

Quản trị nhà nước tốt trong quản lý nhà nước về môi trường

TS. TRẦN THỊ BÌNH

Học viện Báo chí và Tuyên truyền

Email: tranbinh0607@gmail.com

ThS. BẾ VĂN NIỆM

Học viện Báo chí và Tuyên truyền

Email: niemnnpl@gmail.com

Nhận ngày 10 tháng 7 năm 2024; chấp nhận đăng tháng 11 năm 2024.

Tóm tắt: Quản trị nhà nước tốt là xu hướng quản lý nhà nước hiện đại, theo đó hướng đến xây dựng một nhà nước cởi mở, gần dân, nhà nước đề cao pháp chế, hiệu lực hiệu quả, công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình. Cùng với sự phát triển về kinh tế và xã hội thì nước ta cũng đang phải đối mặt với nhiều vấn đề về môi trường như: ô nhiễm, suy thoái môi trường, biến đổi khí hậu, nước biển dâng, xâm nhập mặn, đòi hỏi cần các giải pháp trong quản lý nhà nước về môi trường có hiệu quả và phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững. Bằng phương pháp phân tích tổng hợp các quy định trong thể chế, các thiết chế đảm bảo hiệu quả quản trị nhà nước về môi trường, bài viết hướng đến kiến nghị áp dụng các tiêu chí trong quản trị nhà nước tốt là một giải pháp đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững đi đôi với bảo vệ môi trường.

Từ khóa: quản trị nhà nước; quản lý nhà nước; môi trường.

Abstract: Good governance represents a modern approach to state management, aiming to build an open, citizen-centered government that emphasizes the rule of law, efficiency, transparency and accountability. Alongside economic and social development, Vietnam faces numerous environmental challenges, including pollution, environmental degradation, climate change, rising sea levels, and saltwater intrusion. Addressing these issues requires effective and sustainable solutions in state environmental management. By analyzing and synthesizing institutional regulations and mechanisms to ensure effective governance in environmental management, this article proposes the application of good governance principles as a viable solution to meet sustainable development goals while safeguarding the environment.

Keywords: state governance; state management; environment.

1. Khái quát về lý thuyết quản trị nhà nước tốt

Từ những năm 90 của thế kỷ trước khái niệm quản trị tốt đã được nhắc đến và trở thành xu hướng quản lý nhà nước ở nhiều quốc gia. Theo đó Ngân hàng thế giới (WB) cũng đưa ra khái niệm Quản trị nhà nước tốt: □ Là cách thức sử dụng sức mạnh quyền lực nhà nước để quản lý nguồn lực xã hội vì sự phát triển quốc gia □⁽¹⁾. Còn theo Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP) thì quản trị nhà nước tốt là: □ Việc thực thi các loại quyền lực như kinh tế, chính trị và hành chính để quản lý tốt mọi vấn đề của đất nước ở tất cả các cấp chính quyền □⁽²⁾. Bên cạnh đó, WB cũng nêu quan điểm về khái niệm quản trị nhà nước là: □ cách thức mà thông qua đó quyền lực

được thực thi trong việc quản lý một quốc gia, từ các nguồn lực chính trị, kinh tế và xã hội⁽³⁾. Quản trị tốt còn được hiểu là một tập hợp những tiêu chí về quản lý xã hội nhằm hướng đến mục tiêu thúc đẩy, bảo đảm sự phát triển hài hoà, bền vững của một quốc gia. Quản trị tốt không phải là một phương thức hay mô hình tổ chức, hoạt động của một nhà nước hay một hệ thống chính trị, mà là các nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế và vận hành bộ máy nhà nước hoặc hệ thống chính trị đó. Hiện nay, khi đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước của các quốc gia, WB nói chung xu hướng của các tổ chức đánh giá xếp hạng hiệu quả quản lý nhà nước đều đề cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và tăng cường các thiết chế xã

hội trong quản lý nhà nước hay có thể nói quản trị nhà nước tốt vừa là xu hướng, vừa là yêu cầu trong quản trị nhà nước hiện đại.

Các đặc trưng cơ bản, hay giá trị cốt lõi được nhiều tổ chức quốc tế như WB, UNDP, OECD công nhận quản trị nhà nước tốt đó là: Sự tham gia, định hướng đồng thuận, trách nhiệm giải trình, sự minh bạch, sự kịp thời, tính hiệu lực, tính hiệu quả, tính bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào và tuân thủ pháp quyền. Cụ thể như sau:

Sự tham gia của người dân được xem là một yếu tố cốt lõi của quản trị tốt. Quản trị tốt đòi hỏi phải có sự tham gia của người dân một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các cơ quan đại diện hoặc các thiết chế trung gian hợp pháp. Một điều quan trọng cần lưu ý là việc có thiết chế dân chủ đại diện không có nghĩa là những vấn đề của các nhóm dễ bị tổn thương nhất trong xã hội luôn có thể được quan tâm xem xét trong quá trình ra quyết định. Chính vì vậy, cần có các hình thức dân chủ trực tiếp để bù đắp. Để đảm bảo yêu cầu này, các nhà nước cần thông báo và tổ chức cho người dân tham gia vào quản lý xã hội. Điều này đòi hỏi các nhà nước phải bảo đảm các quyền tự do hiệp hội và biểu đạt, cũng như sự tồn tại và vận hành của xã hội công dân có tổ chức.

Pháp quyền, quản trị tốt đòi hỏi phải có khuôn khổ pháp luật công bằng và pháp luật phải được thực thi một cách không thiên vị. Bên cạnh đó, quản trị tốt đòi hỏi các quyền con người, đặc biệt là quyền của các nhóm thiểu số, phải được bảo vệ một cách đầy đủ. Việc thực thi pháp luật một cách không thiên vị lại đặt ra yêu cầu bảo đảm một nền tư pháp độc lập và một lực lượng thực thi pháp luật liêm chính, vô tư.

Minh bạch có nghĩa là khi đưa ra các quyết định và việc thực hiện các quyết định nhà nước phải tuân thủ các luật lệ và quy tắc. Nó cũng có nghĩa là thông tin về quá trình ban hành và thi hành các quyết định đó phải công khai cho mọi người, đặc biệt là những người chịu ảnh hưởng bởi các quyết định đó. Không chỉ vậy, minh bạch còn đòi hỏi những thông tin đã nêu phải được công khai một cách đầy đủ, dưới những dạng thức dễ hiểu, trên các phương tiện truyền thông, để mọi người đều có thể trực tiếp tiếp cận.

Sự kịp thời, quản trị tốt đòi hỏi các thiết chế và tiến trình phải phục vụ tất cả các chủ thể có liên quan

trong một khung thời gian có thể chấp nhận được.

Định hướng đồng thuận, bất kỳ xã hội nào cũng có những nhóm xã hội khác nhau với nhiều quan điểm khác nhau về mỗi vấn đề. Quản trị tốt đòi hỏi các nhà nước phải dung hòa các lợi ích khác biệt trong xã hội để đạt được sự đồng thuận rộng rãi về một lợi ích tốt nhất cho toàn thể cộng đồng và cách thức để đạt được mục tiêu đó. Nó cũng đòi hỏi các nhà nước phải vạch ra một chiến lược hay viễn cảnh rộng và dài hạn về những gì cần thiết cho sự phát triển ổn định về con người và cách thức đạt được những mục tiêu của sự phát triển đó. Điều này chỉ có thể đạt được khi có sự hiểu biết đầy đủ về bối cảnh lịch sử, văn hoá, xã hội của một cộng đồng hay quốc gia.

Bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào, sự thịnh vượng của một xã hội phụ thuộc vào việc bảo đảm tất cả các thành viên của nó có cảm nhận rằng họ là một thành tố trong đó chứ không bị gạt ra bên lề. Điều này đòi hỏi tất cả các nhóm xã hội, đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương, đều có cơ hội được duy trì và nâng cao sự thịnh vượng của họ.

Hiệu lực và hiệu quả, quản trị tốt có nghĩa là các tiến trình và thể chế đem lại những kết quả đáp ứng các nhu cầu của xã hội trong khi chỉ tiêu tốn các nguồn lực ở mức tối thiểu. Khái niệm hiệu quả trong quản trị tốt còn bao hàm việc sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên một cách bền vững và bảo vệ môi trường.

Trách nhiệm giải trình, đây là một yêu cầu cốt yếu của quản trị tốt. Không chỉ các cơ quan nhà nước mà các tổ chức xã hội công dân và khối tư nhân cũng phải có trách nhiệm giải trình trước công chúng và trước các đối tác. Phạm vi chủ thể và đối tượng hưởng tới của trách nhiệm giải trình khác nhau giữa các quốc gia, phụ thuộc vào việc các quyết định và hành động được tiến hành hay áp dụng ở trong hay ở ngoài cơ quan, tổ chức đó. Tuy nhiên, xét chung thì một tổ chức hoặc cơ quan nhà nước sẽ phải chịu trách nhiệm giải trình trước những chủ thể mà bị ảnh hưởng bởi các quyết định hay hành động của mình. Trách nhiệm giải trình có mối quan hệ khăng khít với pháp quyền và sự minh bạch. Không thể có trách nhiệm giải trình nếu không tôn trọng và thực hiện các nguyên tắc pháp quyền và sự minh bạch.

Có thể thấy những tiêu chí kể trên vừa là mục tiêu

hướng đến của các nhà nước vừa là sự mong mỏi của các thành viên trong xã hội cũng như là xu hướng chung trong quản lý nhà nước đảm bảo mục tiêu phát triển bền vững.

2. Áp dụng các tiêu chí quản trị nhà nước tốt trong quản lý nhà nước về môi trường ở Việt Nam

Đảng và Nhà nước ta luôn nhận thức được vai trò của môi trường đối với sự phát triển của kinh tế - xã hội và luôn đề cao trách nhiệm của người dân trong việc tham gia quản lý các vấn đề về môi trường. Cụ thể, Đảng đã nhiều lần ban hành các văn bản chỉ đạo có liên quan đến môi trường như Nghị quyết số 41-NQ/TW, ngày 15/11/2004, Nghị quyết của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã xác định trách nhiệm của mỗi tổ chức, cá nhân đối với công tác bảo vệ môi trường; Nghị quyết số 24-NQ/TW, ngày 03/6/2013, Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Hội nghị lần thứ 7 khóa XI) về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; Kết luận số 56-KL/TW, ngày 23/8/2019 về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 khóa XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; Đại hội toàn quốc lần thứ XIII, Đảng ta đã tiếp tục khẳng định quan điểm *“Lấy bảo vệ môi trường sống và sức khỏe của nhân dân là mục tiêu hàng đầu”*.^{□ □} Cụ thể hóa các chính sách đó, ngày 17/11/2020 Quốc hội đã thông qua Luật Bảo vệ môi trường (thay thế Luật Bảo vệ môi trường 2014 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2022), với các quy định xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong các khâu bảo vệ môi trường. Chính phủ đã ban hành các văn bản chi tiết, tổ chức thực hiện các hoạt động quản lý về môi trường như: Nghị định số 54/2021/NĐ-CP, ngày 21/5/2021 quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường; Nghị định số 55/2021/NĐ-CP, ngày 24/5/2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 155/2016/NĐ-CP, ngày 18/11/2016 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; Nghị định số 08/2022/NĐ-CP, ngày 10/01/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Trước đó, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 491/QĐ-TTg, ngày

07/5/2018 để phê duyệt điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050. Tất cả những văn bản chỉ đạo của Đảng, các quy định pháp luật của Nhà nước đều hướng đến mục tiêu phát triển bền vững và bảo vệ môi trường, và để đạt được mục tiêu này cần đưa các tiêu chí đánh giá quản trị nhà nước tốt vào quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về môi trường nói riêng.

Thực tế, việc cụ thể hóa các tiêu chí để quản trị nhà nước tốt khi quản lý nhà nước về môi trường cũng được quan tâm ghi nhận vào các quy định và đảm bảo thực hiện. Nhiều tiêu chí đã được cụ thể hóa trong pháp luật về Bảo vệ môi trường và được đảm bảo thực hiện trong thực tế.

2.1. Thể chế và mở rộng hoạt động tham gia quản lý về môi trường của người dân

Sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước về môi trường được thể chế đầy đủ qua nhiều quy định trong hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường. Trước hết tại Điều 43 Hiến pháp Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 đã quy định: *“Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường”*.[□] Tạo cơ sở để người dân vừa trở thành đối tượng được đảm bảo các quyền về môi trường, vừa có quyền, trách nhiệm tham gia quản lý nhà nước, bảo vệ môi trường. Đề cụ thể hóa Điều 43 Hiến pháp, Luật Bảo vệ môi trường cũng quy định: *“Bảo vệ môi trường là quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của mọi cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân; Cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân được hưởng lợi từ môi trường có nghĩa vụ đóng góp tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường; gây ô nhiễm, sự cố và suy thoái môi trường phải chi trả, bồi thường thiệt hại, khắc phục, xử lý và chịu trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật”*^[4]; Trong chính sách bảo vệ môi trường cũng quy định: *“Nhà nước có chính sách để tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân tham gia thực hiện, kiểm tra, giám sát hoạt động bảo vệ môi trường. Bảo đảm quyền lợi của tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân đóng góp cho hoạt động bảo vệ môi trường. Tôn vinh, khen thưởng cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá*

nhân có đóng góp tích cực trong hoạt động bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật□

Hoạt động quản lý nhà nước về môi trường có sự tham gia của người dân cũng rất đa dạng với những hình thức trực tiếp được ghi nhận trong Luật như: Tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân tham gia quản lý, bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên⁽⁵⁾; vai trò trong tham vấn đánh giá tác động về môi trường⁽⁶⁾ đối với dự án đầu tư, theo đó kết quả tham vấn là thông tin để chủ dự án đầu tư nghiên cứu đưa ra giải pháp giảm thiểu tác động của dự án đầu tư đối với môi trường và hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động môi trường nếu ý kiến, kiến nghị trong tham vấn từ người dân không được tiếp thu, chủ dự án đầu tư phải giải trình đầy đủ, rõ ràng và chịu trách nhiệm. Bên cạnh đó người dân thông qua công đồng dân cư⁽⁷⁾ hoặc với vai trò thành viên của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội □ nghề nghiệp⁽⁸⁾ tham gia quản lý nhà nước về môi trường bằng các hoạt động tuyên truyền quy định pháp luật về môi trường, phản biện xã hội, tham vấn môi trường, khiếu nại, tố cáo các vi phạm pháp luật về môi trường⁽⁹⁾,□

Với vai trò là tổ chức, cá nhân quản lý công viên, khu vui chơi, giải trí, khu kinh doanh, dịch vụ tập trung, chợ, nhà ga, bến xe, bến tàu, bến cảng, bến phà và khu vực công cộng, người dân cũng có trách nhiệm liên quan đến quản lý về môi trường như⁽¹⁰⁾: □Ban hành, niêm yết công khai và tổ chức thực hiện quy định, quy chế về giữ gìn vệ sinh, bảo vệ môi trường nơi công cộng thuộc phạm vi quản lý; Phát hiện kịp thời vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của tổ chức, cá nhân và kiến nghị xử lý theo quy định của pháp luật□ Nhà nước cũng có sự khuyến khích tạo điều kiện cho người dân tham gia quản lý môi trường thông qua nhiều quy định khuyến khích: Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thực hiện việc chuyển đổi công nghệ bảo vệ tầng ôzôn được hưởng ưu đãi, hỗ trợ⁽¹¹⁾; Khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia quan trắc môi trường và công bố thông tin về chất lượng môi trường cho cộng đồng theo quy định của pháp luật⁽¹²⁾; Khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia cung cấp dịch vụ môi trường⁽¹³⁾; Các chủ dự án cũng có trách nhiệm hợp tác với cơ quan nhà nước, tham gia quản lý nhà nước về môi trường,□⁽¹⁴⁾. Nhìn

chung các quy định quản lý nhà nước về môi trường đều phản ánh xu hướng mở rộng sự tham gia của các chủ thể phi nhà nước vào hoạt động quản lý trong lĩnh vực này, tuy nhiên dễ nhận thấy các quy định còn mang tính hình thức, vẫn nặng tư duy quản lý.

Về thực hiện, dịch vụ môi trường là lĩnh vực có nhiều cơ hội thu hút sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong cộng đồng. Thu gom, vận chuyển và chôn lấp rác sinh hoạt ở khắp các địa phương trên cả nước là những mô hình hiệu quả và đang được nhân rộng; Thu gom, kinh doanh và tái chế phế liệu trở thành một lĩnh vực kinh tế mới và là thế mạnh ở nhiều địa phương như Bắc Ninh, Hưng Yên, Vĩnh Phúc, □ nơi hình thành nhiều làng nghề chuyên về *kinh tế phế thải*. Các hoạt động □Mùa hè xanh□ □Tình nguyện xanh□ □Trường học xanh□ với các nội dung bảo vệ môi trường ngày càng thu hút đông đảo thanh thiếu niên tham gia cho thấy ý thức của người dân đặc biệt là giới trẻ trong bảo vệ và quản lý nhà nước về môi trường. Các mô hình trang trại sinh thái, bảo tồn thiên nhiên, dây chuyền sản xuất sạch, tuần hoàn, □ đang cho thấy sự tích cực của người dân trong bảo vệ môi trường, nhiều vụ việc xâm hại môi trường được xử lý sau thông báo từ phía người dân⁽¹⁵⁾... Có thể thấy từ các quy định của Nhà nước và thực hiện pháp luật đều ghi nhận kết quả tích cực của tiêu chí mở rộng sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước về môi trường.

2.2. Các tiêu chí khác của quản trị tốt trong quản lý nhà nước về môi trường

Tiêu chí về pháp quyền, quản trị tốt đòi hỏi phải có khuôn khổ pháp luật công bằng hướng đến mở rộng và bảo vệ quyền con người đồng thời phải kiểm soát tốt quyền lực nhà nước. Các quy định về quản lý nhà nước về môi trường hiện hành về mặt lý thuyết đã có ghi nhận việc đảm bảo hài hòa mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và trách nhiệm bảo vệ môi trường, đảm bảo sự khách quan, công bằng trong các quy định. Về nguyên tắc trong bảo vệ môi trường hiện quy định: □Bảo vệ môi trường là điều kiện, nền tảng, yếu tố trung tâm, tiên quyết cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Hoạt động bảo vệ môi trường phải gắn kết với phát triển kinh tế, quản lý tài nguyên và được xem xét, đánh giá trong quá trình thực hiện các hoạt động phát triển; Bảo vệ môi trường gắn kết

hài hòa với an sinh xã hội, quyền trẻ em, bình đẳng giới, bảo đảm quyền mọi người được sống trong môi trường trong lành (16). Bên cạnh đó, thể chế hóa các quy định pháp luật xác định rõ địa vị pháp lý của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan này, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật phát sinh trong bảo vệ môi trường, đảm bảo việc tiếp cận và được đối xử bình đẳng trước pháp luật, đồng thời nghiêm trị các hành vi xâm hại. Hiện các quy định về xử lý vi phạm về môi trường không chỉ được quy định trong các Nghị định xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến môi trường mà đã có các quy định trong Bộ luật Hình sự ghi nhận các hành vi tội phạm trong môi trường (17) của các cá nhân, tổ chức góp phần đảm bảo duy trì trật tự pháp chế trong quản lý nhà nước về môi trường.

Tiêu chí về sự minh bạch, do tác động của các vấn đề môi trường đến đời sống của người dân nên đòi hỏi các thủ tục hành chính liên quan đến môi trường, cũng như các số liệu báo cáo về môi trường, việc xử lý vi phạm về môi trường phải được công khai cho người dân, đảm bảo nguyên tắc: *Hoạt động bảo vệ môi trường phải được tiến hành thường xuyên, công khai, minh bạch* (18). Hiện nay các quy định về thủ tục hành chính liên quan đến môi trường đều được quy định theo hướng công khai, dễ tiếp cận, kết quả và lý do đều được phản ánh công khai đến người dân như các thủ tục về: Đánh giá tác động về môi trường (19); Giấy phép môi trường (20); □ đều hướng đến sự công khai và dễ tiếp cận, giúp người dân và các chủ thể liên quan tìm hiểu được các thông tin về môi trường như: Hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về môi trường (21) hoặc dịch vụ công trực tuyến về môi trường (22), □ và có điều kiện phản ánh kịp thời những vấn đề phát sinh. Bên cạnh đó, luật hiện hành cũng ghi nhận các quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường, tiêu chuẩn môi trường (23) để áp dụng thống nhất đảm bảo minh bạch trong quản lý và bảo vệ môi trường. Các số liệu báo cáo về môi trường (24) được cập nhật thường xuyên và theo yêu cầu quản lý của nhà nước.

Tiêu chí về sự đồng thuận, về cơ bản đồng thuận được hiểu là cùng đồng tình, bằng lòng với ý kiến, sự việc được nêu. Mục tiêu chung của cả nhà nước và người dân đều hướng đến cuộc sống được đảm

bảo của người dân, cụ thể trong lĩnh vực môi trường, là quyền được sống trong môi trường đảm bảo sức khỏe. Do đó, sự đồng thuận của Nhà nước và người dân đều phải thể hiện ở mục tiêu này. Nhà nước vì nhu cầu phát triển kinh tế, cấp phép, thực hiện các dự án nhưng phải tính đến bảo vệ môi trường, yêu cầu cam kết môi trường từ nhà đầu tư, tôn trọng lấy ý kiến của người dân về đánh giá tác động môi trường. Với người dân dù là vai trò nhà đầu tư, hay vai trò đối tượng thụ hưởng cần đề cao trách nhiệm về bảo vệ môi trường trong việc thực hiện cam kết đầu tư, tham gia tham vấn đánh giá tác động, giám sát các vấn đề về môi trường. Ngoài ra còn thể hiện sự đồng thuận trong quyết định thẩm tra các nội dung của đánh giá tác động, trong phê duyệt quy hoạch, chính sách về môi trường.

Tiêu chí về trách nhiệm giải trình, bao gồm toàn bộ các vấn đề liên quan đến trách nhiệm của bộ máy nhà nước nói chung, của những người nắm giữ và thực hiện quyền lực công nói riêng, thể hiện theo hai hướng: trách nhiệm của cấp dưới đối với cấp trên (trách nhiệm trong nội bộ) và trách nhiệm của bộ máy công quyền với xã hội (trách nhiệm ra bên ngoài, hay trách nhiệm hướng xuống dưới). Hiện trách nhiệm giải trình vẫn đang nằm trong các văn bản chung như Hiến pháp, các luật tổ chức Quốc hội, Chính phủ và luật Tổ chức chính quyền địa phương, còn trong Luật Bảo vệ môi trường không có quy định rõ ràng. Chỉ có một số quy định về trách nhiệm cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường của các cơ quan nhà nước.

Các tiêu chí khác cơ bản cũng đã được ghi nhận và thực hiện trong bảo vệ môi trường cho thấy việc áp dụng các tiêu chí trong quản trị nhà nước tốt vào quản lý nhà nước về môi trường đã và đang được thực hiện và phát huy hiệu quả trong đảm bảo trật tự quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Việc áp dụng lý thuyết quản trị tốt vào quản lý nhà nước là khả thi và đúng đắn tuy nhiên cũng cần tính đến việc thể chế sao cho phù hợp với tình hình Việt Nam.

3. Một số kiến nghị thực thi các tiêu chí quản trị nhà nước tốt trong quản lý nhà nước về môi trường

Để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về môi trường, đáp ứng mục tiêu phát triển bền vững, đó là đảm bảo phát triển kinh tế - xã hội đi đôi với bảo vệ

môi trường, thì việc đẩy mạnh áp dụng các tiêu chí trong quản trị nhà nước về môi trường là cần thiết và phù hợp. Tuy nhiên, như trên đã phân tích việc ghi nhận và áp dụng này phần nhiều vẫn mang tính hình thức, nhiều tiêu chí chưa đáp ứng được đòi hỏi từ thực tế làm giảm hiệu quả quản lý nhà nước. Do đó cần có những giải pháp phù hợp đưa các tiêu chí này vào áp dụng hiệu quả trong quản lý nhà nước về môi trường hiện nay ở Việt Nam.

Một là, tiếp tục tăng cường sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước về môi trường. Người dân vừa là chủ thể tham gia quản lý vừa là đối tượng quản lý về môi trường, cần nâng cao vai trò tham gia vào quản lý nhà nước về môi trường của người dân. Đẩy mạnh thực thi vai trò của người dân trong quản lý môi trường trong các nội dung cụ thể như: tham vấn đánh giá tác động môi trường của các dự án đầu tư, giám sát thực hiện pháp luật về quản lý môi trường, kịp thời phát hiện và thực hiện các hoạt động tố cáo khi có vi phạm môi trường xảy ra, tích cực góp ý kiến vào chính sách về môi trường, hướng dẫn tuyên truyền quy định pháp luật về môi trường đều là những hoạt động thể hiện sự tham gia trực tiếp. Ngoài ra sự tham gia gián tiếp của người dân sẽ thông qua cơ quan đại diện như Quốc hội, Hội đồng nhân dân, hoặc đại diện các tổ chức chính trị - xã hội là Mặt trận Tổ quốc, người dân tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội và quản lý, bảo vệ môi trường. Đối với vấn đề về bảo vệ môi trường, do tầm quan trọng của vấn đề này với sự phát triển bền vững, sự liên quan đến các nội dung quản lý khác như đầu tư, văn hóa, do đó việc quản lý nhà nước chỉ thực sự mang lại hiệu quả khi có sự phối hợp đồng bộ từ phía chính quyền đến người dân, từ bộ chủ quản đến các bộ liên quan và địa phương, khi tất cả cùng hướng đến mục tiêu chung là phát triển bền vững và bảo vệ môi trường. Do đó sự tham gia của người dân vào quản lý lĩnh vực này càng cần thiết và quan trọng. Việc hình thành và phát triển các mô hình kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế giúp khôi phục tổn thương môi trường, kinh tế xử lý các vấn đề môi trường, hay các phong trào hướng đến môi trường cần phải được thể chế, được nhân rộng, được tạo điều kiện bằng các quy định pháp luật, sự hỗ trợ từ các chính sách thực tế của Nhà nước. Để bảo vệ môi trường thành thói

quen, thành cơ hội cho đầu tư phát triển kinh tế. Bên cạnh đó cũng học tập cách Nhà nước hỗ trợ để người dân tham gia ở các nước khác biến công nghiệp tái chế và xử lý các vấn đề môi trường đem lại nguồn lợi cho cả người dân và Nhà nước.

Hai là, tăng cường tính công khai, minh bạch trong quản lý nhà nước về du lịch. Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đánh giá cao về có vai trò của cán bộ và công tác cán bộ: "Cán bộ là cái gốc của mọi công việc", "muôn việc thành công hoặc thất bại, đều do cán bộ tốt hoặc kém"⁽²⁵⁾. Trong tình hình hiện nay càng đòi hỏi phải có nguồn nhân lực làm công tác quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về môi trường nói riêng đáp ứng được yêu cầu: "Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực đáp ứng yêu cầu của tình hình mới"⁽²⁶⁾. Hiểu rõ môi trường khi bị xâm hại rất khó để khôi phục và cần thời gian dài để khắc phục hậu quả. Nhận thức rõ mâu thuẫn giữa lợi ích cá nhân được phát triển kinh tế và những vấn đề phát sinh tác động đến môi trường, bên cạnh các quy định chặt chẽ của pháp luật còn cần ý thức trách nhiệm và chuyên môn vững vàng của đội ngũ quản lý nhà nước trong việc thực hiện hoạt động quản lý. Các hoạt động từ ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến môi trường, xây dựng hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật liên quan môi trường đến các hoạt động thẩm định, thẩm tra, cấp phép, phát hiện xử lý vi phạm về môi trường. Tất cả đều đòi hỏi nhân sự tham gia quản lý nhà nước về môi trường cần phải chuyên nghiệp, có trình độ, ứng dụng tốt công nghệ để vừa nâng cao hiệu quả quản lý, vừa thống nhất với quy chuẩn quốc tế đảm bảo các cam kết quốc tế về bảo vệ môi trường chống biến đổi khí hậu. Bên cạnh kiến thức, kỹ năng còn cần có những quy định về đạo đức công vụ, nâng cao ý thức về công khai, minh bạch, liêm chính trong hoạt động quản lý. Hiện nay, trong Luật Bảo vệ môi trường các quy định về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước đối với các vấn đề về môi trường chưa được ghi nhận cụ thể, cách quy định mới đang chỉ dừng ở cung cấp các thông tin về môi trường mà không có trách nhiệm giải trình việc đưa ra quy định, quy hoạch, chính sách, thông qua các dự án có liên quan đến môi trường. Do đó cần có quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình

để giúp giải quyết sớm những bất đồng trong quản lý nhà nước về môi trường, ngăn chặn vi phạm trong lĩnh vực này từ sớm, từ xa. Việc ghi nhận và quy định cụ thể trách nhiệm giải trình cũng hỗ trợ cho tiêu chí đồng thuận, giải trình giúp các bên hiểu rõ vấn đề trong quản lý môi trường, từ đó mới có sự đồng thuận trong việc thực hiện các nội dung, nhiệm vụ trong quản lý. Bên cạnh đó, việc đưa ra các tiêu chí đánh giá về đạo đức công vụ vừa giúp ngăn ngừa tha hóa trong bộ máy công vụ, kiểm soát nguy cơ tham nhũng, lạm quyền trong hoạt động quản lý nhà nước. Công khai, minh bạch dễ tiếp cận trong hoạt động quản lý nhà nước vừa giúp giảm nguy cơ tham nhũng, vừa đảm bảo quyền lợi của các chủ thể có liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước về môi trường từ đó tạo động lực cho người dân chủ động tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Ba là, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường pháp chế trong hoạt động quản lý nhà nước về môi trường, theo đó chủ yếu tạo nguyên tắc, khung khổ pháp lý (định hướng, hình thành các mục tiêu của quản lý, các biện pháp quản lý, biện pháp tổ chức thực hiện, chủ thể thực hiện, các biện pháp bảo đảm và bảo vệ, giải quyết các tranh chấp liên quan đến môi trường). Cụ thể, tiếp tục hoàn thiện các quy định kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về môi trường theo hướng vừa tinh gọn vừa mang tính chuyên môn. Thực tế ở Việt Nam việc quản lý nhà nước về môi trường có liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực trong đó quản lý chuyên ngành vẫn là Bộ Tài nguyên và môi trường, nhưng bên cạnh đó vẫn ít nhiều liên quan đến các Bộ khác như Bộ Xây dựng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch,... Vấn đề về môi trường cũng không chỉ nằm trong một văn bản mà quy định điều chỉnh tản mạn trong nhiều văn bản gây khó khăn trong công tác áp dụng pháp luật. Hoạt động đánh giá chính sách môi trường còn hạn chế khiến những điều chỉnh chưa đáp ứng được thực tế thậm chí còn gây cản trở việc thực hiện quyền, lợi ích, ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà nước về vấn đề này. Quy định pháp luật chủ yếu ghi nhận trách nhiệm của các bên liên quan, các quy định về đồng thuận còn rất mờ nhạt nên khó đảm bảo hài hòa được lợi ích của các bên liên quan. Do đó cần có những điều chỉnh phù hợp đúng với ý nghĩa của

môi trường trong phát triển bền vững. Mặt khác để đảm bảo pháp chế, cần có các chế tài nghiêm khắc, khả thi để có thể áp dụng xử lý đối với các hành vi xâm hại môi trường, các hành vi thiếu trách nhiệm trong quản lý môi trường.

Các tiêu chí để Quản trị nhà nước tốt đang được nhiều nhà nước áp dụng trong đó có Việt Nam. Những tiêu chí quản lý này vừa giúp đảm bảo hài hòa lợi ích của nhà nước, cộng đồng, cá nhân, tổ chức trong trật tự nhà nước vừa giúp kiểm soát quyền lực nhà nước, ngăn ngừa tham nhũng và giúp các quy định, chính sách phù hợp với cuộc sống. Việc áp dụng lý thuyết này trong quản lý nhà nước về môi trường giúp đề xuất các giải pháp vừa đảm bảo trật tự quản lý nhà nước, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể, đồng thời hướng đến mục tiêu vừa phát triển kinh tế, vừa bảo vệ môi trường./

(1) World Bank, "Governance - The World Bank's experience" 1996.

(2) UNDP, Governance for sustainable human development - A UNDP policy document, 1997.

(3) World Bank, Governance (Canada), 2002, <http://www.ioig.ca/>.

(4) Khoản 1, khoản 6 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

(5) Điều 21 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

(6) Điều 33 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

(7) Điều 159 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(8) Điều 157, 158 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(9) Điều 163 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(10) Khoản 2 Điều 59 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(11) Khoản 7 Điều 92 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(12) Khoản 3 Điều 106 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(13) Khoản 3 Điều 144 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(14) Khoản 3, điểm d khoản 4 Điều 124 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(15) Nguyễn Hữu Hòa (2018), *Thực trạng và giải pháp phòng ngừa các tội phạm về môi trường ở Việt Nam hiện nay*. <https://www.tapchitoaan.vn>.

(16) Khoản 2, 3 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(17) Điều 235 đến Điều 246 Bộ luật Hình sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017.

(18) Khoản 4 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(19) Xem mục 3, chương VI Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(20) Xem mục 4, chương VI Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(21) Điều 113 đến Điều 115 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(22) Điều 116 Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(23) Chương VIII Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(24) Xem mục 3 Chương IX Luật Bảo vệ môi trường 2020.

(25) Hồ Chí Minh (2011), *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 309, 313.

(26) Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI.