

# HỆ THỐNG VĂN BẢN PHÁP QUY QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN VÀ HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN - QUÁ TRÌNH HOÀN THIỆN, ĐỔI MỚI, VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ KIẾN NGHỊ

LÊ VĂN THÀNH

*Hội Khoa học và Công nghệ Mỏ Việt Nam*

*Email: levanthanh201152@gmail.com*

**D**ể thực hiện quản lý, bảo vệ, khai thác và sử dụng tài nguyên khoáng sản một cách hợp lý, tiết kiệm nhằm phục vụ phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, các quốc gia trên thế giới đều xây dựng hệ thống pháp quy đồng bộ phù hợp với thể chế, điều kiện của mỗi nước và pháp luật, thông lệ quốc tế, nhất là trong thời kỳ hội nhập và toàn cầu hóa sâu rộng.

Ở nước ta, hệ thống văn bản pháp quy quản lý khoáng sản được bắt đầu ban hành, thực hiện từ sau cách mạng tháng Tám thắng lợi. Văn bản pháp quy về quản lý khoáng sản đầu tiên là Nghị định của Chính phủ ngày 2/10/1945 và Sắc lệnh ngày 3/10/1945 do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký về việc thành lập Nha Kỹ nghệ, Sở Tổng thanh tra Khoáng chất và Kỹ nghệ thuộc Bộ Quốc dân Kinh tế.

Từ đó đến nay, mặc dầu đất nước ta gặp nhiều khó khăn, gian khổ trong 2 cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ, nhưng các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã cố gắng từng bước xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy về quản lý khoáng sản. Vì vậy, công tác quản lý hoạt động khoáng sản đã đi vào ổn định, góp phần phát triển kinh tế, xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và công cuộc đấu tranh giải phóng miền Nam, thống nhất nước nhà. Đặc biệt từ sau năm 1975, hệ thống văn bản pháp quy về quản lý khoáng sản đã được khẩn trương xây dựng, ban hành một cách đồng bộ, tạo điều kiện nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý (bao gồm quản lý nhà nước và quản lý của doanh nghiệp) tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản trong phạm vi cả nước.

## 1. Hệ thống văn bản pháp quy hiện hành về quản lý khoáng sản

### 1.1. Nhóm văn bản pháp quy về quản lý tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản

Luật khoáng sản năm 2010 đã kế thừa và phát huy những yếu tố tích cực của các quy định về quản lý tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản của Pháp lệnh về tài nguyên khoáng sản năm 1979, Luật khoáng sản năm 1996.

Có thể nói, Luật khoáng sản năm 2010 với 11 chương, 86 điều đã bao quát được các vấn đề nhằm tăng cường, đẩy mạnh hiệu lực quản lý nhà nước; bảo vệ, sử dụng có hiệu quả, tiết kiệm mọi tài nguyên khoáng sản của đất nước; khuyến khích phát triển ngành công nghiệp khai khoáng; bảo vệ môi trường, môi sinh, đảm bảo an toàn lao động theo nguyên tắc phát triển bền vững kinh tế-xã hội của đất nước.

Điểm nổi bật của Luật khoáng sản năm 2010 là đã làm rõ các nội dung quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản; phân công, phân cấp rõ trách nhiệm của các cơ quan ở trung ương và địa phương trong việc quản lý, bảo vệ tài nguyên khoáng sản chưa khai thác, hoạch định chính sách, quy hoạch khoáng sản, cấp phép hoạt động khoáng sản. Quy định rõ quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động khoáng sản; lợi ích hợp pháp của nhân dân nơi có khoáng sản được khai thác. Đổi mới công tác quản lý nhà nước nhằm đạt mục đích khai thác, sử dụng có hiệu quả, tiết kiệm mọi loại tài nguyên khoáng sản; tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài tham gia đầu tư điều tra cơ bản địa chất, thăm dò, khai thác khoáng sản ở nước ta.

Theo quy định của Luật khoáng sản, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về khoáng sản. Chính phủ phân công, phân cấp cho Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản. Các Bộ, ban, ngành, cơ quan có liên quan, Ủy ban



nhân dân cấp huyện, xã được tham gia quản lý nhà nước về khoáng sản trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

Sau khi Luật khoáng sản được ban hành, các văn bản hướng dẫn thi hành Luật này cũng đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xây dựng, ban hành kịp thời nhằm tạo điều kiện thuận lợi thực thi trong điều kiện cụ thể quản lý tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản trong phạm vi cả nước. Tại thời điểm hiện nay Chính phủ đã ban hành 8 Nghị định; Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành có liên quan cũng đã ban hành 54 Quyết định, Chỉ thị, Thông tư để hướng dẫn thi hành Luật khoáng sản 2010.

### **1.2. Nhóm văn bản pháp quy về bảo vệ môi trường liên quan đến các hoạt động khoáng sản**

Thuộc nhóm văn bản pháp quy này có Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Luật thuế bảo vệ môi trường năm 2010. Chính phủ đã ban hành 2 Nghị định: hướng dẫn thực hiện Luật bảo vệ môi trường (NĐ số 19/2016/NĐ-CP); quy định đánh giá, lập kế hoạch bảo vệ môi trường (NĐ số 18/2015/NĐ-CP).

Luật bảo vệ môi trường là Luật chung, chủ đạo để điều chỉnh tất cả các hành vi liên quan đến vấn đề bảo vệ môi trường nói chung, trong đó có bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

Luật này có Điều 38 quy định chi tiết và cụ thể về “Bảo vệ môi trường trong hoạt động thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản”.

Theo quy định của Luật này, mọi dự án đầu tư khai thác, chế biến khoáng sản đều phải lập Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, Báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc Bản cam kết bảo vệ môi trường tùy theo quy mô đầu tư. Các Báo cáo hoặc Bản cam kết này đều phải được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hoặc chấp thuận trước khi thực hiện dự án. Ngoài ra, tại Điều 29 Luật bảo vệ môi trường 2014 còn quy định các đối tượng phải lập kế hoạch bảo vệ môi trường gồm: Dự án đầu tư không thuộc đối tượng phải thực hiện đánh giá tác động môi trường và Phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng phải lập dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư. Nghị định số 40/2019/NĐ-CP đã quy định cụ thể về đối tượng phải đăng ký, nội dung, cơ quan xác nhận và hồ sơ đăng ký Kế hoạch bảo vệ môi trường.

Luật thuế bảo vệ môi trường năm 2010. Theo Khoản 1 Điều 2 của Luật này thì thuế bảo vệ môi trường là loại thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường. Thuế bảo vệ môi trường chỉ thu đối với than đá, bao gồm: than nâu, than antraxit, than mỡ và than đá khác. Mức tính thuế là đồng/tấn hàng

hóa. Giá tính thuế: đối với than nâu là 10.000 đến 30.000 đ/tấn; đối với than antraxit là 20.000 đến 50.000 đ/tấn; đối với than mỡ là 10.000 đến 30.000 đ/tấn; đối với than đá khác là 10.000 đến 30.000 đ/tấn, nhưng lý ra phải áp thuế cacbon đánh trực tiếp vào các hộ sử dụng than có công nghệ đốt than gây ô nhiễm môi trường với các mức phát thải khác nhau.

Về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 164/2016/NĐ-CP quy định cụ thể về mức thu đối với từng loại khoáng sản được khai thác. Theo quy định tại Nghị định này thì phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản là khoản thu mà ngân sách địa phương hưởng 100 % để hỗ trợ cho công tác bảo vệ và đầu tư cho môi trường tại địa phương nơi có hoạt động khoáng sản theo Luật bảo vệ môi trường và Luật ngân sách nhà nước.

### **1.3. Nhóm văn bản pháp quy về an toàn lao động liên quan đến các hoạt động khoáng sản**

Hoạt động khoáng sản là hoạt động có tính đặc thù và có mức độ rủi ro cao về tai nạn lao động. Vấn đề an toàn lao động trong hoạt động khoáng sản luôn luôn được đề cao và quản lý nghiêm ngặt nhằm bảo vệ tính mạng những người trực tiếp sản xuất, những người có liên quan tại khu vực sản xuất, máy móc, thiết bị và các tài sản lớn có giá trị kinh tế cao cũng như tài sản của Nhà nước, các công trình quốc gia quan trọng, tài sản của công dân.

Bộ Luật lao động điều chỉnh toàn bộ các hành vi liên quan đến vấn đề lao động nói chung, trong đó có vấn đề an toàn lao động. Đặc thù của các hoạt động khoáng sản là lao động nặng nhọc, tiềm ẩn nguy cơ rủi ro, mất an toàn sản xuất và lao động cao. Hoạt động khoáng sản phần lớn xảy ra ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn. Các mỏ khai thác lộ thiên thường ở các khu vực núi cao. Các mỏ khai thác hầm lò có độ sâu lớn trong lòng đất. Công việc phá vỡ đất đá và quặng, mở đường, đào các đường lò trong lòng đất phải sử dụng vật liệu nổ. Có nhiều loại bụi, khí độc hại ở các mỏ hầm lò; hiện tượng bực nước, bực khí, sập đổ lò, tụt lở bờ mỏ,... đều gây tai nạn nguy hiểm cho con người, máy móc, thiết bị cần phải được pháp luật quy định nhằm phòng ngừa, giảm thiểu thiệt hại đến mức thấp nhất.

### **1.4. Nhóm văn bản pháp quy về tài chính-thuế liên quan đến các hoạt động khoáng sản**

Pháp luật về thuế tài nguyên là một trong những công cụ quan trọng để thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác và sử dụng tài nguyên nói chung và tài nguyên khoáng sản nói riêng. Theo quan điểm của các nhà hoạch định chính sách về tài chính-thuế liên quan đến hoạt động khoáng sản là “ở Việt Nam, tài nguyên



thiên nhiên thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý nên phải sử dụng chính sách thuế và các khoản thu để điều tiết hoạt động khai thác tài nguyên, tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước". Luật thuế tài nguyên năm 2009 được xây dựng; ban hành dựa trên nguyên tắc chủ đạo này:

Các nguồn thu ngân sách nhà nước từ tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản gồm có: 1) Các loại thuế như: thuế tài nguyên, thuế xuất khẩu khoáng sản, thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp hoạt động khoáng sản, thuế chuyển nhượng quyền thăm dò, khai thác khoáng sản,...; 2) Các loại phí, lệ phí: lệ phí cấp giấy phép hoạt động khoáng sản, trả chi phí sử dụng thông tin điều tra cơ bản địa chất bằng nguồn vốn nhà nước khi được cấp phép thăm dò khoáng sản, trả chi phí thăm dò khoáng sản bằng nguồn vốn nhà nước khi được cấp phép khai thác khoáng sản; 3) Tiền đầu giá, cấp quyền khai thác khoáng sản.

Chính phủ đã ban hành các Nghị định số 50/2010/NĐ-CP và Nghị định số 12/2015/NĐ-CP; Nghị định 203/2013/NĐ-CP và Nghị định 67/2019/NĐ-CP quy định về phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản. Bộ Tài chính đã ban hành các Thông tư số 152/2015/TT-BTC, số 44/2017/TT-BTC và gần đây nhất là Thông tư số 05/2020/TT-BTC sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 44/2017/TT-BTC quy định về khung giá tính thuế tài nguyên đối với nhóm, loại tài nguyên có tính chất lý, hóa giống nhau.

### **1.5. Nhóm các văn bản pháp quy khác liên quan đến quản lý tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản**

Tài nguyên khoáng sản là một trong các tài sản đặc biệt của quốc gia, tài sản này thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý. Do vậy, mọi tác động đến tài sản này đều được các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành khác. Ngoài 4 nhóm văn bản pháp quy đã nêu ở các phần trên, tham gia điều chỉnh ở các cấp độ khác nhau: Bộ luật dân sự, Bộ luật hình sự, Luật đất đai, Luật doanh nghiệp, Luật đầu tư, Luật đấu thầu, Luật xây dựng, Luật quy hoạch, Luật tài nguyên nước, các Luật giao thông, Luật hải quan, Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, Luật bảo vệ và phát triển rừng,... và các văn bản hướng dẫn thi hành cụ thể các luật này.

## **2. Quá trình hoàn thiện, đổi mới hệ thống văn bản pháp quy về khoáng sản**

### **2.1. Quá trình hoàn thiện hệ thống văn bản**

Cho đến thời điểm hiện tại, năm 2020, có thể nói đất nước Việt Nam chúng ta mới có chặng đường 75 năm xây dựng hệ thống văn bản pháp quy để quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản

và hoạt động khoáng sản. Đó là mốc 1945 với 2 văn bản: Nghị định của Chính phủ ngày 2/10/1945 và Sắc lệnh ngày 3/10/1945 do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ban hành. Trong những năm kháng chiến chống thực dân Pháp (1946-1954), công việc khai khoáng được tổ chức thực hiện ở quy mô nhỏ, phân tán. Trong những năm kháng chiến chống đế quốc Mỹ, đấu tranh thống nhất Tổ quốc (năm 1955-1975), ngành khai khoáng đã được phát triển ở miền Bắc. Sau ngày giải phóng miền Nam, thống nhất Tổ quốc năm 1975, các văn bản pháp quy quản lý nhà nước về khoáng sản và hoạt động khoáng sản được từng bước tổ chức soạn thảo, ban hành để thực hiện trong phạm vi cả nước.

Ngày 28/7/1989 Hội đồng nhà nước nước CHXHCN Việt Nam ban hành Pháp lệnh về tài nguyên khoáng sản số 22 LCT/HĐNN8 gồm 8 chương, 36 điều quy định việc quản lý, bảo vệ tài nguyên khoáng sản trong các lĩnh vực điều tra địa chất, khai thác mỏ và bảo vệ tài nguyên khoáng sản chưa khai thác. Pháp lệnh này nêu rõ tài nguyên khoáng sản là tài sản quốc gia vô cùng quý giá, phải được bảo vệ, sử dụng hợp lý nhằm bảo đảm nhu cầu nguyên liệu khoáng trước mắt và lâu dài của sự nghiệp phát triển kinh tế-xã hội. Ngày 25/3/1992, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 95/HĐBT về việc thi hành Pháp lệnh về tài nguyên khoáng sản.

Từ khi có Pháp lệnh về tài nguyên khoáng sản đến nay, Luật khoáng sản đã được ban hành 2 lần. Luật khoáng sản 2010 đang còn hiệu lực thi hành. Chính phủ đã ban hành 8 Nghị định; Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành có liên quan cũng đã ban hành 54 Quyết định, Chỉ thị, Thông tư để hướng dẫn thi hành Luật khoáng sản 2010.

Đối với các Luật khác có liên quan đến các vấn đề điều chỉnh hành vi, trách nhiệm quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành Luật cũng đã được ban hành kịp thời, đồng bộ. Có thể nói, hiện nay chúng ta đã có một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản, hệ thống chính sách về khoáng sản đã cơ bản hoàn thiện, thống nhất.

### **2.2. Sự đổi mới việc xây dựng và ban hành hệ thống văn bản**

Có thể nói việc xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản đã theo đúng chủ trương, đường lối đổi mới quản lý kinh tế, xã hội của Đảng và Nhà nước qua các thời kỳ. Điểm nổi bật nhất của nội dung các văn bản, điều, khoản thuộc hệ thống văn bản quy phạm



pháp luật về khoáng sản đã thể hiện rõ quan điểm đổi mới quản lý nhà nước từ nền kinh tế kế hoạch tập trung, quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt, các quy định pháp luật ngày càng phù hợp với luật pháp, chuẩn mực và thông lệ quốc tế phù hợp với thời kỳ hội nhập và toàn cầu hóa ngày càng sâu rộng. Các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến quản lý tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản cũng được nghiên cứu xây dựng và ban hành theo sát quan điểm này. Có thể nêu ví dụ: quyền hoạt động khoáng sản theo giấy phép được coi là tài sản và có thể chuyển nhượng; vấn đề an toàn lao động, vệ sinh lao động theo Bộ luật lao động năm 2020 chỉ quy định 3 điều nguyên tắc, còn quy định cụ thể sẽ do các luật chuyên ngành quyết định;...

### 3. Một số vấn đề đặt ra và những kiến nghị

#### 3.1. Một số vấn đề đặt ra đối với hệ thống văn bản pháp quy về quản lý khoáng sản

Qua việc theo dõi, cập nhật, nghiên cứu trong một thời gian dài hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về khoáng sản, tác giả nhận thấy một số vấn đề đặt ra cần thiết phải đề cập, trao đổi, thảo luận nhằm hoàn thiện:

➤ Thứ nhất, đó là vấn đề chồng chéo nội dung trong một số văn bản, kể cả văn bản luật. Điều này là do phương pháp xây dựng văn bản. Chúng ta chưa có cơ quan chuyên trách đủ năng lực của Nhà nước trong việc soạn thảo Luật một cách độc lập, khách quan, khoa học để trình Quốc hội ban hành;

➤ Thứ hai, trong lĩnh vực quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản, hiện nay có liên quan đến nhiều văn bản Luật tham gia điều chỉnh. Mỗi Luật tham gia điều chỉnh ít hoặc nhiều những vấn đề liên quan đến công tác quản lý của các Bộ, ngành khác nhau. Do đó có thể phát sinh những tình tiết chủ quan, duy ý chí trong các điều, khoản pháp luật làm cho đối tượng thi hành luật nhiều khi lúng túng, dẫn đến hiểu sai và thực hiện sai;

➤ Thứ ba, khoáng sản chưa khai thác, nằm trong lòng đất, trên mặt đất ở đất liền, thềm lục địa, các hải đảo là tài sản quan trọng quốc gia, thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý. Đó là nguyên tắc chung và hầu như tất cả các nước trên thế giới đều quy định như vậy. Tuy nhiên, khoáng sản trong một mỏ đã được Nhà nước cấp giấy phép khai thác (chứ không phải bán mỏ), vậy khoáng sản sau khi được lấy ra khỏi lòng đất thì có còn thuộc sở hữu toàn dân (sở hữu nhà nước) nữa hay thuộc sở hữu của nhà đầu tư (sở hữu tư nhân hay sở hữu doanh nghiệp). Làm rõ được vấn đề này sẽ thay đổi nhiều nội dung điều, khoản Luật liên quan đến quản

lý khoáng sản và hoạt động khoáng sản, phù hợp với nền kinh tế thị trường;

➤ Thứ tư, trong Luật khoáng sản có những quy định khó triển khai thực hiện do thiếu căn cứ, do chưa phù hợp với tình hình thực tế chung của công tác quản lý nhà nước như quy định về quy hoạch thăm dò, khai thác khoáng sản chung cả nước (Điều 12), điều kiện cấp phép (Điều 53) có một số bất cập như: Yêu cầu vốn chủ sở hữu trên 30 % tổng vốn đầu tư mỏ không khả thi; hạn chế số giấy phép thăm dò, khai thác cho doanh nghiệp mỏ nhưng bất cập đối với Tập đoàn và Tổng Công ty; Giám đốc điều hành mỏ (Điều 62), lập bản đồ hiện trạng, lập bản vẽ mặt cắt hiện trạng, thống kê, kiểm kê trữ lượng, sản lượng khoáng sản đã khai thác (Điều 63), đấu giá quyền khai thác khoáng sản (điều 78, 79) chưa xem xét xử lý mâu thuẫn giữa đấu giá cố giá trị cao nhưng hệ số thu hồi khoáng sản thấp và ngược lại. Đối với khai thác vật liệu xây dựng thông thường, phần lớn các địa phương đều không chấp hành điểm b, khoản 1 Điều 53 (chia mỏ lớn thành nhiều mỏ nhỏ để cấp phép khai thác). Quy hoạch thăm dò, khai thác, điều chỉnh quy hoạch khai thác cũng như phê duyệt quy hoạch không đúng theo quy định của pháp luật về khoáng sản. Hiện nay, Nhà nước đã ban hành Luật Quy hoạch (2017), trong đó có quy định về quy hoạch khoáng sản, song vẫn còn nhiều vướng mắc, bất cập;

➤ Thứ năm, một số vấn đề về tài chính-thuế trong quản lý nhà nước về khoáng sản và hoạt động khoáng sản cần phải được nghiên cứu để thống nhất quan điểm khi xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Hiện nay, quan điểm phải sử dụng chính sách thuế và các khoản thu để điều tiết hoạt động khai thác tài nguyên, tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước đang là quan điểm chủ đạo. Ngoài ra còn có quan điểm coi tài nguyên khoáng sản là nguồn lực quan trọng cho sự phát triển kinh tế-xã hội một cách bền vững cho nên phải khai thác, sử dụng tài nguyên khoáng sản hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả cao. Giá trị tài nguyên khoáng sản đem lại cho sự phát triển bền vững kinh tế-xã hội của quốc gia quan trọng hơn nhiều so với đem lại nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Đặc biệt, cần làm rõ bản chất và mục đích của tiền cấp quyền khai thác so với thuế tài nguyên; mức thuế tài nguyên đối với khoáng sản nói chung và than nói riêng quy định quá cao so với các nước trên thế giới, trong khi khai thác than chủ yếu chỉ phục vụ nhu cầu trong nước, theo đó đánh thuế cao đồng nghĩa “lấy gạch tự ghè vào 2 chân mình” (làm tăng giá thành than và giá thành sản phẩm sử dụng than và giảm khả năng cạnh tranh của chúng); mức thuế bảo vệ môi trường đối với than antraxit đang quy định đồng đều như nhau (30



ngàn đ/tấn) mặc dù các chủng loại than khác nhau có mức độ phát thải gây ô nhiễm khác nhau khi sử dụng chúng,...;

➤ Thứ sáu, vấn đề bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường và pháp luật về khoáng sản còn rời rạc, thiếu sự gắn kết một cách chặt chẽ. Việc lập quy hoạch đúng đắn, khoa học và tổ chức thăm dò, khai thác khoáng sản hợp lý có ý nghĩa rất lớn để đầu tư các công trình bảo vệ môi trường, để quản lý tốt hơn về công tác bảo vệ môi trường và phục hồi môi trường;

➤ Thứ bảy, vấn đề xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực khoáng sản hiện nay còn thiên về khuynh hướng “phạt nặng, phạt đau để đủ sức răn đe”. Nhưng mới chỉ phạt đối tượng thi hành pháp luật, còn những người thực thi công tác quản lý các cấp làm sai quy định thì chưa thấy có chế tài phạt. Mặt khác, việc phạt nặng cũng có thể tạo kẽ hở cho một bộ phận những người quản lý tìm cách tham nhũng vặt;

➤ Thứ tám, các quy định của pháp luật về quản lý tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản hiện nay mới chỉ phân khúc đến vấn đề “đóng cửa mỏ” (trong khi đặc thù của khai thác mỏ lộ thiên là mỏ kết thúc khai thác được sử dụng là bãi thải của mỏ khác) hoặc báo cáo kết quả điều tra cơ bản địa chất, báo cáo kết quả thăm dò khoáng sản. Phải chăng đây cũng là sự hạn chế về tầm nhìn chiến lược đối với các “khu vực có tài nguyên khoáng sản và khu vực hoạt động khoáng sản”. Ngoài ra, chưa có quy định về mức tổn thất khoáng sản tối đa cho phép trong khai thác cũng như thanh tra, giám sát việc thực hiện quy định này;

➤ Thứ chín, vấn đề khai thác trái phép khoáng sản, chủ yếu là khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, vàng gốc và vàng sa khoáng, than, ilmenhit,... vẫn đang diễn ra trên địa bàn nhiều địa phương. Khai thác khoáng sản trái phép không chỉ gây tổn thất, lãng phí khoáng sản mà còn gây tác động xấu đến môi trường, cảnh quan; ảnh hưởng đến tài sản nhà nước, nhân dân; ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng con người và sinh vật sống;

➤ Thứ mười, vấn đề thể chế, chính sách quản lý; bộ máy cán bộ, công chức trực tiếp làm công tác quản lý nhà nước về khoáng sản từ trung ương đến địa phương còn nhiều hạn chế, thiếu sót, chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản theo Hiến pháp và pháp luật.

### 3.2. Một số kiến nghị

Nước ta đang trong thời kỳ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mỗi tổ chức,

cá nhân phải tuân thủ nghiêm các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Để mọi điều, khoản của pháp luật về khoáng sản đi vào cuộc sống, được tự nguyện thi hành một cách đúng đắn, góp phần xây dựng và phát triển kinh tế-xã hội của đất nước một cách bền vững, xin có một số kiến nghị cụ thể sau đây.

Kiến nghị chung: Xem xét, rà soát 10 vấn đề nêu trên để chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy hiện hành về quản lý khoáng sản và hoạt động khoáng sản.

Sau đây là một số kiến nghị cụ thể:

➤ Cần thiết phải rà soát, tổng kết một cách nghiêm túc việc ban hành và thi hành Luật khoáng sản trong 10 năm qua (năm 2010 đến nay) từ trung ương đến các địa phương. Tập trung phân tích, đánh giá tác động của Luật đến chủ trương, đường lối phát triển bền vững kinh tế-xã hội của đất nước. Đặc biệt là đối với các địa phương cần phân tích, đánh giá đúng đắn vai trò quản lý nhà nước về khoáng sản theo trách nhiệm và theo thẩm quyền đã được quy định trong các văn bản pháp quy về khoáng sản;

➤ Khẩn trương nghiên cứu đề sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số điều, khoản, điểm của Luật khoáng sản năm 2010 để nội dung Luật không chồng chéo với các quy định của Luật khác (ví dụ Luật bảo vệ môi trường, Luật thuế tài nguyên,...), hoặc bổ sung quy định nhằm cụ thể hơn cho đặc thù chuyên ngành (ví dụ vấn đề an toàn lao động, vệ sinh lao động của Bộ luật lao động 2020),...

Làm thế nào để những điều, khoản quy phạm pháp luật ban hành thật đúng, thật trúng để được chấp nhận, thi hành một cách tự nguyện. Như vậy sẽ hạn chế được việc hiểu sai và thực hiện sai quy định pháp luật, giảm bớt dần và triệt tiêu “xử phạt vi phạm hành chính” trong lĩnh vực quản lý hoạt động khoáng sản,...;

➤ Tài nguyên khoáng sản là tài sản quan trọng nằm trong mỗi tổng hòa của tài nguyên quốc gia nói chung, cho nên quy phạm pháp luật về khoáng sản cần gắn kết chặt chẽ với các quy phạm pháp luật khác nhằm tạo ra chuỗi giá trị kinh tế tổng thể để góp phần tích cực hơn nữa nhiệm vụ phát triển bền vững kinh tế-xã hội của đất nước.

Ví dụ sau khi điều tra cơ bản địa chất xong có thể kiến nghị đưa vùng tiềm năng để phát triển cây công nghiệp, cây ăn quả vì có các thành phần khoáng chất vi lượng tốt. Khuyến khích doanh nghiệp sau khi khai thác hết khoáng sản của mỏ, tự mình hoặc liên doanh, liên kết để cải tạo, phục hồi môi trường, xây dựng khu du lịch, du lịch sinh thái, khu vui chơi, giải trí, hoặc tạo hồ chứa nước phục vụ sản xuất nông nghiệp,...;



➤ Cần thiết phải nghiên cứu, thảo luận để đưa ra được luận cứ khoa học, khách quan xử lý đúng chính sách tài chính-thuế, đặc biệt là thuế tài nguyên khoáng sản, tiền cấp quyền khai thác và các loại phí về hoạt động khoáng sản.

Đối với thuế tài nguyên phải nghiên cứu xác định đúng đắn căn cứ để tính thuế, xác định khung thuế suất thật phù hợp đặc điểm từng mỏ, nhóm mỏ để đảm bảo thu đúng, thu đủ, thu hợp lý, tránh thất thoát do gian lận, tránh tổn thất tài nguyên khoáng sản do “dễ làm, khó bỏ”, khuyến khích khai thác tận thu tài nguyên khoáng sản, thậm chí khuyến khích chế biến sâu khoáng sản.

Các loại phí, lệ phí nếu xét thấy không phù hợp, gây ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, gây phiền nhiễu trong quản lý, sử dụng theo hướng minh bạch thì cũng nên xem xét để sửa đổi hoặc bãi bỏ. Ví dụ như bỏ tiền cấp quyền khai thác khoáng sản chỉ giữ lại thuế tài nguyên và lệ phí cấp quyền thăm dò, khai thác khoáng sản hoặc ngược lại bỏ lệ phí cấp quyền thăm dò, khai thác khoáng sản nếu giữ thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản;

➤ Phải đổi mới thể chế, chính sách về quản lý tài nguyên khoáng sản cho thật phù hợp với nguyên tắc kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập ngày càng sâu rộng, tạo ra hạ tầng thuận lợi cho sự phát triển bền vững, áp dụng khoa học công nghệ tiên tiến, hiện đại trong ngành khai khoáng;

➤ Phải kiện toàn, xây dựng bộ máy và đào tạo, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức đủ năng lực và trình độ nghiệp vụ quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản từ trung ương đến các địa phương theo nguyên tắc “quý hồ tinh, bất quý hồ đa”. Họ phải được phân công nhiệm vụ, giao quyền và chịu trách nhiệm rõ ràng, nhận thưởng phạt nghiêm minh, hưởng lương theo nội dung công việc được giao, đề phòng chống hiện tượng “tham nhũng” cũng như “tham nhũng vặt” khi thực thi công vụ.

➤ Công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật nói chung, pháp luật về khoáng sản nói riêng phải có trọng tâm, trọng điểm, thường xuyên, tránh phô trương, hình thức. Tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho đúng đối tượng (tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động khoáng sản; tổ chức, nhân dân tham gia quản lý, giám sát, bảo vệ tài nguyên khoáng sản, hoạt động khoáng sản trên địa bàn) để đạt được hiệu quả cao. □

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật khoáng sản năm 2010, Luật bảo vệ môi trường 2014, Luật thuế bảo vệ môi trường 2010, Bộ luật lao động 2012 và 2019, Luật thuế tài

nguyên 2009, Luật đất đai 2013, Luật tài nguyên nước 2012, Bộ luật hình sự 2015, Bộ luật dân sự 2015, Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu 2016, Luật hải quan 2014, Luật bảo vệ và phát triển rừng 2004, Luật doanh nghiệp 2014, Luật đầu tư 2014, Luật đấu thầu 2013, Luật xây dựng 2014, và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật.

2. Nghị quyết số 535/NQ-UBTVQH 13 về kết quả giám sát và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách và pháp luật về quản lý, khai thác khoáng sản với bảo vệ môi trường

3. Các báo cáo tổng kết hàng năm của Tổng cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam (phần quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản).

4. Một vài nét tổng quan về ngành công nghiệp khai khoáng Việt Nam, Open Development Initiative, 6-2016.

5. Nguyễn Thắng, Vai trò của chính sách tài chính đối với hoạt động xuất khẩu khoáng sản ở Việt Nam. Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường.

**Ngày nhận bài:** 28/06/2020

**Ngày gửi phản biện:** 19/08/2020

**Ngày nhận phản biện:** 24/10/2020

**Ngày chấp nhận đăng bài:** 10/12/2020

**Từ khóa:** khai khoáng; hoạt động khoáng sản; khai thác; tài nguyên khoáng sản; văn bản pháp quy; quản lý khoáng sản; quản lý nhà nước

**Trách nhiệm pháp lý của các tác giả bài báo:** Các tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về các số liệu, nội dung công bố trong bài báo theo Luật Báo chí Việt Nam

**Tóm tắt:** Bài báo giới thiệu một số vấn đề trong quá trình hoàn thiện, đổi mới, một số vấn đề đặt ra và kiến nghị cho hệ thống văn bản pháp quy quản lý tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản

**Legal document system for mineral resources management and mineral activities - Completion, innovation, issues and recommendations**

## SUMMARY

The article introduces some issues in the process of completion and renewal, some issues and recommendations for the system of legal documents on mineral resource management and mineral activities.