



Tap chí Khoa học và Kinh tế Phát triển
Trường Đại học Nam Cần Thơ

Website: jsde.nctu.edu.vn



Kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Tạ Quang Ngọc¹, Huỳnh Thị Lệ Hoa^{2*}

¹Khoa Pháp luật Hành chính Nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội

²Khoa Kinh tế - Luật, Trường Đại học Tiền Giang

*Người chịu trách nhiệm bài viết: Huỳnh Thị Lệ Hoa (email: huynhthilehoa@tgu.edu.vn)

Ngày nhận bài: 18/12/2023

Ngày phản biện: 24/01/2024

Ngày duyệt đăng: 29/01/2024

Title: Control state administrative management activities in the field of environmental protection

Keywords: control, environmental field, state administrative management

Từ khóa: kiểm soát, lĩnh vực môi trường, quản lý hành chính nhà nước

ABSTRACT

This study analyzed general issues related to controlling state management activities and conducts an in-depth analysis of state control activities in the field of environment. The authors introduced concepts of controlling state power in environmental management, principles and forms of controlling state activities in the environmental field and roles of subjects carrying out activities in state management control in the field of environment. From there, the authors proposed some solutions to improve the quality of controlling state administrative management activities in the field of environmental protection.

TÓM TẮT

Nghiên cứu phân tích những vấn đề chung về kiểm soát hoạt động quản lý nhà nước và đi sâu phân tích hoạt động kiểm soát hành chính nhà nước trong lĩnh vực môi trường; đưa ra các khái niệm kiểm soát quyền lực nhà nước trong lĩnh vực quản lý môi trường, các nguyên tắc và hình thức kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước đối với lĩnh vực môi trường, vai trò của các chủ thể thực hiện hoạt động kiểm soát quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường. Từ đó, nhóm tác giả đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước về lĩnh vực bảo vệ môi trường.

1. GIỚI THIỆU

Vấn nạn về ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu đã tác động rất lớn đến sự sống của con người và sinh vật trên trái đất, bảo vệ môi

trường duy trì sự sống còn cho con người và sinh vật không còn là vấn đề của cá nhân, của địa phương, của quốc gia mà là trách nhiệm của tất cả mọi người, cơ quan, tổ chức trong phạm

vi quốc gia và cả quốc tế. Đứng trước thách thức về môi trường đòi hỏi những yêu cầu cấp bách và lâu dài trong công tác bảo vệ môi trường của mỗi quốc gia, trong đó vai trò của Nhà nước đối với hoạt động quản lý về lĩnh vực môi trường là vô cùng quan trọng. Tuy nhiên để đánh giá được hiệu quả quản lý cần phải có cách thức và phương tiện để thực hiện việc kiểm soát hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước về môi trường. Kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước được thực hiện bằng nhiều phương thức như thông qua các thể chế, các thiết chế tổ chức hoạt động của các cơ quan nhà nước để nhằm đạt được mục đích đề ra. Trong phạm vi bài viết này chỉ đề cập đến chức năng kiểm soát hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường thông qua các thiết chế đó là hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và các tổ chức xã hội.

2. PHƯƠNG TIỆN VÀ PHƯƠNG PHÁP

Nghiên cứu này thực hiện theo phương pháp định tính qua phân tích, tổng hợp các nội dung từ các tài liệu có liên quan.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1 Những vấn đề chung về kiểm soát hoạt động quản lý hành chính Nhà nước trong lĩnh vực môi trường

3.1.1 Khái niệm kiểm soát quyền lực nhà nước trong lĩnh vực quản lý môi trường

Kiểm soát quản lý nhà nước là nội dung không mới, tuy nhiên để thực hiện có hiệu quả hoạt động quản lý của nhà nước trên tất cả các lĩnh vực thì vấn đề nghiên cứu và tiếp cận hoạt động kiểm soát hoạt động quản lý của nhà nước trong một lĩnh vực cụ thể cần được nghiên cứu chuyên sâu để đánh giá tính hiệu lực và hiệu quả của hoạt động quản lý ở lĩnh vực đó.

Theo khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 kiểm soát quyền lực nhà nước được ghi nhận cụ

thể “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Tiếp cận ở góc độ vĩ mô hoạt động kiểm soát quyền lực trong hệ thống chính trị của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam ta thấy Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có chức năng giám sát tối cao đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước khác như cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp. Khi tiếp cận ở góc độ vi mô về kiểm soát quyền lực của nhà nước thì chúng ta thấy hoạt động kiểm soát quyền lực còn được thực hiện ngay trong nội bộ cơ quan quản lý nhà nước trong nội bộ của bộ máy hành pháp, giữa cấp trên và cấp dưới, được thực hiện thông qua bởi nhiều công cụ, phương thức kiểm soát khác nhau để đạt được kết quả như mong muốn của chủ thể quản lý đối với đối tượng được quản lý, hay có thể hiểu một cách khác hoạt động kiểm soát quyền lực của các cơ quan hành pháp là các việc giám sát, kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước. Hiện nay có nhiều định nghĩa khác nhau về “kiểm soát” được tiếp cận dưới nhiều khía cạnh khác nhau, cụ thể như:

Kiểm soát là quá trình thiết lập các tiêu chuẩn đo lường kết quả thực hiện, so sánh kết quả với các tiêu chuẩn, phát hiện sai lệch và nguyên nhân, tiến hành các điều chỉnh nhằm làm cho kết quả cuối cùng phù hợp với mục tiêu đã được xác định. Kiểm soát là quá trình xác định thành quả đạt được trên thực tế và so sánh với những tiêu chuẩn nhằm phát hiện sự sai lệch và nguyên nhân sự sai lệch, trên cơ sở đó đưa ra biện pháp điều chỉnh sự sai lệch để đảm bảo tổ chức đạt được mục tiêu.

Theo Robert J. Mockler: Kiểm soát là một nỗ lực có hệ thống trong quản trị kinh doanh để so sánh kết quả thực hiện với tiêu chuẩn, kế

hoạch, các mục tiêu đã đề ra. Từ đó xác định sự phù hợp và thực hiện bất kỳ hành động khắc phục cần thiết để chứng minh các nguồn lực doanh nghiệp đang được sử dụng có hiệu lực và hiệu quả khi đạt các mục tiêu (Robert J. Mockler 2016) [6].

Trong hệ thống cơ quan nhà nước, “Kiểm soát quyền lực nhà nước” là toàn bộ những hoạt động xem xét, theo dõi, đánh giá, những biện pháp mà thông qua đó có thể ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, những việc làm sai trái của cơ quan, nhân viên nhà nước trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện đúng mục đích mong muốn và đạt được hiệu quả cao. Từ đây, chúng ta có thể hiểu “*Kiểm soát đối với hoạt động hành chính nhà nước*” thì nó là một hình thức kiểm soát quyền lực nhà nước, là loại hoạt động đặc biệt thuộc chức năng của nhà nước và xã hội nhằm bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả trong quản lý nhà nước với mục đích là để thiết lập trật tự trong quản lý, bảo vệ các quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích của nhà nước và xã hội.

Xét riêng ở góc độ quản lý nhà nước về môi trường, chúng ta có thể hiểu một cách khái quát: “Kiểm soát đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước về lĩnh vực môi trường là hoạt động kiểm soát bên trong và bên ngoài được thực hiện bởi các chủ thể khác nhau như tổ chức Đảng, các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và thiết chế truyền thông - báo chí nhằm đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả của trật tự quản lý nhà nước về môi trường”.

3.1.2 Nguyên tắc kiểm soát hoạt động hành chính Nhà nước

Một là, phải đảm bảo tuân thủ theo quy định của Hiến pháp và pháp luật; Hai là, phải đảm bảo nguyên tắc tập trung dân chủ; Ba là, phải thực hiện độc lập và khách quan.

3.1.3 Các hình thức kiểm soát hoạt động hành chính Nhà nước

Căn cứ vào chủ thể kiểm soát và đối tượng kiểm soát trong bộ máy hành chính nhà nước, chúng ta có thể chia hình thức kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước gồm có 02 loại: kiểm soát từ bên ngoài bộ máy hành chính nhà nước (kiểm soát bên ngoài) và kiểm soát từ trong nội bộ bộ máy hành chính (kiểm soát bên trong).

i. Kiểm soát bên ngoài do các chủ thể kiểm soát nằm ngoài bộ máy hành chính nhà nước tiến hành. Các hoạt động kiểm soát bên ngoài đối với hành chính nhà nước. Trong đó thực hiện các hoạt động giám sát như xem xét, theo dõi và đánh giá của các cơ quan như Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Đảng Cộng sản Việt Nam, các cơ quan tư pháp, hoạt động kiểm toán của cơ quan Kiểm toán Nhà nước, các tổ chức xã hội đối với hoạt động quản lý của cơ quan hành chính nhà nước và thực thi công vụ cán bộ, công chức hành chính nhà nước.

ii. Kiểm soát bên trong là hình thức kiểm soát do các chủ thể bên trong hệ thống hành chính nhà nước tiến hành. Hoạt động kiểm soát bên trong bao gồm hoạt động thanh tra, kiểm tra của cơ quan thanh tra nhà nước.

Thanh tra là hình thức hoạt động kiểm soát của tổ chức được cơ quan hành chính thiết lập để tự mình thường xuyên tiến hành kiểm soát việc thực hiện quyền lực Nhà nước. Các hoạt động của thanh tra nhà nước được quy định tại Luật Thanh tra năm 2022. Kiểm tra là hoạt động kiểm soát của cơ quan hay cá nhân cấp trên đối với cơ quan hay cá nhân cấp dưới (kiểm tra nội bộ) hoặc kiểm soát của cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực thực hiện đối với những cơ quan trung ương đối với cơ quan ở địa phương không thuộc địa giới hành chính trong việc chấp hành pháp luật và các quy tắc quản lý về ngành, lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc.

3.1.4 Sự cần thiết phải thực hiện kiểm soát quản lý hành chính Nhà nước trong lĩnh vực môi trường

Quản lý nhà nước về môi trường là hoạt động hành chính nhà nước của chủ thể quản lý, đó là hoạt động thực thi quyền hành pháp của nhà nước bằng quyền lực nhà nước. Bản chất của quyền lực dễ bị người khác lạm dụng do đó để tránh lạm quyền thì cần thiết phải kiểm soát hành chính đối với các chủ thể quản lý nhà nước về môi trường. Nền hành chính nhà nước có nhiệm vụ phục vụ nhân dân cung cấp các dịch vụ công nói chung trong đó có các dịch vụ công về môi trường phục vụ cho nhân dân. Do đó, để có một nền hành chính trách nhiệm hiệu quả, thì đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện đúng và đủ các quy định pháp luật và quy trình. Mặt khác, người dân sử dụng các dịch vụ công về môi trường cũng có quyền kiểm soát của đối với hoạt động hành chính của các cơ quan nhà nước, chủ thể đã cung cấp dịch vụ công này.

Hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường từ trung ương đến địa phương được tổ chức theo một hệ thống thứ bậc chặt chẽ được thực hiện bởi các đội ngũ cán bộ, công chức từ trung ương đến địa phương (Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Môi trường, Ủy ban nhân dân các cấp,...). Do đó để đảm bảo tính trật tự tính kỷ luật trong hoạt động hành chính nhà nước trong lĩnh vực môi trường, đảm bảo cho trật tự quản lý được thực hiện có hiệu lực và hiệu quả thì tất yếu phải có sự kiểm soát của cơ quan cấp trên đối với cấp dưới, của thủ trưởng đối với đội ngũ công chức thuộc cấp mình quản lý. Nguồn kinh phí cho hoạt động quản lý nhà nước về môi trường được phân bổ ngân sách nhà nước, các chủ thể hành chính nhà nước có quyền huy động việc khai thác sử dụng các nguồn lực quốc gia vì vậy để đảm bảo tính hợp lý, tính hiệu quả trong việc sử dụng các

nguồn lực đó cần có sự kiểm soát của các cơ quan tài chính quốc gia như hoạt động kiểm soát tài chính của Thanh tra Nhà nước, Thanh tra chuyên ngành (kiểm soát nội bộ) hay hoạt động kiểm soát của Kiểm toán Nhà nước (kiểm soát bên ngoài).

3.2 Chủ thể thực hiện kiểm soát hành chính từ bên ngoài đối với hoạt động quản lý Nhà nước về môi trường

3.2.1 Cơ quan quyền lực Nhà nước ở trung ương và địa phương

Quốc hội:

Thực hiện chức năng giám sát tối cao trong đó có hoạt động quyền hành pháp của các cơ quan hành chính nhà nước quản lý về lĩnh vực môi trường. Điều này được thực hiện theo các quy định trong Hiến pháp năm 2013, Điều 1 Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân: “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội”. Tất cả đều nhằm mục đích đảm bảo cho quy định của Hiến pháp và pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất. Quốc hội giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước nhằm bảo đảm cho các cơ quan này hoàn thành nhiệm vụ, quyền hạn đã được quy định, làm cho bộ máy nhà nước hoạt động nhịp nhàng, có hiệu lực và hiệu quả, chống những biểu hiện tiêu cực, tham nhũng, quan liêu.

Đối với các chính quyền địa phương có tổ chức Hội đồng nhân dân:

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là cơ quan hoạch định, quyết định chủ trương, chính sách

phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trên cơ sở cụ thể hóa chủ trương, chính sách của Trung ương cho phù hợp với tình hình thực tế của địa phương mình. Ngoài việc tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật thì đối với lĩnh vực kinh tế, tài nguyên, môi trường, Hội đồng nhân dân tỉnh có thẩm quyền: Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, trung hạn và hằng năm của tỉnh; quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn tỉnh trong phạm vi được phân quyền; quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; quyết định chủ trương đầu tư, chương trình dự án của tỉnh theo quy định của pháp luật; quyết định các nội dung liên quan đến phí, lệ phí theo quy định của pháp luật; các khoản đóng góp của Nhân dân; quyết định việc vay các nguồn vốn trong nước thông qua phát hành trái phiếu địa phương, trái phiếu đô thị, trái phiếu công trình và các hình thức huy động vốn khác theo quy định của pháp luật; quyết định chủ trương, biện pháp cụ thể để khuyến khích, huy động các thành phần kinh tế tham gia cung cấp các dịch vụ công trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật; quyết định các biện pháp khác để phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật; quyết định quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị trong phạm vi được phân quyền theo quy định của pháp luật; việc liên kết kinh tế vùng giữa các cấp chính quyền địa phương phù hợp với tình hình thực tế, đặc điểm của địa phương và bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân; thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh trước khi trình Chính phủ phê duyệt; quyết định biện pháp

quản lý, sử dụng đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác, bảo vệ môi trường trong phạm vi được phân quyền.

Còn đối với Hội đồng nhân dân các cấp huyện và cấp xã liên quan đến lĩnh vực môi trường thực hiện chức năng kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước về lĩnh vực môi trường thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), các văn bản hướng dẫn và văn bản Luật chuyên ngành có liên quan.

3.2.2 Cơ quan tư pháp (Tòa án nhân dân)

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 thì Tòa án thực hiện chức năng bảo vệ con người, quyền công dân trong lĩnh vực môi trường thông qua các hoạt động xét xử đã góp phần cùng với các cơ quan nhà nước khác thực hiện chức năng kiểm soát hoạt động quản lý Nhà nước trong lĩnh vực môi trường có liên quan trực tiếp đến các hành vi xâm phạm trật tự kinh tế về khai thác tài nguyên thiên nhiên, hành vi gây ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường nghiêm trọng, các hành vi xâm phạm đến các quan hệ xã hội liên quan đến việc bảo vệ môi trường tự nhiên thuận lợi, có chất lượng, đến việc sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên và việc bảo đảm an ninh sinh thái đối với dân cư... Qua đó, Tòa án thực hiện sứ mệnh của mình là bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; bảo vệ quyền được sống trong môi trường trong lành và nghĩa vụ bảo vệ môi trường được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013.

3.2.3 Kiểm toán nhà nước

Đối với hoạt động kiểm toán nhà nước về trong lĩnh vực môi trường theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước và quy định khác của pháp luật có liên quan. Trong những năm vừa qua, Kiểm toán nhà nước Việt Nam cũng đã từng bước thực hiện kiểm toán hoạt động trong đó có nhiều nội dung về kiểm toán môi trường. Theo quy định tại Điều 36 của Luật Kiểm toán nhà nước thì loại hình kiểm toán bao gồm: (i) Kiểm toán Báo cáo tài chính; (ii) Kiểm toán tuân thủ; (iii) Kiểm toán hoạt động. Kiểm toán môi trường nên được hiểu là nội dung kiểm toán, là việc kiểm toán các vấn đề, chính sách, chương trình và kinh phí liên quan đến môi trường của Chính phủ và kiểm toán viên có thể thực hiện kiểm toán môi trường dưới cả ba loại hình kiểm toán trên trong đó kiểm toán hoạt động về kiểm toán môi trường là trọng tâm. Kiểm toán tài chính các vấn đề về môi trường có thể tập trung vào một số nội dung như kiểm tra, đánh giá các số liệu tài chính và đưa ra ý kiến kiểm toán đối với báo cáo tài chính; các trách nhiệm tài chính của Chính phủ.

Kiểm toán tuân thủ các vấn đề về môi trường có thể tập trung vào tính tuân thủ, phù hợp các luật, các hiệp định và các chính sách về môi trường của các cấp chính quyền ở cấp độ quốc gia và quốc tế. Kiểm toán hoạt động về kiểm toán môi trường có thể gồm các nội dung đảm bảo các tiêu chí thực hiện phản ánh đúng hoạt động của đơn vị; đảm bảo việc quản lý môi trường được thực hiện trên phương diện hiệu quả, hiệu lực và kinh tế. Ở đây có thể kể đến một số nội dung, lĩnh vực như: (i) Quản lý năng lượng và tiết kiệm trong việc sử dụng; (ii) Quản lý tài nguyên khoáng sản và việc chấp hành các quy định; (iii) Quản lý và sử dụng đất, rừng, thủy hải sản; (iv) Quản lý nguồn nước và tính

kinh tế trong việc sử dụng; (v) Chất thải, quản lý chất thải và tiêu hủy chất thải; (vi) Giảm ô nhiễm tiếng ồn, hệ thống đánh giá và kiểm tra tiếng ồn; (vii) Ô nhiễm không khí và chất lượng không khí; (viii) Giao thông và phương tiện di chuyển; Đa dạng sinh học; (ix) Ứng phó với biến đổi khí hậu; (x) Xây dựng hệ thống quản lý môi trường, phát triển bền vững (Kiểm toán nhà nước 2022) [7].

3.2.4 Các tổ chức xã hội

Hiện nay do ảnh hưởng xu hướng hội nhập toàn diện về mọi mặt của các quốc gia trên thế giới trong đó có hội nhập về môi trường, các tổ chức xã hội đóng vai trò quan trọng trong các hoạt động về bảo vệ môi trường và phát triển môi trường bền vững. Các tổ chức xã hội không chỉ góp phần nâng cao nhận thức và thúc đẩy trách nhiệm bảo vệ môi trường cho cộng đồng, mà còn giám sát việc thực thi pháp luật về môi trường của các cơ quan quản lý nhà nước. Vì vậy, việc tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội trong giai đoạn hiện nay là yêu cầu cần thiết nhằm đảm bảo sự phát triển hài hòa giữa phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường theo xu hướng của thời đại.

Theo quy định Điều 158 của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã quy định trách nhiệm và quyền hạn của các tổ chức xã hội. Đặc biệt là các tổ chức xã hội tự quản, cộng đồng dân cư, các tổ chức này có trách nhiệm tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường; Tham gia các hoạt động bảo vệ môi trường; Có quyền được cung cấp và yêu cầu cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật; Tham vấn đối với dự án đầu tư có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; Tư vấn, phản biện về bảo vệ môi trường với cơ quan quản lý nhà nước và chủ dự án đầu tư, cơ sở có liên quan theo quy định của pháp luật;

Tham gia hoạt động kiểm tra về bảo vệ môi trường tại dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; Kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.

3.2.5 Các cơ quan truyền thông - báo chí

Các cơ quan báo chí là phương tiện truyền thông đại chúng để đăng tải các ý kiến, hay mở những diễn đàn trực tiếp góp phần thu thập ý kiến của người dân được công khai, minh bạch, phản ánh các vấn đề để người dân bày tỏ quan điểm, ý kiến của mình về vấn đề bảo vệ môi trường. Phản ánh những vấn đề thực tế, góc khuất của xã hội đối với những hành vi gây ô nhiễm môi trường, đại diện cho tiếng nói của người dân lên án những hành vi đó. Bên cạnh đó, các cơ quan này có nhiều đóng góp trong việc thu nhập và cung cấp những thông tin vi phạm, bổ sung chứng cứ, minh chứng cho các vi phạm của các cá nhân, tổ chức vi phạm các quy định pháp luật về môi trường trong hoạt động quản lý, khai thác, sử dụng các thành phần của môi trường. Từ đó, có những đóng góp rất tích cực, giúp các cơ quan nhà nước bổ sung vào hồ sơ xử lý vi phạm.

Bắt đầu từ Nghị quyết số 41/NQ-TW của ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị khóa IX về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã xác định, việc đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức và trách nhiệm bảo vệ môi trường là giải pháp hàng đầu đến nay Các hình thức tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật và các thông tin về môi trường cho cộng đồng đã được đa dạng hóa; đồng thời lên án nghiêm khắc đối với các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường... tăng cường giáo

dục đạo đức về bảo vệ môi trường cho mọi tầng lớp nhân dân. Thể hiện vai trò của mình, cơ quan báo chí đã nỗ lực thực hiện truyền tải những chính sách, thông điệp tốt đẹp để đóng góp vào công tác bảo vệ môi trường và sự phát triển bền vững của đất nước trong những năm qua. Thực tiễn những năm gần đây đã có hàng trăm sự kiện với hàng nghìn tin, bài được các cơ quan báo chí viết về: Chiến dịch Giờ Trái đất, Ngày Môi trường thế giới, Ngày Đại dương thế giới hay tuyên truyền về tác hại của rác thải nhựa, ô nhiễm từ chất bảo vệ thực vật...Hiện nay, có những dự án, đề án bảo vệ môi trường rất có ý nghĩa được tuyên truyền rộng rãi và nhận được sự hưởng ứng của trong cộng đồng như dự án Chùa xanh, dự án Trường xanh. Qua đó, từng bước làm thay đổi nhận thức của mỗi người dân, mỗi tổ chức trong công tác bảo vệ môi trường nói chung và nêu cao trách nhiệm của tổ chức mình nói riêng.

3.3 Chủ thể thực hiện kiểm soát hành chính bên trong đối với hoạt động quản lý Nhà nước về môi trường

3.3.1 Chính phủ, Bộ, ngành và địa phương thực hiện chức năng thanh tra nhà nước trong lĩnh vực môi trường.

Theo Điều 160 của Luật Bảo vệ môi trường trách nhiệm tổ chức và chỉ đạo thực hiện kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường quy định: Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường trên phạm vi cả nước; Bộ trưởng Bộ Quốc phòng tổ chức kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường đối với dự án đầu tư, cơ sở thuộc bí mật nhà nước về quốc phòng. Trong khi, Bộ trưởng Bộ Công an có trách nhiệm tổ chức kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường đối với dự án đầu tư, cơ sở thuộc bí mật nhà nước về an ninh; chỉ đạo lực lượng Cảnh sát phòng, chống tội phạm về

môi trường kiểm tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường.

Về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường trên địa bàn; chỉ đạo việc tham gia phối hợp kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường đối với các trường hợp do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức hoặc theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện tổ chức kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường trên địa bàn; chỉ đạo việc tham gia phối hợp kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường đối với các trường hợp do Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh tổ chức hoặc theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức kiểm tra về bảo vệ môi trường đối với hộ gia đình, cá nhân và đối tượng thuộc thẩm quyền tiếp nhận đăng ký môi trường trên địa bàn; chỉ đạo việc tham gia phối hợp kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường đối với các trường hợp do Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện tổ chức hoặc theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền.

3.3.2 Cơ quan Thanh tra.

Thẩm quyền, tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về lĩnh vực môi trường được thực hiện bởi các cơ quan Thanh tra nhà nước và Thanh tra chuyên ngành thực hiện thanh tra theo kế hoạch hoặc thanh tra đột xuất trong năm hành chính. Luật Bảo vệ môi trường cũng quy định, thẩm quyền, tổ chức và hoạt động thanh tra chuyên ngành về bảo vệ môi trường thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra và các quy định đặc thù trong lĩnh vực này. Theo đó, công tác thanh tra thường xuyên được tiến hành trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành. Riêng đối với công tác thanh tra đột xuất thì được tiến hành theo quy

định khi phát hiện cơ quan, tổ chức, cá nhân có dấu hiệu vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; theo yêu cầu của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng hoặc do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao. Việc thanh tra đột xuất không được công bố trước trong trường hợp cần thiết. Tuy nhiên, Luật cũng quy định, trừ trường hợp thanh tra đột xuất theo quy định, số lần thanh tra về bảo vệ môi trường không quá một lần trong một năm đối với một tổ chức, cá nhân.

Trong quá trình kiểm tra, thanh tra, cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường các cấp có trách nhiệm chuyển hồ sơ trường hợp có dấu hiệu tội phạm về môi trường cho cơ quan có thẩm quyền để điều tra, xử lý theo quy định của pháp luật; phối hợp với lực lượng Cảnh sát phòng, chống tội phạm về môi trường kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường đối với tổ chức, cá nhân khi có yêu cầu. Cũng theo Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020, hoạt động kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường là hoạt động kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với tổ chức, cá nhân, trừ trường hợp kiểm tra để giải quyết các thủ tục hành chính quy định tại luật này. Hoạt động kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường bảo đảm không chồng chéo, không làm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ bình thường của tổ chức, cá nhân; có sự phối hợp của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường lực lượng Cảnh sát phòng, chống tội phạm về môi trường và các cơ quan khác có liên quan.

3.4 Các giải pháp nâng cao chất lượng kiểm soát hoạt động quản lý hành chính Nhà nước về lĩnh vực môi trường

Các vấn đề và yêu cầu nêu trên đã đặt ra những thách thức không nhỏ trong công tác

quản lý nhà nước về lĩnh vực môi trường nói chung và công tác kiểm soát ô nhiễm môi trường nói riêng. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 có hiệu lực từ ngày 01/01/2022 với nhiều nội dung mới mang tính đột phá, liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều luật khác nhau; có những thay đổi căn bản so với các quy định trước đây. Trong bước đầu triển khai thi hành Luật và các văn bản quy định chi tiết thi hành vẫn còn một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu để thống nhất trong quá trình tổ chức thực hiện từ trung ương đến địa phương với mục đích nhằm để triển khai có hiệu quả, đồng bộ các quy định, chính sách của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường,... Hơn nữa, là nhằm để đảm bảo hoạt động kiểm soát (bên trong và bên ngoài) có hiệu quả đối với hoạt động quản lý nhà nước về môi trường. Từ đó, chúng tôi đề xuất một số giải pháp như sau:

Một là, Quốc hội thông qua chức năng giám sát đối với các hoạt động quản lý của cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực môi trường cần tăng cường rà soát tính hợp pháp và hợp lý của các văn bản pháp luật điều chỉnh trong lĩnh vực môi trường nhằm đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất trong việc áp dụng phù hợp trên thực tiễn.

Hai là, chính quyền địa phương trực tiếp kiểm soát nội bộ đối với các cơ quan hành pháp về quản lý nhà nước về môi trường ở địa phương; thực hiện có hiệu lực và hiệu quả quản trị tốt trong hoạt động quản lý nhà nước về môi trường ở địa phương. Thông tin môi trường phải được các quản lý nhà nước về môi trường phải được cung cấp kịp thời, chính xác, công khai, minh bạch và thông suốt từ trên xuống để người dân thực hiện tốt vai trò giám sát của mình.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm và kịp thời các hành vi không tuân

thủ cam kết bảo vệ môi trường của các tổ chức, doanh nghiệp vi phạm; thông tin kết quả giải quyết, của các cơ quan đối với các phản ánh của người dân liên quan đến bảo vệ môi trường. Tuyên truyền, phổ biến pháp luật về công tác bảo vệ môi trường, tài nguyên nước đến người dân, nâng cao nhận thức của người dân trong việc khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn tài nguyên nước. Khuyến khích sự tham gia của người dân, cộng đồng dân cư giám sát giảm thiểu ô nhiễm môi trường, nhận thức bảo vệ môi trường, hạn chế các yếu tố chủ quan của con người ảnh hưởng đến chất lượng môi trường xung quanh; thích ứng điều kiện sống thay đổi do các yếu tố biến đổi khí hậu tác động đến môi trường diễn ra ngày càng gay gắt.

Đẩy mạnh ứng dụng khoa học - kỹ thuật cao vào hoạt động bảo vệ môi trường như đầu tư xây dựng các dự án xử lý rác thải sinh hoạt đáp ứng chỉ tiêu công nghệ theo lộ trình đề ra. Bên cạnh đó, các cơ quan, đơn vị đầu tư trang, thiết bị làm việc ưu tiên mua các sản phẩm có dán nhãn sinh thái, tiết kiệm năng lượng, trang thiết bị năng lượng có hiệu suất cao.

Ba là, tạo điều kiện để các tổ chức xã hội và thiết chế truyền thông (trang thông tin điện tử, các cơ quan báo đài) tham gia vào kiểm soát bên ngoài hoạt động quản lý nhà nước theo quy định Luật Tố cáo, Luật Tiếp cận thông tin và Luật Báo chí hiện hành. Cụ thể như:

(i) Báo chí Việt Nam thực hiện chức năng là tham gia quản lý, giám sát, phản biện xã hội, là kênh thông tin chính thống góp phần phản ánh toàn diện và kịp thời thực trạng môi trường và các hoạt động quản lý môi trường, khơi dậy và định hướng xã hội về các vấn đề môi trường, phát hiện và phổ biến thông tin về các điển hình công tác thông tin về môi trường.

(ii) Tính đại chúng, tính công khai và minh bạch của báo chí làm tăng thêm sự quan tâm của công chúng đến vấn đề môi trường. Từ đó, dư luận xã hội được hình thành và thể hiện cụ thể trên các phương tiện truyền thông đại chúng. Để đạt được điều đó, trước hết là sự nhiệt huyết, quyết tâm không ngừng của các nhà báo, phóng viên.

(iii) Báo chí đã tạo dựng dư luận xã hội nhằm thay đổi nhận thức và hành động của công chúng với môi trường từ những điều mắt thấy tai nghe, các phóng viên đã đến tận nơi quan sát và thu thập thông tin, phản ánh đưa tin lên báo chí những điểm nóng về môi trường. Càng có nhiều người tham gia thì dư luận xã hội càng lớn. Việc thể hiện dư luận xã hội trên các phương tiện truyền thông đại chúng nói chung và thể hiện dư luận xã hội trong cuộc đấu tranh bảo vệ môi trường nói riêng đều dựa trên yêu cầu. Thông tin đưa ra công luận phải dẫn đến sự tranh luận của công chúng, nghĩa là các thông tin đó trở thành điểm khởi đầu cho dư luận xã hội và có tính chất phản ánh tính lợi ích của xã hội, tính cấp bách, tạo nên sự tranh luận.

(iv) Trên cơ sở nghiên cứu tập hợp, phân tích các ý kiến về một vấn đề môi trường, sau đó các tác phẩm báo chí ra đời dưới nhiều hình thức từ báo in, báo điện tử hoặc phát trên sóng phát thanh, truyền hình. Các chuyên mục này luôn thể hiện các vấn đề môi trường góc cạnh, chi tiết, sâu sắc, thẳng thắn với các nghiên cứu tập hợp, phân tích sắc bén. Đặc biệt, các phóng viên luôn đề cao sự tham gia của người dân, vừa góp phần tăng tính khách quan cho tác phẩm, vừa tạo điều kiện cho người dân được nói lên những tâm tư nguyện vọng của chính mình.

(v) Báo chí là diễn đàn trao đổi thông tin giữa Nhân dân và Nhà nước. Báo chí mở diễn đàn ở trên các phương tiện truyền thông đại

chúng để đăng tải các ý kiến, hay mở những diễn đàn trực tiếp góp phần thu thập ý kiến của người dân được công khai, minh bạch, phản ánh các vấn đề để người dân bày tỏ quan điểm, ý kiến của mình về vấn đề bảo vệ môi trường, ngoài ra cũng cung cấp những câu trả lời từ chức trách có thẩm quyền về giải đáp thắc mắc cho người dân. Ngoài ra, còn có các mục diễn đàn nhỏ để công chúng bày tỏ thái độ về vấn đề mà được đề cập đến; cùng một sự kiện, vấn đề nào đó để tham khảo các ý kiến của người dân; hoặc phỏng vấn lấy ý kiến nhanh của các chuyên gia.

(vi) Báo chí tích cực tuyên truyền chính sách liên quan đến môi trường (các quan điểm, chủ trương của Đảng và các quy định pháp luật về môi trường) góp phần tuyên truyền rộng rãi chính sách đã, đang và sắp được thi hành đến Nhân dân. Tránh những sai phạm, vi phạm pháp luật không đáng có liên quan đến môi trường. Đồng thời nâng cao nhận thức của người dân về chính sách môi trường từ đó thực thi nghiêm chỉnh và đúng quy định của pháp luật. Ngoài ra người dân là kênh thông tin phản ánh được thực tiễn khi đưa Luật hay nghị quyết, nghị định vào thực tế cuộc sống.

Từ đó, chúng ta thấy rằng việc truyền thông về môi trường góp phần thực hiện dân chủ cơ sở nhằm thực hiện mục tiêu cụ thể về bảo vệ môi trường.

4. KẾT LUẬN VÀ ĐỀ NGHỊ

Hiến pháp năm 2013 tại Điều 2 quy định: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” đã tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền kiểm soát hoạt động quản lý hành chính của các chủ thể có quyền kiểm soát đối với cơ quan nhà nước trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về môi

trường. Do đó, để triển khai thực hiện có hiệu quả và toàn diện từ các cấp quản lý cần phải có sự đồng bộ trong hoạt động kiểm soát quyền lực của các cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp; thực hiện kiểm soát bên trong và bên ngoài hệ thống của các cơ quan nhà nước. Theo chúng tôi, để xây dựng một nền

hành chính hiện đại, quản trị hiệu quả góp phần thực hiện mục tiêu phát triển môi trường bền vững cần tăng cường kiểm soát quyền lực quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, trong đó kiểm soát hoạt động quản lý nhà nước về lĩnh vực môi trường phải được thực hiện một cách sát sao hơn và toàn diện hơn./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Hiến pháp năm 2013.
- [2] Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.
- [3] Luật Thanh tra năm 2022.
- [4] Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2015.
- [5] Phạm Hồng Thái (2012). Kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, *Tap chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, Luật học, Số 28 (2012), tr.135-141.
- [6] Mockler, R.J. (2016). Bàn về khái niệm kiểm soát trong giáo trình Quản trị học tại Việt Nam. *Tap chí Khoa học*, Số 11 (1) 2016. Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh.
- [7] Trang thông tin điện tử Kiểm toán Nhà nước Việt Nam. *Kiểm toán nhà nước về môi trường*.
https://www.sav.gov.vn/SMPT_Publishing_UC/TinTuc/PrintTL.aspx?idb=2&ItemID=1606&l=/noidung/tintuc/Lists/NghiencuuTraodoi. Truy cập ngày 02/12/2023.