

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC THI CÁC QUY ĐỊNH VỀ NGƯỜI ĐỨNG ĐẦU TRONG CÁC CƠ SỞ GIÁO DỤC ĐẠI HỌC CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

● LÊ NGỌC THẮNG

TÓM TẮT:

Bài viết tập trung vào việc phân tích, đánh giá những bất cập liên quan đến các quy định về Chủ tịch Hội đồng trường và Hiệu trưởng trong các cơ sở đào tạo đại học công lập, nhằm có cái nhìn toàn diện về thực trạng pháp luật và thực tiễn thực thi các quy định về người đứng đầu trong các cơ sở giáo dục đại học công lập ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: giáo dục đại học công lập, người đứng đầu, Luật Giáo dục đại học 2012.

1. Đặt vấn đề

Theo quy định tại Luật Giáo dục đại học 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018, lộ trình để các cơ sở giáo dục đại học chuyển sang mô hình quản trị mới, mô hình có hội đồng trường đã kết thúc từ ngày 01/8/2020. Hiện tại, đa phần các trường đại học công lập đã thành lập hội đồng trường. Tuy nhiên, trên thực tế việc thực thi Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018 (gọi chung là Luật Giáo dục đại học) và Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Giáo dục đại học (gọi chung là Nghị định 99) đang gặp nhiều vướng mắc, bất cập, có các quy định chưa tương thích với các văn bản có liên quan.

Việc không đồng bộ, không chỉ với các văn bản ban hành trước khi 2 văn bản này có hiệu lực,

mà có cả những văn bản ban hành sau khi 2 văn bản này ra đời như: Luật Viên chức 2010, sửa đổi bổ sung năm 2019 (gọi chung là Luật Viên chức), Nghị định số 115/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 25/9/2020 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức (gọi chung là Nghị định 115). Bài viết tập trung vào việc phân tích, đánh giá những bất cập liên quan đến các quy định về chủ tịch hội đồng trường và hiệu trưởng trong các cơ sở đào tạo đại học công lập, từ đó đưa ra kiến giải cho việc tiếp tục hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này.

2. Các quy định hiện hành về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của chủ tịch hội đồng trường và hiệu trưởng các trường đại học công lập

Theo quy định tại khoản 2 Điều 16 Luật Giáo dục đại học 2012, sửa đổi bổ sung năm 2018 (gọi

chung là Luật Giáo dục đại học), Hội đồng trường của trường đại học công lập có trách nhiệm và quyền hạn sau đây:

a) Quyết định về chiến lược, kế hoạch phát triển, kế hoạch hằng năm của trường đại học; chủ trương phát triển trường đại học thành đại học hoặc việc sáp nhập với trường đại học khác;

b) Ban hành quy chế tổ chức và hoạt động, quy chế tài chính, quy chế dân chủ ở cơ sở của trường đại học phù hợp với quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan;

c) Quyết định phương hướng tuyển sinh, mở ngành, đào tạo, liên kết đào tạo, hoạt động khoa học và công nghệ, hợp tác quốc tế; chính sách bảo đảm chất lượng giáo dục đại học, hợp tác giữa trường đại học với doanh nghiệp, đơn vị sử dụng lao động;

d) Quyết định về cơ cấu tổ chức, cơ cấu lao động, thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể các đơn vị của trường đại học; ban hành danh mục vị trí việc làm, tiêu chuẩn và điều kiện làm việc của từng vị trí; quy định về tuyển dụng, sử dụng, quản lý cán bộ, giảng viên, viên chức và người lao động phù hợp với quy định của pháp luật;

đ) Quyết định và trình cơ quan quản lý có thẩm quyền ra quyết định công nhận, bãi nhiệm, miễn nhiệm hiệu trưởng trường đại học; bổ nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm phó hiệu trưởng trường đại học trên cơ sở đề xuất của hiệu trưởng trường đại học; việc quyết định các chức danh quản lý khác do quy chế tổ chức và hoạt động của trường đại học quy định; tổ chức đánh giá hiệu quả hoạt động hằng năm của chủ tịch hội đồng trường, hiệu trưởng trường đại học; lấy phiếu tín nhiệm đối với chủ tịch hội đồng trường, hiệu trưởng trường đại học vào giữa nhiệm kỳ hoặc đột xuất theo quy chế tổ chức và hoạt động của trường đại học...

Còn, Chủ tịch hội đồng trường có trách nhiệm và quyền hạn chỉ đạo, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn của hội đồng trường; chỉ đạo xây dựng chương trình, kế hoạch hoạt động hằng năm; chỉ đạo tổ chức và chủ trì các cuộc họp

của hội đồng trường; ký văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của hội đồng trường; sử dụng bộ máy tổ chức và con dấu của trường đại học để hoạt động trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của hội đồng trường; thực hiện nhiệm vụ của thành viên hội đồng trường, nhiệm vụ và quyền hạn khác theo quy định của pháp luật, quy chế tổ chức và hoạt động của trường đại học (điểm c khoản 4 Điều 16 Luật Giáo dục đại học)

Trong khi, Hiệu trưởng trường đại học, giám đốc đại học (gọi chung là hiệu trưởng cơ sở giáo dục đại học) là người chịu trách nhiệm quản lý, điều hành các hoạt động của cơ sở giáo dục đại học theo quy định của pháp luật, quy chế tổ chức và hoạt động của cơ sở giáo dục đại học. Hiệu trưởng cơ sở giáo dục đại học công lập do hội đồng trường, hội đồng đại học quyết định và được cơ quan quản lý có thẩm quyền công nhận; hiệu trưởng cơ sở giáo dục đại học tư thục, cơ sở giáo dục đại học tư thục hoạt động không vì lợi nhuận do hội đồng trường, hội đồng đại học quyết định bổ nhiệm. Nhiệm kỳ hoặc thời gian bổ nhiệm của hiệu trưởng cơ sở giáo dục đại học do hội đồng trường, hội (Khoản 1 Điều 20 Luật Giáo dục đại học).

Với các quy định trên về Chủ tịch Hội đồng trường và Hiệu trưởng trường đại học, Tiến sĩ - Luật sư Vũ Thị Kim Phụng cho biết:

Thứ nhất, trong lĩnh vực quản trị trường đại học, Hội đồng trường (trong đó có đại diện cơ quan Nhà nước đang quản lý trực tiếp trường) là cơ quan có thẩm quyền cao nhất, có quyền quyết định các vấn đề lớn, các quy định nội bộ chủ yếu, các vị trí quan trọng của cơ sở giáo dục đại học. Chủ tịch Hội đồng trường là người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền cao nhất đó.

Thứ hai, trong lĩnh vực quản lý và điều hành các công việc hành chính trong trường thì Hiệu trưởng là người đứng đầu bộ máy hành chính của trường. Đây cũng là vị trí quan trọng của trường đại học và trọng trách cũng rất lớn. Tuy nhiên, nhân sự Hiệu trưởng, nhiệm kỳ hoặc thời gian bổ nhiệm của Hiệu trưởng do Hội đồng trường quyết

định trong phạm vi nhiệm kỳ của Hội đồng trường. Quy định này nhằm kiến tạo, mở đường cho cơ chế thuê Hiệu trưởng có thể dần được thực hiện như ở nhiều nước phát triển hiện nay. Vì vậy, Hiệu trưởng là người đứng đầu bộ máy điều hành/hành chính của nhà trường chứ không phải người đứng đầu trường đại học.

Thứ ba, về tính chất của vị trí công tác, cả Chủ tịch Hội đồng trường và Hiệu trưởng trường công đều là những viên chức giữ vị trí trọng yếu, phải chịu trách nhiệm trước cơ quan quản lý trực tiếp, nên đều phải được cơ quan quản lý có thẩm quyền công nhận; quyền và trách nhiệm của Chủ tịch Hội đồng trường và Hiệu trưởng chỉ phát sinh sau khi có quyết định công nhận này.

Quyết định công nhận này khác quyết định bổ nhiệm là trao quyền tự chủ cho nhà trường trong việc chuẩn bị và lựa chọn nhân sự (cơ quan Nhà nước chỉ kiểm tra hồ sơ về điều kiện nhân sự và quy trình thực hiện, không can thiệp vào nhân sự cụ thể), nhưng nó tương đương quyết định bổ nhiệm viên chức quản lý ở việc làm phát sinh nhiệm vụ, quyền hạn của viên chức quản lý. Vì vậy, ngoại trừ thủ tục riêng, có thể xác định cơ quan công nhận là cơ quan có thẩm quyền bổ nhiệm các vị trí viên chức quản lý này.

Thứ tư, để thực hiện tự chủ đại học trên cơ sở khối tài sản thuộc sở hữu công thì Nhà nước trao quyền tự chủ, quyền quyết định các vấn đề lớn của Trường cho Hội đồng trường, thiết chế tập thể (bao gồm đại diện của cơ quan quản lý nhà nước; đại diện cho giới trí thức, giới sử dụng lao động xã hội và cựu sinh viên; đại diện cho lãnh đạo, giảng viên, các viên chức khác và người học trong trường) chứ không trao quyền cho một cá nhân đứng đầu nhà trường.

Như vậy, vấn đề mà xã hội quan tâm, thậm chí, ngay cả cán bộ, giảng viên trong các cơ sở giáo dục đại học công lập cần trả lời gồm: ai là thủ trưởng, ai là người có quyền cao nhất, ai là người đứng đầu các trường đại học công lập vẫn là câu hỏi chưa có câu trả lời cụ thể, rõ ràng và chính xác.

3. Một số bất cập với các văn bản có liên quan khi áp dụng quy định về người đứng đầu trong các trường đại học công lập và khuyến nghị, định hướng giải quyết

Một trong các vướng mắc cơ bản, chi phối tới nhiều vấn đề khác là việc xử lý mối quan hệ về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giữa 2 thiết chế: i) Chủ tịch Hội đồng trường, và ii) Hiệu trưởng. Phân tích sau đây chỉ tập trung trọng yếu vào vấn đề này. Cụ thể: Hiện tại, vấn đề tổ chức và hoạt động của các trường đại học đang đặt ra câu hỏi, ai là người đứng đầu trường đại học công lập? Chủ tịch Hội đồng trường hay Hiệu trưởng? “Người đứng đầu” là một khái niệm pháp lý, được sử dụng để quy định thẩm quyền cụ thể của một cá nhân cụ thể trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật mà cơ sở giáo dục đại học với tư cách là đơn vị sự nghiệp công lập, là đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp, như: Luật Viên chức, Nghị định 115/NĐ-CP/2020, Luật Khiếu nại, tố cáo, Luật tiếp công dân, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hiện dân chủ cơ sở, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công... nên cần xác định rõ người đứng đầu là ai? Đơn cử 2 văn bản: Luật sửa đổi, bổ sung Luật Viên chức 2019 quy định về tuyển dụng viên chức: “Đối với đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ, người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện việc tuyển dụng viên chức và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Đối với đơn vị sự nghiệp công lập chưa được giao quyền tự chủ, cơ quan có thẩm quyền quản lý đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện việc tuyển dụng viên chức hoặc phân cấp cho người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện việc tuyển dụng (Điều 24).

Nghị định 115/NĐ-CP/2020 của Chính phủ quy định về việc “Tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập”. Theo đó “thẩm quyền tuyển dụng viên chức thuộc về người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập” (khoản 1 Điều 7 NĐ 115/NĐ-CP/2020).

Hoặc, tại khoản 3 Điều 56 Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018 cũng có quy định liên quan

đến người đứng đầu “Khi phát hiện có hành vi tham nhũng, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị phải kịp thời xử lý theo thẩm quyền hoặc báo cho cơ quan có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật”.

4. Kiến nghị hoàn thiện

Khái niệm người đứng đầu cần được “luật hóa” khi sửa đổi, bổ sung Luật Giáo dục đại học trong thời gian tới để đảm bảo sự đồng bộ, sự tương thích với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan khác (Luật Viên chức, Nghị định số 115/NĐ-CP/2020. Tuy nhiên, việc sửa luật cần phải đúng quy trình và có lộ trình cụ thể. Do đó, để đảm bảo tính kịp thời, trước mắt cần bổ sung quy định này vào Nghị định số 99/NĐ-CP/2019, theo hướng xác định rõ, người đứng đầu các cơ sở giáo dục đại học công lập là Chủ tịch Hội đồng trường. Xác định như vậy là bởi các lý do sau:

Thứ nhất, về mặt pháp lý, Chủ tịch Hội đồng trường là người đứng đầu hội đồng trường, mà Hội đồng trường là cơ quan có quyền quyết định cao nhất của trường đại học, bản chất là cơ quan quyền lực cao nhất, có quyền quyết định những vấn đề trọng đại nhất (có cả việc quyết định chức vụ hiệu trưởng - Điều 16, Điều 20 Luật số Giáo dục đại học).

Thứ hai, về mặt chính trị (Đảng), Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập (gọi chung là Nghị quyết 19) đã chỉ rõ: “Nâng cao hiệu lực, hiệu quả cơ chế hội đồng trường trong các trường đại học theo hướng, hội đồng trường là cơ quan thực quyền cao nhất của trường đại học; bí thư đảng ủy kiêm chủ tịch hội đồng trường”. Vậy nếu các trường đã chuyển sang mô hình quản trị mới (có hội đồng trường), khi thành lập hội đồng trường mà nghiêm chỉnh chấp hành chủ trương chính sách của Đảng (Nghị quyết 19-NQ/TW) và tuân thủ pháp luật của nhà nước (Luật Giáo dục đại học) thì Chủ tịch Hội đồng trường phải đồng thời là Bí thư cấp ủy (Đảng

ủy). Như vậy, Chủ tịch Hội đồng trường không chỉ là người đứng đầu cơ quan có quyền quyết định cao nhất, mà còn đồng thời là người đứng đầu cơ quan lãnh đạo cao nhất, toàn diện nhất (Đảng bộ trường).

Thứ ba, giả định, xác định người đứng đầu trường đại học là Hiệu trưởng, điều này không ổn trên cả giác độ phạm vi thẩm quyền cũng như cơ chế hình thành Hiệu trưởng theo quy định của Luật Giáo dục đại học và Nghị định 99/NĐ-CP/1019, cho dù Luật Giáo dục đại học quy định Hiệu trưởng là người đại diện theo pháp luật, là chủ tài khoản của trường đại học (Điều 20).

Thứ tư, giả định thêm, khi có một số quan điểm cho rằng, vì Hiệu trưởng là người đại diện theo pháp luật, nên Hiệu trưởng phải là người đứng đầu. Tuy nhiên, người đại diện theo pháp luật của một pháp nhân (đại diện cho pháp nhân) và người đứng đầu pháp nhân (có quyền quyết định cao nhất của pháp nhân) không nhất thiết và không phải là một.

Thứ năm, giả định thêm, có ý kiến cho rằng, vì Hiệu trưởng là người đại diện theo pháp luật nên là người có thẩm quyền ký kết các hợp đồng mà trường đại học là một bên trong quan hệ hợp đồng đó; do vậy, Hiệu trưởng mới là người đứng đầu. Vế thứ nhất hoàn toàn đúng (theo quy định của Bộ luật Dân sự), nhưng vế hai không hoàn toàn đúng khi việc ký kết đó thuộc thẩm quyền quyết định của người đứng đầu. Tóm lại, với những lập luận trên, cùng những vướng mắc pháp lý hiện tại khi thực thi các quy định mới về quản trị đại học, mà thực chất là việc chuyển giao quyền lực từ cơ quan chủ quản trước đây sang cho một thiết chế có tên là Hội đồng trường, từng bước tiến tới tự chủ đại học hoàn toàn; trước mắt, cần phải bổ sung quy định về người đứng đầu vào Nghị định số 99/NĐ-CP/2019 theo hướng, Chủ tịch Hội đồng trường là người đứng đầu cơ sở giáo dục đại học công lập để đảm bảo sự tương thích với các văn bản có liên quan khác đã đề cập trên. Về lâu dài, cần đưa khái niệm người đứng đầu vào thành quy định cụ thể của Luật Giáo dục đại học ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2010). *Luật số 58/2010/QH12: Luật Viên chức, ban hành ngày 15/11/2010.*
2. Quốc hội (2012). *Luật số 08/2012/QH13: Luật Giáo dục đại học, ban hành ngày 18/6/2012.*
3. Quốc hội (2018). *Luật số 34/2018/QH14: Luật Giáo dục đại học sửa đổi, bổ sung, ban hành ngày 19/11/2018.*
4. Quốc hội (2019). *Luật số 52/2019/QH14: Luật Viên chức sửa đổi, bổ sung, ban hành ngày 25/11/2019.*
5. Chính phủ (2019). *Nghị định số 99/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Giáo dục đại học.*
6. Chính phủ (2020). *Nghị định số 115/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 25/9/2020 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức.*

Ngày nhận bài: 5/5/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 22/5/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 10/6/2022

Thông tin tác giả:

TS. LÊ NGỌC THẮNG

Học viện Ngân hàng

**CURRENT LEGAL SITUATION AND THE PRACTICE
OF ENFORCING REGULATIONS ON LEADERS IN PUBLIC
HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN VIETNAM TODAY**

● **Ph.D LE NGOC THANG**

Banking Academy

ABSTRACT:

This paper analyzes and evaluates inadequacies in regulations on the school council president and principals in public higher education institutions in order to present a comprehensive view of the current legal situation and the practice of enforcing regulations on leaders in public higher education institutions in Vietnam.

Keywords: public higher education, leader, the Law on Higher Education 2012.