

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI TRONG HOẠT ĐỘNG XỬ LÝ TÀI SẢN
BẢO ĐẢM CỦA CÔNG TY QUẢN LÝ TÀI SẢN (VAMC)

TRẦN THỊ CẨM NHUNG*

LÊ VĂN ĐẠI**

NGUYỄN THỊ MỸ LINH***

Ngày nhận bài: 15/05/2023

Ngày phản biện: 23/06/2023

Ngày đăng bài: 31/12/2023

Tóm tắt:

Bài viết tập trung phân tích những vướng mắc trong quy định của Luật Đất đai năm 2013 liên quan đến hoạt động xử lý nợ xấu kèm theo tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản của Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (còn được gọi là Công ty Quản lý tài sản) bao gồm những vướng mắc về việc chuyển giao quyền của bên nhận thế chấp sau khi thực hiện hoạt động mua bán nợ xấu từ các tổ chức tín dụng, khó khăn trong việc áp dụng các phương thức xử lý quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản là tài sản thế chấp khi pháp luật đất đai quy định hạn chế về chủ thể nhận thế chấp quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế và sự thiếu sót các quy định về

Abstract:

The article examines the issues with the requirements of the Land Law 2013 concerning the treatment of bad debts secured by land use rights in the context of Vietnam Asset Management Company (VAMC). Specifically, the article points out the problems in transferring the mortgagee's rights after conducting destructive debt trading activities from credit institutions. Difficulties in applying methods for handling land use rights as mortgaged assets of real estate business projects because land law only recognizes that the mortgagee of land use rights is an economic organization. The lack of regulations on auctioning collateral assets that are land use rights is also considered in the article. This research then recommends how the current Land

* ThS, Giảng viên Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ; Email: camnhung@ctu.edu.vn

** ThS, chuyên viên pháp lý Công ty cổ phần xây dựng và thương mại Vạn Phát;

*** TS, Giảng viên Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ; Email: mylinh@ctu.edu.vn

bán đấu giá tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất. Từ đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật đất đai trong bối cảnh sửa đổi Luật Đất đai hiện nay. Law should be strengthened through amendments.

Từ khóa:

Xử lý tài sản bảo đảm, Công ty Quản lý tài sản

Keywords:

secured asset handling, Vietnam Asset Management Company

1. Đặt vấn đề

Mục tiêu của việc thành lập Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (Sau đây gọi tắt là VAMC) là nhằm xử lý nợ xấu, thúc đẩy tăng trưởng tín dụng hợp lý cho nền kinh tế. Tuy nhiên hoạt động mua bán nợ xấu của VAMC khi mới thành lập chưa đạt được hiệu quả bởi các các phương thức xử lý nợ xấu chỉ mới tập trung trong nội bộ các tổ chức tín dụng. Đến ngày 21/06/2017, Quốc hội đã thông qua với hàng loạt các giải pháp mang tính đột phá đã tạo ra hành lang pháp lý thông thoáng cho công tác xử lý nợ xấu tại các tổ chức tín dụng và VAMC, mang lại những chuyển biến tích cực và góp phần quan trọng vào kết quả của hoạt động cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2016 – 2020¹. Với những kết quả đạt được trong thời gian áp dụng Nghị quyết 42/2017/QH14 Quốc hội khóa 15 đã ban hành Nghị quyết 63/2022/QH15 về việc kéo dài thời hạn áp dụng Nghị quyết 42/2017/QH14 đến hết ngày 31 tháng 12 năm 2023. Trên cơ sở hành lang pháp lý được xây dựng bởi Nghị quyết 42/2017/QH14 và các bản bản hướng dẫn đã giúp các tổ chức tín dụng mạnh dạn thực hiện việc xử lý nợ xấu thông qua hoạt động mua bán nợ với VAMC, trong đó hoạt động mua bán nợ xấu kèm theo tài sản bảo đảm là các dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở, dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê (sau đây gọi chung là dự án kinh doanh bất động sản) là hoạt động chủ yếu giữa các chủ thể này.

Hiện nay, để thực hiện các dự án kinh doanh bất động sản ngoài việc yêu cầu chủ đầu tư phải nắm vững các quy định pháp luật về quy trình thực hiện dự án thì còn yêu cầu

¹ Trần Thị Hiền (Ban mua và quản lý nợ của VAMC), *Tác động của Nghị Quyết 42/2017/QH14 của Quốc hội đối với hoạt động mua, bán và xử lý nợ xấu bằng trái phiếu đặc biệt của VAMC*, <https://sbvamc.vn/bai-viet/tac-ong-cua-nghi-quyet-422017qh14-cua-quoc-hoi-oi-5707>, truy cập ngày 25/4/2023.

chủ đầu tư phải có tiềm lực về kinh tế bởi khoản vốn bỏ ra để thực hiện dự án là không hề nhỏ với nhiều chi phí từ bồi thường, hỗ trợ tái định cư, thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất được giao/thuê đối với Nhà nước đến các chi phí về đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, hạ tầng xã hội vì vậy hầu hết các chủ đầu tư phải sử dụng đến các phương thức tín dụng để hỗ trợ cho khả năng tài chính và sử dụng quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản để thế chấp bảo đảm khoản vay. Thực tế, trong quá trình thực hiện nghĩa vụ, không phải chủ thể nào cũng hoàn thành nghĩa vụ và nhận lại được tài sản bảo đảm, đặc biệt đối với trường hợp vay vốn để thực hiện dự án sẽ liên quan đến những khoản vay rất lớn nên nhiều chủ đầu tư đã không có khả năng chi trả nợ dẫn đến việc quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản đã mang đi thế chấp sẽ bị xử lý để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Lúc này, một trong các phương thức xử lý là tổ chức tín dụng sẽ thực hiện việc bán khoản nợ xấu đó cho VAMC. Vì thực tế giá trị các khoản nợ này là những con số lớn và quy trình xử lý vô cùng phức tạp nên các cá nhân, tổ chức bên ngoài không đủ điều kiện pháp lý hoặc nguồn vốn để giải cứu khoản nợ xấu trên mà phải thông qua VAMC. Tuy nhiên, mặc dù đã có sự hỗ trợ từ Nghị quyết 42/2017/QH14 và các văn bản hướng dẫn nhưng quá trình triển khai xử lý các khoản nợ xấu và tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản đã gặp khó khăn cho cả VAMC và các chủ thể mua nợ sau đó bởi những mâu thuẫn pháp lý giữa Nghị quyết 42/2017/QH14 và quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS) năm 2015, Luật Đất đai năm 2013.

Để làm rõ vấn đề này nhóm tác giả xin trình bày sơ lược về hoạt động xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản của VAMC, từ đó chỉ ra những vướng mắc cụ thể và đề xuất giải pháp hoàn thiện chung nhằm tháo gỡ những khó khăn còn tồn đọng.

2. Tổng quan về Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam và hoạt động xử lý tài sản bảo đảm của các khoản nợ xấu mà Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam đã mua

Hiện nay có ba nhóm công ty mua bán nợ gồm: Công ty trách nhiệm hữu hạn Mua bán nợ Việt Nam (DATC) thuộc Bộ Tài chính; Công ty Trách nhiệm hữu hạn một thành viên Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC) thuộc Ngân hàng nhà nước; và một số công ty quản lý nợ và khai thác tài sản trực thuộc ngân hàng thương mại

(AMC)². Trong các công ty thực hiện chức năng mua bán nợ trên, thực chất chỉ có VAMC là có thể tham gia vào hoạt động mua bán nợ nhằm xử lý tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản vì các công ty mua bán nợ còn lại chủ yếu là mua nợ của doanh nghiệp Nhà nước và mua bán nợ nội bộ của các tổ chức tín dụng. Theo đó, VAMC được thành lập dựa trên Nghị định 53/2013/NĐ-CP ban hành ngày 18 tháng 5 năm 2013 quy định về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam. VAMC là công cụ đặc biệt của Nhà nước nhằm góp phần xử lý nhanh nợ xấu, lành mạnh hóa tài chính, giảm thiểu rủi ro cho các tổ chức tín dụng, doanh nghiệp và thúc đẩy tăng trưởng tín dụng hợp lý nền kinh tế. VAMC là doanh nghiệp đặc thù, được tổ chức dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ, cơ chế tài chính và tiền lương theo cơ chế của Doanh nghiệp Nhà nước hạng đặc biệt. Từ ngày 1/10/2013, VAMC đã chính thức mua nợ xấu của các tổ chức tín dụng theo kế hoạch được Ngân hàng Nhà nước phê duyệt hàng năm. Sau khi mua nợ xấu, VAMC thực hiện tổng hợp, phân loại, đánh giá và xây dựng danh mục khoản nợ xấu để áp dụng các biện pháp thu hồi nợ có hiệu quả như đôn đốc thu hồi, khởi kiện, cơ cấu nợ, bán nợ, bán tài sản bảo đảm hoặc ủy quyền cho các tổ chức tín dụng thu hồi nợ³.

Về hoạt động của VAMC được ghi nhận chính thức tại Điều 2 Quyết định 1459/NHNN bao gồm: “1. Mua nợ xấu của các tổ chức tín dụng; 2. Thu hồi nợ, đòi nợ và xử lý, bán nợ, tài sản bảo đảm; 3. Cơ cấu lại khoản nợ, điều chỉnh điều kiện trả nợ, chuyển nợ thành vốn góp, vốn cổ phần của khách hàng vay; 4. Đầu tư, sửa chữa, nâng cấp, khai thác, sử dụng, cho thuê tài sản bảo đảm đã được Công ty Quản lý tài sản thu nợ; 5. Quản lý khoản nợ xấu đã mua và kiểm tra, giám sát tài sản bảo đảm có liên quan đến khoản nợ xấu, bao gồm cả tài liệu, hồ sơ liên quan đến khoản nợ xấu và bảo đảm tiền vay; 6. Tư vấn, môi giới mua, bán nợ và tài sản; 7. Đầu tư tài chính, góp vốn, mua cổ phần; 8. Tổ chức bán đấu giá tài sản; 9. Bảo lãnh cho các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân vay vốn của tổ chức tín dụng. 10. Hoạt động khác phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của Công ty Quản lý tài sản sau khi được Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cho phép”.

Về tình hình mua bán nợ và xử lý tài sản bảo đảm của VAMC thì hiện tại đã đạt được kết quả mua nợ lũy kế đến 31/12/2022 là hơn 27 nghìn khoản nợ xấu bằng trái phiếu

² Trương Thanh Đức (2021), *9 biện pháp bảo đảm nghĩa vụ hợp đồng*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, tr.550.

³ VAMC, *Giới thiệu tổng quan*, <https://sbvamc.vn/tong-quan>, truy cập ngày 15/4/2023.

đặc biệt (TPĐB) với giá mua nợ hơn 378 nghìn tỷ đồng và tổng dư nợ gốc nội bảng hơn 412 nghìn tỷ đồng; mua 393 khoản nợ xấu theo giá trị thị trường (GTTT) với giá mua nợ hơn 12.800 tỷ đồng và dư nợ gốc nội bảng hơn 12.100 tỷ đồng. VAMC đã xử lý được hơn 334 nghìn tỷ đồng dư nợ gốc, đạt 79% tổng số dư nợ gốc đã mua. Nhờ tác động tích cực từ Nghị quyết 42 và Luật Đấu giá tài sản năm 2016, hoạt động đấu giá khoản nợ/tài sản bảo đảm do VAMC trực tiếp thực hiện cũng được đẩy mạnh theo hướng tăng cường cả về số lượng và chất lượng. Luỹ kế từ năm 2018 (năm đầu tiên VAMC thực hiện đấu giá) đến năm 2022, VAMC đã tổ chức đấu giá thành công 22 tài sản với tổng số tiền trúng đấu giá đạt hơn 2.500 tỷ đồng⁴.

Về các hình thức xử lý tài sản bảo đảm của các khoản nợ xấu mà VAMC đã mua thì căn cứ theo quy định tại khoản 1 Điều 303 BLDS năm 2015 các bên trong quan hệ bảo đảm có quyền thỏa thuận một trong các phương thức xử lý tài sản sau đây: (i) Bán đấu giá tài sản; (ii) Bên nhận bảo đảm tự bán tài sản; (iii) Bên nhận bảo đảm nhận chính tài sản để thay thế cho việc thực hiện nghĩa vụ của bên bảo đảm. Tương ứng như vậy tại khoản 1, 2 Điều 18 Nghị định Nghị định 53/2013/NĐ-CP cũng ghi nhận các phương thức xử lý tài sản bảo đảm dành cho VAMC như sau: “1. Tài sản bảo đảm của các khoản nợ xấu mà Công ty Quản lý tài sản đã mua được xử lý theo thỏa thuận của các bên; nếu không có thỏa thuận thì tài sản bảo đảm được bán đấu giá; 2. Trường hợp không có thỏa thuận của các bên về xử lý tài sản bảo đảm, việc xử lý tài sản bảo đảm được thực hiện thông qua các phương thức bán đấu giá sau đây:

a) Bán đấu giá qua tổ chức bán đấu giá chuyên nghiệp;

b) Công ty quản lý tài sản bán đấu giá.

Công ty Quản lý tài sản lựa chọn, quyết định phương thức bán tài sản bảo đảm phù hợp với các quy định của pháp luật và bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch”.

Ngoài phương thức bán đấu giá tài sản bảo đảm thì theo quy định tại khoản 4 Điều 38 Thông tư 19/2013/NHNN quy định về việc mua, bán và xử lý nợ xấu của Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam còn ghi nhận phương thức VAMC nhận chính tài sản bảo đảm: “Trường hợp Công ty Quản lý tài sản nhận tài sản bảo đảm để thay thế cho việc thực hiện nghĩa vụ của bên bảo đảm, Công ty Quản lý tài sản phải tự định giá

⁴ Đoàn Văn Thắng – Tổng Giám đốc VAMC, VAMC - 10 năm một chặng đường khẳng định vai trò là công cụ đặc biệt trong công tác xử lý nợ xấu, <https://sbvamc.vn/bai-viet/vamc---10-nam-mot-chang-uong-khang-inh-vai-5816>, truy cập ngày 25/4/2023.

hoặc thuê tổ chức có chức năng định giá độc lập để xác định giá trị thị trường của tài sản bảo đảm làm cơ sở bù trừ nghĩa vụ trả nợ của khách hàng vay, bên có nghĩa vụ trả nợ”.

Đồng thời, VAMC cũng có thể giải quyết khoản nợ xấu đã mua cùng tài sản bảo đảm thông qua hình thức bán nợ theo khoản 1 Điều 34 Thông tư 19/2013/NHNN: “*Công ty Quản lý tài sản thực hiện bán khoản nợ xấu đã mua từ tổ chức tín dụng cho các tổ chức, cá nhân theo giá trị thị trường để thu hồi vốn*”, về mặt lý luận đây được hiểu là một hình thức chuyển giao quyền đòi nợ kèm theo biện pháp bảo đảm.

Tuy nhiên, các phương thức xử lý tài sản bảo đảm của VAMC nói trên chỉ có thể áp dụng đối với các tài sản thông thường mà không thể giải quyết được đối với tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất của các tổ chức chức được Nhà nước giao đất/thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê, cụ thể là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản, trong khi đây là tài sản bảo đảm phổ biến gắn liền với các khoản nợ lớn mà VAMC đã mua. Cụ thể lý do tại sao các phương thức xử lý trên không hiệu quả trong việc xử lý quyền sử dụng đất thuộc dự án sẽ được nhóm tác giả trình bày trong phần tiếp theo.

3. Vướng mắc trong hoạt động xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản của Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam

Nghị quyết 42/2017/QH14 ra đời đã mang đến những chuyển biến tích cực trong hoạt động xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng, đồng thời đây cũng là một công cụ hỗ trợ hiệu quả cho hoạt động của VAMC. Tuy nhiên, các quy định tại Nghị quyết này và các văn bản hướng dẫn về mua bán, xử lý nợ xấu của VAMC hiện nay vẫn tồn tại các mâu thuẫn về mặt pháp lý với quy định của BLDS, Luật Đất đai. Cụ thể:

Một là, Theo quy định tại khoản 1 Điều 7 Thông tư 19/2013/NHNN về chuyển giao các quyền và lợi ích liên quan đến khoản nợ xấu đã đề cập đến quyền đòi với tài sản bảo đảm được chuyển giao đồng thời với khoản nợ xấu từ tổ chức tín dụng sang VAMC, cụ thể như sau: “*Trong hoạt động mua, bán nợ giữa Công ty Quản lý tài sản và tổ chức tín dụng, toàn bộ các quyền và lợi ích gắn liền với khoản nợ xấu, tài sản bảo đảm và biện pháp bảo đảm khác cho khoản nợ xấu được bên bán nợ giữ nguyên hiện trạng và chuyển giao cho bên mua nợ theo hợp đồng mua, bán nợ*”. Song song đó, Nghị quyết 42/2017/QH14 cũng có quy định tương ứng về việc mua, bán khoản nợ xấu có tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, tài sản gắn liền với đất hình thành trong tương lai thì bên mua

khoản nợ có nguồn gốc từ khoản nợ xấu của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được kế thừa quyền và nghĩa vụ của bên nhận thế chấp⁵. Như vậy, về mặt quy định có thể hiểu phía VAMC sau khi thực hiện việc mua bán nợ xấu từ các tổ chức tín dụng sẽ đồng thời trở thành chủ nợ có bảo đảm cụ thể sẽ mang tư cách là bên nhận thế chấp quyền sử dụng đất. Xét về lý luận dân sự thì đây được xem là một hình thức chuyển giao quyền đòi nợ, và khi chuyển giao quyền yêu cầu có biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ thì việc chuyển giao quyền yêu cầu bao gồm cả biện pháp bảo đảm đó⁶. Tuy nhiên, về mặt pháp lý thì đối với trường hợp này VAMC không thể kế thừa quyền của bên nhận thế chấp quyền sử dụng đất sau khi mua bán nợ xấu từ tổ chức tín dụng, bởi theo quy định tại điểm d khoản 2 Điều 174 Luật Đất đai thì tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất⁷, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê⁸, kể cả những tổ chức được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê nhưng được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất cũng được quyền thế chấp quyền sử dụng đất được giao/thuê vì quyền của họ được hưởng tương tự như các tổ chức không được miễn, giảm tiền sử dụng, tiền thuê đất⁹ chỉ được thế chấp cho các tổ chức tín dụng đang hoạt động tại Việt Nam, lúc này VAMC không phải là tổ chức tín dụng mà chỉ là một tổ chức kinh tế nên không đủ điều kiện để nhận thế chấp quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản, VAMC chỉ có thể trở thành một chủ nợ mới mà không có quyền gì tác động lên tài sản bảo đảm. Bên cạnh đó, VAMC cũng không thể thực hiện các phương thức xử lý tài sản khác như bán đấu giá hay nhận chính tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản để thay thế nghĩa vụ vì bản thân VAMC không được xem là bên nhận bảo đảm nên không thể thực thi các phương thức xử lý tài sản bảo đảm được.

Hai là, chính vì sự không tương thích giữa Luật Đất đai và các quy định của Nghị quyết 42/2017/QH14 khiến cho những quy định về xử lý tài sản bảo đảm của Nghị quyết này không thể triển khai áp dụng trên thực tế đối với tài sản là quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế mang đi thế chấp. Đồng thời, kéo theo các quy định về đăng ký thế chấp cũng

⁵ khoản 1 Điều 9 Nghị quyết 42/2017/QH14.

⁶ Điều 368 BLDS năm 2015.

⁷ khoản 2 Điều 55 Luật Đất đai năm 2013.

⁸ điểm đ khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai năm 2013.

⁹ điểm a khoản 4 Điều 174 Luật Đất đai năm 2013.

không thực hiện được dù đã được ghi nhận cụ thể tại khoản 2, khoản 4 Điều 9 Nghị quyết 42/2017/QH14¹⁰.

Ba là, thực chất việc mua bán nợ của VAMC là một phương án hỗ trợ tạm thời về nợ xấu cho các tổ chức tín dụng nên mục đích của VAMC sau khi mua nợ không phải để thực hiện dự án kinh doanh bất động sản mà chủ yếu trở thành nhóm chủ thể trung gian đứng ra mua nợ nhằm bán lại các khoản nợ này cho các tổ chức kinh tế khác có nhu cầu đầu tư xây dựng dự án. Nhưng khi VAMC bán nợ lại cho các chủ thể khác thì chủ thể mua nợ vẫn tiếp tục gặp khó khăn trong việc xác lập quyền đối với tài sản thế chấp giống như VAMC bởi các chủ thể này không thể trở thành bên nhận thế chấp, chưa kể đến trường hợp này còn vướng mắc hơn cả trường hợp VAMC mua nợ bởi vì VAMC lúc này không thể nhận thế chấp đối với tài sản là quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản nên càng không có cơ sở để chuyển quyền nhận thế chấp sang cho bên mua nợ sau này mà chỉ đơn thuần là bán khoản nợ. Mặc dù, hướng giải quyết cho trường hợp nợ xấu có tài sản bảo đảm là dự án bất động sản được quy định rất rõ trong Điều 10 Nghị quyết 42/2017/QH14 và quy định rất hợp lý nhưng việc thực hiện trên thực tế thì lại không được vì vướng phải quy định từ Luật Đất đai, do đó điều cấp thiết là cần điều chỉnh chủ thể nhận thế chấp quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế được giao đất/cho thuê đất từ Luật Đất đai.

Bốn là, trong trường hợp giải quyết được vấn đề VAMC có thể trở thành bên nhận thế chấp đối với tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản khi có quy định bổ sung tổ chức kinh tế khác và cá nhân được nhận thế chấp quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền, cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê theo như Dự thảo Luật Đất đai hiện nay¹¹, thì vẫn còn rào cản về việc chuyển quyền sở hữu sau khi đấu giá thành. Cụ thể, về bản chất việc VAMC xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản thông qua phương thức bán đấu giá được hiểu đó là hình thức chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Hệ quả của các hành vi bán đấu giá là dẫn tới việc chuyển quyền sở hữu cho người trúng đấu giá, theo như điểm b khoản 2 Điều 304 BLDS năm 2015 về bán tài sản thế chấp: “*Sau khi có kết quả bán tài sản thì chủ sở hữu tài sản và bên có quyền xử lý tài sản phải thực hiện các thủ tục theo quy định của pháp luật để chuyển quyền sở hữu tài sản cho bên mua tài sản*”. Theo

¹⁰ Trên thực tế chưa từng có văn phòng đăng ký đất đai nào cho phép VAMC đăng ký thế chấp mặc dù hiện nay VAMC đã mua bán nợ kèm theo tài sản bảo đảm là dự án kinh doanh bất động sản khá nhiều.

¹¹ điểm d khoản 2 Điều 35 Dự thảo Luật Đất đai.

đó, Luật Đất đai quy định việc bán đấu giá thực hiện theo quy định của Luật Đất đai và Luật Đấu giá tài sản nhưng thực tế Luật Đất đai không hề có quy định về bán đấu giá quyền sử dụng đất dưới hình thức xử lý tài sản mà chỉ quy định về các trường hợp tham gia đấu giá khi Nhà nước giao đất/thuê đất, đồng thời Luật Đấu giá tài sản cũng chỉ bao gồm các quy định chung về đấu giá chứ cũng không có quy định điều chỉnh gì riêng biệt cho quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản như điều kiện của quyền sử dụng đất khi tham gia đấu giá. Như vậy, lúc này chỉ có thể xem xét điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở, dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê theo quy định của Điều 194 Luật Đất đai 2013. Thực tế, khi xem xét đến quy định về điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản thì quyền sử dụng đất sau đấu giá lại không thể chuyển nhượng được. Bởi các điều kiện để có thể chuyển nhượng bao gồm:

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào quy định của Chính phủ về điều kiện loại đô thị để cho phép chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở được chuyển nhượng quyền sử dụng đất dưới hình thức phân lô sau khi đã hoàn thành đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng và nghĩa vụ tài chính về đất đai;

- Đối với các dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở thì được chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với việc chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án khi đã có Giấy chứng nhận. Người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải thực hiện dự án đầu tư đúng theo tiến độ đã được phê duyệt.

Việc hoàn thành đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng được giải thích thêm tại Điều 41 Nghị định 148/2020/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết hướng dẫn thi hành Luật Đất đai: “1. Điều kiện dự án đầu tư xây dựng kinh doanh nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê được chuyển nhượng quyền sử dụng đất dưới hình thức phân lô, bán nền, bao gồm:

a) Chủ đầu tư dự án phải hoàn thành việc đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng gồm các công trình dịch vụ, công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội theo quy hoạch chi tiết xây dựng 1/500 đã được phê duyệt; đảm bảo kết nối với hệ thống hạ tầng chung của khu vực trước khi thực hiện việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho người dân tự xây dựng nhà ở; đảm bảo cung cấp các dịch vụ thiết yếu gồm cấp điện, cấp nước, thoát nước, thu gom rác thải;

b) Chủ đầu tư phải hoàn thành nghĩa vụ tài chính liên quan đến đất đai của dự án gồm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thuế, phí, lệ phí liên quan đến đất đai (nếu có);

c) Dự án thuộc khu vực, loại đô thị được chuyển nhượng quyền sử dụng đất dưới hình thức phân lô, bán nền quy định tại khoản 2 Điều này;

d) Các điều kiện khác theo quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị, xây dựng, phát triển đô thị, kinh doanh bất động sản và nhà ở.

2. Chủ đầu tư dự án xây dựng kinh doanh nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê được chuyển nhượng quyền sử dụng đất dưới hình thức phân lô, bán nền tại khu vực không nằm trong địa bàn các phường của các đô thị loại đặc biệt và đô thị loại I trực thuộc Trung ương; khu vực có yêu cầu cao về kiến trúc cảnh quan, khu vực trung tâm và xung quanh các công trình là điểm nhấn kiến trúc trong đô thị; mặt tiền các tuyến đường cấp khu vực trở lên và các tuyến đường cảnh quan chính trong đô thị”.

Như vậy, có thể thấy để có thể thực hiện chuyển nhượng thì đòi hỏi các dự án phải hoàn thiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng cơ sở, trong khi đó, điều kiện về quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản khi thế chấp là chỉ cần đáp ứng các quy định tại Điều 188 Luật Đất đai. Trên thực tế, hầu hết các dự án kinh doanh bất động sản được VAMC mang đi bán đấu giá để xử lý nợ đều chỉ mới hoàn thiện một phần cơ sở hạ tầng kỹ thuật hoặc chưa thực hiện xây dựng các hạ tầng xã hội. Việc chênh lệch về điều kiện đầu vào khi thế chấp và đầu ra của việc xử lý tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản khiến cho VAMC gặp khó khăn trong việc giải phóng các khoản nợ xấu và tài sản bảo đảm đã mua bởi không bán sản phẩm từng nền được do chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng theo từng lô, cũng không đấu giá quyền sử dụng đất của cả dự án được.

Thực tế hiện nay, sau khi mua nợ xấu từ các tổ chức tín dụng thì VAMC vẫn tiến hành bán nợ cho các cá nhân, tổ chức khác nhưng thay vì chuyển quyền nhận thế chấp và chuyển giao tài sản bảo đảm thì VAMC chỉ bán nợ cho khách hàng, sau đó khách hàng chỉ có thể giao kết hợp đồng hợp tác với chủ đầu tư cũ để tiếp tục thực hiện dự án, đồng thời mọi giao dịch với khách mua thành phẩm của dự án đều trên danh nghĩa của chủ đầu tư cũ. Bên cạnh đó, để tiếp tục thực hiện việc hoàn thiện hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng cơ sở và xin cấp sổ cho từng lô riêng lẻ, người mua nợ từ VAMC còn phải thực hiện việc xóa thế chấp đối với dự án, tình trạng này gây ra rủi ro rất lớn cho người mua nợ và thực sự nó tạo ra

khó khăn nhất định trong việc xác lập quyền, thực hiện giao dịch liên quan đến dự án. Vấn đề này thực sự không hoàn toàn bế tắc bởi việc điều chỉnh các quy định về Luật Đất đai để hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động này là khả thi.

4. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản của Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam

Xử lý tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản hiện đang là nút thắt mà VAMC, chủ đầu tư và các tổ chức kinh tế có nhu cầu nhận chuyển nhượng đối với quyền sử dụng đất trong dự án vướng phải. Việc tình trạng các dự án không thể tiến hành xử lý tài sản bảo đảm được cũng góp phần làm tê liệt thị trường bất động sản trong nước, gây ra các khó khăn kinh tế cho bên thế chấp và VAMC. Mặc dù, nhiều quy định ra đời nhằm khắc phục tình trạng này như việc thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng nhưng sự hạn chế trong quy định trong Luật Đất đai dẫn đến các phương án giải quyết này vẫn không đạt được hiệu quả mà dường như càng làm càng vướng. Do đó, việc điều chỉnh một số quy định của Luật Đất đai mới là phương án giải quyết tận gốc và triệt để vấn đề. Trên cơ sở nghiên cứu các vướng mắc đang tồn tại, nhóm tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định của Luật Đất đai về xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản của VAMC như sau:

Thứ nhất, theo quy định hiện nay chỉ có tổ chức tín dụng mới được nhận thế chấp quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản dẫn đến việc VAMC mặc dù đã mua nợ cũng thể trở thành bên nhận thế chấp tương ứng¹². Do đó việc tháo gỡ vướng mắc này là cần mở rộng chủ thể nhận thế chấp quyền sử dụng đất của tổ chức được Nhà nước giao/cho thuê đất, cụ thể phải điều chỉnh quy định về quyền được thế chấp trong Điều luật về quyền và nghĩa vụ của tổ chức trong nước được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê như sau: “*Thế chấp bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam, tại tổ chức kinh tế khác hoặc cá nhân theo quy định của pháp luật*”. Vì khi các tổ chức kinh tế khác cũng có thể nhận thế chấp đối với quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản thì VAMC mới có thể trở thành bên nhận

¹² điểm d khoản 2 Điều 174 Luật Đất đai năm 2013.

thế chấp, lúc này khi bên có nghĩa vụ không thực hiện được nghĩa vụ trả nợ thì VAMC có thể nhận chính tài sản bảo đảm để thay thế cho việc thực hiện nghĩa vụ hoặc VAMC có thể bán nợ kèm theo tài sản bảo đảm cho chủ đầu tư mới. Việc tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản có được chủ đầu tư mới thay thế sẽ tạo ra sự khởi sắc cho dự án, khả năng hoàn thiện dự án tăng lên, mang đến lợi ích cho những người dân sinh sống tại dự án, góp phần phát triển kinh tế địa phương và nền kinh tế chung của xã hội.

Thực tế, việc bổ sung chủ thể nhận thế chấp quyền sử dụng đất của tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê đã được ghi nhận trong Dự thảo Luật Đất đai nhưng việc bổ sung độc lập về mặt chủ thể như vậy là chưa đủ để thực hiện xử lý tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất trong dự án vì khi VAMC hay tổ chức kinh tế, cá nhân khác được nhận thế chấp quyền sử dụng đất trong dự án và có thể nhận chính tài sản thế chấp để tiếp trừ nợ và tục hoạt động kinh doanh bất động sản đối với dự án thì vẫn vướng quy định về điều kiện chuyển quyền sở hữu. Vì vậy, việc điều chỉnh này phải đồng bộ là vừa điều chỉnh về chủ thể như định hướng của Dự thảo hiện nay vừa phải điều chỉnh quy định về điều kiện chuyển nhượng đặc thù này theo như kiến nghị thứ hai.

Thứ hai, việc Luật Đất đai hiện nay quy định về điều kiện thế chấp quyền sử dụng đất chỉ bao gồm có giấy chứng nhận, không có tranh chấp, không bị kê biên để đảm bảo thi hành án, trong khi điều kiện để có thể chuyển quyền sở hữu sau khi đấu giá thành là chủ đầu tư dự án phải hoàn thành việc đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng gồm các công trình dịch vụ, công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội theo quy hoạch chi tiết xây dựng 1/500 đã được phê duyệt; đảm bảo kết nối với hệ thống hạ tầng chung của khu vực, đảm bảo cung cấp các dịch vụ thiết yếu gồm cấp điện, cấp nước, thoát nước, thu gom rác thải, điều này đã đưa việc xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất trong dự án đi vào bế tắc khi không thực hiện được việc chuyển quyền trên thực tế giúp dự án có thể hoàn thành. Thực sự, nhóm tác giả nhận thấy quy định về điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong dự án hiện nay chỉ là điều kiện dành cho trường hợp khi dự án đã hoàn thiện và bắt đầu chuyển nhượng, chuyển quyền cho các chủ thể khác theo nhu cầu sử dụng cá nhân, còn quy định riêng về điều kiện chuyển quyền khi thực hiện xử lý tài sản bảo đảm là còn đang khuyết. Vì vậy không thể áp dụng quy định về chuyển nhượng thông thường cho trường

hợp xử lý tài sản bảo đảm được mà Luật Đất đai cần bổ sung thêm quy định về điều kiện chuyển nhượng thông qua hoạt động xử lý tài sản thế chấp đối với quyền sử dụng đất trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở/dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê. Cụ thể, có thể quy định thêm Điều 54 theo bố cục của Dự thảo Luật Đất đai như sau: “Điều 54. Điều kiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở; dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê thông qua các phương thức xử lý tài sản bảo đảm

1. Tổ chức tín dụng, tổ chức kinh tế, tổ chức mua bán, xử lý nợ, cá nhân nhận bảo đảm quyền sử dụng đất trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở; dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê được chuyển nhượng tài sản bảo đảm của khoản nợ khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện sau đây: a) Dự án đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật; b) Có quyết định giao đất, cho thuê đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; c) Dự án không có tranh chấp về quyền sử dụng đất đã được thụ lý nhưng chưa được giải quyết hoặc đang được giải quyết tại Tòa án có thẩm quyền; không đang bị kê biên để bảo đảm thi hành án hoặc để chấp hành quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; d) Không có quyết định thu hồi dự án, thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2. Bên nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, khu nhà ở; dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê phải đáp ứng điều kiện theo quy định của pháp luật về kinh doanh bất động sản; kế thừa các quyền, nghĩa vụ của chủ đầu tư dự án và tiến hành các thủ tục để tiếp tục thực hiện dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư, pháp luật về xây dựng”.

Như vậy, với hai giải pháp đề xuất trên sẽ tập trung giải quyết cho toàn bộ các vướng mắc trong hoạt động xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất thuộc dự án kinh doanh bất động sản của VAMC, giúp tổ chức này đẩy mạnh việc xử lý nợ xấu và tạo điều kiện cho thị trường kinh doanh bất động sản được vực dậy trong bối cảnh khủng hoảng hiện nay.

5. Kết luận

Xử lý tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản hiện đang là một trong các vấn đề mà VAMC còn gặp khó khăn do các hạn chế từ Luật Đất

đai. Trong khi đó, bối cảnh thị trường bất động sản đã giảm bớt sự sôi động so với vài năm trước đây thì vấn đề tháo gỡ khó khăn pháp lý cho các dự án kinh doanh bất động sản đã được VAMC mua nợ là điều cần thiết. Điều này góp phần loại bỏ sự lãng phí trong việc khai thác nhóm tài nguyên quý giá của quốc gia, tạo tâm lý an tâm trong việc sử dụng đất của người dân và đẩy mạnh việc phát triển kinh tế xã hội. Thực tế hiện nay vẫn có rất nhiều nhà đầu tư muốn tham gia giải phóng cho các dự án treo thông qua hoạt động mua nợ kèm tài sản bảo đảm từ VAMC để tiếp tục thực hiện đầu tư hoàn thiện dự án nhưng vì các rào cản từ pháp luật Đất đai đã khiến họ e ngại khi tham gia vào hoạt động này. Do đó, từ những nội dung trình bày về vướng mắc và các kiến nghị hoàn thiện pháp luật Đất đai đối với hoạt động xử lý tài sản thế chấp là quyền sử dụng đất của Công ty quản lý tài sản VAMC, nhóm tác giả hy vọng nội dung này sẽ được giải quyết hiệu quả cả về mặt lý thuyết lẫn thực tế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dự thảo Luật Đất đai (bản lấy ý kiến toàn dân).
2. Đoàn Văn Thắng – Tổng Giám đốc VAMC, *VAMC - 10 năm một chặng đường khẳng định vai trò là công cụ đặc biệt trong công tác xử lý nợ xấu*, <https://sbvamc.vn/bai-viet/vamc---10-nam-mot-chang-uong-khang-inh-vai-5816>, truy cập ngày 25/4/2023.
3. Trần Thị Hiền (Ban mua và quản lý nợ của VAMC), *Tác động của Nghị Quyết 42/2017/QH14 của Quốc hội đối với hoạt động mua, bán và xử lý nợ xấu bằng trái phiếu đặc biệt của VAMC*, <https://sbvamc.vn/bai-viet/tac-ong-cua-nghi-quyet-422017qh14-cua-quoc-hoi-oi-5707>, truy cập ngày 25/4/2023.
4. Trương Thanh Đức (2021), *9 biện pháp bảo đảm nghĩa vụ hợp đồng*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật.
5. VAMC, *Giới thiệu tổng quan*, <https://sbvamc.vn/tong-quan>, truy cập ngày 15/4/2023.
6. Vũ Bích Phượng, *Tại sao tổ chức tín dụng không được kinh doanh bất động sản*, <https://timviec365.vn/blog/tai-sao-to-chuc-tin-dung-khong-duoc-kinh-doanh-bat-dong-san-new8599.html>, ngày truy cập 04/4/2023.