

# TỔNG QUAN VỀ HIỆU LỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

## 1. Khái niệm hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường:

Khái niệm hiệu lực, hiệu lực quản lý nhà nước đã được sử dụng nhiều trong các văn bản và các công trình nghiên cứu khoa học ở nước ta. Trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (12-1986) khẳng định: “*Tăng cường hiệu lực quản lý của nhà nước là công tác cấp bách, là điều kiện tất yếu bảo đảm huy động lực lượng to lớn của quần chúng nhân dân để hoàn thành mọi nhiệm vụ chính trị do Đảng đề ra, đáp ứng được yêu cầu và nguyện vọng của nhân dân*”. Trong văn kiện của các đại hội tiếp theo cũng đều sử dụng khái niệm này. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng (4-2001) nêu rõ: “*Tăng cường hiệu lực của các công cụ, chính sách quản lý vĩ mô, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật*”. Trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng chỉ rõ phương hướng: “*Tăng cường hiệu lực và hiệu quả các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp*”, “*Đổi mới và nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quy hoạch, kế hoạch*”, “*Đẩy mạnh cải cách hành chính công, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về kinh tế, xã hội*”... Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng nhấn mạnh: “*Đổi mới, nâng cao vai trò và hiệu lực quản lý kinh tế của Nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa...*”.

Mặc dù vậy, cho đến nay vẫn chưa có sự lý giải một cách cặn kẽ và khoa học về các khái niệm này. Để làm rõ nội dung của khái niệm “hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường” cần phải đi từ khái niệm “hiệu lực”, “hiệu lực quản lý nhà nước” và trong một chừng mực nhất định cần phải xem xét cả khái niệm “hiệu quả” và “hiệu quả quản lý nhà nước”.

- Khái niệm hiệu lực:

Theo Từ điển Tiếng Việt “hiệu lực” có thể hiểu theo hai nghĩa:

*Thứ nhất*, hiệu lực có nghĩa là “tác dụng thực tế, đúng như yêu cầu”. Ví dụ: hiệu lực của thuốc ngủ, uống thuốc ngủ sẽ buồn ngủ. Hiệu lực của thuốc trừ sâu, khi phun thuốc thì sâu chết. Hiệu lực của một mệnh lệnh, khi công bố, mọi người phải thực hiện...

Thứ hai, hiệu lực là “giá trị thi hành”. Chẳng hạn: Đạo luật này có hiệu lực, Hiệp ước này có hiệu lực từ ngày ký.

Trong Từ điển Luật học, “hiệu lực” được hiểu là “hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật. Khái niệm “hiệu lực” trong luật học còn được xem xét ở những điều kiện thời gian và không gian nhất định. Ví dụ: Hiệu lực hồi tố, tức là hiệu lực áp dụng văn bản pháp luật để điều chỉnh một quan hệ nhất định đã xảy ra trước khi văn bản được ban hành. Hiệu lực theo thời gian, tức là giới hạn hiệu lực về mặt thời gian của văn bản quy phạm pháp luật đối với các quan hệ xã hội được văn bản quy phạm pháp luật đó điều chỉnh. Hiệu lực thi hành, tức là hiệu lực ở thời điểm các chủ thể quan hệ pháp luật có nghĩa vụ thực hiện các quy định của pháp luật. Hiệu lực trong không gian, tức là phạm vi có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật về mặt lãnh thổ.

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, hiệu lực nói chung là khả năng và tác dụng thực tế của một cơ quan, một tổ chức, một nhà nước trong thực hiện chức năng quản lý của mình. Khái niệm hiệu lực hiểu theo nghĩa này luôn gắn với quyền lực, sức mạnh uy quyền của một tổ chức nào đó. Hiệu lực biểu hiện sức mạnh điều khiển của chủ thể quản lý đối với đối tượng quản lý. Sức mạnh điều khiển này phụ thuộc vào sự lựa chọn và tổ chức các công cụ điều khiển của chủ thể và còn phụ thuộc vào khả năng tiếp nhận sự tác động của đối tượng bị điều khiển, bị quản lý.

Như vậy, nói đến hiệu lực là nói đến tác dụng thực tế của một cái gì đó; nói đến thời điểm, thời gian, không gian áp dụng một văn bản quy phạm pháp luật nào đó; nói đến sức mạnh điều khiển của một tổ chức, cơ quan nào đó.

Hiệu lực khác với hiệu quả, song giữa chúng lại có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. “Hiệu quả” theo Từ điển Tiếng Việt có nghĩa là “cái đạt được của mọi việc, mọi hành động” hay là “kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại”. Trong Từ điển Bách khoa Việt Nam, “hiệu quả” được hiểu là “kết quả mong muốn, cái sinh ra kết quả mà con người chờ đợi và hướng tới, nó có nội dung khác nhau ở những lĩnh vực khác nhau”, chẳng hạn như hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội, hiệu quả môi trường, hiệu quả sử dụng vốn, hiệu quả sử dụng lao động... Nói đến hiệu quả là nói đến tương quan giữa kết quả thu được với chi phí bỏ ra để đạt được kết quả đó. Ở góc độ luật học, hiệu quả của pháp luật là “kết

quả cụ thể đạt được trong quá trình pháp luật tác động vào các quan hệ xã hội nhằm đạt được mục đích và yêu cầu đặt ra”. Hiệu lực cao thì hiệu quả cũng sẽ cao. Không thể có hiệu lực thấp, kém mà lại có hiệu quả cao, chẳng hạn, khi một quyết định nào đó của Chính phủ có hiệu lực cao, được các tổ chức, cá nhân chấp hành nghiêm túc, đầy đủ thì chắc chắn sẽ mang lại hiệu quả cao (giả định là quyết định đó đúng). Hiệu quả là kết quả của hiệu lực. Vì vậy, khi xem xét hiệu lực, ta có thể xem xét biểu hiện cuối cùng của nó là hiệu quả.

- *Khái niệm hiệu lực quản lý:*

Quản lý là hoạt động điều khiển, là sự tác động của chủ thể quản lý tới đối tượng quản lý nhằm đạt mục tiêu quản lý. Hoạt động này phổ biến trong tất cả các lĩnh vực, các cấp độ khác nhau, từ quản lý trong một gia đình, đến quản lý một doanh nghiệp, một ngành kinh tế, một địa phương, một vùng lãnh thổ... Dù ở phạm vi, cấp độ nào thì quản lý cũng thể hiện quyền lực, quyền uy của chủ thể quản lý. Đó là sự bắt buộc đối tượng quản lý phải chấp hành quyết định do chủ thể quản lý đưa ra. Mục đích của quản lý là điều khiển đối tượng quản lý về trạng thái mong muốn của chủ thể quản lý. Như vậy, hiệu lực quản lý là khả năng điều khiển, chi phối đối tượng quản lý theo mục tiêu đã đề ra và được đo bằng mức độ khác biệt giữa trạng thái thực tế với trạng thái mong muốn.

Hiệu lực quản lý luôn liên quan đến chủ thể quản lý, đối tượng quản lý và mục tiêu quản lý. Chính vì thế có thể chỉ ra ba đặc trưng cơ bản của hiệu lực quản lý như sau: (1) Hiệu lực quản lý phụ thuộc vào khả năng sử dụng quyền lực để điều khiển, chi phối đối tượng quản lý của chủ thể quản lý (bộ máy quản lý); (2) Hiệu lực quản lý biểu hiện ở mức độ tiếp nhận và phục tùng các tác động điều khiển của chủ thể quản lý ở phía đối tượng quản lý; (3) Hiệu lực quản lý còn biểu hiện ở mức độ đạt được mục đích, mục tiêu của chủ thể quản lý.

- *Khái niệm hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường*

Từ những phân tích về khái niệm hiệu lực, hiệu lực quản lý và khái niệm quản lý nhà nước về môi trường có thể hiểu hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường là khả năng điều khiển, chi phối của Nhà nước đối với các hành vi của các cá nhân, tổ chức trong hoạt động phát triển nhằm bảo vệ chất lượng môi trường và phát triển bền vững đất nước.

Hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường trước hết biểu hiện ở mức độ tiếp nhận và phục tùng của các tổ chức, cá nhân hay của hệ thống hành chính đối với các quyết định quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực môi trường. Nếu các văn bản quy phạm pháp luật về môi trường của Nhà nước được ban hành mà phần đông các đối tượng có liên quan không nắm được (không biết) thì điều đó thể hiện hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường hạn chế. Nếu các văn bản quy phạm pháp luật về một nội dung bảo vệ môi trường nào đó đã được Nhà nước ban hành, chẳng hạn, về nội dung khắc phục ô nhiễm môi trường, về lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, về thanh tra, kiểm tra môi trường, về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường..., đã có hiệu lực thi hành mà không được các cá nhân, tổ chức có liên quan thực hiện hay thực hiện qua loa, đại khái thì cũng có nghĩa là hiệu lực quản lý nhà nước về nội dung bảo vệ môi trường do kém. Trên thực tế, ta còn thấy có trường hợp văn bản luật về một nội dung bảo vệ môi trường nào đó đã được ban hành, nhưng lại không được các cơ quan chuyên môn ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành theo đúng quy định. Điều đó thể hiện tính chấp hành của Hệ thống hành chính, thể hiện hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường. Trên các phương tiện thông tin đại chúng ở nước ta có nói đến các hành vi như “xem thường pháp luật”, “nhờn pháp luật”, “thiếu kỷ cương phép nước”... Đó chính là những biểu hiện tính chấp hành, mức độ chấp hành, phục tùng pháp luật – thể hiện hiệu lực quản lý nhà nước.

Hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường còn được biểu hiện ở mức độ đạt được các mục đích, mục tiêu của Nhà nước đặt ra trong lĩnh vực môi trường. Ví dụ, mục tiêu đặt ra trong chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 là “100% cơ sở sản xuất xây dựng mới phải có công nghệ sạch hoặc có các thiết bị giảm thiểu ô nhiễm, xử lý chất thải đạt tiêu chuẩn môi trường; 50% cơ sở sản xuất, kinh doanh được cấp giấy chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường hoặc chứng chỉ ISO 14001; 40% các khu đô thị, khu chế xuất có hệ thống xử lý nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường, thu gom 90% chất thải rắn sinh hoạt, công nghiệp, dịch vụ, xử lý trên 60% chất thải nguy hại và 100% chất thải bệnh viện...”. Nếu đến hết năm 2010 đạt được các mục tiêu nói trên, thì điều đó có nghĩa là hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường cao. Ngược lại, đã qua năm 2010, mà mới chỉ đạt được chưa đến 50% mục tiêu đặt ra thì có nghĩa là hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường kém.

Ta cũng có thể đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường qua kết quả thực thi một quyết định quản lý môi trường nào đó của Nhà nước. Ví dụ: Nghị định số 64/2003/NĐ-CP của Chính phủ yêu cầu từ năm 2003 đến năm 2005, 51 cơ sở sản xuất, kinh doanh có tên trong Phụ lục 1 ban hành kèm theo Nghị định phải hoàn thành việc xử lý ô nhiễm môi trường triệt để. Nếu hết thời hạn trên mà chỉ có rất ít các cơ sở sản xuất, kinh doanh nói trên thực hiện, thì điều đó có nghĩa là hiệu lực thực thi Nghị định đó kém. Ngược lại, nếu đến hết năm 2005, tất cả các cơ sở sản xuất, kinh doanh trên đã thực hiện xử lý ô nhiễm môi trường triệt để theo đúng yêu cầu của Nghị định, thì có nghĩa là hiệu lực thực thi Nghị định đó tốt, hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường tốt.

## **2. Tiêu chí đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường**

- Phương pháp luận đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường:

Phần khái niệm hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường đã có đề cập đôi chút về phương pháp luận đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường.

Từ khái niệm hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường nêu trên, có thể thấy để đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường cần phải xem xét toàn diện trên cả hai phương diện: một là, mức độ chấp hành, phục tùng các quyết định quản lý nhà nước về môi trường của các tổ chức, cá nhân; hai là, mức độ đạt được mục đích, mục tiêu quản lý nhà nước về môi trường nói chung hoặc mục tiêu của một quyết định quản lý về môi trường nói riêng.

Ta có thể đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường lần lượt theo từng nội dung của quản lý nhà nước về môi trường đã được xác định. Tuy nhiên, đây là vấn đề rộng lớn, tầm quốc gia, đòi hỏi phải có nhiều nguồn lực cả về tài chính và con người. Dưới đây chỉ đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường trên cơ sở xây dựng và chỉ đạo thực hiện kế hoạch khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường; thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, các dự án phát triển và kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường và xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

Để đánh giá chính xác hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường cần sử dụng những phương pháp phân tích, đánh giá định tính và những phương pháp

phân tích, đánh giá định lượng. Ngoài ra, cũng rất quan tâm đến yếu tố thời gian, tức là xem xét việc chấp hành và các kết quả thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường theo từng năm, từng giai đoạn.

- Các tiêu chí đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường:

Từ quan niệm về hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường và phương pháp luận đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường nêu trên, có thể lượng hóa một số chỉ tiêu phản ánh hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta theo ba nội dung quản lý nhà nước như đã xác định ở trên như sau:

+ Một là, nhóm chỉ tiêu đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước trong khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường.

- Các tiêu chí đánh giá mức độ chấp hành các văn bản pháp luật về khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường: Số lượng và tỷ lệ cơ sở sản xuất, kinh doanh chấp hành nghiêm túc các văn bản pháp luật về khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường.

- Số lượng và tỷ lệ cơ sở sản xuất, kinh doanh chấp hành chưa nghiêm túc các văn bản pháp luật về khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường.

- Số lượng và tỷ lệ cơ sở sản xuất, kinh doanh chấp hành các văn bản pháp luật về khắc phục ô nhiễm suy thoái môi trường.

- Số lượng và tỷ lệ các bộ, ngành, địa phương chấp hành nghiêm túc các văn bản pháp luật về khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường.

- Số lượng và tỷ lệ các bộ, ngành, địa phương chấp hành chưa nghiêm túc các văn bản pháp luật về khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường.

- Số lượng và tỷ lệ các bộ, ngành, địa phương chưa chấp hành các văn bản pháp luật về khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường.

• Các chỉ tiêu đánh giá mức độ đạt được mục tiêu của văn bản pháp luật khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường:

- Tỷ lệ cơ sở hoàn thành việc xử lý, khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường so với mục tiêu đặt ra.

- Tỷ lệ bộ, ngành, địa phương hoàn thành mục tiêu khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường.

- Mức độ hoàn thành các mục tiêu hạn chế gia tăng ô nhiễm môi trường.

Chú ý: Các tỷ lệ trên có thể xem xét theo thời gian để có thể thấy rõ mức độ chấp hành và mức độ đạt được các mục tiêu về khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường đã đặt ra.

+ Hai là, nhóm chỉ tiêu đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước trong thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường.

• Các chỉ tiêu đánh giá mức độ chấp hành quy định lập và thực hiện theo quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường:

- Số lượng và tỷ lệ dự án đầu tư có lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường.

- Số lượng và tỷ lệ dự án đầu tư không lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường.

- Số lượng và tỷ lệ dự án đầu tư đã thực hiện theo đúng phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường.

- Số lượng và tỷ lệ dự án đầu tư không thực hiện hoặc thực hiện không đúng theo phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường.

- Tỷ lệ các báo cáo đánh giá tác động môi trường và các bản cam kết bảo vệ môi trường mang tính hình thức, đối phó.

+ Các chỉ tiêu đánh giá mức độ hoàn thành mức độ hoàn thành việc thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường, bản cam kết bảo vệ môi trường:

+ Số lượng báo cáo đánh giá tác động môi trường và bản cam kết bảo vệ môi trường đã được phê duyệt đúng thời gian quy định.

+ Số lượng báo cáo đánh giá tác động môi trường và bản cam kết bảo vệ môi trường chưa được phê duyệt đúng theo thời gian quy định (chậm phê duyệt).

+ Số lượng dự án đầu tư đã có báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc có bản cam kết bảo vệ môi trường nhưng vẫn bị rút giấy phép hoạt động (chất lượng thẩm định và phê duyệt kém).

+ Ba là, nhóm chỉ tiêu đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước trong hoạt động kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.

+ Số lượng và tỷ lệ cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc thẩm quyền thanh tra của bộ, các cơ quan ngang bộ được hoặc không được kiểm tra, thanh tra hàng năm.

+ Số lượng địa phương được hoặc không được thanh tra hàng năm.

+ Số lượng các sở Tài nguyên và Môi trường đã thực hiện hoặc không thực hiện trách nhiệm kiểm tra, thanh tra theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường.

+ Số lượng các sở Tài nguyên và Môi trường đã thực hiện tốt trách nhiệm kiểm tra, thanh tra theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường.

+ Số phòng Tài nguyên và Môi trường đã thực hiện hoặc không thực hiện trách nhiệm kiểm tra, thanh tra theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường.

+ Số cơ sở sản xuất, kinh doanh đã thực hiện hoặc không thực hiện theo kết luận thanh tra.

+ Số cơ sở sản xuất, kinh doanh vi phạm hoặc không vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

### **3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường**

#### ***a. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường***

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của một quốc gia thường bao gồm Hệ thống văn bản luật về môi trường (như Luật Bảo vệ môi trường, Luật Sử dụng các thành phần của môi trường) và các văn bản dưới luật về môi trường (như các nghị định, quyết định hướng dẫn thi hành luật về môi trường, các tiêu chuẩn môi trường, các quy hoạch, kế hoạch bảo vệ môi trường...).

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của quốc gia chính là khung khổ pháp lý để điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể

trong các hoạt động phát triển có liên quan đến môi trường, nhằm bảo vệ môi trường sống của con người.

Nếu hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của quốc gia rõ ràng, cụ thể, phù hợp với thực tiễn, được ban hành kịp thời, đồng bộ, đầy đủ thì sẽ đi vào cuộc sống, được các tổ chức và cá nhân chấp nhận và thực hiện tốt - tức là hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường tốt. Ngược lại, nếu các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của quốc gia không sát với thực tế, không rõ ràng, cụ thể, không đầy đủ, kịp thời, chồng chéo, mâu thuẫn nhau, thì sẽ khó khăn trong tổ chức triển khai thực hiện và không được các tổ chức, cá nhân chấp hành hoặc chấp hành qua loa, đại khái - tức là hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường kém.

Thực tế phát triển của các quốc gia trên thế giới cho thấy rất rõ điều này. Thường ở các quốc gia phát triển, hệ thống văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường được ban hành đầy đủ, rõ ràng với những công cụ quản lý môi trường hữu hiệu... nên khả năng điều chỉnh các quản lý phát sinh giữa các chủ thể trong hoạt động phát triển có liên quan đến môi trường rất có hiệu quả. Trong khi đó, đa phần các nước kém và đang phát triển, hệ thống luật pháp về bảo vệ môi trường còn nhiều khiếm khuyết, bất cập... nên hiệu lực thực thi cũng rất kém. Kết quả là môi trường bị ô nhiễm, suy thoái.

### ***b. Hệ thống chế tài xử phạt các trong lĩnh vực bảo vệ môi trường***

Hệ thống chế tài xử phạt các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường được quy định trong các văn bản pháp luật về việc xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nói chung và trong lĩnh vực sử dụng các thành phần của môi trường như lĩnh vực đất đai, rừng, biển, nước, khoáng sản.

Hệ thống này là một loại công cụ kinh tế được nhà nước sử dụng để quản lý nhà nước về môi trường. Hệ thống này quy định về các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, đất đai, khoáng sản, rừng, biển...; các hình thức xử phạt, mức phạt, thẩm quyền, thủ tục xử phạt và các biện pháp khắc phục hậu quả; thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng hình thức xử lý tạm thời đình chỉ hoạt động, buộc di dời, cấm hoạt động đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gây ô nhiễm môi trường, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng;

các biện pháp cưỡng chế, thẩm quyền, thủ tục áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định tạm thời đình chỉ hoạt động, buộc di dời, cấm hoạt động và biện pháp công khai thông tin về tình hình ô nhiễm và vi phạm pháp luật của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gây ô nhiễm môi trường hoặc gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng.

Nếu hệ thống chế tài xử phạt được quy định rõ ràng, cụ thể, chi tiết, đầy đủ, hình thức xử phạt phù hợp, mức phạt đủ sức răn đe, xử phạt đúng người, đúng tội... thì sẽ có tác dụng tích cực trong việc ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường được thực thi. Ngược lại, nếu hệ thống chế tài xử phạt không được quy định rõ ràng, mang tính chung chung, định tính, hình thức xử phạt không phù hợp, mức phạt quá nhẹ nhàng... thì sẽ không có tác dụng ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường và sử dụng các thành phần của môi trường. Thậm chí, còn khuyến khích các hành vi vi phạm, vì mức lợi mà các đối tượng này thu được còn lớn hơn nhiều so với mức phạt của Nhà nước. Thực tế, ở nước ta có không ít hành vi kiểu này. Họ biết chắc là hành vi của mình vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường và sẽ bị phạt tiền, nhưng họ vẫn vi phạm vì mức phạt mà Nhà nước áp dụng đối với hành vi của họ quá nhỏ bé so với những khoản lợi mà họ thu được từ các hành vi này.

### ***c. Hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý môi trường***

Hệ thống tổ chức bộ máy quản lý môi trường của các nước cũng có những điểm khác nhau, song nhìn chung ở hầu hết các nước, bộ máy này đều được tổ chức từ cấp trung ương đến các cấp địa phương, được tổ chức kết hợp theo ngành và theo lãnh thổ.

Nhà nước có trách nhiệm xây dựng hệ thống quản lý về môi trường do các cơ quan quản lý nhà nước đảm nhiệm thực hiện chức năng quản lý nhà nước về môi trường. Hệ thống này được thành lập, xây dựng ở tất cả các cấp, bao phủ mọi địa bàn, mọi ngành và được phân công, phân cấp quản lý rõ ràng thì hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường sẽ tốt. Ngược lại, nếu hệ thống này không được xây dựng, kiện toàn ở mọi khâu, mọi mắt xích, không được phân cấp quyền hạn rõ ràng thì công tác quản lý nhà nước về môi trường sẽ không thể thực hiện có hiệu lực, hiệu quả. Đội ngũ cán bộ chuyên trách quản lý nhà nước

về môi trường và cơ sở vật chất cho hoạt động của đội ngũ này cũng có ảnh hưởng lớn đến hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường. Nếu đội ngũ mỏng, thiếu trình độ chuyên môn, không được trang bị đầy đủ phương tiện, máy móc... thì rất khó có thể đạt hiệu lực và hiệu quả quản lý cao. Bởi vì, đội ngũ mỏng thì không thể đáp ứng được khối lượng công việc cần phải giải quyết, đội ngũ yếu về chuyên môn thì giải quyết công việc sẽ chậm, thiếu chính xác và không có máy móc, phương tiện trợ giúp thì hiệu quả sẽ thấp.

#### ***d. Nhận thức về bảo vệ môi trường***

Nhận thức về môi trường và bảo vệ môi trường của các nhà hoạch định chính sách, của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, của các cộng đồng, các cá nhân có ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường. Bởi vì nhận thức là cơ sở cho hành động, có nhận thức đúng mới có hành động đúng.

Nếu các nhà lãnh đạo, các nhà hoạch định chính sách quan tâm đến vấn đề bảo vệ môi trường, có nhận thức đúng về tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ môi trường, nhận thức rõ mối quan hệ giữa môi trường với phát triển bền vững... thì họ không chỉ đưa ra các quyết định quản lý về môi trường đúng, mà còn dồn mọi tâm huyết vào tổ chức thực hiện tốt các quyết định đó. Ngược lại, nếu các nhà lãnh đạo, các nhà hoạch định chính sách không quan tâm đúng mức đến vấn đề môi trường và bảo vệ môi trường thì họ sẽ không thể làm tốt chức trách quản lý nhà nước về môi trường của mình. Chẳng hạn, họ không quan tâm xây dựng hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về môi trường cho đủ mạnh, họ cũng không quan tâm đến xây dựng hệ thống chính sách pháp luật về môi trường cho đầy đủ, kịp thời... tất cả những điều đó có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường.

Nếu các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh có nhận thức đúng về môi trường và bảo vệ môi trường, đặc biệt là nắm chắc Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật về môi trường khác thì họ sẽ tự giác chấp hành các quy định. Hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường sẽ được thực thi. Ngược lại, nếu các doanh nghiệp né tránh vấn đề môi trường, cho rằng vấn đề môi trường là của Nhà nước, thậm chí họ chỉ thực hiện pháp luật về môi trường có tính chất đối phó thì rõ ràng hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường đã không được thực thi.

Hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường còn phụ thuộc vào ý thức, nhận thức về vấn đề môi trường và bảo vệ môi trường của người dân, của cộng đồng. Nếu người dân và cộng đồng nhận thức đúng đắn về vấn đề môi trường, bảo vệ môi trường thì họ chẳng những sẽ tự giác chấp hành pháp luật môi trường, mà còn là lực lượng kiểm tra, giám sát, phản biện các vấn đề liên quan đến môi trường. Điều đó chứng tỏ hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường đã được thực hiện. Ngược lại, nếu người dân và cộng đồng bàng quan với vấn đề môi trường, thì họ vừa không chấp hành pháp luật bảo vệ môi trường, vừa không tham gia vào các hoạt động bảo vệ môi trường. Hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường không được thực thi.

#### ***e. Các nhân tố khác***

- Công tác tuyên truyền, giáo dục về môi trường và bảo vệ môi trường:

Phần trên đã phân tích, làm rõ ảnh hưởng, tác động của nhân tố ý thức, nhận thức về môi trường của cộng đồng; ý thức, nhận thức về môi trường của cộng đồng chỉ có thể có được thông qua giáo dục và truyền thông về môi trường. Vì thế, hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường phụ thuộc rất nhiều vào công tác giáo dục và tuyên truyền về môi trường, nhất là đối với các nước đang phát triển như ở Việt Nam.

Nếu công tác giáo dục và tuyên truyền về môi trường được quan tâm đúng mức, được coi trọng, được đưa vào hệ thống giáo dục quốc gia thì nhận thức, ý thức của người dân về môi trường sẽ được nâng cao. Họ nhận thức được trách nhiệm bảo vệ môi trường của mình và tự giác chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường.

Nếu cách thức tuyên truyền về môi trường phù hợp, tác động liên tục đến người dân thì ý thức về môi trường và bảo vệ môi trường của họ sẽ được nâng lên. Họ sẽ cùng nhau gìn giữ môi trường cho chính cộng đồng của mình.

Nếu lực lượng làm công tác tuyên truyền về môi trường và bảo vệ môi trường có năng lực chuyên môn, có nhiệt huyết thì dù khó khăn, vất vả họ vẫn luôn tìm mọi cách để hoàn thành tốt công việc của mình. Tất nhiên, những điều đó sẽ gián tiếp làm cho hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường được nâng cao. Ngược lại, nếu công tác giáo dục, tuyên truyền về môi trường không được coi

trọng đúng mức, người dân không hiểu biết về pháp luật bảo vệ môi trường, các hình thức tuyên truyền về môi trường không phù hợp, không được thực hiện thường xuyên, làm qua loa đại khái theo kiểu phong trào... thì sẽ không huy động được mọi người dân, mọi tầng lớp xã hội tham gia vào bảo vệ môi trường. Vì thế chắc chắn sẽ làm cho hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường không cao. Thực tế cho thấy, ở đâu công tác giáo dục và tuyên truyền về môi trường kém, thì ở đó nhận thức của người dân về môi trường hạn chế, và điều đó tất yếu kéo theo là họ sẽ có những hành vi vi phạm pháp luật về môi trường.

- Nguồn vốn đầu tư cho bảo vệ môi trường:

Để thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về môi trường đòi hỏi nguồn kinh phí không nhỏ như là kinh phí để nâng cao năng lực thể chế về môi trường, kinh phí để xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về môi trường, kinh phí để thực hiện công tác giáo dục, truyền thông về môi trường v.v... Nếu không có đủ kinh phí để thực hiện các nhiệm vụ này thì không thể có đủ các điều kiện để thực thi hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường.

- Nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực môi trường:

Hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường cũng phụ thuộc vào công tác nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực môi trường, vì nghiên cứu khoa học để giúp tìm tòi các công nghệ xử lý môi trường hiệu quả, sẽ phát hiện các công cụ quản lý môi trường mới, các chế tài xử phạt thích hợp v.v... Vì thế, nó sẽ có tác dụng nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường.

- Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực môi trường:

Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực môi trường cũng có ảnh hưởng đến hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường. Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này không chỉ góp phần nâng cao năng lực thể chế bảo vệ môi trường quốc gia, gia tăng nguồn vốn đầu tư cho bảo vệ môi trường, mà còn góp phần tích cực vào công tác nghiên cứu khoa học và đào tạo nguồn năng lực cho lĩnh vực bảo vệ môi trường. Thực tế ở nước ta cho thấy hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường có ảnh hưởng rất tích cực đến công tác quản lý nhà nước về môi trường, góp phần đáng kể vào nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường ở nước ta.