

# PHƯƠNG PHÁP LUẬN NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG LUẬT THỦY LỢI

**Lưu Phú Hào**

*Chuyên gia Quy hoạch Thủy lợi, thành viên Tổ tư vấn Luật Thủy lợi*

**Đặt vấn đề:** Việc xây dựng Luật Thủy lợi do Tổng cục Thủy lợi thực hiện đến nay đã trải qua hơn 3 năm. Theo luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, hiện nay việc soạn thảo đang ở giai đoạn cuối của dự thảo 1. Với thời gian và kết quả đạt được, có thể rút ra một số bài học thực tế trong quá trình xây dựng luật, giúp cho việc đánh giá kết quả tại thời điểm này được đáng, chuẩn bị tốt hơn cho các bước tiếp theo trình quốc hội thông qua.

Là một bộ Luật chuyên ngành, việc xây dựng phương pháp luận nghiên cứu để xây dựng Luật Thủy lợi là vấn đề quan trọng hàng đầu trong quá trình thiết kế luật. Một mặt Luật Thủy lợi phải bảo đảm sự thống nhất với luật gốc là Luật tài nguyên nước (2012) trong những vấn đề liên quan, mặt khác tránh sự trùng lặp với hai Luật chuyên ngành hiện hành là Luật Đê điều (2006) và Luật Phòng chống thiên tai (2013). Hơn thế nữa, Luật Thủy lợi cần phải đạt được yêu cầu cao hơn về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng so với Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi có từ 2001.

## I. Định hướng xây dựng Luật Thủy lợi

### 1. Cơ sở pháp lý xây dựng Luật Thủy lợi

Dựa vào 3 văn bản pháp lý chủ yếu:

a) Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi (2001), nêu rõ phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng là các công trình thủy lợi thuộc diện đã xây dựng và đưa vào khai thác trong khuôn khổ các hoạt động khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi.

b) Nghị định số 199/2013/NĐ-CP ngày 26/11/2013 của chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, trong đó quy định cụ thể 9 nhiệm vụ chuyên ngành thủy lợi.

c) Luật Tài nguyên nước số 17/2012/QH13 do Quốc hội Khoá XIII thông qua tại Kỳ họp thứ 3 ngày 21-60/2012.

## 2. Yêu cầu đối với Luật Thủy lợi

a) Những nhiệm vụ đã quy định trong Pháp lệnh 2001 (khai thác, bảo vệ các công trình đã xây dựng và đưa vào khai thác) còn phù hợp thì kế thừa, đưa vào Luật, nhưng cần củng cố, hoàn thiện, sao cho phù hợp với yêu cầu thực tế hiện nay.

b) Với 9 nhiệm vụ Thủy lợi trong Nghị định 199/2013/NĐ-CP, cần phải bổ sung, xây dựng mới các quy định về những nhiệm vụ còn thiếu trên cơ sở luật gốc là luật Tài nguyên nước 2012 và không trùng lặp với Luật Đê điều và luật Phòng chống thiên tai.

## 3. Nội dung cơ bản quán triệt Luật Thủy lợi: Cần làm rõ:

- Phạm vi điều chỉnh
- Đối tượng áp dụng

Để làm rõ hai nội dung cốt lõi này của Luật Thủy lợi, lập bảng so sánh “Phạm vi điều chỉnh” và “Đối tượng áp dụng” của Pháp lệnh 2001 và hai luật chuyên ngành thủy lợi hiện hành.

**BẢNG:** So sánh “Phạm vi điều chỉnh” và “Đối tượng áp dụng” của:

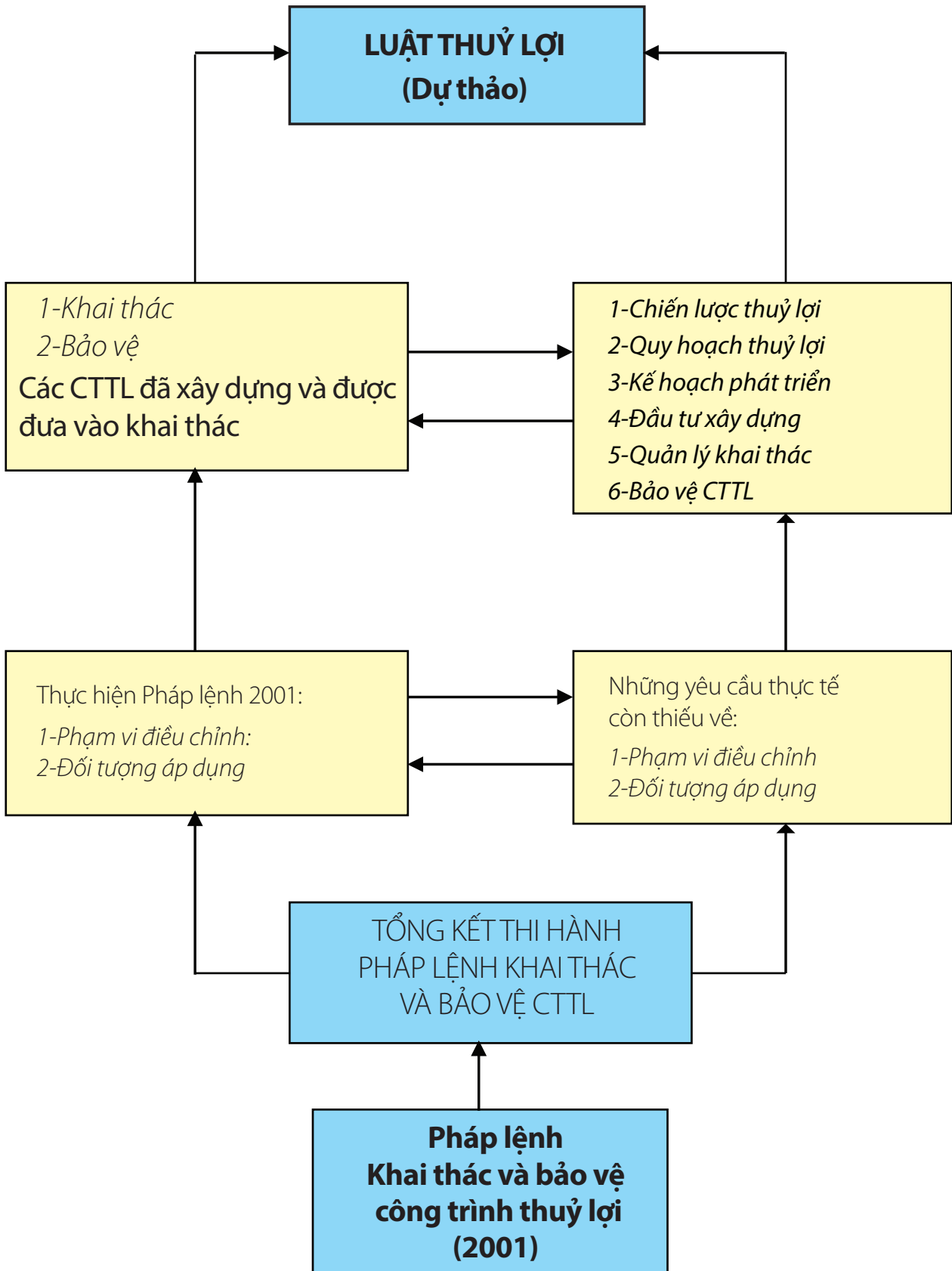
- Luật Đê điều (2006)
- Luật Phòng chống thiên tai (2013)
- Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi (CTTL) (2001)

Nội dung so sánh	Luật Đê điều (29-11-2006)	Luật Phòng chống thiên tai (6/2013)	Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ CTTL (4/2001)
A-Phạm vi điều chỉnh	Điều 1: Luật này quy định về quy hoạch phòng, chống lũ của tuyến sông có đê, quy hoạch đê điều, đầu tư xây dựng, tu bổ, nâng cấp và kiên cố hoá đê điều, quản lý, bảo vệ đê, hộ đê và sử dụng đê điều.	Điều 1: Luật này quy định về hoạt động phòng chống thiên tai, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động phòng chống thiên tai, quản lý nhà nước và nguồn lực bảo đảm việc thực hiện phòng chống thiên tai.	Lời mở đầu: Pháp lệnh này quy định về khai thác và bảo vệ CTTL.
B-Đối tượng áp dụng	Điều 2: Luật này áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài có hoạt động về đê điều, các hoạt động có liên quan đến đê điều trên lãnh thổ Việt Nam.	Điều 2: Luật này áp dụng đối với tổ chức, cá nhân Việt Nam, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế đang sinh sống, hoạt động tại Việt Nam hoặc tham gia hoạt động phòng chống thiên tai tại Việt Nam (sau đây gọi chung là tổ chức, cá nhân)	Điều 1: Pháp lệnh này áp dụng đối với những CTTL đã xây dựng và được đưa vào khai thác.

**Nhận xét:**

*Trong Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi 2001 không có điều nào quy định riêng về “Phạm vi điều chỉnh” và “Đối tượng áp dụng”. Lời mở đầu nói: “Pháp lệnh này quy định về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi”, được coi là phạm vi điều chỉnh. Điều 1 quy định: “Pháp lệnh này áp dụng đối với những công trình thủy lợi đã xây dựng và được đưa vào khai thác”, được coi là đối tượng áp dụng. Vì vậy phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Pháp lệnh 2001 rất hẹp, không bao quát được những nhiệm vụ quan trọng khác của chuyên ngành Thủy lợi. Hơn thế nữa, những hoạt động đặc thù khác về đê điều và phòng chống thiên tai đã được quy định trong Luật Đê điều và Luật Phòng chống thiên tai. Nếu căn cứ vào 9 nhiệm vụ Thủy lợi trong Nghị định 199/2013, còn thiếu nhiều nhiệm vụ quan trọng không được luật hoá trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về chuyên ngành Thủy lợi. Vì vậy trước khi bắt tay thiết kế chi tiết Luật, việc quan trọng hàng đầu là phải thống nhất về Phương pháp luận nghiên cứu, thống nhất về mục tiêu và bước đi nhằm xác định một cách đầy đủ Phạm vi điều chỉnh và Đối tượng áp dụng của Luật Thủy lợi. Hình 1 mô tả Sơ đồ Phương pháp luận nghiên cứu để xây dựng Luật Thủy lợi.*

## II. Phương pháp luận nghiên cứu xây dựng Luật Thủy lợi



Hình 1. Sơ đồ phương pháp luận nghiên cứu xây dựng Luật Thủy lợi

## PHÂN TÍCH

- Dựa vào Báo cáo tổng kết đánh giá thi hành Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ CTTL (2001) và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan, rõ ràng Phạm vi điều chỉnh và Đối tượng áp dụng của Pháp lệnh 2001 rất hẹp, chỉ giới hạn trong khuôn khổ các hoạt động về khai thác và bảo vệ các CTTL đã xây dựng và được đưa vào khai thác. Ngành Thủy lợi còn có nhiều hoạt động quan trọng khác không được điều chỉnh trong Pháp lệnh 2001.

- Thủy lợi là một trong những ngành xây dựng, quản lý, khai thác cơ sở hạ tầng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, vì vậy các hoạt động thủy lợi là chuỗi liên hoàn các hoạt động nối tiếp nhau giống như các ngành xây dựng quản lý cơ sở hạ tầng khác, bao gồm các khâu từ khảo sát, thiết kế, thi công... đến khai thác, sử dụng, sửa chữa, nâng cấp... mà trước hết phải có chiến lược ngành, quy hoạch phát triển ngành, kế hoạch đầu tư xây dựng ngành... Bên cạnh đó không thể thiếu phát triển khoa học - công nghệ, hợp tác quốc tế, đào tạo nguồn nhân lực... Đối chiếu với 9 nhiệm vụ chuyên ngành Thủy lợi do Chính phủ giao trong Nghị định 199/2013, nhận thấy hiện tại còn khá nhiều nhiệm vụ quan trọng không được luật hoá trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, gây không ít khó khăn cho hoạt động thủy lợi nhiều năm qua.

- Có thể nói vắn tắt: Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ CTTL 2001 là cái áo pháp lý quá chật so với cơ thể Thủy lợi phát triển hiện nay. Việc xây dựng Luật Thủy lợi chính là việc thay cái áo “Pháp lệnh” cũ bằng một cái áo “Luật” mới với Phạm vi điều chỉnh đầy đủ các hoạt động của ngành Thủy lợi và Đối tượng áp dụng minh bạch rõ ràng để phục vụ tốt hơn sự nghiệp phát triển thủy lợi bền vững trong thời kỳ đẩy mạnh CNH - HĐH đất nước.

- Sơ đồ “Phương pháp luận nghiên cứu” thể hiện một cách biện chứng và lôgic cách đặt vấn đề và giải quyết vấn đề khi bắt tay xây dựng Luật Thủy lợi: Xuất phát từ yêu cầu thực tế để đi tìm giải pháp giải quyết vướng mắc về hành lang pháp lý. Trong nhiều năm qua, ngành Thủy lợi đã và đang gặp phải nhiều khó khăn, bất cập do phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng quá chật hẹp của Pháp lệnh 2001. “Phương pháp luận nghiên cứu” là công cụ hữu hiệu giúp xác định hành lang pháp lý đủ rộng của Luật Thủy lợi nhằm khắc phục những tồn tại, bất cập hiện nay.

- Sơ đồ phương pháp luận giúp làm rõ yêu cầu luật hoá nhiệm vụ chính trị của chuyên ngành Thủy lợi do Chính phủ giao cho Bộ NN&PTNT trong Nghị định số 199/2013: Một bên là nhiệm vụ chính trị của ngành, là mệnh lệnh phải thực hiện, nhưng lại thiếu cơ sở pháp lý, hành lang pháp lý cho ngành Thủy lợi vận hành không đủ rộng để thực hiện các nhiệm vụ đó. Thực tế nhiều năm qua, hành lang pháp lý của ngành Thủy lợi chỉ có Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ CTTL năm 2001, Luật Đê điều năm 2006 và Luật Phòng chống thiên tai năm 2013. Rõ ràng trong thời gian dài có sự mất cân đối xảy ra trong ngành Thủy lợi: Nhiệm vụ chính trị thì nhiều, nhưng hành lang pháp lý thì hẹp. Việc ra đời Luật Thủy lợi nhằm gỡ bỏ nút thắt này.

## III. Thiết kế cấu trúc Luật Thủy lợi

Dựa vào sơ đồ Phương pháp luận được thể hiện ở Hình 1, tiến hành thiết kế chi tiết dự thảo Luật Thủy lợi. Đến giai đoạn hiện nay đã tương đối thống nhất về Phạm vi điều chỉnh và Đối tượng áp dụng của Luật. Căn cứ vào Phạm vi điều chỉnh, cấu trúc của Dự thảo Luật Thủy lợi được thiết kế thể hiện ở Hình 2, với 8 chương, 65 điều. Theo quy định của luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các luật trước khi được Quốc hội thông qua, phải trải qua 5 dự thảo. Ở thời điểm hiện nay,

đây mới là Dự thảo 1. Thiết kế chi tiết của Dự thảo Luật Thủy lợi được bố trí như sau:

+ Chương I (Những quy định chung) và Chương VIII (Điều khoản thi hành): Gồm những nội dung nhất thiết phải có trong tất cả các bộ luật. Trong Chương I quan trọng nhất là các quy định về Phạm vi điều chỉnh và Đối tượng áp dụng, trong đó Phạm vi điều chỉnh đã bao quát được toàn bộ các nhiệm vụ của ngành Thủy lợi, như chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, đầu tư xây dựng, quản lý khai thác, bảo vệ CTTL...

+ Từ Chương II đến Chương VII quy định về các hoạt động của chuyên ngành Thủy lợi, cụ thể như sau:

Chương II: Điều tra cơ bản, chiến lược, quy hoạch thủy lợi

Chương III: Đầu tư xây dựng CTTL

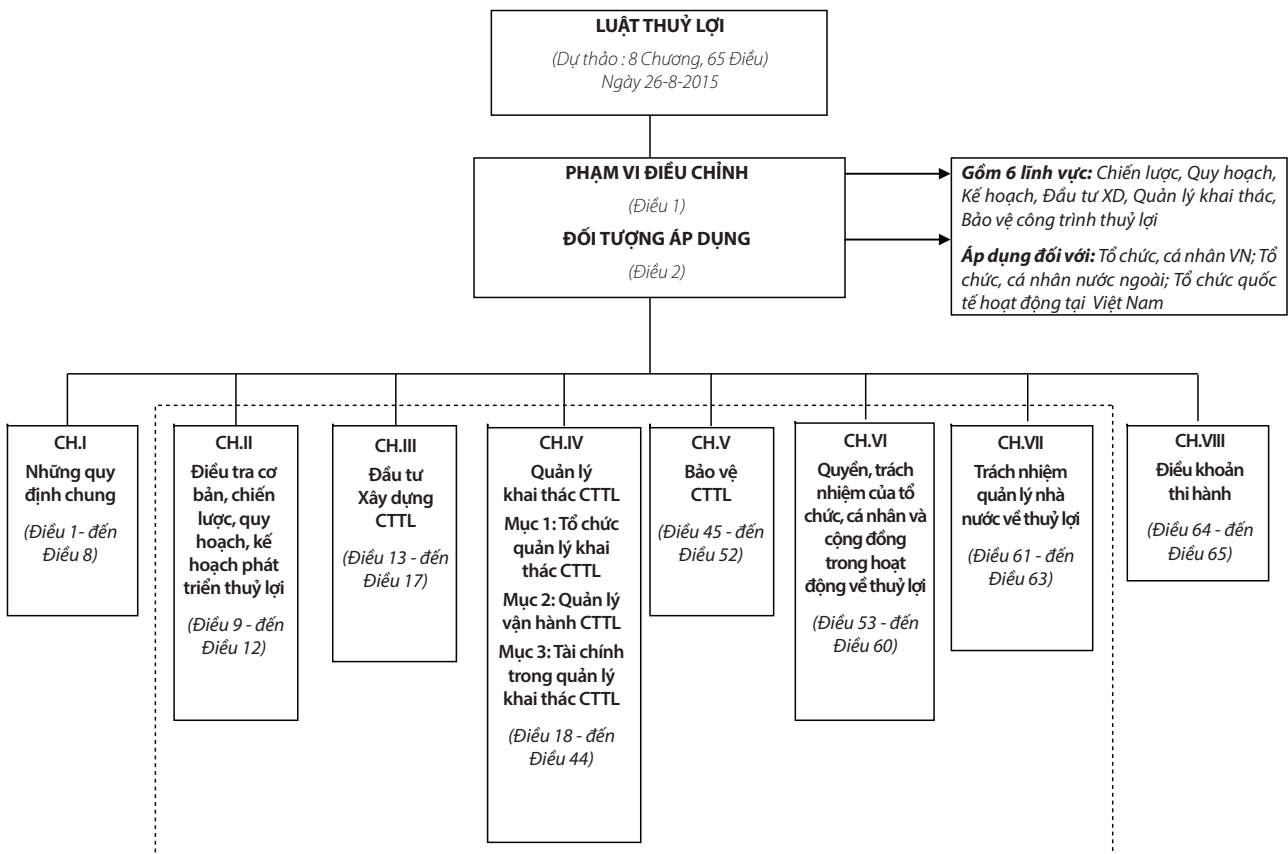
Chương IV: Quản lý khai thác CTTL, gồm 3 Mục:

- \* Mục 1: Tổ chức quản lý khai thác CTTL
- \* Mục 2: Quản lý vận hành CTTL
- \* Mục 3: Tài chính trong quản lý khai thác CTTL

Chương V: Bảo vệ CTTL

Chương VI: Quyền, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân và cộng đồng trong hoạt động thủy lợi

Chương VII: Trách nhiệm quản lý Nhà nước về thủy lợi



**Hình 2.** Thiết kế cấu trúc Luật Thủy lợi (Dự thảo ngày 26-8-2015, gồm 8 Chương, 65 Điều)

**Ghi chú:**

*- Trong quá trình từ khởi thảo ban đầu đến khi được Quốc hội phê duyệt, Dự thảo luật còn phải trải qua nhiều thủ tục với các Dự thảo được đánh số 1, 2, 3, 4 và 5. Vì vậy có thể còn có sự thay đổi, cả về nội dung các Chương, Điều và cả về kết cấu của dự thảo Luật. Nhưng nhờ có Phương pháp luận nghiên cứu, những thay đổi đó có thể sẽ không nhiều.*

*- Trong quá trình thiết kế chi tiết Luật, đã tiến hành xây dựng ma trận nhằm xác định những chi tiết kỹ thuật có liên quan của các luật hiện hành với các quy định dự kiến đưa vào thuộc phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật Thủy lợi.*

**IV. Kết luận**

Phương pháp luận nghiên cứu là công cụ khoa học biện chứng và lôgic, giúp tìm ra con đường

hợp lý nhất đi đến kết quả tốt nhất có thể với chi phí và thời gian tiết kiệm tối đa. Tác giả mong bài viết này đề xuất được một phương pháp luận phù hợp phục vụ việc xây dựng Luật Thủy lợi, tạo một hành lang pháp lý đầy đủ cho chuyên ngành Thủy lợi hoạt động ngày một hiệu quả hơn.

Tuy nhiên đây là ý kiến cá nhân của một thành viên tổ chuyên gia tư vấn xây dựng Luật Thủy lợi. Dựa vào kết quả đến thời điểm hiện nay của tập thể Ban soạn thảo (Dự thảo ngày 26-8-2015) và kinh nghiệm khiêm tốn của cá nhân trong lĩnh vực pháp lý, tác giả đưa ra quan điểm của mình về sự cần thiết và nội dung của Phương pháp luận nghiên cứu xây dựng Luật Thủy lợi. Vì vậy bài viết này chỉ mang tính tham khảo. Tác giả mong nhận được ý kiến phản hồi của bạn đọc./.