

HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN RỪNG CỦA CHỦ RỪNG

1. Quản lý tài nguyên rừng của hộ gia đình, cá nhân:

Hiện nay, hộ gia đình, cá nhân là đối tượng được Nhà nước ưu tiên, khuyến khích giao, cho thuê rừng để bảo vệ, quản lý và phát triển rừng. Nhà nước phát triển rừng theo hướng Người làm nghề rừng phải sống và làm giàu được từ rừng. Vì vậy, Nhà nước rất chú trọng tới việc giao rừng, cho thuê rừng cho các hộ gia đình, cá nhân tại địa phương có rừng. Theo số liệu thống kê năm 2010, chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân đang quản lý 4.270.805 ha chiếm 27,8% tổng diện tích đất lâm nghiệp trong cả nước nhưng theo số liệu của Tổng cục Lâm nghiệp năm 2016 hộ gia đình, cá nhân đang quản lý

Theo quy định của pháp luật hiện hành, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất rừng, giao rừng (rừng sản xuất, rừng phòng hộ, vùng đệm của rừng đặc dụng) không thu tiền sử dụng đất, sử dụng rừng. Nhà nước khuyến khích những hộ gia đình, cá nhân có khả năng quản lý, bảo vệ, phát triển kinh doanh rừng có thể được Nhà nước cho thuê đất, rừng, nhận khoán bảo vệ rừng từ các tổ chức khác được Nhà nước giao đất như các Ban quản lý rừng phòng hộ, Ban quản lý rừng đặc dụng, các đơn vị lực lượng vũ trang, các tổ chức kinh tế. Tuy nhiên, cho dù hộ gia đình, cá nhân được giao, hay được thuê hoặc nhận khoán bảo vệ rừng thì trách nhiệm đầu tiên trong quản lý rừng là phải bảo toàn vốn rừng và phát triển rừng bền vững, sử dụng rừng đúng mục đích, đúng ranh giới đã quy định trong quyết định giao, cho thuê rừng và theo quy chế quản lý rừng. Hộ gia đình, cá nhân có trách nhiệm tổ chức bảo vệ và phát triển rừng theo quy hoạch, kế hoạch, dự án, phương án đã được phê duyệt; định kỳ báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền về diễn biến tài nguyên rừng và các hoạt động liên quan đến khu rừng như kiểm kê rừng, thống kê rừng, theo dõi diễn biến khu rừng. Chủ thể này cũng phải giao lại rừng khi Nhà nước có quyết định thu hồi rừng hoặc khi hết thời hạn sử dụng rừng và thực hiện nghĩa vụ tài chính và các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật¹.

Bên cạnh việc thực hiện các trách nhiệm quản lý rừng, hộ gia đình, cá nhân được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận quyền sử dụng rừng,

¹ Theo Điều 60 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng; được sử dụng rừng ổn định, lâu dài phù hợp với thời hạn giao rừng, cho thuê rừng và thời hạn giao đất, cho thuê đất; được sản xuất lâm nghiệp - nông nghiệp - ngư nghiệp kết hợp theo quy chế quản lý rừng, trừ rừng đặc dụng. Hộ gia đình, cá nhân được hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên diện tích đất được giao, được thuê; bán thành quả lao động, kết quả đầu tư cho người khác; được bồi thường thành quả lao động, kết quả đầu tư khi Nhà nước có quyết định thu hồi rừng.

Ngoài ra, tùy thuộc vào loại rừng được giao hay được cho thuê hoặc diện tích rừng được sở hữu hay được sử dụng mà hộ gia đình, cá nhân có các quyền và trách nhiệm trong việc quản lý rừng khác nhau, cụ thể:

Thứ nhất, đối với hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao rừng phòng hộ, ngoài các trách nhiệm và lợi ích trên, chủ rừng này phải xây dựng khu rừng theo hướng dẫn của cơ quan có thẩm quyền quản lý về rừng. Họ được chuyển đổi diện tích rừng được giao cho các hộ gia đình, cá nhân khác trong cùng xã, đối với cá nhân được để lại thừa kế quyền sử dụng rừng theo quy định của pháp luật; được phép khai thác những cây sâu, bệnh, gãy đổ trong rừng phòng hộ, khai thác rừng phòng hộ khi đến tuổi khai thác nhưng phải bảo đảm mật độ phòng hộ của rừng theo quy định. Tuy nhiên, chủ thể này không được phép chuyển nhượng, thế chấp, bảo lãnh... giá trị quyền sử dụng rừng phòng hộ².

Thứ hai, đối với hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao rừng sản xuất: Nếu là rừng tự nhiên thì chủ rừng phải có kế hoạch quản lý, bảo vệ và sản xuất, kinh doanh rừng theo hướng dẫn của ủy ban nhân dân cấp xã hoặc của cán bộ Kiểm lâm và được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt; được khai thác gỗ và các thực vật khác, trừ các loài động, thực vật bị cấm không được khai thác theo quy định của Chính phủ.

Việc khai thác rừng phải theo quy chế quản lý rừng và chấp hành quy phạm, quy trình kỹ thuật bảo vệ và phát triển rừng, sau khi khai thác phải tổ chức bảo vệ, nuôi dưỡng, làm giàu rừng cho đến kỳ khai thác sau. Nếu hộ gia đình, cá nhân được giao rừng sản xuất là rừng trồng thì chủ rừng phải có kế hoạch chăm sóc, nuôi dưỡng, trồng rừng mới, bảo vệ rừng, kết hợp kinh doanh lâm nghiệp, nông nghiệp, ngư nghiệp, cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái,

² Theo Điều 70 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

môi trường trong khu rừng phù hợp với quy hoạch - quy chế quản lý rừng. Trường hợp chủ rừng tự bỏ vốn gây trồng và chăm sóc rừng thì được tự quyết định việc khai thác rừng trồng, các sản phẩm được khai thác từ rừng trồng được tự do lưu thông trên thị trường, riêng các cây gỗ quý khai thác từ rừng trồng thì khi khai thác chủ rừng phải thực hiện theo quy định của Chính phủ.

Nhà nước đặt ra mục tiêu trồng 2 triệu ha rừng sản xuất trong giai đoạn 2007-2015, bình quân mỗi năm trồng 250.000 ha, giải quyết việc làm, tăng thu nhập nhằm ổn định đời sống cho đồng bào miền núi. Như vậy, chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân là đối tượng chủ yếu thực hiện mục tiêu này. Hộ gia đình, cá nhân tham gia trồng rừng sản xuất được Nhà nước hỗ trợ kinh phí từ 2 triệu đến 4 triệu đồng trên một ha tùy theo loại cây và vùng trồng rừng sản xuất.

Thứ ba, đối với hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê rừng sản xuất thì được hưởng giá trị tăng thêm của rừng do chủ rừng tự đầu tư trong thời gian được thuê theo quy định của pháp luật; được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng do mình tự đầu tư. Nếu rừng sản xuất được thuê là rừng trồng bằng vốn ngân sách nhà nước thì hộ gia đình, cá nhân lập hồ sơ khai thác trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, nguồn vốn quyết định, khai thác gỗ quý hiếm thực hiện theo quy định của Chính phủ; được chuyển nhượng, cho thuê lại quyền sử dụng rừng theo quy định của pháp luật; chỉ được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng rừng tăng thêm do chủ rừng tự đầu tư so với giá trị quyền sử dụng được xác định tại thời điểm được thuê theo quy định của pháp luật³.

Thứ tư, đối với hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất để trồng rừng phòng hộ thì được sở hữu cây trồng, vật nuôi và tài sản trên đất trồng rừng; được khai thác lâm sản theo quy định của pháp luật. Như vậy, chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân quản lý các diện tích rừng được giao, được cho thuê và phải chịu trách nhiệm đối với các diện tích rừng đó.

Mặc dù, chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân được giao rừng, cho thuê rừng đối với các loại rừng phòng hộ, rừng sản xuất, vùng đệm của rừng đặc dụng nhưng tổng diện tích rừng do hộ gia đình, cá nhân quản lý còn khá khiêm tốn so với các chủ rừng khác. Pháp luật quy định về loại rừng được giao, được thuê đối

³ Theo Điều 72 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

với hộ gia đình, cá nhân là rất phong phú, cả rừng phòng hộ, rừng sản xuất và vùng đệm rừng đặc dụng nhưng thực tế chủ thể này chủ yếu được giao loại rừng nghèo kiệt hoặc đất trống đồi núi trọc để trồng rừng còn rừng sản xuất là rừng tự nhiên thường được Nhà nước giao cho tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nhà nước quản lý và khai thác. Bên cạnh đó, phải kể đến quyền hưởng lợi của hộ gia đình, cá nhân đối với loại rừng được giao, được thuê trong nhiều năm qua chưa được bảo đảm nên hiệu quả bảo vệ và phát triển rừng do chủ thể này mang lại vẫn còn khá khiêm tốn và họ cũng chính là đối tượng vi phạm pháp luật lâm nghiệp nhiều nhất trong những năm vừa qua.

Năm 2010, đối tượng vi phạm pháp luật trong lĩnh vực lâm nghiệp và vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng là hộ gia đình, cá nhân là 19.701 vụ, năm 2011 là 14.825 vụ và 8 tháng đầu năm 2012 số hộ gia đình, cá nhân vi phạm là 9.886 vụ. Tình hình phạm pháp luật trong lĩnh vực lâm nghiệp và vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng là hộ gia đình, cá nhân trong 6 tháng cuối năm 2016, cả nước phát hiện 10.466 vụ vi phạm các quy định của nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng, giảm 915 vụ (8%), diện tích rừng bị thiệt hại 827 ha, giảm 18 ha (2%) so với cùng kỳ năm 2015; đã xử lý hành chính 9.520 vụ, xử lý hình sự 164 vụ. Đến tháng 10 năm 2017, cả nước phát hiện 13.178 vụ vi phạm các quy định của nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng, giảm 3.439 vụ (21%), diện tích rừng bị thiệt hại 1.257 ha, giảm 3.078 ha (71%) so với cùng kỳ năm 2016; đã xử lý hành chính 10.985 vụ, xử lý hình sự 263 vụ.

Về quản lý rừng của hộ gia đình, cá nhân, chúng ta có thể tham khảo kinh nghiệm của Phần Lan - một nước thành công nhất trong việc quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng. Hộ gia đình, cá nhân là chủ rừng chủ yếu ở Phần Lan. Ba phần tư lượng gỗ của Phần Lan là từ rừng tư nhân - thuộc sở hữu chủ yếu của 440.000 chủ rừng nhỏ là hộ gia đình, cá nhân, mỗi chủ rừng sở hữu trung bình của 36 ha rừng.

2. Quản lý tài nguyên rừng của tổ chức

Trường hợp chủ rừng là các tổ chức sự nghiệp của Nhà nước như các Ban quản lý rừng đặc dụng, Ban quản lý rừng phòng hộ, các tổ chức nghiên cứu khoa học dạy nghề về lâm nghiệp. Các chủ rừng này trong quá trình quản lý rừng phải bảo toàn vốn rừng và phát triển rừng bền vững, sử dụng rừng đúng mục đích,

đúng ranh giới đã quy định trong quyết định giao rừng và theo quy chế quản lý rừng; tổ chức bảo vệ và phát triển rừng theo quy hoạch, kế hoạch, dự án, phương án đã được phê duyệt; định kỳ báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền về diễn biến tài nguyên rừng và các hoạt động liên quan đến khu rừng như kiểm kê rừng, thống kê rừng, theo dõi diễn biến khu rừng. Để thuận lợi trong công tác quản lý rừng, các chủ rừng này được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận quyền sử dụng rừng, được sử dụng rừng ổn định, lâu dài; được hướng dẫn về kỹ thuật, hỗ trợ về vốn theo chính sách của Nhà nước để bảo vệ và phát triển rừng và được hưởng lợi ích do các công trình công cộng bảo vệ, cải tạo rừng mang lại⁴.

Hiện nay, các Ban quản lý rừng được thành lập có biên chế nhân sự ít, nhưng quản lý diện tích rừng rộng lớn. Vì vậy, để bảo vệ và phát triển rừng, Nhà nước cho phép các Ban quản lý rừng này được khoán bảo vệ rừng cho các hộ gia đình, cá nhân tại địa phương. Các quyền và nghĩa vụ của các Ban quản lý và của bên nhận khoán bảo vệ rừng được thể hiện trong hợp đồng khoán:

- Đối với chủ rừng là Ban quản lý rừng đặc dụng: trong quá trình quản lý tài nguyên rừng được khoán bảo vệ rừng theo kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng cho các hộ gia đình, cá nhân; được cho các tổ chức kinh tế thuê cảnh quan để kinh doanh du lịch sinh thái - môi trường theo dự án đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt; được tiến hành hoặc hợp tác với tổ chức, nhà khoa học trong việc nghiên cứu khoa học theo kế hoạch đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; được tổ chức thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế trong phạm vi quyền hạn của mình; xây dựng và tổ chức thực hiện nội quy bảo vệ khu rừng; lập và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt phương án quản lý, bảo vệ và phát triển rừng và thực hiện phương án đã được phê duyệt.

- Đối với chủ rừng là Ban quản lý rừng phòng hộ: trong quá trình quản lý tài nguyên rừng được phép khai thác cây đã chết, cây sâu bệnh ở rừng phòng hộ rất xung yếu là rừng tự nhiên; được phép khai thác các loại măng, tre, nứa, các loài lâm sản ngoài gỗ trong rừng phòng hộ khi đã đạt yêu cầu phòng hộ theo quy chế quản lý rừng, ở rừng phòng hộ là rừng trồng, chủ rừng được phép khai thác cây phụ trợ, chặt tỉa thưa khi rừng trồng có mật độ lớn hơn quy định theo quy

⁴ Theo Điều 61, 62, 74 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

chế quản lý rừng (<20% diện tích hoặc chặt trắng theo đám nhỏ <0,5ha ở vùng rất xung yếu); được khai thác cây trồng chính khi đạt tiêu chuẩn khai thác theo phương thức khai thác chọn hoặc chặt trắng theo băng, theo đám rừng. Sau khi khai thác, chủ rừng phải thực hiện việc tái sinh rừng hoặc trồng lại rừng ngay trong vụ trồng rừng kế tiếp và tiếp tục quản lý, bảo vệ.

- Đối với khu rừng là các tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, đào tạo, dạy nghề về lâm nghiệp trong quá trình quản lý rừng được bán sản phẩm rừng trồng, cây giống và các lâm sản khác theo quy chế quản lý rừng.

Tóm lại, các chủ rừng là các đơn vị sự nghiệp nhà nước đều không được quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê rừng, quyền sử dụng rừng; không được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng và giá trị quyền sử dụng rừng.

Trường hợp chủ rừng là tổ chức kinh tế trong nước có thể được Nhà nước giao, cho thuê diện tích rừng sản xuất là rừng tự nhiên, rừng sản xuất là rừng trồng, rừng phòng hộ hoặc khu bảo vệ cảnh quan của rừng đặc dụng. Vì vậy, tùy thuộc vào loại rừng được giao, được thuê, thậm chí tùy thuộc vào phương thức và nguồn gốc số tiền trả cho việc giao và thuê rừng mà chủ rừng này có các quyền và nghĩa vụ khác nhau. Chủ rừng này được Nhà nước giao, cho thuê rừng chủ yếu với mục đích sản xuất kinh doanh nhưng cũng phải bảo đảm bảo toàn vốn rừng và phát triển rừng bền vững; sử dụng rừng đúng mục đích, đúng quy hoạch, kế hoạch; được Nhà nước công nhận quyền sử dụng rừng hoặc quyền sở hữu rừng.

Đối với rừng sản xuất là rừng giống được Nhà nước giao không thu tiền sử dụng rừng thì chủ rừng này trong quá trình quản lý rừng có các quyền lợi và trách nhiệm như sau: được bán sản phẩm rừng giống, giống cây rừng theo quy chế quản lý rừng; được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng giống bằng vốn của bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng rừng sản xuất là rừng tự nhiên, quyền sử dụng rừng sản xuất là rừng trồng có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước⁵.

⁵ Khoản 4 Điều 63 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

Đối với rừng sản xuất mà Nhà nước giao có thu tiền sử dụng rừng, nhận chuyển nhượng rừng sản xuất, tùy thuộc vào nguồn gốc số tiền đã trả mà chủ rừng có các quyền lợi và trách nhiệm như sau: trường hợp tiền sử dụng rừng, tiền chuyển nhượng rừng đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì chủ rừng được hưởng giá trị tăng thêm của rừng, được khai thác lâm sản trong rừng sản xuất theo quy định của pháp luật; được cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuê rừng để kết hợp sản xuất nông - lâm - ngư nghiệp, kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái môi trường, nghiên cứu khoa học theo quy chế quản lý rừng. Chủ rừng này không được chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng, chỉ được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng rừng tăng thêm do chủ rừng tự đầu tư so với giá trị quyền sử dụng rừng được xác định tại thời điểm giao rừng⁶. Trường hợp số tiền đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, ngoài các quyền trên, chủ rừng được chuyển nhượng quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng, được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng rừng, giá trị rừng sản xuất là rừng trồng; được phép khai thác rừng theo quy định. Tuy nhiên, trước khi khai thác, chủ rừng phải có hồ sơ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt gồm dự án đầu tư, phương án quản lý bảo vệ và sản xuất, kinh doanh rừng; phải có phương án điều chế rừng đã được cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng phê duyệt⁷.

Đối với rừng phòng hộ mà Nhà nước giao cho các tổ chức kinh tế thì chủ rừng này được phép khai thác theo quy định và không được chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng rừng phòng hộ, rừng đặc dụng⁸.

Đối với đất trồng rừng được Nhà nước giao cho các tổ chức trồng rừng sản xuất, trồng rừng phòng hộ không bằng vốn ngân sách nhà nước, ngoài các quyền chung, chủ rừng được sở hữu cây trồng, vật nuôi và tài sản trên đất trồng rừng, được khai thác lâm sản theo quy định; được chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất

⁶ Khoản 1 Điều 64 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

⁷ Khoản 1 Điều 64 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004

⁸ Điều 65 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

theo quy định của pháp luật về đất đai; được chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho, góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng⁹.

Đối với đất trồng rừng được Nhà nước cho các tổ chức thuê đất để trồng rừng sản xuất, trồng rừng phòng hộ, chủ rừng được sở hữu cây trồng, vật nuôi và tài sản trên đất thuê; được chuyển nhượng, tặng cho rừng sản xuất là rừng trồng; thế chấp, bảo lãnh bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng tại tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt Nam; góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng với các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài¹⁰.

Hiện nay, nhiều chuyên gia cho rằng, đối với các lâm trường, nếu đang quản lý chủ yếu rừng sản xuất cần tiếp tục đầu tư thâm canh, sử dụng giống mới, gắn với nhà máy chế biến; nếu quản lý rừng tự nhiên và diện tích đất được quy hoạch trồng rừng phòng hộ, rừng đặc dụng thì chuyển hẳn sang đơn vị sự nghiệp có thu. Lâm trường quản lý ít đất lâm nghiệp, nằm xen trong dân thì thu hẹp diện tích, chuyển thành doanh nghiệp có thu, làm dịch vụ sản xuất giống, xây dựng mô hình ứng dụng, chuyển giao tiến bộ kỹ thuật. Lâm trường không cần giữ lại thì giải thể, thu hồi đất.

Trường hợp chủ rừng là người Việt Nam định cư ở nước ngoài:

Người Việt Nam định cư ở nước ngoài khi đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh rừng tại Việt Nam, theo quy định hiện hành chỉ được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng rừng hoặc cho thuê rừng sản xuất là rừng trồng. Đối với các diện tích rừng được giao hoặc được thuê, chủ rừng này cũng phải bảo toàn vốn rừng và phát triển bền vững tài nguyên rừng. Ngoài ra, tùy thuộc vào việc được giao rừng có thu tiền sử dụng rừng hoặc phương thức trả tiền thuê rừng mà chủ rừng này có các quyền lợi và trách nhiệm khác nhau.

Nếu chủ rừng được Nhà nước giao rừng có thu tiền sử dụng rừng hoặc được thuê rừng trả tiền một lần cho cả thời gian thuê thì quyền và nghĩa vụ tương tự như hộ gia đình, cá nhân trong nước được giao rừng sản xuất là rừng trồng, đó là: được sở hữu cây trồng, vật nuôi và tài sản trên đất rừng sản xuất là rừng trồng do chủ rừng tự đầu tư; được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị

⁹ Khoản 1 Điều 68 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

¹⁰ Khoản 2 Điều 68 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004

rừng sản xuất là rừng trồng tại tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt Nam; được chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê lại rừng theo quy định của pháp luật, cá nhân được để lại thừa kế theo quy định của pháp luật¹¹.

Nếu chủ rừng này được Nhà nước cho thuê rừng sản xuất là rừng trồng trả tiền hàng năm thì được sở hữu cây trồng, vật nuôi và tài sản trên đất rừng sản xuất là rừng trồng do chủ rừng tự đầu tư; được cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuê lại rừng để kết hợp sản xuất lâm nghiệp, nông nghiệp, ngư nghiệp, kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái môi trường, nghiên cứu khoa học; được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng do mình đầu tư theo quy định của pháp luật¹².

Đối với chủ rừng là tổ chức, cá nhân nước ngoài khi thực hiện dự án đầu tư vào kinh doanh trồng rừng chỉ được Nhà nước cho thuê rừng sản xuất là rừng trồng hoặc cho thuê đất chưa có rừng được quy hoạch để trồng rừng sản xuất.

Trường hợp chủ rừng là tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê rừng sản xuất là rừng trồng thì được khai thác sử dụng rừng nhưng phải bảo đảm duy trì diện tích, phát triển trữ lượng, chất lượng của rừng và tuân theo quy chế quản lý rừng, phân diện tích rừng do chủ rừng tự bỏ vốn gây trồng thì được tự quyết định việc khai thác rừng và các sản phẩm được tự lưu thông trừ những loài quý hiếm khi khai thác phải theo quy định của Chính phủ.

Nếu chủ rừng này trả tiền thuê đất trồng rừng cho cả thời gian thuê thì được chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê lại quyền sử dụng đất; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai. Chủ rừng được chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê lại rừng sản xuất là rừng trồng, góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng với các tổ chức, cá nhân khác để phát triển sản xuất kinh doanh. Cá nhân được để lại thừa kế rừng sản xuất là rừng trồng theo quy định của pháp luật¹³. Nếu chủ rừng này trả tiền thuê đất hàng năm để trồng rừng thì chỉ được quyền sở hữu cây trồng vật nuôi, tài sản trên đất trồng rừng, được khai thác đối với phần diện tích rừng tự bỏ vốn đầu tư;

¹¹ Khoản 1 Điều 75 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

¹² Khoản 2 Điều 75 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

¹³ Khoản 1 Điều 78 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

được chuyển nhượng, tặng cho rừng trồng; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng¹⁴.

Chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân, tổ chức được Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và các văn bản liên quan quy định khá chi tiết và cụ thể về quyền và nghĩa vụ. Tuy nhiên, nội dung các quy định này còn một số hạn chế¹⁵.

Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 xác định trách nhiệm bảo vệ tài nguyên rừng đầu tiên thuộc về chính chủ rừng - người có tài sản hay được giao quản lý tài sản. Tuy nhiên, loại tài sản này không hề dễ bảo vệ vì rừng có diện tích lớn, không có “cửa” hay “hàng rào” bảo vệ và luôn phải đối mặt với các nguy cơ xâm hại từ nhiều phía, thậm chí từ chính “ông chủ” của mình. Vì vậy, nếu chỉ quy định một cách chung chung như: “Chủ rừng có trách nhiệm bảo vệ rừng của mình; xây dựng và thực hiện phương án, biện pháp bảo vệ hệ sinh thái rừng; phòng, chống chặt phá rừng; phòng, chống săn, bắt, bẫy động vật rừng trái phép; phòng cháy, chữa cháy rừng; phòng, trừ sinh vật gây hại rừng...”¹⁶ thì khó có thể xác định trách nhiệm bảo vệ rừng của chủ rừng khi họ vi phạm. Việc quy định và thực hiện trách nhiệm của chủ rừng đối với việc bảo vệ tài nguyên rừng trong thực tế là hết sức khó khăn. Nên chúng ta không đề ra được các giải pháp phù hợp thì những quy định này chỉ tồn tại “trên giấy mà thôi”.

Pháp luật về quyền tài sản của chủ rừng còn nhiều bất cập. Việc thừa nhận quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng là một điểm tiến bộ của Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004. Luật bảo vệ và phát triển rừng hiện hành cũng quy định về quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng là quyền của chủ rừng được chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đối với cây trồng, vật nuôi, tài sản gắn liền với rừng trồng do chủ rừng tự đầu tư trong thời hạn được giao, được thuê để trồng rừng theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

¹⁴ Khoản 2 Điều 78 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

¹⁵ Việc sử dụng chung thuật ngữ “chủ rừng” cho cả hai đối tượng là người có quyền sở hữu rừng và người không có quyền sở hữu rừng mà chỉ được Nhà nước giao rừng để sử dụng được xem là chưa chuẩn xác về khía cạnh học thuật. Chưa kể đến Ban quản lý rừng đặc dụng, Ban quản lý rừng phòng hộ cũng được xác định là chủ rừng, trong khi pháp luật lại có các quy định rất chặt chẽ về tổ chức bộ máy, về tiêu chuẩn lãnh đạo của các Ban quản lý rừng, khiến cho không ít người hình dung các ban này tồn tại với tư cách là chủ thể quản lý rừng hơn là với tư cách chủ rừng. (Nguồn: Vũ Thu Hạnh: Một số phát hiện về ảnh hưởng (tác động) của chính sách, pháp luật đến quản lý tài nguyên rừng công bằng và bền vững, Tạp chí Pháp luật và Phát triển, tháng 01 năm. 2007, tr. 46 2 52.)

¹⁶ Điều 37 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

Tuy nhiên, các quy định về quyền sở hữu này chưa rõ ràng đối với các chủ rừng. Nhà nước chỉ thừa nhận quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng đối với các chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân đầu tư trồng rừng trên đất được Nhà nước giao, cho thuê đất rừng sản xuất; đối với tổ chức kinh tế trong nước thì chỉ có những tổ chức nào đầu tư trồng rừng trên đất được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất rừng sản xuất mà tiền đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước; đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư trồng rừng trên đất rừng sản xuất được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất rừng sản xuất; đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư trồng rừng trên đất được Nhà nước cho thuê đất rừng sản xuất.

Những doanh nghiệp lâm nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước, nếu được Nhà nước giao đất, giao rừng không thu tiền sử dụng đất hoặc có thu tiền sử dụng nhưng tiền sử dụng đất, tiền sử dụng rừng đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì số tiền đó được ghi vào giá trị vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp¹⁷. Theo quy định này thì: “quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng” của Nhà nước đã trở thành vốn góp của Nhà nước vào doanh nghiệp. Vậy, doanh nghiệp phải có quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng mới phù hợp. Việc quy định doanh nghiệp lâm nghiệp nhà nước không được quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng đã mâu thuẫn với quy định về chuyển quyền sở hữu tài sản trong Luật doanh nghiệp hiện hành về tài sản có đăng ký hoặc giá trị quyền sử dụng đất thì người góp vốn phải làm thủ tục chuyển quyền sở hữu tài sản đó hoặc quyền sử dụng đất cho công ty tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền¹⁸ và quy định về thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với tài sản được đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước được quy định tại Điều 200 Bộ luật dân sự năm 2015 trong trường hợp tài sản thuộc sở hữu toàn dân được đầu tư vào doanh nghiệp thì Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản đó theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp, quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp và các quy định có liên quan. Doanh nghiệp thực hiện việc quản lý, sử dụng vốn, đất đai, tài nguyên và các tài sản khác do Nhà nước đầu tư theo quy định của pháp luật có liên quan.

¹⁷ Khoản 2 Điều 35 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và khoản 2 Điều 59 Luật đất đai năm 2003 sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010.

¹⁸ Điểm a khoản 1 Điều 29.

Vốn đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp thì vốn đó thuộc về doanh nghiệp - doanh nghiệp có tư cách pháp nhân và chịu trách nhiệm hữu hạn trong phạm vi số vốn của doanh nghiệp.

Chính vì vậy, Nhà nước cần quy định theo hướng sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng của doanh nghiệp. Việc không thừa nhận quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng đối với các doanh nghiệp lâm nghiệp có vốn đầu tư nhà nước làm cho các doanh nghiệp vốn đã rất khó khăn vì thiếu vốn đầu tư lại càng khó khăn hơn trong việc tiếp cận vốn vay từ các tổ chức tín dụng vì không có tài sản thế chấp. Những doanh nghiệp này không thể tự chủ nếu Nhà nước không trao quyền, trong khi đó, tất cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước ở nhiều lĩnh vực khác thì lại được Nhà nước trao quyền sử dụng đất và quyền sở hữu đối với các tài sản khác do Nhà nước đầu tư.

Về việc chuyển nhượng quyền sử dụng rừng và đất rừng, thì tại Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Luật lâm nghiệp của nước này không quy định dựa trên chủ rừng nào, được giao hay thuê và tiền trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước hay ngoài nhà nước như Việt Nam mà quy định loại rừng nào được chuyển nhượng, đó là: (1) Rừng gỗ, rừng kinh tế và rừng nhiên liệu; (2) Quyền sử dụng đất trong khu rừng gỗ, rừng kinh tế và rừng nhiên liệu; (3) Quyền sử dụng đất ở những khu rừng gỗ, rừng kinh tế và rừng nhiên liệu sau khi đã chặt đôi, (4) Quyền sử dụng các loại rừng khác theo quy định của Hội đồng nhà nước .

Việc quy định chủ rừng sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng có toàn quyền quyết định đối với việc khai thác rừng là chưa hợp lý vì trong thực tế đối với diện tích rừng trồng lớn nếu chủ rừng khai thác trắng toàn bộ diện tích rừng sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo vệ đất, đa dạng sinh học bảo vệ môi trường. Nên chẳng cần có quy phạm hướng dẫn các chủ rừng này về quy trình khai thác, vừa bảo đảm tối đa lợi ích của họ, vừa bảo vệ được các lợi ích sinh thái.

Về quyền sử dụng rừng là quyền của chủ rừng được khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ rừng; được cho thuê quyền sử dụng rừng thông qua hợp đồng theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng và pháp luật dân sự¹⁹. Theo quy định của Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 thì rất nhiều chủ rừng có quyền sử dụng rừng, thậm chí không phải là chủ rừng cũng có

¹⁹ Khoản 6 Điều 3 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004

quyền sử dụng rừng như bên thuê lại rừng, bên nhận giao khoán bảo vệ rừng. Tuy nhiên, quyền sử dụng rừng của các chủ rừng là khác nhau đối với mỗi loại rừng được Nhà nước giao hoặc cho thuê. Đối với chủ rừng được giao rừng đặc dụng và rừng phòng hộ có quyền sử dụng rừng khác với chủ rừng được giao, cho thuê rừng sản xuất. Việc bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng chủ yếu phục vụ lợi ích công cho nên quyền của các chủ rừng này hạn chế hơn với các chủ rừng quản lý rừng sản xuất. Việc bảo vệ và phát triển rừng sản xuất chủ yếu nhằm mục đích phát triển kinh tế nên chủ rừng quản lý loại rừng này được quyền cho thuê lại rừng theo hợp đồng hoặc giao khoán dài hạn theo hợp đồng. Vì vậy, quyền sử dụng của các chủ rừng cũng cần phải được làm rõ và hướng dẫn chi tiết, tránh hiện tượng cho thuê rừng tràn lan, thậm chí đối với cả rừng phòng hộ mà Nhà nước không quản lý được.

Bên cạnh đó, cần làm rõ về tổ chức và quản lý rừng đặc dụng đối với các chủ rừng được phép cho thuê rừng để kinh doanh du lịch sinh thái. Đây là một hướng phát triển tốt cả về kinh tế và bảo vệ rừng nên cần được quy định cụ thể trong luật cũng như các văn bản hướng dẫn cụ thể vì hiện nay việc cho thuê rừng nói chung và cho thuê rừng đặc dụng để kinh doanh nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái đang gây ra một số quan ngại từ nhiều phía về chính sách này.

TTBD ĐBDC