

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT

PHẠM CHUNG THỦY

**PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC  
VÀ CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN Ở VIỆT NAM**

*Chuyên ngành* : Luật kinh tế

*Mã số* : 60 38 50

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2012

Công trình đ- ọc hoàn thành tại  
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

*Người hướng dẫn khoa học*: TS. Vũ Quang

*Phản biện 1*:

*Phản biện 2*:

**Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ,  
họp tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2012.

## MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang
<i>Trang phụ bì</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
<b>MỞ ĐẦU</b>	1
<b>Chương 1: KHÁI QUÁT PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC, CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN</b>	6
1.1. Khái niệm khoáng sản và hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản	6
1.1.1. Định nghĩa khoáng sản	6
1.1.2. Phân loại khoáng sản	7
1.2. Khái niệm pháp luật khoáng sản	12
1.3. Đặc điểm pháp luật khai thác, chế biến khoáng sản	14
1.3.1. Pháp luật khoáng sản là sự giao thoa giữa pháp luật kinh tế và pháp luật môi trường	14
1.3.2. Pháp luật khoáng sản là một lĩnh vực pháp luật mới	17
1.3.3. Pháp luật khoáng sản thể hiện rõ tính chất quản lý nhà nước	20
1.3.4. Pháp luật khoáng sản có phạm vi điều chỉnh rất rộng	22
1.4. Nguyên tắc và một số nội dung cơ bản của Luật khoáng sản	25
1.4.1. Nguyên tắc sở hữu toàn dân về khoáng sản	25
1.4.2. Nguyên tắc đảm bảo hài hòa lợi ích của tất cả các chủ thể	28
1.4.3. Nguyên tắc coi trọng tính phòng ngừa để bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản	31
1.4.4. Nguyên tắc đảm bảo sự phát triển bền vững	33
<b>Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC KHOÁNG SẢN VÀ CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN Ở VIỆT NAM</b>	36
2.1. Lược sử phát triển về hoạt động khai thác và chế biến	36

khoáng sản ở Việt Nam	
2.1.1. Giai đoạn trước năm 1986	36
2.1.2. Giai đoạn từ năm 1986 đến 1996	37
2.1.3. Giai đoạn từ năm 1996 đến nay	37
2.2. Thực trạng quy định của pháp luật hiện hành về hoạt động khai thác khoáng sản	41
2.2.1. Chủ thể khai thác khoáng sản	41
2.2.1.1. Chủ thể	41
2.2.1.2. Quyền của chủ thể khai thác khoáng sản	44
2.2.1.3. Nghĩa vụ của chủ thể khai thác khoáng sản	46
2.2.2. Chiến lược, quy hoạch khoáng sản	49
2.2.2.1. Thực trạng hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam	49
2.2.2.2. Chiến lược, quy hoạch khoáng sản	54
2.2.3. Đánh giá tác động môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản	60
2.2.4. Giấy phép trong hoạt động khai thác khoáng sản	66
2.2.4.1. Phân cấp thẩm quyền cấp giấy phép trong hoạt động khai thác khoáng sản	66
2.2.4.2. Thủ tục cấp giấy phép trong hoạt động khai thác khoáng sản	71
<b>Chương 3: GIẢI PHÁP NÂNG CAO TÍNH HIỆU QUẢ CỦA PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC, CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN</b>	81
3.1. Giải pháp chung	81
3.2. Giải pháp cụ thể	83
<b>KẾT LUẬN</b>	93
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	94

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Mở cửa hội nhập kinh tế quốc tế, và nhất là gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) khiến cho Việt Nam có một vị trí nhất định trên trường quốc tế. Trong nền kinh tế thị trường, quá trình công nghiệp hóa hiện đại hóa đất nước đem lại những đổi thay tích cực trong kinh tế, văn hóa, chính trị, xã hội. Song chính những điều đó lại tác động không ít đến môi trường. Vấn đề ô nhiễm môi trường đã và đang ngày càng trở nên nghiêm trọng hơn ở Việt Nam. Hàng ngày, trên các phương tiện thông tin đại chúng, chúng ta dễ dàng bắt gặp những hình ảnh, những thông tin về việc môi trường đang bị suy thoái, đang bị ô nhiễm. Bất chấp những lời kêu gọi bảo vệ môi trường, tình trạng ô nhiễm môi trường càng lúc càng trở nên trầm trọng. Việc ô nhiễm môi trường ở nước ta do nhiều nguyên nhân, song một trong những nguyên nhân chính là việc khai thác khoáng sản tràn lan, những tác động xấu của hoạt động này đến môi trường ngày càng đa dạng và phức tạp đòi hỏi sự quan tâm của Nhà nước, cũng như sự điều chỉnh của pháp luật. Hiện nay, một số văn bản pháp luật đã quy định về hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản tạo ra những cơ sở pháp lý nhất định để hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản phát triển, bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, vẫn còn thiếu sót trong những quy định đó, chưa đáp ứng được nhu cầu điều chỉnh hoạt động này trên thực tế để bảo vệ môi trường. Đặc biệt, việc thực thi những quy định này còn yếu kém, nhiều bất cập, cần được bổ sung kịp thời. Với những lý do trên, tác giả mong muốn tìm hiểu nghiên cứu đề tài "**Pháp luật về hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam**".

### 2. Tình hình nghiên cứu của đề tài

Hiện nay ở nước ta, ngoài một số bài báo, công trình nghiên cứu như: PGS.TS. Nguyễn Đức Khiển, *Luật và các tiêu chuẩn chất lượng môi trường*, Nxb Hà Nội, 2002; TS. Bùi Đường Nghiêu, *Thuế môi trường*, Nxb. Tài chính, Hà Nội, 2006; ThS. Bùi Đức Hiền, *Về quyền được sống trong môi trường trong lành ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Luật học, số 11/2011... chỉ đề cập đến một khía cạnh nào đó của hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản, thì chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách sâu sắc, hệ thống và đầy đủ

về vấn đề: Khía cạnh pháp lý của hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản với các quy phạm pháp luật có nội dung quan tâm đến quyền lợi của môi trường. Ngoài ra, hoạt động khoáng sản liên quan trực tiếp đến rất nhiều văn bản pháp luật: Luật đầu tư, Luật xây dựng, Luật Doanh nghiệp, Luật bảo vệ môi trường... và Luật Khoáng năm 2010 mới ra đời. Vì vậy, việc nghiên cứu một cách có hệ thống về vấn đề này mang ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc. Đề tài mang ý nghĩa lý luận cho việc xây dựng những quy phạm pháp luật đầy đủ, phù hợp với thực trạng khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam và là cơ sở pháp lý cho việc áp dụng các biện pháp nhằm bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản. Những kiến nghị của đề tài hy vọng sẽ đem lại những kết quả thiết thực cho việc hoàn thiện các quy định pháp luật của Việt Nam trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản. Tác giả hy vọng rằng với sự đầu tư thích đáng, kết quả nghiên cứu sẽ là một tài liệu tham khảo có giá trị.

### 3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích của luận văn là làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc điều chỉnh pháp luật về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam.

Để thực hiện mục đích nghiên cứu nêu trên, nhiệm vụ cụ thể của luận văn là:

- Nghiên cứu làm rõ cơ sở lý luận về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản và điều chỉnh pháp luật về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam.

- Phân tích thực trạng pháp luật Việt Nam về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản, từ đó đánh giá những ưu điểm và nhược điểm của pháp luật hiện hành về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản.

- Trên cơ sở nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn nêu trên, luận văn đưa ra một số kiến nghị để hoàn thiện pháp luật Việt Nam hiện hành về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản.

### 4. Phương pháp nghiên cứu luận văn

Để làm sáng tỏ các vấn đề nghiên cứu trên, luận văn sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau như: Phương pháp tổng hợp và phân tích, phương pháp thống kê, phương pháp so sánh và đối chiếu, kết hợp nghiên cứu lý luận và thực tiễn. Các phương pháp nghiên cứu trong luận văn

được thực hiện trên nền tảng của phương pháp duy vật lịch sử, duy vật biện chứng; Trên cơ sở các quan điểm, đường lối về chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội của Đảng Cộng sản Việt Nam.

## **5. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Luận văn có đối tượng nghiên cứu là: Các vấn đề lý luận về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản và pháp luật về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản; Các văn bản pháp luật thực định của Việt Nam về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản. Thực tiễn xây dựng, áp dụng pháp luật về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam.

Luật khoáng sản 1996; Luật số 46/2005/Q11 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khoáng sản được Quốc hội thông qua ngày 14/6/2005; Nghị định 07/2009/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định số 160/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khoáng sản và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khoáng sản, hoạt động khoáng sản bao gồm khảo sát, thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản ở thể rắn, thể khí, nước khoáng và nước nóng thiên nhiên, riêng dầu khí và các loại nước thiên nhiên khác được điều chỉnh bằng các văn bản pháp luật khác. Tuy nhiên, theo Luật khoáng sản năm 2010 quy định về phạm vi điều chỉnh của Luật như sau: "Luật này quy định việc điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, bảo vệ khoáng sản chưa khai thác, thăm dò, khai thác khoáng sản, quản lý nhà nước về khoáng sản trong phạm vi đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc thù kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam" (Điều 1).

Vậy là Luật Khoáng sản năm 2010 chỉ điều chỉnh hoạt động khoáng sản bao gồm hoạt động thăm dò khoáng sản và hoạt động khai thác khoáng sản. Trong khai thác khoáng sản bao gồm cả phân loại, làm giàu khoáng sản gắn với quá trình khai thác. Hoạt động chế biến khoáng sản sau khai thác (thường gọi là chế biến sâu khoáng sản), hoạt động tiêu thụ, tàng trữ, vận chuyển khoáng sản không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Khoáng sản năm 2010. Chính vì vậy, hai chữ chế biến trong luận văn bản chất chính là hoạt động phân loại, làm giàu khoáng sản gắn với quá trình khai thác, chứ không phải là hoạt động chế biến khoáng sản sau khai thác. Theo quan điểm trong Luật khoáng sản năm 2010

cũng như các văn bản pháp luật về khoáng sản thì hoạt động khoáng sản bao gồm cả thăm dò, khai thác khoáng sản. Tuy nhiên trong luận văn này, tác giả xin tập trung nghiên cứu hoạt động khai thác khoáng sản trong nước. Tác giả không đi sâu nghiên cứu hoạt động thăm dò khoáng sản.

Trong luận văn này, tác giả tập trung nghiên cứu những nội dung cơ bản của pháp luật về hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản theo Luật khoáng sản năm 2010. Vì vậy, tác giả không đề cập đến sự điều chỉnh của pháp luật trong lĩnh vực khai thác và chế biến dầu khí, cũng như các loại nước thiên nhiên khác.

## **6. Kết cấu của luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, mục lục, luận văn bao gồm 3 chương:

*Chương 1:* Khái quát pháp luật về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản.

*Chương 2:* Thực trạng pháp luật về hoạt động khai thác khoáng sản và chế biến khoáng sản ở Việt Nam.

*Chương 3:* Giải pháp nâng cao tính hiệu quả của pháp luật về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản.

### *Chương 1*

## **KHÁI QUÁT PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC, CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN**

### **1.1. Khái niệm khoáng sản và hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản**

#### **1.1.1. Định nghĩa khoáng sản**

Khoáng sản là từ Hán - Việt, bính âm là Kuàng sản. Trong đó theo Hán Việt Thiều Chửu thì quáng/ khoáng nghĩa là quặng mỏ và phàm vật gì lấy ra ở mỏ đều gọi là quáng, người Việt quen đọc là khoáng. Còn sản là nơi sinh ra. Khoáng sản có nghĩa là nơi sinh ra quặng mỏ.

Trong địa chất học, khoáng sản được định nghĩa là các đá hoặc tập hợp khoáng vật tự nhiên trong vỏ trái đất, tạo thành do các quá trình địa chất xác định, mà từ đó con người có thể lấy kim loại, các hợp chất hay các khoáng vật để sử dụng trong nền kinh tế quốc dân.

Dưới góc độ pháp luật, Luật Khoáng sản năm 2010 có quy định: "Khoáng sản là khoáng vật, khoáng chất có ích được tích tụ tự nhiên ở thể rắn, thể lỏng, thể khí tồn tại trong lòng đất, trên mặt bao gồm cả khoáng vật, khoáng chất ở bãi thải của mỏ"

Tóm lại, khoáng sản là khoáng vật, khoáng chất có ích được tích tụ tự nhiên hàng ngàn, hàng nghìn năm ở thể rắn, thể lỏng, thể khí tồn tại trong lòng, trên mặt đất. Khoáng sản là tài nguyên hầu hết không tái tạo được, là tài sản quan trọng của quốc gia. Giá trị to lớn của khoáng sản cũng như tính phức tạp của các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khảo sát, thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản tất yếu dẫn tới Nhà nước quản lý khoáng sản bằng pháp luật.

### **1.1.2. Phân loại khoáng sản**

\* Theo chức năng sử dụng, khoáng sản được phân ra làm 3 nhóm lớn: 1) Khoáng sản kim loại; 2) Khoáng sản phi kim loại; 3) Khoáng sản cháy: than (than đá, than nâu, than bùn), dầu khí (dầu mỏ, khí đốt, đá dầu)...

\* Theo mục đích và công dụng người ta cũng có thể chia ra các dạng khoáng sản như sau: 1) Khoáng sản nhiên liệu hay nhiên liệu hóa thạch bao gồm: Dầu mỏ, hơi đốt, đá phiến dầu, than bùn, than...; 2) Khoáng sản phi kim bao gồm: Các dạng vật liệu xây dựng như đá vôi, cát, đất sét..., đá xây dựng như đá hoa cương... và các khoáng sản phi kim khác; 3) Khoáng sản kim loại bao gồm: Các loại quặng kim loại đen, kim loại màu và kim loại đá quý; 4) Nhiên liệu đá màu bao gồm: Ngọc thạch anh, đá mã não, canxedon, charoit, nefrit... và các loại đá quý như kim cương, ngọc lục bảo, hồng ngọc, xaphia...; 5) Thủy khoáng bao gồm: Nước khoáng và nước ngọt ngầm dưới đất; 6) Nhiên liệu khoáng - hoá bao gồm: Apatit và các muối khoáng khác như photphat, barit, borat...

\* Theo trạng thái vật lý có thể phân chia khoáng sản ra: 1) Khoáng sản rắn: Quặng kim loại đen, kim loại màu, đá...; 2) Khoáng sản lỏng: Dầu mỏ, nước khoáng...; 3) Khoáng sản khí: Khí đốt, khí trơ...

### **1.1.3. Hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản, vai trò và ảnh hưởng của nó đến phát triển kinh tế - xã hội**

Hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản có từ khá lâu đời. Lúc đầu, hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam cũng như các quốc gia khác trên thế giới chỉ là khai thác đá, sắt, đồng... để làm công cụ phục vụ

cho chăn nuôi, trồng trọt, luyện vũ khí để chống giặc ngoại xâm. Nhưng phải đến thời Pháp thuộc, khai thác khoáng sản mới định hình như một nghề. Khi thực dân Pháp đô hộ nước ta, chúng đã cho thành lập Sở địa chất Đông Dương. Nơi đây tập trung nhiều nhà bác học địa chất nổi tiếng của nước Pháp và cả thế giới lúc bấy giờ. Rất nhiều mỏ khoáng sản của Việt Nam đã được người Pháp phát hiện ra. Thực dân Pháp khai thác khoáng sản để làm nguyên liệu, đáp ứng nhu cầu của chúng. Tòa quyền Đông Dương đã bán nhiều mỏ khoáng sản của ta cho các công ty khai khoáng của Pháp. Khi đất nước thống nhất chúng ta lại quan tâm đến việc phát triển kinh tế. Chỉ đến gần đây, đất nước ta mới chú trọng đến hoạt động khoáng sản, mới nhận thấy tầm quan trọng của hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản trong sự phát triển kinh tế, xã hội.

Về phương diện kinh tế: Khi nói đến vai trò của khoáng sản, ta không thể không kể đến tầm quan trọng của nó đối với các ngành công nghiệp. Khoáng sản là nguồn nguyên liệu chính cho nhiều ngành công nghiệp then chốt. Điển hình như: Đá vôi dùng cho sản xuất xi măng, sản xuất vật liệu xây dựng; Quặng sắt được dùng cho ngành luyện kim đen, luyện kim màu, cơ khí, công nghiệp phân bón, công nghiệp hóa chất... Tuy nhiên công nghiệp chế biến của Việt Nam còn chưa phát triển, các loại khoáng sản khai thác được vẫn chủ yếu dùng để xuất khẩu thô.

Tài nguyên khoáng sản đã có những đóng góp nhất định vào tăng trưởng kinh tế. Khi tiến hành các hoạt động trong lĩnh vực khoáng sản, doanh nghiệp phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước. Trong đó đáng kể nhất là thuế tài nguyên, thuế xuất khẩu, thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp.

Về phương diện chính trị: Tài nguyên khoáng sản giúp các quốc gia bình ổn, giữ gìn trật tự xã hội. Công nghiệp khai khoáng đã tạo công ăn việc làm cho người lao động. Hơn nữa, khoáng sản còn tạo cho các quốc gia có một vị trí quan trọng trong giao lưu quốc tế. Tài nguyên khoáng sản góp phần không nhỏ vào việc làm tăng tính độc lập, tự chủ của mỗi quốc gia. Thậm chí trong một số trường hợp, tài nguyên khoáng sản còn làm tăng các ảnh hưởng về mặt chính trị của quốc gia này đối với quốc gia khác. Các quốc gia không có tài nguyên khoáng sản thường phụ thuộc rất nhiều về kinh tế cũng như chính trị đối với các quốc gia có ưu thế trong vấn đề này.

Tuy nhiên, cái gì cũng có hai mặt của nó. Việc khai thác khoáng sản đem tác động không nhỏ đến môi trường, đến cuộc sống của con người.

## **1.2. Khái niệm pháp luật khoáng sản**

Pháp luật khoáng sản là một lĩnh vực pháp luật tương đối mới không chỉ đối với hệ thống pháp luật Việt Nam mà còn cả đối với hệ thống pháp luật của nhiều nước đang phát triển khác.

Định nghĩa pháp luật khoáng sản và xác định phạm vi của pháp luật khoáng sản là rất khó. Bởi vì tài nguyên khoáng sản vốn là tài sản của quốc gia nên sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan Nhà nước vào việc quản lý, bảo vệ tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản là rất lớn... Theo nội dung của điều 1 Luật Khoáng sản năm 2010, có thể đưa ra định nghĩa như sau đây về pháp luật khoáng sản: pháp luật khoáng sản là lĩnh vực pháp luật chuyên ngành bao gồm các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lý điều chỉnh quan hệ phát sinh giữa các chủ thể trong quá trình quản lý, khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên khoáng sản trên cơ sở kết hợp các phương pháp điều chỉnh khác nhau nhằm đạt hiệu quả trong cả việc bảo vệ và sử dụng tài nguyên khoáng sản.

## **1.3. Đặc điểm pháp luật khai thác, chế biến khoáng sản**

### ***1.3.1. Pháp luật khoáng sản là sự giao thoa giữa pháp luật kinh tế và pháp luật môi trường***

Hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản nhằm mục đích sinh lời là một hoạt động kinh tế, nên chịu sự tác động, điều chỉnh của Pháp luật kinh tế. Hoạt động này gây ảnh hưởng đặc biệt nghiêm trọng đến môi trường nên cần sự kiểm soát của pháp luật môi trường. Để cân bằng giữa hai yếu tố kinh tế và môi trường, pháp luật khoáng sản đã ra đời. Trong hệ thống các quy định pháp lý về khoáng sản thì Luật khoáng sản có vai trò cơ bản. Nó là nền tảng pháp lý cho việc thực hiện các giải pháp cân đối giữa phát triển khai thác khoáng sản với tiềm năng khoáng sản, phù hợp với vị trí, giá trị và nhu cầu của chúng trong nền kinh tế quốc dân, thực hiện các giải pháp bảo vệ và tiết kiệm tài nguyên khoáng sản cũng như thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường.

### ***1.3.2. Pháp luật khoáng sản là một lĩnh vực pháp luật mới***

Pháp luật khoáng sản là một lĩnh vực pháp luật mới không chỉ đối với nước ta mà còn đối với các quốc gia đang phát triển trên thế giới. Điều này

có lý do riêng của nó. Pháp luật với tư cách là công cụ điều tiết xã hội luôn luôn phải chịu sự chi phối của nhu cầu xã hội. Khi hoạt động thăm dò khoáng sản và hoạt động khai thác khoáng sản chưa được ý thức rõ, chưa trở thành thách thức xã hội thì Luật khoáng sản chưa được chú ý.

Quá trình phát triển của Luật khoáng sản có thể được chia ra hai giai đoạn chính sau đây:

Giai đoạn trước 1986: luật khoáng sản chưa xuất hiện là một lĩnh vực pháp luật chuyên ngành. Các quy định của pháp luật chỉ liên quan đến một số khía cạnh của hoạt động khoáng sản xuất phát từ yêu cầu quản lý của Nhà nước. Hình thức chủ yếu của chúng là văn bản dưới luật như các sắc lệnh, nghị định, nghị quyết, thông tư, chỉ thị của Chính phủ.

Giai đoạn 1986 đến nay: Hiến pháp năm 1992 là cơ sở hiến định cho việc kiểm soát hoạt động khoáng sản. Và Luật khoáng sản năm 1996 ra đời để tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước, sử dụng có hiệu quả mọi tài nguyên khoáng sản của đất nước, khuyến khích phát triển công nghiệp khai thác và chế biến khoáng sản, bảo vệ môi trường, môi sinh, an toàn lao động trong hoạt động khoáng sản. Sau đó năm 2005 đã được sửa đổi bổ sung. Mới nhất là Luật khoáng sản năm 2010 được Quốc hội thông qua ngày 17/11/2010 gồm 11 chương, 86 điều và có hiệu lực từ ngày 1/7/2011. Tóm lại, luật khoáng sản trong giai đoạn này đã mang tính toàn diện và hệ thống hơn. Hiệu lực của các quy định này được nâng cao do việc Nhà nước sử dụng nhiều các văn bản luật. Chính vì lý do này nên các quy định của luật khoáng sản đã phát huy được tác dụng của chúng trong thực tế.

### ***1.3.3. Pháp luật khoáng sản thể hiện rõ tính chất quản lý nhà nước***

Quản lý nhà nước về khoáng sản là một hoạt động cấu thành trong quản lý chung của Nhà nước, đó là hoạt động với việc sử dụng các phương pháp, công cụ quản lý thích hợp tác động đến hoạt động thăm dò khoáng sản và khai thác khoáng sản nhằm mục tiêu tiết kiệm, hiệu quả và bảo vệ môi trường trên phạm vi từng địa phương gắn liền với tổng thể chung của cả nước và hòa nhập với thế giới.

Trên thực tế, ta đã thấy rõ sự quản lý nhà nước về khoáng sản. Trước đây, trong thời kỳ bao cấp, hoạt động khai thác khoáng sản chủ yếu do các tổng công

ty, công ty của Nhà nước thực hiện tại các mỏ đã được tìm kiếm, thăm dò bằng nguồn vốn của Nhà nước. Sau năm 1996, hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản đã phát triển nhanh cả về quy mô và thành phần kinh tế tham gia hoạt động khoáng sản. Tuy nhiên mọi hoạt động liên quan đến khoáng sản vẫn do Nhà nước quản lý. Nhà nước là người đưa ra các chiến lược, quy hoạch khoáng sản trong từng thời kỳ để phát triển bền vững kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Nhà nước đầu tư thăm dò, khai thác một số loại khoáng sản quan trọng...

#### **1.3.4. Pháp luật khoáng sản có phạm vi điều chỉnh rất rộng**

Ngay điều 1 Luật khoáng sản năm 2010 đã quy định: "Luật này quy định việc điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, bảo vệ khoáng sản chưa khai thác, thăm dò, khai thác khoáng sản, quản lý nhà nước về khoáng sản trong phạm vi đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc thù kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam". Luật này không điều chỉnh khoáng sản là dầu khí và nước thiên nhiên không phải là nước khoáng, nước nóng thiên nhiên. Vậy là, pháp luật khoáng sản điều chỉnh các hoạt động khoáng sản từ điều tra cơ bản, thăm dò khoáng sản đến việc khai thác khoáng sản, bảo vệ khoáng sản từ khi chưa khai thác và quản lý tất cả khoáng sản của nước ta. Phạm vi điều chỉnh của pháp luật khoáng sản rất rộng. Trước hết vì khoáng sản của nước ta rất phong phú và đa dạng, phân bố khắp mọi miền tổ quốc. Thêm vào đó, hoạt động khoáng sản có nhiều chủ thể, nhiều thành phần kinh tế tham gia vào.

### **1.4. Nguyên tắc và một số nội dung cơ bản của Luật khoáng sản**

#### **1.4.1. Nguyên tắc sở hữu toàn dân về khoáng sản**

Luật Khoáng sản xây dựng trên nguyên tắc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu thống nhất quản lý là một điều hợp lý. Vì tài nguyên khoáng sản là loại tài sản đặc biệt, luôn gắn liền với đất đai, sông, hồ, thềm lục địa cũng như vùng biển. Đất đai, sông, suối, vùng biển thuộc về nhân dân Việt Nam, không thuộc sở hữu đối với bất kỳ tổ chức, cá nhân nào.

#### **1.4.2. Nguyên tắc đảm bảo hài hòa lợi ích của tất cả các chủ thể**

Hoạt động khoáng sản là hệ thống các tác động của con người để chuyển hoá tài nguyên khoáng sản thành sản phẩm khoáng sản. Hoạt động khoáng sản có cả một hệ thống các chủ thể tham gia bao gồm: Các cơ quan quản lý

nhà nước có thẩm quyền (Từ trung ương đến địa phương); Các đơn vị chuyên ngành địa chất; Các chủ đầu tư và chủ doanh nghiệp khai thác và chế biến khoáng sản;... Luật Khoáng sản phải là nền tảng pháp lý để xác định trách nhiệm, quyền hạn, quyền lợi và tạo điều kiện thuận lợi cho họ trong hoạt động khoáng sản nhằm đem lại hiệu quả kinh tế - xã hội tối đa và bảo đảm phát triển bền vững. Do vậy, Luật Khoáng sản năm 2010 đã được xây dựng trên nguyên tắc bảo vệ tích lợi ích.

#### **1.4.3. Nguyên tắc coi trọng tính phòng ngừa để bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản**

Khoáng sản là tài sản quan trọng của quốc gia, tác động trực tiếp đến quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững kinh tế - xã hội trước mắt và lâu dài, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Chính vì vậy, chúng ta phải quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả nguồn tài nguyên khoáng sản...

#### **1.4.4. Nguyên tắc đảm bảo sự phát triển bền vững**

Phát triển bền vững là sự phát triển nhằm đáp ứng các nhu cầu hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai.

Hoạt động khoáng sản cần được điều chỉnh trên nguyên tắc phát triển bền vững vì: Thứ nhất, khoáng sản là tài nguyên không tái tạo và tiềm năng khoáng sản của nước ta là có hạn; Thứ hai, khai thác khoáng sản là một trong những ngành có tác hại lớn nhất tới môi trường.

## **Chương 2**

### **THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC KHOÁNG SẢN VÀ CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN Ở VIỆT NAM**

#### **2.1. Lược sử phát triển về hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam.**

##### **2.1.1. Giai đoạn trước năm 1986**

- Sắc lệnh số 09 - SL ngày 22/01/1950 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa về mỏ ra đời nhằm để xác định quyền sở của Nhà nước về khoáng sản và quản lý những hầm mỏ mà Thực dân Pháp để lại. Sắc lệnh chỉ có vắn vện 04 điều.

### **2.1.2. Giai đoạn từ năm 1986 đến 1996**

- Pháp lệnh Tài nguyên khoáng sản 1989 gồm 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, đưa ra những nguyên tắc cơ bản.. Các quy định của Pháp lệnh chưa chi tiết, nhiều kẽ hở, việc áp dụng chỉ mang tính qua loa, đại khái.

### **2.1.3. Giai đoạn từ năm 1996 đến nay**

- Luật Khoáng sản 1996 gồm 10 chương, 66 điều quy định về việc quản lý, bảo vệ, điều tra cơ bản địa chất về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản, hoạt động chế biến khoáng sản. Luật Khoáng sản 1996 vẫn còn chung chung, rất nhiều những chi tiết bị bỏ ngỏ. Và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khoáng sản 2005 đã sửa đổi, bổ sung phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng, nguyên tắc hoạt động khoáng sản, quy hoạch khoáng sản, trách nhiệm bảo vệ tài nguyên khoáng sản... Đặc biệt, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khoáng sản 2005 đã đưa ra điểm thay đổi quan trọng nhất là mở rộng thẩm quyền cấp phép khai thác khoáng sản cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với những khu vực không nằm trong quy hoạch. Tuy nhiên sau một thời gian dài thực thi, Luật Khoáng sản đã có một số điều bất cập.

- Luật Khoáng sản 2010 có 86 điều thể hiện trong 11 chương. Luật sửa đổi đã bổ sung thêm 48 điều mới hoàn toàn về nội dung và sửa đổi. Luật Khoáng sản năm 2010 là khung pháp lý quan trọng nhằm điều chỉnh việc quản lý và khai thác khoáng sản. Nhìn chung, Luật Khoáng sản 2010 được đánh giá là khá tiến bộ so với pháp luật trước đó. Rất nhiều vấn đề đã được quy định đầy đủ, chi tiết hơn. Luật này cũng không còn đặt Nhà nước ở vị trí cao hơn hẳn hoạt động khoáng sản. Nhà nước chỉ còn là một bên, đại diện cho lợi ích toàn xã hội tham gia trong những quan hệ pháp luật phát sinh. Các quy định được đưa ra dựa trên động cơ của các chủ thể, dựa trên các nguyên tắc của tự do kinh doanh và thể hiện rõ hơn tính điều chỉnh hành vi của pháp luật.

## **2.2. Thực trạng quy định của pháp luật hiện hành về hoạt động khai thác khoáng sản**

### **2.2.1. Chủ thể khai thác khoáng sản**

điều 51 Luật Khoáng sản năm 2010 quy định cụ thể về chủ thể khai thác khoáng sản.

Khoáng sản vốn là tài sản của quốc gia, là một nguồn tài nguyên không tái tạo được. Chính vì vậy, điều 51 Luật Khoáng sản 2010 hạn chế doanh nghiệp nước ngoài tham gia khai thác khoáng sản tại Việt Nam.

Quyền của chủ thể khai thác khoáng sản được quy định tại khoản 1 điều 55 và nghĩa vụ của chủ thể khai thác khoáng sản quy định tại khoản 2 điều 55 Luật Khoáng sản năm 2010.

### **2.2.2. Chiến lược, quy hoạch khoáng sản**

#### **2.2.2.1. Thực trạng hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam**

Việt Nam được đánh giá là quốc gia có tiềm năng và đa dạng về tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên khoáng sản với khoảng 5.000 điểm mỏ của hơn 60 loại khoáng sản khác nhau, trong đó có một số loại khoáng sản có trữ lượng khá lớn như bôxít, titan, đất hiếm, than... Khai thác khoáng sản đã có nhiều đóng góp cho nguồn thu ngân sách quốc gia. Tuy nhiên, ngành khai thác khoáng sản đã bộc lộ nhiều yếu điểm dẫn đến nguy cơ cạn kiệt tài nguyên, hiệu quả kinh tế thấp và để lại nhiều hậu quả đối với môi trường, xã hội. Hoạt động khai thác khoáng sản đã làm cho không khí bị ô nhiễm, tác động đến quỹ đất sản xuất, nguồn nước... Việc sử dụng công nghệ lạc hậu, cấp phép ồ ạt, khai thác khoáng sản tràn lan, lãng phí, không tiết kiệm, chưa hợp lý đang làm chảy máu nguồn tài nguyên này. Hơn nữa, tình trạng khai thác khoáng sản trái phép xảy ra ở khắp các tỉnh thành trong cả nước. Hoạt động khai thác khoáng sản ở Việt Nam còn rất nhiều sai phạm.

#### **2.2.2.2. Chiến lược, quy hoạch khoáng sản**

Chiến lược, quy hoạch khoáng sản chính là định hướng phát triển hoạt động khai thác khoáng sản trong khoảng thời gian tương đối dài. Hoạt động này nhằm xác định các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp lớn về bảo vệ khoáng sản, bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản ở từng thời kỳ nhất định. Chiến lược, quy hoạch đó phải phù hợp với điều kiện thực tế, phù hợp với nhu cầu của các nhóm lợi ích liên quan. Chiến lược, quy hoạch đảm bảo được yếu tố bền vững trong sự phát triển ngành, khiến cho việc thực hiện đó và trở nên dễ dàng, tránh vấp phải sự phản đối của các bên liên quan.

Các quy định về chiến lược, quy hoạch khoáng sản theo Luật Khoáng sản năm 2010 có 3 bước tiến lớn:



*Thứ nhất*, đã làm rõ quy định về chiến lược khoáng sản, đặc biệt là quy định kỳ chiến lược theo giai đoạn 10 năm, tầm nhìn 20 năm. Điều này tạo tính ổn định lâu dài cho các chính sách (Điều 9).

*Thứ hai*, việc quy định 4 loại quy hoạch khoáng sản cùng với nguyên tắc, căn cứ, nội dung của việc lập 3 loại quy hoạch có thể xem là một bước tiến (tuy chưa thực sự hoàn thiện) trong việc làm giảm tính tùy tiện trong quản lý công nghiệp khai khoáng (Từ Điều 10 đến Điều 13).

*Thứ ba*, quy định về việc lấy ý kiến đóng góp trong quá trình lập quy hoạch và việc phải công bố quy hoạch một cách rộng rãi cũng làm tăng tính khách quan và công khai, minh bạch của các quy hoạch khoáng sản (Điều 15).

Các quy định của Luật Khoáng sản năm 2010 về quy hoạch khoáng sản, mặc dù đã có nhiều tiến bộ, song vẫn để lại một số kẽ hở có thể là nguy cơ dẫn đến tham nhũng, tiêu cực trong quá trình áp dụng. Cụ thể: Quy hoạch khoáng sản chậm được lập, phê duyệt và điều chỉnh để phù hợp với thực tế và các quy định hiện hành. Mức độ tài liệu địa chất cũng hạn chế, chất lượng dự báo thấp, năng lực và kinh nghiệm của đơn vị tư vấn hạn chế dẫn đến chất lượng một số quy hoạch thấp, phải điều chỉnh lại, việc lập quy hoạch và lấy ý kiến đóng góp vẫn chưa đạt được sự công khai minh bạch toàn diện...

### **2.2.3. Đánh giá tác động môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản**

Luật đã quy định rất rõ về công tác đánh giá môi trường trong hoạt động khoáng sản. Việc quy định Danh mục các dự án về khai thác khoáng sản phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường dựa vào hai căn cứ chính: loại khoáng sản và công suất khai thác. Nhóm các dự án về thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản phải có báo cáo đánh giá tác động môi trường được quy định cụ thể trong danh mục kèm theo Nghị định số 29/2011/NĐ - CP như sau:

Dự án khai thác vật liệu san lấp mặt bằng: Công suất khai thác từ 100.000 m<sup>3</sup> vật liệu nguyên khai/năm trở lên

Dự án khai thác cát hoặc nạo vét lòng sông làm vật liệu san lấp, xây dựng: Công suất từ 50.000 m<sup>3</sup> vật liệu nguyên khai/năm trở lên

Dự án khai thác khoáng sản rắn (không sử dụng các chất độc hại, hóa chất hoặc vật liệu nổ công nghiệp): Có khối lượng mỏ (bao gồm khoáng sản và đất đá thải) từ 50.000 m<sup>3</sup> nguyên khai/năm trở lên

Dự án thăm dò đất hiếm, thăm dò khoáng sản có tính phóng xạ; dự án khai thác, chế biến khoáng sản rắn có sử dụng các chất độc hại, hóa chất hoặc vật liệu nổ công nghiệp; dự án chế biến, tinh chế kim loại màu, kim loại phóng xạ, đất hiếm: Tất cả

Dự án chế biến khoáng sản rắn không sử dụng các chất độc hại, hóa chất: Công suất từ 50.000 m<sup>3</sup> sản phẩm/năm trở lên; Có lượng đất đá thải ra từ 500.000 m<sup>3</sup>/năm trở lên đối với tuyển than

Dự án khai thác nước để làm nguồn nước cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và sinh hoạt: Công suất khai thác từ 5.000 m<sup>3</sup> nước/ngày đêm trở lên đối với nước dưới đất; Công suất khai thác từ 50.000 m<sup>3</sup> nước/ngày đêm trở lên đối với nước mặt

Dự án khai thác nước khoáng thiên nhiên, nước nóng thiên nhiên (dưới đất hoặc lộ ra trên mặt đất): Công suất khai thác từ 120 m<sup>3</sup> nước/ngày đêm trở lên đối với nước sử dụng để đóng chai; Công suất khai thác từ 500 m<sup>3</sup> nước/ngày đêm trở lên đối với nước sử dụng cho mục đích khác

Dự án tuyển, làm giàu đất hiếm, khoáng sản có tính phóng xạ: Công suất từ 1.000 tấn sản phẩm/năm trở lên.

Tuy nhiên công tác này vẫn còn một số bất cập cần được sửa đổi, bổ sung. Công tác đánh giá môi trường trong hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản là quá trình tìm hiểu, dự báo các tác động môi trường và tác động xã hội tiêu cực, đề xuất giải pháp ngăn ngừa, hạn chế các tác động này khi dự án khai thác, chế biến khoáng sản được thực hiện, đảm bảo dự án khai thác, chế biến khoáng sản không chỉ mang lại lợi ích kinh tế mà còn thúc đẩy phát triển an sinh xã hội và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, một bộ phận các nhà quản lý và chủ đầu tư chưa nhận thức được ý nghĩa của công tác này. Họ thường coi yêu cầu lập báo cáo đánh giá môi trường trong hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản như là một thủ tục trong quá trình chuẩn bị hoặc thực hiện dự án. Hơn nữa, để báo cáo đánh giá tác động môi trường được thẩm định và phê duyệt, doanh nghiệp luôn phải chi phí nhiều hơn so với phí thẩm định báo cáo ĐTM được pháp luật quy định. Vì vậy, không ít trường hợp chủ dự án né tránh việc phải lập báo cáo đánh giá môi trường bằng cách báo cáo công suất khai thác thấp hơn thực tế, trì hoãn không lập báo cáo

ĐTM hoặc có lập báo cáo ĐTM nhưng nội dung sơ sài mang tính hình thức. Doanh nghiệp giao khoán cho các cơ sở lập không cần quan tâm đến, thậm chí thuê những người lập ĐTM chính là những người có trách nhiệm thẩm định ĐTM. Còn các cơ quan phê duyệt cũng chỉ phê duyệt trên bàn giấy. Cơ quan quản lý chưa làm hết trách nhiệm trong việc kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm. Chính vì vậy, công tác đánh giá môi trường trong hoạt động khoáng sản không có hiệu quả trong việc bảo vệ môi trường...

#### **2.2.4. Giấy phép trong hoạt động khai thác khoáng sản**

##### **2.2.4.1. Phân cấp thẩm quyền cấp giấy phép trong hoạt động khai thác khoáng sản**

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lãnh thổ, họ là đại diện quyền sở hữu tài nguyên của nhân dân trong tỉnh thì họ nên có quyền quyết định đối với việc sử dụng tài nguyên trên địa bàn. Việc các tổ chức hoạt động khoáng sản trên địa bàn do Bộ, Ngành Trung ương cấp quyền khai thác đã vi phạm quyền đại diện sở hữu của Ủy ban nhân dân tỉnh. Trên thực tế Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cũng gặp nhiều trở ngại trong việc quản lý các đơn vị do Trung ương cấp quyền khai thác, đặc biệt là đối với các Tập đoàn và Công ty lớn. Tuy nhiên, do trình độ quản lý còn yếu kém của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và đặc biệt là tư tưởng nhiệm kỳ, hoàn thành kế hoạch, bệnh thành tích quá lớn nên tình hình cấp phép và quản lý hoạt động khoáng sản trong thời gian qua của các địa phương bộc lộ quá nhiều bất cập

Việc cấp phép tràn lan gây lãng phí, thất thoát tài nguyên môi trường của các địa phương trong những năm qua tương đối phổ biến. Nhiều địa phương cấp phép không theo quy hoạch, vượt quy hoạch, cấp phép mà không có thẩm định thiết kế cơ sở, thẩm định năng lực đầu tư để cấp phép tại khu vực chưa có quy hoạch thăm dò khai thác, cấp phép vượt quá diện tích, vượt quá thẩm quyền của địa phương, cấp phép khai thác tận thu không đúng với vị trí được giao tận thu, cấp phép khai thác khoáng sản trong diện tích khu kinh tế mà chưa có ý kiến thỏa thuận của cơ quan có thẩm quyền. Thậm chí không ít địa phương còn cố tình lách luật bằng cách chẻ những mỏ lớn ra thành những mỏ nhỏ để khỏi phải ra xin phép trung ương. Ngoài ra, nhiều doanh nghiệp không đủ năng lực, không có hồ sơ thiết kế mỏ, không làm

báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc chỉ làm chiếu lệ theo thủ tục... nhưng vẫn được cấp phép.

Để khắc phục những bất cập, hạn chế trong cấp giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác trong thời gian qua tại nhiều địa phương, Luật Khoáng sản 2010 đã quy định việc phân cấp thẩm quyền cấp giấy phép hoạt động khoáng sản theo hướng giảm bớt thủ tục hành chính, tăng cường trách nhiệm của chính quyền địa phương. Đồng thời, Luật Khoáng sản 2010 điều chỉnh quy định theo hướng tăng cường sự quản lý của Trung ương trong việc cấp phép. Tinh thần này đã được cụ thể hóa tại điều 82 của Luật khoáng sản năm 2010. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có thẩm quyền cấp giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn và khoáng sản tại khu vực có tài nguyên khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường khoáng định và công bố; giấy phép khai thác tận thu khoáng sản. Các khu vực còn lại do Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp phép.

##### **2.2.4.2. Thủ tục cấp giấy phép trong hoạt động khai thác khoáng sản**

*\* Luật Khoáng sản năm 2010 quy định về Giấy phép khai thác khoáng sản cụ thể như sau:*

1- Giấy phép khai thác khoáng sản được cấp cho tổ chức, cá nhân có dự án đầu tư khai thác khoáng sản ở khu vực đã thăm dò, phê duyệt trữ lượng phù hợp với quy hoạch quy định tại các điểm b, c và d khoản 1 Điều 10 của Luật Khoáng sản. Dự án đầu tư khai thác khoáng sản phải có phương án sử dụng nhân lực chuyên ngành, thiết bị, công nghệ, phương pháp khai thác tiên tiến phù hợp. Đối với khoáng sản độc hại còn phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép bằng văn bản; Có báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường; Có vốn chủ sở hữu ít nhất bằng 30% tổng số vốn đầu tư của dự án đầu tư khai thác khoáng sản.

2- Giấy phép khai thác khoáng sản có các nội dung sau: Tên tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản; Loại khoáng sản, địa điểm, diện tích khu vực khai thác khoáng sản; Trữ lượng, công suất, phương pháp khai thác khoáng sản; Thời hạn khai thác khoáng sản; Nghĩa vụ tài chính, nghĩa vụ khác có liên quan.

Một điểm mới của Luật Khoáng sản năm 2010 là quy định về việc cấp giấy phép khai thác khoáng sản chủ yếu thông qua hình thức đấu giá quyền khai thác khoáng sản (ở khu vực đã thăm dò cũng như ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản). Trường hợp cấp phép không thông qua đấu giá thì phải xác định rõ khu vực khoáng sản và phải được cấp có thẩm quyền cho phép. Luật giao Chính phủ quy định cụ thể tiêu chí xác định khu vực khoáng sản được cấp phép thăm dò, khai thác mà không phải thông qua đấu giá..

Việc đấu giá quyền khai thác khoáng sản được thực hiện cả ở khu vực đã có kết quả thăm dò khoáng sản và khu vực chưa thăm dò khoáng sản. Các quy định trên được xem là có nhiều tác dụng. Cụ thể là:

- Tạo thêm nguồn thu cho ngân sách nhà nước trong lĩnh vực khoáng sản;
- Góp phần nâng cao năng lực của các chủ thể trong lĩnh vực khoáng sản do tính cạnh tranh cao trong quan hệ đấu giá;
- Góp phần cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực khoáng sản vốn xem là hệ lụy của cơ chế cấp - phát, xin - cho;
- Góp phần phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực khoáng sản do các yêu cầu cao hơn về tính công khai, minh bạch trong hoạt động đấu giá.

Đấu giá quyền khai thác khoáng sản là quy định mới, rất tiên bộ của Luật Khoáng sản năm 2010, làm giảm cơ chế xin - cho trong hoạt động khoáng sản. Tuy nhiên, các quy định của Luật về đấu giá quyền khai thác khoáng sản vẫn còn rất chung chung. Thẩm quyền khoanh định khu vực đấu giá quyền khai thác khoáng sản trùng với thẩm quyền quy hoạch và cấp phép hoạt động khoáng sản (Điều 78). Ngoài đấu giá tại khu vực đã có kết quả thăm dò được phê duyệt, Luật cũng đưa ra hình thức đấu giá tại khu vực chưa thăm dò khoáng sản. Nguyên tắc, thủ tục, điều kiện đấu giá được giao cho Chính phủ quy định.

- Quy định của pháp luật về lệ phí cấp giấy phép hoạt động khai thác khoáng sản: Bộ Tài chính vừa ban hành Thông tư số 129/2011/TT-BTC ngày 15/9/2011 quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng lệ phí cấp giấy phép hoạt động khoáng sản từ 1 triệu đến 100 triệu đồng/giấy phép.

### **Chương 3**

## **GIẢI PHÁP NÂNG CAO TÍNH HIỆU QUẢ CỦA PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC, CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN**

### **3.1. Giải pháp chung**

#### **- Về chính sách**

Nhà nước cần có chính sách cụ thể nhằm khuyến khích các doanh nghiệp đủ năng lực đầu tư một cách có hiệu quả, nhất là khai thác, sử dụng triệt để, tiết kiệm tài nguyên khoáng sản trong quá trình khai thác, chế biến khoáng sản. Đồng thời bảo vệ môi trường, môi sinh trong quá trình khai thác, đạt mục tiêu phát triển bền vững, đầu tư các dự án chế biến sâu khoáng sản.

*Trước tiên*, cần có cơ chế, chính sách về đầu tư khoa học và công nghệ, thăm dò và khai thác chế biến khoáng sản.

*Thứ hai*, đổi mới chính sách tài chính đối với các hoạt động điều tra, thăm dò, khai thác, chuyển nhượng khoáng sản. Xác định đúng giá trị tài nguyên khoáng sản được khai thác. Xây dựng cơ chế đấu giá quyền khai thác khoáng sản, bảo đảm lợi ích của Nhà nước phù hợp với đặc điểm của từng loại khoáng sản.

*Thứ ba*, bảo đảm cân đối giữa dự trữ với khai thác, chế biến, sử dụng và xuất khẩu khoáng sản trong từng giai đoạn. Thực hiện nhất quán nguyên tắc khai thác khoáng sản chủ yếu để đáp ứng nhu cầu nguyên liệu trong nước, góp phần phục vụ nhiệm vụ phát triển kinh tế - hội.

*Thứ tư*, định kỳ xem xét để xác định mức độ quan trọng của từng loại khoáng sản, từ đó điều chỉnh việc khai thác, chế biến, xuất khẩu khoáng sản; xem xét tạm dừng cấp giấy phép khai thác khoáng sản đối với một số loại khoáng sản quý hiếm, khả năng chế biến sâu còn hạn chế, nhu cầu sử dụng chưa cao; công bố danh mục khoáng sản, chất lượng khoáng sản được phép xuất khẩu phù hợp với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội đất nước trong từng thời kỳ. Hạn chế, tiến tới sớm chấm dứt xuất khẩu khoáng sản thô, chưa qua chế biến hoặc chỉ ở dạng sơ chế; không xuất khẩu các loại khoáng sản quan trọng, có ý nghĩa chiến lược.

Tiếp tục nghiên cứu cơ chế bảo vệ khoáng sản chưa khai thác; cơ chế bảo đảm an ninh, quốc phòng, cảnh quan, di tích lịch sử, văn hóa trong hoạt

động khoáng sản ở các địa phương. Nghiên cứu, đề xuất chính giảm sản lượng khai thác một số loại khoáng sản theo hướng ưu tiên phục vụ nhu cầu sử dụng trong nước. Hoàn thiện cơ chế, chính sách bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản.

#### **- Về đội ngũ thực thi**

Tăng cường công tác quản lý nhà nước về khoáng sản. Hoàn thiện mô hình tổ chức cơ quan quản lý nhà nước về khoáng sản từ Trung ương đến địa phương. Để làm điều đó, chúng ta cần có một đội ngũ cán bộ có tài và có tâm. Tăng cường bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ cho cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về khoáng sản các cấp. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ quan thanh tra chuyên ngành khoáng sản. Nghiên cứu áp dụng mô hình thanh tra khu vực nhằm tăng cường năng lực, hiệu quả của thanh tra chuyên ngành khoáng sản. Nghiêm khắc trừng phạt những hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực hoạt động khoáng sản.

### **3.2. Giải pháp cụ thể**

#### **- Hoàn thiện pháp luật, cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực khoáng sản**

Hiện nay hệ thống pháp luật nước ta trong lĩnh vực hoạt động khoáng sản khá đầy đủ. Nhưng trong thực tế, các cơ quan chuyên môn có thẩm quyền và chính quyền địa phương còn quá nhiều khó khăn trong quản lý nguồn tài nguyên khoáng sản. Điều quan trọng là chúng ta thiếu các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực hiện luật về bảo vệ và quản lý tài nguyên khoáng sản. Một số nội dung quy định trong Luật Khoáng sản năm 2010 cần phải được quy định chi tiết để đáp ứng yêu cầu quản lý. Cụ thể là cần quy định rõ: Tiêu chí, thẩm quyền, thủ tục khoáng định khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ; Tiêu chí, thủ tục khoáng định khu vực không đấu giá quyền khai thác khoáng sản; Điều kiện để hộ kinh doanh thăm dò, khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, khai thác tận thu khoáng sản.; Điều kiện, nội dung thủ tục chuyển nhượng quyền thăm dò, quyền khai thác khoáng sản.; Thủ tục cấp, gia hạn, trả lại Giấy phép thăm dò khoáng sản, Giấy phép khai thác khoáng sản, Giấy phép khai thác tận thu khoáng sản, trả lại một phần diện tích khu vực thăm dò, khai thác khoáng sản...

#### **- Công khai, minh bạch hoạt động của Cơ quan nhà nước và doanh nghiệp trong hoạt động khoáng sản**

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về khoáng sản, cung cấp các thông tin về hoạt động khoáng sản. Công tác này cần có sự chỉ đạo của các cấp ủy đảng, sự tham gia của cả hệ thống chính trị nhằm tạo sự chuyển biến mạnh mẽ cả trong nhận thức và hành động của nhân dân, đặc biệt là các tổ chức, cá nhân hoạt động trong lĩnh vực khoáng sản. Đẩy mạnh hơn nữa công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, thông tin về khoáng sản dưới nhiều hình thức và phương pháp phù hợp. Tập trung phổ biến, quán triệt nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức làm công tác quản lý nhà nước về khoáng sản. Cụ thể là:

Tập hợp hóa các quy định của pháp luật. Các văn bản pháp luật trong lĩnh vực khoáng sản nằm rải rác và khó tiếp cận đối với doanh nghiệp và người dân. Cần có sự tập hợp quy định nhằm cung cấp cho các đối tượng có liên quan bao gồm:

Cán bộ, công chức, viên chức nhà nước cần phải tiếp cận với các quy định về quản lý nhà nước trong lĩnh vực khoáng sản

Doanh nghiệp cần được cung cấp các quy định về điều kiện hoạt động, thủ tục hành chính. Việc này giúp giảm sự nhầm lẫn từ phía cơ quan quản lý nhà nước. Khuyến khích doanh nghiệp sử dụng các dịch vụ tư vấn pháp lý. Các thông tin này cần được công bố rộng rãi trên các website của cơ quan cấp phép, cơ quan tiếp nhận hồ sơ, nơi tiếp nhận hồ sơ.

Người dân và chính quyền cấp cơ sở cần biết về các quy định có liên quan đến quyền lợi của người dân và chính quyền cơ sở nơi có hoạt động khoáng sản, như doanh nghiệp hỗ trợ xây dựng công trình hạ tầng, phúc lợi, các quy định về an toàn lao động, bảo vệ môi trường.

Hơn nữa, cần công khai quy hoạch khoáng sản trước khi phê duyệt, lấy ý kiến rộng rãi. Các quy hoạch cần được công khai và lấy ý kiến đóng góp của doanh nghiệp, các chuyên gia và cộng đồng dân cư ngay từ khi lập dự thảo (có thể tham khảo công tác lập quy hoạch đất đai, quy hoạch đô thị). Thông qua website của cơ quan lập quy hoạch, một số website dành cho cộng đồng doanh nghiệp thậm chí thành lập một đội tại trụ sở cơ quan lập quy hoạch để cung cấp thông tin về quy hoạch khoáng sản và tiếp nhận những ý kiến của nhân dân.

Công khai các giấy phép đã cấp, sắp cấp. Bản thống kê các giấy phép hoạt động khoáng sản do Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp đã được thực hiện thường xuyên từ năm 2004 đến nay.

Công khai các cam kết của doanh nghiệp. Các cam kết của doanh nghiệp về bảo vệ môi trường, sử dụng lao động địa phương và hỗ trợ xây dựng tại các địa phương cần phải được công khai đối với người dân.

Công khai báo cáo tài chính doanh nghiệp hoạt động khoáng sản. Doanh nghiệp hoạt động khoáng sản cũng được coi là doanh nghiệp quản lý, khai thác, sử dụng tài sản nhà nước nên cũng cần phải được công khai báo cáo tài chính như các doanh nghiệp nhà nước.

Công khai Kế hoạch đấu giá, tiêu chuẩn lựa chọn doanh nghiệp tham gia đấu giá. Cần có quy định cụ thể về công khai kế hoạch đấu giá, và đặc biệt là tiêu chuẩn lựa chọn doanh nghiệp tham gia đấu giá do tổ chức đấu giá thực hiện.

#### **- Tăng cường sự tham gia của các chủ thể khác trong xã hội**

Tài nguyên khoáng sản là tài sản công, là tài sản của quốc gia, việc khai thác và sử dụng khoáng sản phải bảo đảm hài hoà 3 lợi ích: Nhà nước, tổ chức và công dân. Hơn nữa, những tác động tiêu cực của các dự án khai thác khoáng sản trở nên nghiêm trọng hơn khi không có sự tham gia về mặt chính trị của người dân. Chính vì vậy, cần tăng cường sự tham gia của nhân dân trong hoạt động khoáng sản, nhất là người dân tại vùng khai thác khoáng sản. Cụ thể là:

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giải thích để người dân hiểu đây là cơ hội nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình đối với tài nguyên quốc gia, khắc phục tâm lý ỷ lại vào các cấp chính quyền.

Xây dựng cơ sở pháp lý để tăng cường vai trò tham gia trực tiếp của người dân, đặc biệt là vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ở các cấp vào quá trình đánh giá tác động môi trường của tất cả các dự án khai thác tài nguyên khoáng sản, có đại diện cộng đồng tham gia vào Hội đồng thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, được phép giám sát công tác bảo vệ môi trường trong suốt quá trình xây dựng dự án cũng như khi dự án đi vào hoạt động.

Các thông tin phải được đưa ra dưới dạng dễ hiểu với đại đa số người dân. Thông thường các thông tin về khoáng sản thường khó hiểu đối với đa số người dân. Vì vậy, để đảm bảo sự tham gia của người dân vào việc giám

sát hoạt động khoáng sản, các thông tin phải được đưa ra dưới dạng dễ hiểu. Nếu không có thời gian và kinh phí cho việc biên tập thông tin thì cũng nên có các chú thích hợp lý để một số người có học thức (ở những lĩnh vực chuyên môn khác) cũng có thể hiểu được.

Sự tham gia của người dân, cộng đồng doanh nghiệp và các chuyên gia, nhà khoa học vào khâu lập quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch, khâu cấp phép, đóng cửa mỏ, phục hồi môi trường, doanh nghiệp đóng góp cho địa phương.

## **KẾT LUẬN**

Việt Nam vẫn tự hào là một đất nước giàu tài nguyên khoáng sản. Những loại khoáng sản như sắt, than đá, kẽm, vàng, dầu khí, nước khoáng thiên nhiên... rất gần gũi và đóng một vai trò quan trọng trong cuộc sống của con người. Khoáng sản là tài nguyên hầu hết không tái tạo được, là tài sản quan trọng của quốc gia.

Hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam có từ rất lâu đời. Nhưng chỉ đến gần đây, đất nước ta mới chú trọng đến hoạt động khoáng sản. Hoạt động khai thác khoáng sản có một tầm quan trọng trong sự phát triển kinh tế, xã hội. Tuy nhiên, cái gì cũng có hai mặt của nó. Việc khai thác khoáng sản đem lại rất nhiều lợi nhuận. Nhưng cũng tác động không nhỏ đến môi trường, đến cuộc sống của con người. Để kiểm soát hoạt động khai thác khoáng sản, pháp luật khoáng sản đã ra đời. Pháp luật về khoáng sản tạo ra những hành lang pháp lý minh bạch, thúc đẩy nền công nghiệp khai khoáng phát triển, đem lại nhiều lợi ích nhất cho Việt Nam và hạn chế tối đa những tác động xấu đến môi trường.

Tuy nhiên, các văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động khai thác khoáng sản vẫn còn một số quy định chưa phù hợp với thực tiễn cần được bổ sung, thay đổi ngay. Luật Khoáng sản năm 2010 mới ra đời, cần một hệ thống các văn bản hướng dẫn để việc thực thi pháp luật một cách dễ dàng và đạt hiệu quả cao nhất. Đáp ứng được những yêu cầu đó, thì hệ thống pháp luật về khoáng sản có thể ngăn chặn được những hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực khai thác và chế biến khoáng sản, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động khoáng sản phát triển.