của pháp luật đất đai nhằm mục đích đảm bảo quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”*.

1.1.2. Khái niệm, đặc điểm của bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất

Theo Từ điển Luật học, bồi thường là việc bù đắp những thiệt hại về vật chất, tinh thần cho người khác do không thực hiện, thực hiện chậm hoặc thực hiện không đầy đủ một nghĩa vụ dân sự hay do vi phạm pháp luật.

Đất đai là tài sản thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Người sử dụng đất được Nhà nước giao đất, cho

thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, cho phép người sử dụng đất chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai. Khi Nhà nước thực hiện chiến lược phát triển kinh tế – xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, thì Nhà nước lấy lại đất đã giao cho người sử dụng thông qua việc thu hồi đất. Việc này ảnh hưởng rất lớn đến đời sống của người sử dụng đất. Xét cả về phương diện lý luận và thực tiễn, thiệt hại về quyền và lợi ích của người sử dụng đất là hậu quả phát sinh trực tiếp từ việc thu hồi đất của Nhà nước gây ra. Vì vậy, Nhà nước phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại và có những hỗ trợ nhằm bù đắp các thiệt hại đó cho họ.

Bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đều là hậu quả pháp lý trực tiếp do việc thu hồi đất của Nhà nước gây ra và chỉ phát sinh sau khi có quyết định thu hồi đất. Nhà nước thu hồi đất là xuất phát từ nhu cầu khách quan của xã hội, của đất nước, Nhà nước thay mặt xã hội để thực hiện nghĩa vụ bồi thường, hỗ trợ cho người sử dụng có đất bị thu hồi. Để thực hiện trách nhiệm của mình, Nhà nước không chỉ bồi thường mà còn thực hiện những chính sách hỗ trợ cho người có đất bị thu hồi, bởi khi bị thu hồi đất, người có đất bị thu hồi sẽ không thể tránh khỏi những khó khăn về cuộc sống, về lao động sản xuất, về việc làm. Chính sách hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm: hỗ trợ ổn định đời sống, ổn định sản xuất, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm, các hỗ trợ khác [37]. Có thể nói, bồi thường và hỗ trợ luôn được thực hiện trong mối quan hệ có sự tham gia của hai chủ thể, đó là Nhà nước và Người bị thu hồi đất - người chịu thiệt hại trực tiếp về quyền và lợi ích hợp pháp do việc thu hồi đất của Nhà nước gây ra.

Bồi thường là trách nhiệm của Nhà nước, đóng vai trò trung tâm và có tính chất quyết định trực tiếp nhằm bù đắp những tổn thất về quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thu hồi đất thông qua việc trả lại giá trị quyền sử dụng đất bị thu hồi. Khoản 12 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Bồi

thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất đã thu hồi cho người sử dụng đất”. Bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất có một số đặc trưng sau đây:

(i) Trách nhiệm bồi thường được đặt ra khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, để phát triển KT - XH vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng;

(ii) Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cho người sử dụng đất không phải do lỗi của Nhà nước gây ra, mà xuất phát từ nhu cầu chung của quốc gia, xã hội và cộng đồng;

(iii) Việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất cho người sử dụng đất được thực hiện bằng việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi, nếu không có đất để bồi thường sẽ thực hiện bồi thường bằng tiền. Giá trị bồi thường sẽ phụ thuộc vào khung giá đất cụ thể do Nhà nước xác định tại thời điểm thu hồi đất. Bên cạnh việc bồi thường về đất, còn cần gắn với bồi thường thiệt hại về tài sản gắn liền với đất bị thu hồi.

Khi bị thu hồi đất, người sử dụng đất có những quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp cần được bảo vệ và Nhà nước với tư cách vừa là đại diện chủ sở hữu, vừa là đại diện cho quyền lợi của nhân dân phải có trách nhiệm đảm bảo các quyền và lợi ích đó bằng việc quy định chế định pháp lý về bồi thường để bảo đảm quyền lợi của người bị thu hồi đất, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi, nhanh chóng cho quá trình thu hồi đất, giúp chủ đầu tư nhanh chóng có mặt bằng cho việc thực hiện dự án. Đất đai vừa là tư liệu sản xuất đặc biệt trong sản xuất kinh doanh, vừa là nơi cư trú, sinh hoạt của con người. Khi Nhà nước thu hồi đất thì người sử dụng đất bị mất chỗ ở; mất tư liệu sản xuất, dẫn đến tình trạng thất nghiệp, mất kế sinh nhai. Để giúp người sử dụng bị thu hồi đất vượt qua khó khăn, ổn định đời sống và sản xuất thì bên cạnh việc bồi thường, Nhà nước thực hiện các chính sách hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất