

MỘT SỐ BẤT CẬP VỀ QUY ĐỊNH “NHÀ GIÁO” TRONG PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH

● PHẠM THU GIANG

TÓM TẮT:

Trong những năm qua, Nhà nước ta đã ban hành rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh trực tiếp hoặc liên quan đến đội ngũ nhà giáo. Dựa trên việc phân tích các quy định pháp luật hiện hành, bài viết đưa ra một số bất cập về quy định “Nhà giáo” hiện nay. Trên cơ sở nghiên cứu, học tập kinh nghiệm xây dựng luật của một số quốc gia trên thế giới, bài viết đưa ra kiến nghị nhằm giải quyết những bất cập trong quy định về “Nhà giáo”, cũng như hoàn thiện hệ thống pháp luật về nhà giáo ở Việt Nam.

Từ khóa: nhà giáo, Luật Giáo dục, giáo dục.

1. Đặt vấn đề

Trong quá trình lãnh đạo cách mạng, xây dựng và phát triển đất nước, Đảng ta luôn xác định quan điểm giáo dục là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và “Thực sự coi phát triển giáo dục - đào tạo là quốc sách hàng đầu” nhằm phát huy nguồn lực con người, đáp ứng yêu cầu xây dựng, bảo vệ Tổ quốc và hội nhập quốc tế. Đặc biệt, Đảng ta luôn khẳng định tầm quan trọng, vai trò quyết định của đội ngũ nhà giáo đối với nâng cao chất lượng giáo dục - yếu tố có ý nghĩa quyết định đối với phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, phát triển con người, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

2. Một số bất cập về quy định “Nhà giáo” trong pháp luật hiện hành

Thực hiện theo quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng, trong những năm qua, Nhà nước ta đã ban hành rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh trực tiếp hoặc liên quan đến đội ngũ nhà giáo. Cụ thể như sau:

Về văn bản Luật, có 04 Luật trực tiếp quy định các vấn đề về nhà giáo, bao gồm: Luật Giáo dục

năm 2019, Luật Giáo dục đại học (năm 2012 và sửa đổi năm 2018), Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014.

Bên cạnh đó, hoạt động nghề nghiệp của nhà giáo cũng chịu sự chi phối của một số luật, bao gồm: Luật Viên chức năm 2010, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2018; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015; Luật Tổ chức chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi 2019; Luật Công đoàn năm 2012; Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014; Bộ luật Lao động năm 2019, Luật Người khuyết tật năm 2010; Luật Thể dục, thể thao năm 2006; Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thể dục, thể thao năm 2018...

Ngoài ra còn rất nhiều các văn bản dưới Luật do Chính phủ, các Bộ, ngành ban hành nhằm chi tiết và hướng dẫn thực hiện các văn bản luật nêu trên.

Tuy số lượng văn bản có nội dung quy định về nhà giáo nhiều nhưng do nhiều cơ quan ban hành vào những thời điểm khác nhau nhằm mục đích khác nhau nên các quy định này còn tản mạn,

thiếu đồng bộ, bất hợp lý, chất lượng không cao. Một số bất cập trong quy định về “nhà giáo” hiện nay như sau:

Thứ nhất, về đối tượng điều chỉnh:

Luật Viên chức điều chỉnh đối tượng là “công dân Việt Nam được tuyển dụng theo vị trí việc làm, làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập”. Trong khi thực tế, nhà giáo hoạt động trong các cơ sở giáo dục công lập, các cơ sở giáo dục ngoài công lập. Đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục ở các cơ sở giáo dục ngoài công lập chiếm tỷ lệ tương đối lớn tổng số nhà giáo đang hoạt động trong ngành giáo dục. Vì vậy, các quy định của Luật Viên chức không điều chỉnh đối với đội ngũ nhà giáo ngoài công lập và nhà giáo nước ngoài vào giảng dạy tại Việt Nam. Trong khi xu thế xã hội hóa giáo dục ngày càng được đẩy mạnh, số nhà giáo làm việc trong các cơ sở giáo dục ngoài công lập ngày càng tăng. Như vậy, đối tượng là Nhà giáo hiện đang làm việc trong các cơ sở giáo dục ngoài công lập không được điều chỉnh bởi pháp luật liên quan đến nhà giáo, mà được điều chỉnh bởi pháp luật về lao động, tiêu chuẩn, nhiệm vụ, quyền lợi của nhà giáo rất đặc thù, do vậy, việc áp dụng pháp luật về lao động để quy định về tuyển dụng, sử dụng, quyền, nghĩa vụ của nhà giáo hoàn toàn không phù hợp. Ngoài ra, trước áp lực về tinh giản biên chế, tinh gọn bộ máy thì giải pháp để giảm gánh nặng về ngân sách nhà nước đầu tư cho giáo dục nói chung, đội ngũ nhà giáo nói riêng là mở rộng hệ thống giáo dục ngoài công lập. Tuy nhiên, chính sách đối với nhà giáo ngoài biên chế, giáo viên công tác trong các cơ sở giáo dục ngoài công lập chưa được quan tâm đúng mức. Đây vừa là khoảng trống pháp luật, vừa là sự không phù hợp của hệ thống pháp luật đối với đội ngũ nhà giáo.

Bên cạnh đó, đối tượng áp dụng của Luật Viên chức là viên chức của tất cả các ngành, lĩnh vực. Do đó, các quy định về tuyển dụng, sử dụng, quản lý viên chức trong một số nội dung cụ thể chưa phù hợp với hoạt động nghề nghiệp mang tính đặc thù của nhà giáo. Việc sửa đổi Luật Viên chức để quy định cụ thể, phù hợp với đặc thù nhà giáo vừa không giải quyết được triệt để vấn đề bất cập, vừa phá vỡ cơ cấu của Luật Viên chức.

Thứ hai, về cơ chế quản lý nhà giáo:

- Việc giao thoa giữa quản lý ngành và quản lý theo địa bàn, lãnh thổ đã tạo ra những bất cập nhất định trong công tác quản lý, phát triển đội ngũ nhà giáo, nhất là đối với các cấp học mầm non, phổ thông. Chẳng hạn, các cơ sở giáo dục là đơn vị có thẩm quyền sử dụng, quản lý nhà giáo nhưng không có thẩm quyền tuyển dụng, bổ nhiệm, điều động nhà giáo dẫn đến tình trạng thừa/thiếu cục bộ, việc bổ sung nhà giáo không kịp thời, chất lượng nhà giáo chưa đáp ứng được yêu cầu công việc.... Thực tế này đòi hỏi cần có những quy định cụ thể, rõ ràng hơn ở tầm Luật về cơ quan quản lý nhà nước các cấp về nhà giáo và cơ chế quản lý nhà giáo.

- Việc thực hiện, tuyển dụng, bố trí, điều động giáo viên tại các địa phương, cơ sở giáo dục còn nhiều vướng mắc, bất cập; "Việc bỏ biên chế suốt đời đối với giáo viên và thực hiện cơ chế tuyển dụng giáo viên như những viên chức thông thường đã và đang bộc lộ một số hạn chế: tuyển dụng đúng quy trình nhưng chú trọng đến kiến thức quản lý nhà nước nhiều hơn kỹ năng nghiệp vụ; khó tuyển được người giỏi vào ngành; chuyển biên chế suốt đời của giáo viên sang chế độ làm việc theo hợp đồng, hưởng lương theo vị trí việc làm, nhưng không có quy định đặc thù nên không thực hiện được công tác điều động, biệt phái giáo viên từ vùng có điều kiện kinh tế - xã hội thuận lợi lên vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn công tác".

- Việc thực hiện tinh giản biên chế theo yêu cầu chung gặp nhiều khó khăn đối với ngành Giáo dục vì đặc điểm nghề nghiệp của nhà giáo là dạy học và giáo dục theo cấp học, theo môn học. Số lượng biên chế tinh giản trong ngành Giáo dục chủ yếu là do giáo viên nghỉ chế độ, chuyển công tác, dẫn tới khó khăn trong bố trí, sắp xếp giáo viên theo định mức, theo chuyên môn đào tạo khi thực hiện yêu cầu tuyển dụng theo quy định mới.

Thứ ba, về vị thế, vai trò của đội ngũ nhà giáo:

Theo quy định tại khoản 1 Điều 66 Luật Giáo dục, nhà giáo là người làm nhiệm vụ giảng dạy, giáo dục trong cơ sở giáo dục (trừ Viện Hàn lâm, viện do Thủ tướng Chính phủ thành lập theo quy định của Luật Khoa học công nghệ được phép đào tạo trình độ tiến sĩ). Đồng thời, nhà giáo giảng dạy

ở cơ sở giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, cơ sở giáo dục khác, giảng dạy trình độ sơ cấp, trung cấp gọi là giáo viên; nhà giáo giảng dạy từ trình độ cao đẳng trở lên gọi là giảng viên.

Khoản 2 Điều 66 Luật Giáo dục khẳng định “Nhà giáo có vai trò quyết định trong việc bảo đảm chất lượng giáo dục, có vị thế quan trọng trong xã hội, được xã hội tôn vinh”.

Khoản 1, khoản 2 Điều 53 Luật Giáo dục nghề nghiệp quy định: “1. Nhà giáo trong cơ sở hoạt động giáo dục nghề nghiệp bao gồm nhà giáo dạy lý thuyết, nhà giáo dạy thực hành hoặc nhà giáo vừa dạy lý thuyết vừa dạy thực hành. 2. Nhà giáo trong trung tâm giáo dục nghề nghiệp, trường trung cấp được gọi là giáo viên; nhà giáo trong trường cao đẳng được gọi là giảng viên”.

Nhiệm vụ và quyền của nhà giáo được quy định tại Điều 69, Điều 70 Luật Giáo dục, Điều 55 Luật Giáo dục đại học và Điều 55 Luật Giáo dục nghề nghiệp. Theo đó, nhà giáo phải thực hiện các nhiệm vụ về: giảng dạy, giáo dục theo mục tiêu chương trình giáo dục đào tạo, đảm bảo chất lượng giáo dục đào tạo; nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ; giữ gìn phẩm chất, uy tín, danh dự; tôn trọng, đối xử công bằng với người học; bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng của người học; học tập nâng cao trình độ... Đồng thời, nhà giáo được hưởng các quyền về: được hợp đồng thỉnh giảng, nghiên cứu khoa học tại cơ sở giáo dục khác hoặc cơ sở nghiên cứu khoa học; được tôn trọng, bảo vệ nhân phẩm, danh dự và thân thể; tham gia quản lý và giám sát cơ sở giáo dục; được sử dụng các tài liệu, phương tiện, đồ dùng dạy học, thiết bị và cơ sở vật chất của cơ sở giáo dục để thực hiện nhiệm vụ được giao; học tập, nghiên cứu;...

Mặc dù vị trí, vai trò của nhà giáo đã được quy định trong các văn bản kể trên, nhưng trong thực tế vẫn còn nhiều điểm cần xem xét:

- Khái niệm nhà giáo chỉ được thể hiện là người “làm gì - ở đâu - dạy trình độ gì” chưa thể hiện được yêu cầu về chất lượng, trách nhiệm, đạo đức và năng lực nghề nghiệp đối với người muốn trở thành nhà giáo và người đang là nhà giáo, nhằm tuyển chọn được những người có phẩm chất, năng lực phù hợp vào ngành sư phạm và đảm bảo tính tôn nghiêm của nghề dạy học.

- Chưa có bức tranh tổng thể, rõ ràng về hoạt động nghề nghiệp để làm bật lên vị thế, vai trò của nhà giáo, để xã hội có cái nhìn đúng đắn về nghề dạy học và dành cho nhà giáo sự tôn vinh, bảo vệ xứng đáng.

- Nhiệm vụ và quyền hạn của nhà giáo chưa thực sự nêu bật được yêu cầu về tính chủ động, sáng tạo cao, chuyên nghiệp, sự linh hoạt với bối cảnh thế giới đang thay đổi từng ngày đối với người làm nghề dạy học; chưa trao cho nhà giáo những quyền tương xứng với vị thế, vai trò đã được Đảng và Nhà nước tuyên ngôn trong các văn kiện, chỉ thị,...

- Tại Việt Nam đã có nhiều ngành/lĩnh vực có các tổ chức nghề nghiệp được thành lập để giúp người lao động phát triển nghề nghiệp, nâng cao chất lượng dịch vụ và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các thành viên, nhưng riêng nghề nghiệp nhà giáo thì chưa có tổ chức xã hội - nghề nghiệp chính thức nhằm góp phần xây dựng và phát triển đội ngũ nhà giáo theo chủ trương, định hướng, yêu cầu đổi mới giáo dục.

- Chưa thống nhất về cách định nghĩa nhà giáo giữa cấp học và trình độ đào tạo, có nhà giáo được định nghĩa theo cách “làm gì - ở đâu”, có nhà giáo được định nghĩa theo cách “dạy trình độ gì”.

- Về cơ bản nội hàm quy định về nhiệm vụ và quyền hạn giống nhau, tuy nhiên chưa thống nhất trong cách gọi “quyền” hay “quyền hạn”, có văn bản tách biệt giữa “nhiệm vụ” và “quyền”, có văn bản quy định chung “nhiệm vụ và quyền”, do đó có nội dung được đặt ở nhiệm vụ, nhưng đồng thời được quy định thành quyền ở văn bản khác.

- Mặc dù việc quy định nhà giáo là viên chức giúp công tác tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức được thực hiện thống nhất, đồng bộ ở tất cả các ngành, lĩnh vực, nhưng thực tế lại chưa đảm bảo phù hợp với tính đặc thù của mỗi hoạt động nghề nghiệp khác nhau.

3. Kiến nghị nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về “Nhà giáo”

Từ những bất cập kể trên cho thấy, Nhà nước cần thiết phải ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung hệ thống các quy định về nhà giáo. Tham khảo kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong xây dựng, ban hành Luật điều chỉnh về nhà giáo

và các chính sách về nhà giáo, có thể khái quát thành 3 mô hình cơ bản mà Việt Nam có thể học tập, bao gồm:

Mô hình 1: Ban hành Luật Nhà giáo. Đó là trường hợp các nước như Trung Quốc, Thái Lan, Philippines, Indonesia, kể cả lãnh thổ Đài Loan (Trung Quốc), hoặc các tỉnh của Canada. Nhìn chung các nước đang phát triển, có hệ thống pháp luật về giáo dục chưa phát triển, chọn cách ban hành Luật Nhà giáo. Có thể là luật khung (như Trung Quốc), nhưng chủ yếu là luật chi tiết. Theo tài liệu về chính sách nhà giáo của UNESCO (2015) thì có 9 lĩnh vực chính sách nhà giáo như sau: 1) Tuyển dụng và giữ chân nhà giáo; 2) Đào tạo và bồi dưỡng nhà giáo; 3) Bố trí, phân công nhà giáo; 4) Cơ cấu nghề nghiệp, con đường thăng tiến; 5) Sử dụng nhà giáo và điều kiện làm việc; 6) Tiền lương và các khoản thu nhập; 7) Chuẩn nhà giáo; 8) Trách nhiệm giải trình của nhà giáo; 9) Quản trị nhà trường. Đối chiếu với hệ thống chính sách trên có thể thấy phạm vi quy định của các Luật Nhà giáo nêu trên về cơ bản đều bao hàm đầy đủ hệ thống chính sách liên quan đến nhà giáo.

Mô hình 2: Xây dựng một chương hoặc một quyển về nhà giáo trong Bộ Luật Giáo dục. Đó là trường hợp của các nước có hệ thống pháp luật về giáo dục rất phát triển. Chẳng hạn, Bộ Luật Giáo dục của Pháp gồm 9 quyển, trong đó quyển 9 (Nhân sự giáo dục) gồm 7 phần, 29 chương, 98 điều quy định chi tiết về nhiệm vụ, quyền, trách nhiệm, tiền lương và các lợi ích khác của nhà giáo và nhân sự giáo dục trong hệ thống giáo dục Pháp. Quyển 9 được coi là Luật Nhà giáo của Pháp.

Mô hình 3: Ban hành luật nhằm thể chế hóa một số chính sách đặc trưng của nhà giáo. Được quan tâm hơn cả là chính sách đào tạo và bồi dưỡng nhà giáo (các luật về đào tạo giáo viên của Úc, Đức, Ấn Độ, Phần Lan, Áo...). Tiếp theo là chính sách về chuyên nghiệp hóa nghề dạy học (các luật về chuẩn và đăng ký giáo viên ở Úc, Anh, Canada, Nhật...). Chính sách về lương và điều kiện làm việc của nhà giáo cũng được một số nước thể chế hóa thành luật, như: Luật về các điều kiện và lương giáo viên 1991 của Anh; Luật về công việc và lương giáo viên 2013 của Áo;...

Trong 3 mô hình kể trên, có thể thấy, Mô hình 1 - xây dựng một Luật riêng về nhà giáo là phù hợp với điều kiện thực tế và trình độ phát triển luật pháp ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay. Theo đó, Luật về nhà giáo cần phải chú trọng vào một số nội dung chính sau:

- Định danh nhà giáo: xác định rõ vị trí, vai trò của nhà giáo và tính đặc trưng trong hoạt động nghề nghiệp của nhà giáo khác biệt với các ngành nghề khác làm căn cứ xây dựng các chế độ, chính sách tương xứng, phù hợp với nhà giáo.

- Quy định rõ tiêu chuẩn nghề nghiệp nhà giáo, áp dụng cho từng chức danh nhà giáo ở mỗi cấp học và trình độ đào tạo.

- Quy định công tác tuyển dụng, sử dụng và chế độ làm việc phù hợp với đặc trưng hoạt động và yêu cầu nghề nghiệp đối với nhà giáo. Khắc phục một số vướng mắc trong công tác tuyển dụng, sử dụng và quản lý nhà giáo hiện nay. Tăng cường phân cấp cho các cơ quan chuyên môn thuộc ngành, lĩnh vực và cơ sở giáo dục.

- Quy định các chính sách của Nhà nước đối với công tác đào tạo bồi dưỡng người có nguyện vọng trở thành nhà giáo và nhà giáo đang công tác trong các cơ sở giáo dục để đáp ứng chuẩn nghề nghiệp và nâng cao chất lượng đội ngũ; hợp tác quốc tế về nhà giáo nhằm nâng tầm vị thế của nhà giáo; chính sách về lương, chính sách thu hút, chính sách đãi ngộ xứng tầm với vị thế, vai trò của nhà giáo, giúp nhà giáo an tâm công tác và công tác lâu dài trong ngành Giáo dục.

- Quy định các nguyên tắc quản lý nhà nước về nhà giáo để đảm bảo khắc phục những bất cập trong công tác tuyển dụng, sử dụng và quản lý nhà giáo trong thời gian qua, phù hợp với những đặc trưng riêng biệt trong hoạt động nghề nghiệp của nhà giáo và phát huy được vị thế, vai trò của nhà giáo.

3. Kết luận

Quy định về “Nhà giáo” trong pháp luật hiện nay còn bất cập, chưa phù hợp. Để giải quyết vấn đề này, Nhà nước cần nghiên cứu, xây dựng văn bản luật riêng về nhà giáo. Đây chính là cơ sở để khắc phục những bất cập, cũng như hoàn thiện các quy định về nhà giáo cho phù hợp với thực tiễn đời sống và sự phát triển của xã hội và ngành Giáo dục ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2019), Luật Giáo dục.
2. Quốc hội (2019), Bộ luật Lao động.
3. Quốc hội (2010), Luật Viên chức.
4. Quốc hội (2019), Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức.
5. Quốc hội (2014), Luật Giáo dục nghề nghiệp.
6. Quốc hội (2012), Luật Giáo dục đại học.
7. Quốc hội (2018), Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học.
8. Chính phủ (2013), Nghị định số 141/2013/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Luật Giáo dục đại học.
9. Chính phủ (2017), Nghị định số 101/2017/NĐ-CP về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức.
10. Chính phủ (2018), Nghị định số 127/2018/NĐ-CP quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục.
11. OECD (2018), Effective Teacher Policies: Insights from PISA, PISA, OECD Publishing.
12. ILO/UNESCO (2015), Final Report. Paris: Joint ILO-UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel.

Ngày nhận bài: 19/2/2024

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 9/3/2024

Ngày chấp nhận đăng bài: 20/3/2024

Thông tin tác giả:

ThS. PHẠM THU GIANG

Giảng viên Trường Đại học Giao thông Vận tải

**SOME INADEQUACIES OF REGULATIONS
ON REGULATING TEACHERS AND LECTURERS**

● Master. **PHAM THU GIANG**

University of transport and communications

ABSTRACT:

In recent years, Vietnam has issued many legal documents directly or indirectly regulating teachers and lecturers. This paper analyzed these regulations to point out inadequacies. By analyzing and learning from the experiences of some countries in developing regulations for regulating teachers and lecturers, this paper made recommendations to resolve the inadequacies of current Vietnam's regulations and strengthen the legal system for regulating teachers and lecturers.

Keywords: teachers, the Law on Educational, education.