

CHỨC NĂNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN QUẬN: QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH QUA CÁC BẢN HIẾN PHÁP VIỆT NAM TỪ NĂM 1945 ĐẾN NĂM 2013 (*)

● NGUYỄN THỊ VÂN ANH

TÓM TẮT:

Hội đồng Nhân dân quận thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương theo hiến định thông qua 2 chức năng quyết định và giám sát. Nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể trên 2 chức năng của Hội đồng Nhân dân được quy định trong Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Bài viết nghiên cứu quá trình hình thành 2 chức năng cơ bản của Hội đồng Nhân dân quận qua các bản Hiến pháp của Việt Nam, góp phần làm sâu sắc nhận thức chủ trương và đường lối của Đảng và Nhà nước ta trong bảo đảm quyền con người, quyền làm chủ của nhân dân, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Từ đó đóng góp trong tìm kiếm giải pháp cần thiết bảo đảm thực hiện quyền lực nhà nước của Hội đồng Nhân dân quận trong tình hình mới.

Từ khóa: Hội đồng Nhân dân, chức năng, quá trình hình thành, Hiến pháp, quyền lực nhà nước.

1. Đặt vấn đề

Sau khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời (tháng 9/1945), tổ chức chính quyền địa phương trên cả nước được thực hiện theo Sắc lệnh số 63 ngày 22 tháng 11 năm 1945 đối với khu vực nông thôn và Sắc lệnh số 77 ngày 21 tháng 12 năm 1945 đối với khu vực đô thị. Khi đó, ba thành phố Hải Phòng, Hà Nội và Đà Nẵng đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Trung ương. Sau tháng 4 năm 1975, thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Hải Phòng trở thành 3 thành phố trực thuộc trung ương. Ngày 06 tháng 11 năm 1996,

Quốc hội khóa IX đã thông qua Nghị quyết tách tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng thành tỉnh Quảng Nam và thành phố Đà Nẵng trực thuộc Trung ương. Ngày 26 tháng 11 năm 2003, Quốc hội khóa XI đã thông qua Nghị quyết số 22/2003/QH11 chia tỉnh Cần Thơ thành thành phố Cần Thơ trực thuộc Trung ương. Kể từ năm 2003 đến nay, Việt Nam có 5 thành phố trực thuộc Trung ương.

Bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam, Hiến pháp năm 1946, quy định thành phố trực thuộc Trung ương là cấp chính quyền địa phương hoàn chỉnh, gồm: Hội đồng Nhân dân (HĐND) và Ủy

ban hành chính (UBHC); dưới cấp chính quyền thành phố là các khu phố, nhưng khu phố chỉ tổ chức UBHC vừa đại diện cho chính quyền thành phố, vừa đại diện cho nhân dân ở khu phố trong mối quan hệ với chính quyền thành phố. Đến bản Hiến pháp năm 1959, ghi nhận khu phố là cấp chính quyền địa phương hoàn chỉnh và tổ chức HĐND khu phố, tiền thân của HĐND quận ngày nay. HĐND khu phố được thành lập theo xu hướng áp dụng mô hình tổ chức chính quyền Xô Viết địa phương và theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa của Việt Nam. HĐND quận thực hiện quyền lực nhà nước tại địa phương thông qua 2 chức năng (chức năng quyết định và chức năng giám sát), với các nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể quy định tại Hiến pháp và văn bản Luật có liên quan. Vì vậy, phần nghiên cứu trình bày dưới đây sẽ bắt đầu từ bản Hiến pháp năm 1959.

2. Chức năng quyết định của Hội đồng Nhân dân quận qua các bản Hiến pháp từ năm 1959 đến năm 2013

Nhiệm vụ và quyền hạn quyết định của HĐND quận qua các bản Hiến pháp từ năm 1959 đến năm 2013, bao gồm: bảo đảm sự tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; hoàn thành nhiệm vụ theo phân quyền, phân cấp luật định; làm tròn nghĩa vụ với nhà nước; xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, văn hóa, quốc phòng - an ninh ở địa phương; dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước địa phương; bảo hộ quyền lợi và làm tròn nghĩa vụ của công dân, bảo đảm quyền bình đẳng của các dân tộc ở địa phương; ổn định và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương; thành lập cơ quan chấp hành của HĐND quận, bầu và bãi miễn các thành viên của Ủy ban Nhân dân (UBND) và Chánh án Tòa án Nhân dân (TAND) quận; sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không bảo đảm theo quy định của UBND, Thường trực HĐND quận và HĐND phường; giải tán HĐND phường khi thấy làm thiệt hại nghiêm trọng đến quyền lợi của nhân dân; thông qua đề án thành lập mới, nhập, chia và điều chỉnh địa giới hành chính quận để đề

nghị cấp trên xem xét, quyết định. Tuy nhiên, vào từng giai đoạn lịch sử cụ thể, phạm vi quyết định của HĐND quận có sự thay đổi, cụ thể như sau:

Hiến pháp năm 1959 và Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962 khẳng định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; nội dung quyết định của HĐND quận trong phát triển địa phương gồm đặt kế hoạch xây dựng kinh tế, văn hóa và những sự nghiệp lợi ích công cộng ở khu phố theo quy định của Hiến pháp. Theo đó, Luật Tổ chức HĐND và UBHC quy định cụ thể 3 nhiệm vụ và quyền hạn, đó là: (1) quyết định các chủ trương và biện pháp nhằm thực hiện nhiệm vụ và chỉ tiêu kế hoạch phát triển kinh tế, văn hóa trong khu phố do quận thành phố giao; (2) căn cứ vào điều kiện khu phố, quyết định việc xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hóa và xã hội của cấp khu phố; (3) xét duyệt dự trù và quyết toán chi tiêu của khu phố. Là cấp chính quyền hoàn chỉnh, nhưng giống như huyện, khu phố không phải là cấp kế hoạch và ngân sách, thẩm quyền quyết định của HĐND khu phố là về các biện pháp để có thể thực hiện tốt nhất những nhiệm vụ và công tác thành phố giao, kiểm tra và giám sát UBHC khu phố thực hiện chức năng cơ quan chấp hành của HĐND và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; HĐND khu phố không có quyền ban hành những quy định về trật tự, trị an, vệ sinh chung ở khu phố do những nội dung này cần phải thống nhất thực hiện trong toàn thành phố. [10]

Năm 1980, đất nước đã hoàn toàn thống nhất, Đảng đề ra một số mục tiêu cơ bản nhằm tiến tới cải thiện một bước đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân; hoàn thành công cuộc cải tạo miền Nam, hoàn thiện quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc; đáp ứng nhu cầu công cuộc phòng thủ đất nước, củng cố quốc phòng, giữ vững an ninh trật tự. Hiến pháp năm 1959 không còn phù hợp với thực tiễn mới, Hiến pháp năm 1980 ra đời, theo đó là Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983, trong đó đã qui định chi tiết, mở rộng nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND quận hơn Hiến pháp năm 1959. HĐND có 11 nội dung

chung trong quyết định và thực hiện các biện pháp nhằm xây dựng địa phương về mọi mặt, bảo đảm phát triển kinh tế và văn hóa, nâng cao đời sống của nhân dân địa phương và hoàn thành nhiệm vụ cấp trên giao. Đó là Quyết định của HĐND quận đối với lĩnh vực kinh tế ở địa phương mở rộng, bổ sung vấn đề dân số, phân bố lao động và dân cư; đất đai, tài nguyên thiên nhiên, môi trường sống và chính sách tiết kiệm trong mọi hoạt động kinh tế và quản lý nhà nước của địa phương; được quyết định ở cả lĩnh vực khoa học và kỹ thuật. Bên cạnh những nhiệm vụ và quyền hạn chung của HĐND, Luật có quy định riêng nhiệm vụ và quyền hạn đối với HĐND quận.

Giai đoạn 1980 - 1992, đặc biệt vào những năm cuối thập kỷ 80, nước ta lâm vào khủng hoảng kinh tế trầm trọng, Đảng xác định vượt khó khăn thử thách giữ vững ổn định chính trị, tiếp tục phát triển kinh tế - xã hội, đẩy lùi tiêu cực và bất công xã hội, đưa đất nước thoát khỏi tình trạng khủng hoảng. Hiến pháp năm 1980 không còn đáp ứng yêu cầu xây dựng đất nước trong điều kiện mới, Hiến pháp năm 1992, rồi Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) ra đời nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng đất nước trong điều kiện mới; Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003 ban hành cụ thể về chính quyền địa phương. Một trong những nội dung quyết định của HĐND quận khẳng định rõ trong Hiến pháp, đó là quyết nghị biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân. Phạm vi quyết định của HĐND quận tiếp tục mở rộng trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa - xã hội và đời sống, khoa học - công nghệ và môi trường; bổ sung việc quyết định bảo đảm thực hiện chính sách tôn giáo trong chính sách dân tộc nội dung mới là cải thiện đời sống vật chất và tinh thần, nâng cao dân trí của đồng bào dân tộc, bảo đảm thực hiện chính sách tôn giáo, quyền bình đẳng giữa các tôn giáo trước pháp luật, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của nhân dân địa phương theo quy định của pháp luật; tên “pháp chế xã hội chủ nghĩa” đổi thành “lĩnh vực thi hành pháp luật”, bổ sung “bảo đảm việc

thi hành các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên” và thêm chủ thể thi hành là “tổ chức kinh tế”, bổ sung “bảo vệ lợi ích của nhà nước, bảo hộ tài sản của tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội ở địa phương”; đổi cách gọi “tổ chức và cán bộ” thành “lĩnh vực xây dựng chính quyền địa phương”.

Năm 2013, sau 25 năm thực hiện công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, cùng với thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011) cho thấy, cần thiết phải thể chế hóa đầy đủ, sâu sắc hơn quan điểm của Đảng và Nhà nước về đề cao chủ quyền nhân dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân trong Hiến pháp. Hiến pháp năm 2013 được ban hành; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và năm 2019 cụ thể hóa Hiến pháp, có những quy định riêng chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị, chính quyền hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Hiến pháp quy định HĐND quận quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; nhiệm vụ và quyền hạn quyết định của HĐND quận được quy định cụ thể tại điều 47 của Luật, trong đó bổ sung nội dung HĐND quận thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn trước khi trình UBND thành phố trực thuộc Trung ương phê duyệt.

3. Chức năng giám sát của Hội đồng Nhân dân quận qua các bản Hiến pháp từ năm 1959 đến năm 2013

Bản Hiến pháp năm 1959 chưa khẳng định chức năng giám sát của HĐND quận, mặc dù có đề cập nhiệm vụ và quyền hạn giám sát của HĐND quận, nhưng không rõ và rất hẹp. Các bản Hiến pháp về sau tăng cường thực hiện quyền lực nhà nước của HĐND quận, trong cơ cấu tổ chức bổ sung chủ thể tiến hành giám sát của HĐND quận; nhiệm vụ và quyền hạn giao HĐND quận ngày càng mở rộng, thì phạm vi giám sát của HĐND quận cũng mở rộng tương ứng. Trải qua quá trình hoạt động thực tiễn, chức năng giám sát trở thành thành tố cốt lõi quan trọng và không thể

thiếu trong nội hàm thực hiện quyền lực nhà nước của HĐND quận như hiện nay.

Hiến pháp năm 1959 chỉ quy định HĐND khu phố giám sát đối với văn bản quyết định của UBHC khu phố và việc chất vấn của đại biểu với UBHC và các cơ quan chuyên môn thuộc UBHC khu phố theo Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962.

Giai đoạn từ năm 1981 đến tháng 4 năm 1992, thực hiện Hiến pháp năm 1980, Luật Tổ chức HĐND năm 1983 và năm 1989, HĐND quận thành lập Thường trực và 2 Ban (Ban Chuyên trách và Ban Thư ký), đồng thời cũng thành lập Tổ đại biểu HĐND quận. Chức năng giám sát của HĐND quận lúc này có quy định trong Hiến pháp. Hoạt động giám sát do cơ cấu tổ chức và đại biểu HĐND quận thực hiện. Chủ thể chịu sự giám sát về các lĩnh vực quản lý nhà nước gồm UBND, TAND và Thường trực HĐND quận, HĐND phường; về việc tuân theo pháp luật gồm các cơ quan, xí nghiệp và các tổ chức khác của cấp trên ở địa phương. Hình thức giám sát, thông qua xem xét báo cáo công tác; chất vấn; thành lập đoàn giám sát; giám sát thường xuyên các văn bản chính quyền quận ban hành. Ở giai đoạn này, chức năng giám sát của HĐND quận được quy định trong Hiến pháp và quyền giám sát của đại biểu HĐND quận cũng mở rộng hơn. Tuy nhiên, Luật quy định HĐND quận có quyền bãi miễn các thành viên UBND và các thành viên của TAND quận, nhưng chưa quy định cụ thể, rõ ràng, để có thể áp dụng xử lý vi phạm sau giám sát.

Thời kỳ từ tháng 4 năm 1992 đến tháng 11 năm 2013, thực hiện theo Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và năm 2003. Hiến pháp không khẳng định chức năng giám sát của HĐND nói chung, quyền chất vấn của đại biểu HĐND tiếp tục được quy định và bổ sung chủ thể chịu sự giám sát gồm Chủ tịch HĐND, Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân và thủ trưởng các cơ quan thuộc UBND quận. Nhưng trong Luật, quy định cụ thể những nội dung liên

quan đến chức năng giám sát của HĐND; 2 Ban của HĐND được đổi tên gọi là “Ban Kinh tế - Xã hội” và “Ban Pháp chế”, Trưởng ban không hoạt động chuyên trách. Chủ thể thực hiện giám sát gồm cơ cấu tổ chức và đại biểu HĐND quận. Chủ thể chịu sự giám sát của HĐND quận gồm Thường trực HĐND, UBND và các thành viên khác của UBND quận, TAND, Viện Kiểm sát Nhân dân quận, cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân. Phạm vi giám sát liên quan đến thi hành hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; việc thực hiện các nghị quyết của HĐND quận trên các lĩnh vực quản lý nhà nước của chính quyền quận, thực hiện chính sách dân tộc và chính sách tôn giáo, thi hành pháp luật, xây dựng chính quyền địa phương và quản lý địa giới hành chính theo phân quyền, phân cấp đối với chính quyền địa phương quận; kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của UBND và TAND quận. Hình thức giám sát thông qua xem xét báo cáo công tác của UBND và TAND quận, chất vấn tại kỳ họp của HĐND quận; thẩm tra các báo cáo, đề án; thành lập đoàn giám sát; giám sát thường xuyên. Trong giai đoạn này, cùng với các cơ quan quyền lực nhà nước trên cả nước, HĐND quận đã thực hiện sự tăng cường mạnh mẽ trong hoạt động giám sát thông qua việc tiến hành lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do HĐND quận bầu vào giữa nhiệm kỳ theo Nghị quyết Quốc hội khóa XIII.

Từ tháng 01/2016 đến nay thực hiện theo quy định Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và năm 2019, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND các cấp năm 2015, HĐND quận giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND; tiếp tục quyền chất vấn của đại biểu HĐND quận; bổ sung nhiệm vụ và quyền hạn giám sát hoạt động của Ban HĐND quận; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND quận. Giai đoạn này, đã có thêm Luật Hoạt động giám sát của HĐND các cấp,

nghĩa là các nhiệm vụ và quyền hạn thực hiện chức năng giám sát của HĐND quận theo Hiến pháp được Luật cụ thể hóa riêng, rõ ràng và chi tiết hơn.

4. Kết luận

Những quy định cụ thể về nhiệm vụ và quyền hạn trên 2 chức năng cơ bản của HĐND quận qua các bản Hiến pháp từ năm 1959 đến năm 2013 cùng với các văn bản Luật Tổ chức HĐND và UBND ngày càng mở rộng và bổ sung đã khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của HĐND quận trong xu hướng phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, tăng cường quyền làm chủ của nhân dân, tạo điều kiện để nhân dân tham gia xây dựng chính quyền địa phương, xây dựng đất nước

theo chủ trương của Đảng và Nhà nước ta, đồng thời đáp ứng phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

Nghiên cứu lịch sử hình thành 2 chức năng cơ bản của HĐND quận qua các bản Hiến pháp từ năm 1945 đến năm 2013 giúp nhận thức sâu sắc hơn về đường lối và chủ trương bảo đảm quyền con người, quyền làm chủ của nhân dân, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Đồng thời, nội dung nghiên cứu có thể là cơ sở quan trọng, cần thiết góp phần xây dựng giải pháp phù hợp, nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt động các chức năng của HĐND quận, nhằm đảm bảo thực hiện quyền lực nhà nước của HĐND quận trong tình hình mới ■

**Nội dung bài viết thuộc Chuyên đề Luận án của tác giả, đã được bảo vệ thành công năm 2021.*

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Chủ tịch Chính phủ lâm thời (1945). *Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 và Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945.*
2. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015). Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
3. Quốc hội: Luật số 110-SL/L011 ngày 31/5/1958; Luật số 51/LCT ngày 27/10/1962; Luật số 11-LCT/HĐNN ngày 30/6/1983; Luật số 11/2003/QH11 ngày 26/11/2000; Luật số 77/2015/QH13 ngày 19/6/2015; Luật số 87/2015/QH13 ngày 20/11/2015; Luật số 47/2019/QH14 ngày 22/11/2019.
4. Quốc hội: Nghị quyết về việc mở rộng thành phố Hà Nội ngày 20/4/1961; Nghị quyết về việc chia và điều chỉnh địa giới hành chính một số tỉnh ngày 06/11/1996; Nghị quyết số 22/2003/QH11 ngày 26/11/2003; Nghị quyết số 26/2006 ngày 15/11/2008.
5. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2009), *Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 ngày 16/11/2009.*
6. Hội đồng Chính phủ: Quyết định số 78-CP ngày 31/05/1961; Quyết định số 78-CP ngày 10/4/1974; Quyết định số 03-CP ngày 03/01/1981.
7. Trần Gia Thắng (2004). *Tìm hiểu Hiến pháp Việt Nam (từ năm 1946 đến năm 1992) và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước*, Nxb Lao động - Xã hội, Hà Nội.
8. Đào Trí Úc, Vũ Công Giao - chủ biên (1995). *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*. Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội, tr.290.
9. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2018). *Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, đăng ngày 16/4/2018.*
10. Trương Đặc Linh (2022). *Mô hình tổ chức chính quyền địa phương - Sự phát triển qua bốn bản hiến pháp và vấn đề đổi mới*. Cổng thông tin điện tử Quốc hội, Truy cập tại: <https://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=266>.

Ngày nhận bài: 9/5/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 4/6/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 14/6/2022

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN THỊ VÂN ANH

NCS tại Học viện Hành chính Quốc gia

**THE FUNCTIONS
OF THE DISTRICT-LEVEL PEOPLE'S COUNCIL:
THE FORMATION PROCESS THROUGH CONSTITUTIONS
OF VIETNAM FROM 1945 TO 2013**

● Ph.D student, Master. **NGUYEN THI VAN ANH**
National Academy of Public Administration

ABSTRACT:

According to the Constitution of Vietnam, the district-level People's Council carries out the state power in the locality via two functions, including decision and supervision. Specific duties and powers of these two functions of the district-level People's Council are stipulated in the Constitution and the Law on organization of the local governments. This paper studies the formation process of these two major functions of the district-level People's Council through Constitutions of Vietnam. This paper is expected to provide a profound understanding of the policies and guidelines of the Communist Party of Vietnam and the Government of Vietnam in ensuring human rights, the people's sovereignty, and all sovereign power belongs to the people, contributing to finding necessary solutions to ensure the conduct of state power of the district-level People's Council in the new situation.

Keywords: the People's Council, function, formation process, the Constitution, state power.