



НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ИХ СУРГУУЛИЙН
УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛ

ОЛОН НИЙТИЙН СТАТУС ХАМТЫН УДИРДЛАГА

Бодлогын судалгааны тайлан

Судлаач: Л. Мөнх-Эрдэнэ

2007 оны Бодлогын судалгааны тэтгэлэгт
хөтөлбөрийн судлаач, доктор
МУИС-ийн НУС-ийн тэнхмийн эрхлэгч

Улаанбаатар хот, 2008 он

НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

Хаяг: Жамъян гүний гудамж-5/1
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-48
Монгол улс
Утас: 976-11-313207
Факс: 976-11-324857
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

Уг судалгаагаар гаргасан дүгнэлт, саналууд нь судлаачийн үзэл бодлыг илэрхийлнэ.

© Энэхүү номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хэвлэхийг хүсвэл ННФ-ын хаягаар хандан зохих зөвшөөрөл авна уу.

"СОДПРЕСС" ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

АГУУЛГА

ХУРААНГУЙ	5
УДИРТГАЛ	8
1. ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ИХ СУРГУУЛИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ТАЛААРХ БОДЛОГЫН ТУЙЛБАРГҮЙ БАЙДАЛ	11
1.1 Удирдах зөвлөл: Улс төрөөс хараат, эрх мэдлийн хомсдолтой институц	12
1.2 Эрдмийн Зөвлөл: Багш нарын сенатын үр хөврөл	20
1.3 Захиргаа: Эрх мэдлийн төвлөрөл бүхий ил тод бус институц	22
2. ОНОВЧТОЙ ЗАГВАР: ОЛОН НИЙТИЙН СТАТУС, ХАМТЫН УДИРДЛАГЫН СИСТЕМ	24
ДҮГНЭЛТ	34
ЗӨВЛӨМЖ	37
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ	41

ХУРААНГУЙ¹

Их сургуулийн бие даасан байдал, их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцоог хангасан удирдлагын тогтолцоог бий болгох нь Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын өмнө тулгарч буй хойшлуулшгүй асуудал болоод байна. Судалгаа, шинжилгээний тайлан материал, бусад орны туршлагыг судлан үзсэний үндсэн дээр их сургуулийн бие даасан байдлыг хангахын зэрэгцээ их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцоог хангасан их сургуулийн удирдлагын загвар нь хамтын удирдлагын систем байна гэдэгт дүгнэлтэд судлаач миний бие хүрлээ. Улмаар энэ загварыг хэрэгжүүлэхэд манай орны өнөөдрийн хууль эрх зүйн орчин, оршин буй удирдлагын практик зэрэг нь хэрхэн нөлөөлж байгаад дүн шинжилгээ хийж, ямар өөрчлөлт шаардлагатай байгаа талаар санал зөвлөмж боловсрууллаа. Энэхүү судалгааны хүрээнд (1) холбогдох хууль, тогтоомж; (2) их сургуулийн удирдлагын эрх зүйн орчин, удирдлагыг хэрэгжүүлж буй бодит практикийн талаар хийсэн ярилцлага, ажиглалтаар цуглуулсан мэдээ баримт; (3) бусад орны туршлагад хийсэн дүн шинжилгээ зэрэгт үндэслэн их сургуулийн өнөөгийн удирдлагын тогтолцоог багш нарын оролцоог хангасан хамтын удирдлагын тогтолцоо болгоход чиглэсэн бодлогын хувилбарыг боловсруулж, үүнийг хэрэгжүүлэхэд тус болох тодорхой зөвлөмжөөр баталгаажууллаа.

Уг судалгааны ажлын хүрээнд “их сургуулийн бие даасан” байдал гэж улс төр, шашин, бизнесийн нөлөөнөөс ангид хараат бус байдлаар их сургуулийн хөгжлийн бодлогыг тодорхойлох, шийдвэр гаргах боломжийг хэлж байгаа бол “багш нарын оролцоо” гэж академик буюу эрдмийн хамт олон нь

¹ Энэхүү тайланд мэргэжлийн өндөр түвшинд шүүмж өгч, тайлангийн утга, санаа, агуулгыг сайжруулахад үнэтэй хувь нэмэр оруулсан доктор Ж. Сүхбаатар (Санхүү эдийн засгийг коллеж), Билл Уэри (Fieldstone Consulting) нар болон эл судалгааны дунд шатны хэлэлцүүлэгт оролцож санал, шүүмж дэвшүүлж санаа бодлоо харамгүй хуваалцсан бүх хүмүүст гүнээ талархаж буйгаа илэрхийлье. Мөн эх нооргийг олон удаа хичээнгүйлэн уншиж, хянан тохиолдуулсан А. Гэрэлмаад (Нээлттэй Нийгэм Форум) гүн талархал илэрхийлье.

сургалт, эрдэм шинжилгээний бодлогын асуудлаар өөрийн хараат бус дуу хоолойг нэмэрлэн оролцох боломжийг хэлж байгаа болно.

Төрийн өмчийн их сургуулиудын бие даасан байдал, өөрөө өөрийгөө санхүүгийн хувьд хангах чадварыг нь нэмэгдүүлэх зорилгоор 1990-ээд оны дунд үеэр Монгол улс нь АНУ, Канадын тогтолцоотой ойролцоо гэж хэлж болмоор их сургуулийн удирдлагын тогтолцооны хэлбэрийг сонгон нэвтрүүлсэн байна. Хэдий тийм боловч сонгож авсан энэхүү систем нь анх буулгаж авахдаа гаргасан зарим нэг алдаа, улмаар дараа дараагийн бодлогын туйлбаргүй байдлын улмаас хүссэн үр дүнгээ өгөөгүй байна. Үүний улмаас Монголын төрийн өмчийн их сургуулиуд нь намчирхсан улстөрийн нөлөөнөөс ангид байр суурь эзэлж чадаагүйн зэрэгцээ өрсөлдөх чадавхиа сайжруулах боломжгүй болсон байна. Их сургуулийн Удирдах зөвлөлд засгийн газар, улстөрчдийн шууд оролцоо хүчтэй хэвээр байгаа бол их сургуулийн эрдмийн зөвлөл нь эрх мэдэлгүй, нэр төдий байгууллага болсон байна. Нөгөө талаар их сургуулийн захиргаа нь засгийн газрын шууд хяналтанд оржээ. Түүгээр ч барахгүй, их сургуулийн Удирдах зөвлөлийн үндсэн чиг үүрэг болох бие даан шийдвэр гаргах эрх мэдэл хэрэгжүүлэх боломжгүй, Эрдмийн зөвлөлийн бодит оролцоог хангаагүй тогтолцоо бүрэлдсэний улмаас Удирдах зөвлөл, хамт олныг холбох үүрэгтэй захиргааны аппаратын хоёр талд эрх мэдлийн хоосон орон зай бий болсон байна. Эрх мэдлийн энэхүү хоосон орон зайг захиргаа өөрөө бөглөж байгаа нь эцэстээ харилцан хяналтын зарчим хэрэгжихгүйд хүрч улмаар бодлого шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэхдээ ил тод байх, талуудын сонирхлыг харгалзах, эргээд сонирхлын олон бүлэгтээ тайлан тавьж хариуцлага хүлээх тогтолцоо бүрэлдэх боломжгүй болгожээ.

Ихэнх сонирхогч тал энэ байдлыг ойлгож байгаа бөгөөд тэд 1)тусгай хуулиар төрийн өмчийн их сургуулиудад олон нийтийн статус олгох, эсвэл 2)их сургуулийн удирдлагыг бүхэлд нь багш нарын мэдэлд шилжүүлэх, эсвэл 3)их сургуулийг өрсөлдөөнт замаар удирдлагын хувьчлалд оруулах зэрэг замаар системийг өөрчлөх саналыг дэвшүүлж байгаа юм. Их сургуулийг багш нарын бүрэн хяналтанд өгөх, эсвэл их сургуулийг менежментийн хувьчлалд оруулах хоёр хувилбар нь дээрх асуудлыг шийдвэрлэх оновчтой арга зам биш төдийгүй хэрэгжих боломжгүй хувилбарууд болохыг судалгаа харуулж байна. Харин их сургуульд олон нийтийн статус олгож, удирдлагын тогтолцоог нь энэ зарчимдаа нийцүүлэн өөрчлөх нь оновчтой шийдэл мөн. Өөрөөр хэлбэл, их сургуулийг олон нийтийн статустай болгосноор

их сургуулийн удирдлагын тогтолцоонд олон нийт, сонирхогч талуудын төлөөлөл багтаж, сургууль нь гаргаж байгаа бодлогын шийдвэрүүдээ олон нийт, сонирхогч талуудад мэдээлэх, тэдэнд тайлагнах үүрэгтэй болсноор ил тод, хариуцлагатай, улс төрийн нөлөөнөөс ангид биеэ дааж ажиллах нөхцөл бүрдэнэ.

Тиймээс Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын удирдлагад тулгараад буй асуудлыг шийдвэрлэх оновчтой хувилбар бол нэгэнтээ хагас дутуу нэвтрүүлсэн хамтын удирдлагын системийг зохих чиг үүрэг, эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагынх нь хамтаар нэвтрүүлэх явдал юм.

Хамтын удирдлагын системийг үнэхээр үүргээ гүйцэтгэдэг болгохын тулд их сургуулийн Удирдах зөвлөлд олон нийт, сонирхогч талуудын төлөөллийг багтааж, зөвшилцөх замаар шийдвэр гаргадаг жинхэнэ удирдах байгууллага болгож хувиргах хэрэгтэй юм. Улмаар Удирдах зөвлөл нь хангалттай хэмжээгээр институтчлагдсан байх ёстойн дээр холбогдох соёлыг нь ч төлөвшүүлэх хэрэгтэй байна.

Удирдах зөвлөлийн асуудлын зэрэгцээ төрийн өмчийн их сургуулиудын шийдэх ёстой асуудал бол Эрдмийн зөвлөлийг их сургуулийн эрдмийн (сургалтын агуулга, аргазүй, судалгаа) асуудлаар захиргаанаас хараат бусаар шийдвэр гаргадаг эрх бүхий багш нарын удирдлагын бүтэц болгон хувиргах асуудал юм. Эрдмийн зөвлөл нь их сургуулийн эрдмийн асуудлаар шийдвэр гаргахаас гадна их сургуулийн бусад асуудлаар зөвлөх эрхтэй байх ёстой. Үр дүнтэй ажиллах чадвартай Эрдмийн зөвлөл байгуулахын тулд зохих институтчлалыг холбогдох соёлынх нь хамт төлөвшүүлэх хэрэгтэй байна.

Чухамдаа Монголын төрийн өмчийн их сургуулиуд боловсролынхоо чанарыг сайжруулж, олон нийтийн итгэлийг хүлээсэн сургалт, судалгааны байгууллага болохын тулд хамтын удирдлагын тогтолцоог зайлшгүй нэвтрүүлэх хэрэгтэй гэж судлаач миний бие дүгнэж байна.

УДИРТГАЛ

1990-ээд оноос эхлэн Монгол улс дээд боловсрол дахь төвлөрөлийг сааруулах бодлого явуулсан. Уг бодлогын зорилго нь бие даасан, өөрөө өөрийгөө удирдлага, санхүүгийн хувьд бүрэн хангах дээд боловсролын тогтолцоо бий болгох явдал байв. Тиймээс ч 1990-ээд оны дунд үеэс их сургуулийн удирдлагадаа АНУ-ын системтэй төстэй системийг нэвтрүүлсэн байна.

Хэдий тийм боловч нэвтрүүлсэн систем нь нэвтрүүлэгчдийн зүгээс гаргасан зарим ноцтой алдаа болон дараа дараагийн бодлогын тууштай бус байдлаас болж хүссэн үр дүндээ хүрээгүй байна. Үүний шалтгаан нь эрх мэдлийн хуваарилалтыг буруу хийснээс чиг үүргийн зааг ялгаа баларч бүдгэрсэнтэй холбоотой гэж судлаач миний бие дүгнэж байна.

Их сургуулийн Удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд засгийн газраас томилогдсон улстөрийн албан тушаалтнууддйэлэнх болсны улмаас Удирдах зөвлөл нь институцийн хувьд улстөрөөс бүрэн хараат болжээ. Хамтын удирдлагын системийн салшгүй хэсэг болсон эрдмийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагууд хөгжөөгүй, нэр төдий байдалтай байна. Харин Удирдах зөвлөлийн гаргасан шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулахын зэрэгцээ боловсон хүчин, ажиллах нөхцөл зэрэг олон асуудлаар шийдвэр гаргаж сургуулийнхаа өдөр тутмын хэвийн үйл ажиллагааг хангах үүрэгтэй их сургуулийн захирлыг сайд томилдог, захирал нь сайдын өмнө хариуцлага хүлээдэг учир их сургуулийн захиргаа нь мөн л улстөрөөс ихээхэн хараат болжээ. Түүгээр ч барахгүй удирдах зөвлөлийн хараат байдал болоод эрдмийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын сул дорой байдал нь их сургуулийн захиргааны хоёр талд эрх мэдлийн хоосон орон зай үүсэхэд хүргэсэн байна. Энэ нь их сургуулийн захиргаанд эрх мэдлийн төвлөрөлийг бий болгосон төдийгүй бодлого, үйл ажиллагааны ил тод байдал, сонирхогч талуудын оролцоо, нээлттэй тайлагналт зэрэг зарчмыг баримтлах тал дээрээ сул захиргааны аппарат бий болгоход хүргэсэн байна. Эрх мэдэл болон үүргийг бодлогогүй хуваарилсан нь их сургуулийн удирдлагын институцуудын дотор,

ялангуяа их сургуулийн Удирдах зөвлөл, захиргаа хоёрын хооронд эрх мэдэл булаацалдах зэрэг зөрчил үүсэх нөхцөл болсон байна.

Үүний улмаас харамсалтай нь Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын удирдлагын тогтолцоо тун төвөгтэй байдалд ороод байгаа бөгөөд Монголын төрийн өмчийн сургуулиуд улстөрөөс хараат бус төдийгүй тэргүүний ололт, амжилтын төлөө зүтгэх боломжгүй болоод байна. Тухайлбал, санхүүжилтийн асуудлаар л гэхэд төрийн өмчийн их сургуулиуд нь Боловсролын тухай хуулинд (40-р зүйл) заасан тогтмол зардлынхаа санхүүжилтийг засгийн газраас авч чадахгүй байгаа төдийгүй сургалтын төлбөрөө ч нэмэгдүүлэх шийдвэрийг гаргаж чадахгүй байгаа юм. Үр дүнд нь байгууллагынхаа чанарыг сайжруулах хамгийн чухал хөшүүргээсээ хагацсан их сургуулиуд улс орныхоо шилдэг мэргэжилтнүүдийг эгнээндээ элсүүлэн хадгалах өрсөлдөөнд ялагдах байдалд ороод байна. Их сургуулиуд нь өөрсдийн эрдмийн болон материаллаг орчноо ч сайжруулах боломжгүй байгаа юм. Улмаар 1990-ээд оноос хойш тогтмол шахуу сонсогдох болсон их сургуулийн эрдэм шинжилгээ, сургалтын чанар ихээхэн суларсан гэсэн шүүмжлэл нь ч үндэслэлтэй юм.

Тиймээс Монголын төрийн өмчийн их сургуулиуд боловсролын чанараа дээшлүүлж олон нийтэд боловсролын сайн үйлчилгээг хүргэх зорилгоо хангахын тулд их сургуулийн удирдлагын бие даасан, харилцан хяналттай, ил тод системийг тогтоох нь хойшлуулшгүй асуудал болоод байна. Энэ нөхцөл байдлыг харгалзан судлаач миний бие энэхүү бодлогын судалгааны хүрээнд их сургуулийн удирдлагын өнөөгийн тогтолцооны эрх мэдлийг хуваарилалтад шинжилгээ хийж, түүнийг оновчтой болгоход чиглэсэн зөвлөмжүүдийг дэвшүүлэх оролдлого хийлээ. Судалгааны ажлын хүрээнд Монголын төрийн өмчийн их сургуулийн удирдлагын тогтолцооны бүтэц, эрх мэдлийн хуваарилалтыг тодорхойлж байгаа эрх зүйн баримт бичгүүдийн судлахын зэрэгцээ их сургуулийн удирдлагын оновчтой загварыг олохын тулд гадаадын их сургуулийн туршлагыг ном зохиол, тайлан материалд тулгуурлан судаллаа. Баримтын судалгаанаас хийсэн дүгнэлтүүдээ ярилцлага, ажиглалтын аргаар бүрдүүлсэн чанарын судалгааны анхдагч мэдээллээр баяжуулав. Судалгааг илүү оновчтой болгох зорилгоор анхдагч мэдээлэл бүрдүүлэхдээ кейс судалгааны аргыг ашиглах аргазүйн сонголт хийж, улмаар Монгол Улсын Их Сургуулийг жишээ болгон авч үзсэн учир судалгааны зарим үр дүн нь дээд боловсролын бусад байгууллагад тохирохгүй байхыг үгүйсгэхгүй. Хэдий тийм ч албан бус ярилцлагын дүнгээс

харахад судалгааны үрдүнг Шинжлэх Ухаан Технологийн Их Сургууль зэрэг томоохон их сургуулиудад хэрэглэж болно гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Судалгаа нь анхандаа их сургуулийн Удирдах зөвлөлийн чиг үүрэг, бүтэц бүрэлдэхүүн, эрх мэдлийн асуудалд төвлөрч байсан боловч их сургуулийн Удирдах зөвлөлийг багш нарын төлөөллийн байгууллага, захиргаанаас тусад нь авч үзэх нь зохисгүйн дээр эдгээр гурван байгууллага нь чиг үүргийн хувьд ялгаатай авч хоорондоо нягт уялдаатай учир энэ гурвын хоорондын харилцаа болон тус тусын чиг үүргийг зөв ойлгохгүйгээр их сургуулийн удирдлагыг тогтолцоог бүрэн ойлгох боломжгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрч энэ харилцааны талаарх тойм хэсгийн мөн багтаалаа.

1. ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ИХ СУРГУУЛИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ТАЛААРХ БОДЛОГЫН ТУЙЛБАРГҮЙ БАЙДАЛ

Улс орныг ардчилах үйл явцын зэрэгцээ 1990-ээд оны дунд үеэс Монгол улсын дээд боловсролын удирдлагын тогтолцоонд реформын шинжтэй томоохон өөрчлөлтүүд хийгджээ. Уг шинэчлэл нь үндсэндээ төвлөрөлийг сааруулан төрийн хяналтыг багасгаж, дээд боловсролын байгууллагуудын бие даасан байдал, өөрийгөө удирдах эрх мэдлийг нь нэмэгдүүлэхэд чиглэгдэж байв. Энэ зорилгын хүрээнд дээд боловсролын байгууллагыг Удирдах зөвлөлтэй болгох, менежментийн хувьчлал хийх зэрэг олон аргыг туршиж үзсэн байна.

Гэсэн хэдий ч эл шинэтгэл нь тун туйлбаргүй байсан юм. Өнгөрсөн харьцангуй богино хугацаанд Монгол улс боловсролын болон дээд боловсролын хуулиа зургаан удаа (1991, 1995, 1998, 2000, 2002, 2006) өөрчилж, нэмж шинэчилсэн бөгөөд тухай бүрт дээд боловсролын байгууллагын удирдлагын системд өөрчлөлт орж байжээ. Анх 1995 онд Боловсролын тухай болон Дээд боловсролын тухай хуулиар Монголын дээд боловсролын байгууллагууд Удирдах зөвлөлтэй болжээ. Харин энэ Удирдах зөвлөлд зөвлөх, хяналт тавих үүргийг оногдуулж (Боловсролын тухай хуулийн 13, 30 дугаар зүйл, Дээд боловсролын тухай хуулийн 13.7 дугаар зүйл), их сургуулийн захирлуудыг томилох эрхийг Засгийн газар өөртөө үлдээсэн байна (Боловсролын хуулийн 13 дугаар зүйл; Дээд боловсролын тухай хуулийн 12 дугаар зүйл). Уг хуулиар багш нараас бүрэлдсэн Эрдмийн зөвлөл хэмээх нэртэй эрдэм шинжилгээ, сургалтын асуудлаар зөвлөх эрхтэй байгууллагыг ч мөн байгуулжээ (Дээд боловсролын тухай хуулийн 13.5, 13.6 дугаар зүйл). Хуульд зааснаар их сургуулийн захирал нь Эрдмийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн болон дүрмийг батлах эрхтэй болжээ. Ийнхүү хамтын удирдлагын тогтолцооны үр хөврөл Монголын дээд боловсролын салбарт тавигдсан байна.

Хожим 1998 онд хийсэн өөрчлөлтүүд (Боловсролын тухай хуулийн 30 дугаар зүйл, Дээд боловсролын тухай хуулийн 13 дугаар зүйл) их сургуулийн бие даасан байдлыг улам бэхжүүлжээ. Уг өөрчлөлтүүд нь их сургуулийн захирлыг томилох, огцруулах эрхийг Удирдах зөвлөлд олгосон байна. Ингэснээр Удирдах зөвлөл нь жинхэнэ утгаараа удирдах чиг үүргээ авч, захирал нь Удирдах зөвлөлийн өмнө хариуцлага хүлээдэг тогтолцоо бүрэлдсэн аж. Гэтэл 2002 онд их сургуулийн захирлыг томилох, огцруулах эрхийг засгийн газарт төвлөрүүлсэн байна. Гэхдээ уг шийдвэрээр Удирдах зөвлөлийг татан буулгаагүй бөгөөд Удирдах зөвлөл нь их сургуулийн захирлыг томилох, огцруулхаас бусад үүргийг гүйцэтгэх ёстой болсон нь үнэн хэрэгтээ 1998 оноос өмнөх байдалдаа буцаж очсон явдал болжээ.

Энэхүү зөрчилтэй, түйлбаргүй бодлогын улмаас их сургуулийн бие даасан байдал, өөрөө удирдах чадварыг бэхжүүлэх анхны зорилт нь үндсэндээ цуцлагдсан ажээ. Эрх зүйн орчны улмаас төрийн өмчийн их сургуулиуд бие даасан байдал, өөрөө удирдах ёсоо бэхжүүлж чадсангүй. Харин ч их сургуулиуд нь нэг талаасаа боловсролын сайдад шууд тайлагнадаг болж, нөгөө талаасаа засгийн газраас томилогддог улстөрчдийн төлөөлөл давамгайлсан Удирдах зөвлөлийн улмаас Засгийн газрын давхар хяналтанд орсон байна

1.1. УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛ: УЛС ТӨРӨӨС ХАРААТ, ЭРХ МЭДЛИЙН ХОМСДОЛТОЙ ИНСТИТУЦИ

Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын Удирдах зөвлөлүүд нь зөвхөн нэрийн хувьд л удирдах зөвлөл юм. Тэдэнд удирдах зөвлөлд байх ёстой эрх мэдэл, бие даасан байдал, үйл ажиллагааны залгамж чанар үгүйлэгдэж байна. Түүгээр ч барахгүй Удирдах зөвлөлүүд нь институтийн хувьд бүрэлдээгүй төдийгүй интитуцийн зохих соёл ч төлөвшөөгүй байна. Тиймээс үнэн хэрэг дээрээ Удирдах зөвлөлүүд нь үгүйсгэгдсэн байна.

Эрх мэдлийн хомсдол. Жинхэнэ утгаараа аливаа байгууллагын Удирдах зөвлөл нь уг байгууллагын гүйцэтгэх захирлыг томилох, үйл ажиллагаанд нь үнэлгээ өгөх, огцруулах эрхтэй институци юм².

Гэтэл 2002 оны Боловсролын тухай хууль нь Удирдах зөвлөлийн нэрийг өөрчлөөгүй хэрнээ захирлыг томилох, огцруулах эрх мэдлийг нь боловсролын асуудал эрхэлсэн сайдад шилжүүлснээр их сургуулийн Удирдах зөвлөлийн чиг үүргийг хэт явцуу болгосон байна (Боловсролын тухай хуулийн 28.1.12 дугаар зүйл; Дээд боловсролын тухай хуулийн 11.3 дугаар зүйл)³. Улмаар их сургуулийн Удирдах зөвлөлийн эрх мэдэл ба үүрэг, түүний их сургуулийн захиргаатай харьцах харилцаа үндсээрээ өөрчлөгджээ. Удирдах зөвлөл ба захиргааны хоорондын харилцаа нь шатлан захирагдах шинжээ алдаж, тохиролцооны шинж чанартай болж хувирчээ.

Улмаар хоорондоо уялдаа муутай удирдлагын хоёр институц нь сургуулийн түвшинд удирдлагын хоёрдмол байдлыг үүсгэж, Удирдах зөвлөл, захиргаа хоёрыг ярвигтай харилцаанд татан оруулсан байна. Их сургуулийн Удирдах зөвлөл нь сургуулийн жилийн тайланг хэлэлцэж, төсвийг нь батлан, сургалтын төлбөрийн хэмжээг тогтоох үндсэн үүрэгтэй болжээ⁴. Энэ нь Удирдах зөвлөл захиргаа хоёрын хооронд зөрчил үүсэх үндэс болдог байна. Учир нь захиргааны зорилго нь санал болгосон төсөв, сургалтын төлбөрөө хамгаалах, Удирдах зөвлөлийн үүрэг нь түүнийг хянах явдал байдаг. Тиймээс Удирдах зөвлөл нь их сургуулийн удаан хугацааны төлөвлөлт, төсвийг баталж, сургалтын төлбөрийг тогтоож, захирлын үйл ажиллагааг үнэлдэг үүрэгтэй хяналтын байгууллага болж хувирсан байна (Боловсролын тухай хуулийн 36.11.1-36.12 дугаар зүйл).

Бие даасан байдлын хомсдол. “Их сургууль яагаад бие даасан хараат бус институци байх ёстой вэ?” гэдэг асуултад өгөх хариулт нь маш энгийн.

2 Их сургуулийн удирдах зөвлөлийн үндсэн эрх, үүрэг нь “(1) их сургуулийн захирлыг томилж, дэмжих; (2) уг байгууллагын чиг үүрэг, зорилгыг томъёолох анд мөрдөх; (3) боловсролын хөтөлбөрийг ерөнхийд нь хянах; (4) уг байгууллагын эд хөрөнгийн чанартай үнэт зүйлсийг арвижуулах; (5) уг байгууллагын эд хөрөнгийн чанартай бус үнэт зүйлсийг хамгаалах, ялангуяа эрдмийн эрх чөлөө, тэргүүлэх амжилт, шударга байдалд хүрэхийн төлөөх зорилт, ёс суртахууны стандарт зэргийг хайрлан хамгаалахад оршино (Freedman 2004: 16).

3 Мөн “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай” хууль энэ байдлыг улам бэхжүүлж байна.

4 Удирдах зөвлөл нь их сургуулийн урт хугацааны төлөвлөлт зэргийг баталдаг (Боловсролын хууль 36.11).

Боловсрол нь аливаа үзэл суртал, бүлгийн сонирхлоос ангид байж, нийгмийн нийтлэг эрх ашгийг удирдлага болгосон нийгмийн үйлчилгээ юм. Монгол хэлэнд бидний “нийгмийн эрх ашиг” гэж нэр томъёогоор нэрлэж тогтсон зарчим нь англи хэлэнд “олон нийтийн эрх ашиг” буюу *public interest, public good* гэж нэрлэгддэг нь илүү оновчтой, тодорхой эзэн биетэй томъёолол шиг санагддаг. Ардчилсан улс орнуудад “намын үзэл баримтлалд суурилсан улстөр” буюу өөрөөр хэлбэл намууд болон сонирхолд түшиглэсэн улстөрийн бодлогыг чанд баримталдаг. Тиймээс “аливаа олон нийтийн байгууллагыг намын улс төрийн бодлогын нөлөөнөөс хэр хэмжээнд ангид байлгах ёстой бөгөөд боломжтойн тухай асуудал нь” олон нийтийн тусын тулд үйлчилж буй их сургуульд ч мөн хамаараад зогсохгүй түүний удирдлагын үндсэн асуудал байсаар ирсэн (Гроу, 267-р тал)⁵. Их сургуулийг олон нийтийн Удирдах зөвлөлөөр удирдуулах нь их сургуулийн бие даасан байдлыг баталгаажуулах буюу энэ байгууллагыг өөрөө өөрийгөө удирдах чадамжтай болгох үндсэн механизмын нэг юм. Тийм учраас их сургуулийн Удирдах зөвлөлийн нэг чухал шинж чанар нь намын үзэл баримтлалд суурилсан улстөрийн бодлогоос ангид байх явдал юм. Тиймээс их сургуулийн Удирдах зөвлөлийг энэхүү ноён нуруу болсон зарчмын дагуу байгуулах ёстой.

Боловсролын хуулинд их сургуулийн Удирдах зөвлөл нь үүсгэн байгуулагч, багш нар, төгсөгчид, оюутны төлөөлөлөөс бүрдсэн байхаар заажээ. Хуулиар үүсгэн байгуулагчийн төлөөлөл нь Удирдах зөвлөлийн 51-60 хувийг бүрдүүлэх ёстой учир үүсгэн байгуулагч байнга олонхи байх эрх баталгаажсан байна (Боловсролын тухай хуулийн 36.2 дугаар зүйл). Жишээлбэл, 2007 оны 5 сарын 11-ний байдлаар Монгол Улсын Их Сургуулийн Удирдах зөвлөлийн 18 гишүүний арав нь үүсгэн байгуулагчийг төлөөлж байв.

Төрийн өмчийн их сургуулиудын хувьд үүсгэн байгуулагч нь хэн болохыг Боловсролын тухай хуульд тодорхой заагаагүй боловч “төрийн өмчийн” гэх тодорхойлолтын улмаас Монголын засгийн газар үүсгэн байгуулагч нь гэж ойлгогддог бөгөөд боловсролын асуудал эрхэлсэн сайд засгийн газрыг төлөөлдөг байна. Тиймээс ч боловсролын асуудал эрхэлсэн сайд нь засгийн газрын төлөөллийг томилдог бөгөөд тэдгээр нь улстөрийн сонгуульд болон томилгоот албан тушаалтнууд байдаг ажээ. Тухайлбал, 2003 онд Монгол Улсын Их Сургуулийн Удирдах Зөвлөлд парламентийн 5 гишүүний зэрэгцээ

5 Европын ихэнх орнууд төрийн албаны тухай хуулиар их сургуулийн багш нарыг төрийн албан хаагчид тооцох байдлаар уг асуудлыг шийдэх арга замыг сонгосон байна.

томилогдсон дөрвөн албан тушаалтан засгийн газрыг төлөөлж байсан бол 2007 онд парламентийн нэг гишүүн, томилогдсон найман албан тушаалтан тэдний оронд томилогджээ. Улстөрийн томилогддог албан тушаалтнууд нь ихэвчлэн албан тушаалынхаа дагуу орж ирж байгаа нь Удирдах зөвлөл дэх тэдний гишүүнчлэл нь засгийн газар дахь тэдний албан тушаалтай холбоотой байдгаар тайлбарлагдана. Гэхдээ тэднийг албан тушаалын дагуу Удирдах зөвлөлд оруулна гэсэн илт тодорхой заалт байдаггүй ажээ.

Нэгэнт засгийн газрын төлөөлөгчид нь Удирдах зөвлөлийн олонх болдог тул чухамдаа тэд л төрийн өмчийн их сургуулийн Удирдах зөвлөлд гол шийдвэр гаргагчид нь болдог. Гэтэл Удирдах зөвлөлийн энэхүү дийлэнх хэсэг нь улстөрөөс бүрмөсөн хараат төдийгүй бас тэдний томилгоо, гишүүн байх хугацаа нь улстөрийн гэнэтийн тохиолдлоос ч хараат болохыг бид доорх жишээнээс харж болно.

Улстөрөөс бүрэн хараат учир Удирдах зөвлөл нь тухайн цаг үеийн улстөрийн бодлогод л зохицуулж шийдвэр гаргадаг. Удирдах зөвлөл дэх улстөрийн сонгуульд гишүүд нь сонгуулийн амлалтандаа хүлээстэй байдаг бөгөөд шийдвэр гаргахдаа Их сургуулийн хөгжлийн төлөв, хэтийн эрх ашгийг бус тухайн үеийн засгийн газрын баримталж буй байр суурь, сонгуулийн амлалтыг л дагадаг байна. Жишээлбэл, тэд сургалтын төлбөр нэмэхгүй байхаар амласан учраас, эсвэл нэмэснээрээ сонгогчдын зарим хэсгийн дэмжлэгийг алдах магадлалтай учраас үндэслэл, бодит шаардлагыг үл харгалзан оюутны сургалтын төлбөрийг нэмэхийн эсрэг байр суурьтай байхаас өөр аргагүйд болдог бололтой.

Энэ байдал нь их сургуулийн Удирдах зөвлөлийг бие даасан болгох, ингэснээрээ их сургуулийн бие даасан байдлыг хангах үзэл санаанд харшилж байгаа юм. Харин энэ нь их сургуулийг улстөртэй нягт уяж өгч байгаа юм. Тиймээс Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын Удирдах зөвлөл нь их сургуулиудыг болзошгүй улстөрийн нөлөөнөөс хамгаалах олон нийтийн эрх ашгийг тусгасан байгууллага болж чадахгүй байгаа юм. Харин Удирдах зөвлөл нь их сургуулийг улстөрийн хүчнээс хамгаалах бамбай болохын оронд их сургуулийн хананаас гадуур байдаг улстөрийг их сургууль руу нэвтрүүлэх суваг болж хувирсан байна (Дүдэрштадт, 2004: 143). Энэ бүхний улмаас Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын Удирдах зөвлөл нь Боловсролын хуулинд заасан шиг их сургуулийн өөрийн удирдлагын байгууллага бус харин боловсролын асуудал эрхэлсэн сайдын

дор их сургуулийг хянаж байдаг засгийн газрын хавсрага бүтэц болжээ. Тиймээс ч их сургуулийн захиргааны нэгэн төлөөлөгчийн хэлснээр их сургуулийн хүмүүс Удирдах зөвлөлийг засгийн газрын “өөр нэг нудрага” гэж хардаг байна. Мөн энэ л шалтгаанаар их сургуулийн захиргаа нь Удирдах зөвлөлөөс аль болох зай барихыг эрмэлздэг ажээ.

Залгамж чанарын хомсдол. Удирдах зөвлөлийн гишүүд нь гурван жилийн хугацаатай ажилладаг бөгөөд жил тутам гуравны нэг нь өөрчлөгдөж байх дүрэмтэй. Энэ нь Удирдах зөвлөлийн бодлогын залгамж чанарын зэрэгцээ шинэчлэлийг хангах зорилготой дүрэм юм. Гэсэн ч төрийн төлөөлөл болсон гишүүд нь хуулиар тогтоосон гурван жилийн хугацаагаа гүйцээн ажиллах нь тун ховор. Төрийг төлөөлж байгаа гишүүдийн томилгоо нь улстөрөөс маш хараат байгаагийн илэрхийлэх мэт засгийн газар болон боловсролын сайд өөрчлөгдөхөд дагаад өөрчлөгддөг төдийгүй томилгоот хугацаа нь гурван жил байх, Удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүний гуравны нэгийг нь жил тутамд сэлбэж байх зэрэг хуулийн заалтыг мөрдүүлэх талаар хэн ч анхаарал тавьдаггүй бололтой⁶.

Ерөнхийдөө Их сургуулийн Удирдах зөвлөл дэх төрийн төлөөллийн бүрэлдэхүүнд нэг бол сонгуулийн дараа, эсвэл боловсролын асуудал эрхэлсэн сайд өөрчлөгдсөний дараа томоохон өөрчлөлт тохиолддог байна. Жишээлбэл, Монгол Улсын Их Сургуулийн хувьд 2000 оны сонгуулийн дараа (9 гишүүний 8 нь), 2004 оны сонгуулийн дараа (9 гишүүний 7 нь) Удирдах зөвлөл нь бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ шахуу солигдож байжээ. Мөн 2000 оны сонгуулийн дараа томилогдсон төрийн төлөөлөл 4 жилийн турш солигдолгүй, дахин томилогдолгүй ажиллаж байжээ. Монгол Улсын Их Сургуулийн Удирдах зөвлөл дэх төрийн төлөөлөл нь боловсролын асуудал эрхэлсэн сайд солигдох бүрт солигдох хандлага тууштай ажиглагдаж байгааг батлах баримт бол 2005 оны 5 сард томилогдсон төрийн төлөөлөлийн 80 хувь нь 2007 оны 5 сард солигдсон явдал юм. Дээрээс нь засгийн газраас томилогдсон албан тушаалтан гишүүд тухайн албан тушаалаасаа өөрчлөгдөх тохиолдолд их сургуулийн Удирдах зөвлөл дэх гишүүнчлэлээ орхиход хүрдэг байна. Жишээлбэл, 2005 онд томилогдсон төрийн төлөөлөлийн 3 гишүүн чухам энэ шалтгаанаар Удирдах зөвлөлөөс 2006 он гэхэд гарсан байв. Удирдах зөвлөлийн залгамж холбоо сул байгаа явдал нь тогтолцооны шинжтэй дутагдлуудтай нийлээд байдлыг улам дордуулж байгаа юм.

⁶ Удирдах зөвлөлийн бусад төлөөлөгчдийн хувьд ч энэ байдал давтагдаж байгаа юм.

Залгамж холбоогүй байна гэдэг нь Удирдах зөвлөл тогтвортой ажиллаж чадахгүй байна гэсэн хэрэг юм. Улмаар Удирдах зөвлөл нь орчин нөхцлийн өөрчлөлтөд мэдрэмтгийгээр хөгжиж өөрчлөгдөж байдаг байнгын ажиллагаатай байгууллага бус харин цаг үеийн шаардлагаар цуглардаг байнгын бус комисс мэт болж хувирсан байна. Үнэндээ бол Удирдах зөвлөл нь байнгын, үргэлжилсэн үйл ажиллагаатай байгууллага байх ёстой төдийгүй Удирдах зөвлөлийн хувь гишүүд нь үүргээ үр дүнтэй биелүүлэхийн тулд шаардлагатай мэдлэг, туршлага, чадварыг хуримтлуулах хангалттай хугацаагаар хангагдсан байх ёстой юм.

Сул институтчилал. Аливаа байгууллага өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, зорилтдоо хүрч, өөрийн үүргийг хамгийн оновчтой арга хэлбэрээр үр дүнтэй гүйцэлдүүлэхийн тулд зохих хэмжээнд институтчилэгдсэн, зохион байгуулалтын бүтцүүдтэй байх ёстой. Институтчилал нь аливаа байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээ, тоглоомын дүрмийг тогтоож, уг байгууллагын дотоод хүчнүүд, ашиг сонирхлуудыг зохион байгуулалтад оруулж, ойлгомжтой дурмээр хамтран ажиллах сувгуудыг бий болгож байдаг. Удирдах зөвлөл ч үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд зохих ёсоор институтчилагдсан байх нь амин чухал. Тийм ч учраас Удирдах зөвлөл гэдэг байгууллага бий болсон цагаасаа эхлэн өөрийн үүргийг биелүүлэхийн тулд удирдлага, дүрэм, гарын авлага болон зохион байгуулалтын төрөл бүрийн хэлбэр зэрэг өөрийн гэсэн институтийн байгуулалтыг бий болгон, түүндээ захирагдан ажилладаг. Мэдээж, Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын Удирдах зөвлөлүүд дарга, нарийн бичгийн дарга болон өөрийн дүрэм журамтай. Төрийн өмчийн их сургуулиудын Удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хурал бөгөөд жилд хоёроос доошгүй удаа хуралддаг. Түүнээс гадна Удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагаанд туслах зорилготой комисс, ажлын хэсгийг ч байгуулж болдог байна.

Гэсэн хэдий ч бодит байдал дээр их сургуулиудын Удирдах зөвлөлүүд дутуу институтчилагдсан байна. Монгол Улсын Их Сургуулийн Удирдах зөвлөл нь жилд дундачаар 2 удаа хуралдаж байхад Америкийн их сургуулийн Удирдах зөвлөлүүд жилд дундачаар 7.4 удаа хуралддаг байна (Каплан, 2004: 186)⁷.

МУИС-ийн удирдах зөвлөлд өөрийн үүрэг, үйл ажиллагаагаа явуулах төлөвлөгөө, хуваарь ч байдаггүй байна. Түүгээр ч барахгүй Удирдах

7 Зарим дээд боловсролын байгууллагуудын удирдах зөвлөл бараг хуралддаггүй гэж ярилцлага өгөгчид өгүүлж байсан.

зөвлөлийн хурал анх товлосон өдөр цагтаа хуралдах нь тун ховор бөгөөд янз бүрийн шалтгааны улмаас хуралдааныг хойшлуулах нь тун түгээмэл байдаг ажээ. Наад захын жишээ гэвэл төрийн алба хашиж байгаа гишүүдийн албан айчлал, томилот, Засгийн газрын болон сайдын зөвлөлийн хурал зэрэг бусад ажилтай нь зохицуулж байж хурлын товоо зарлах шаардлага гардаг байна.

Удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагааг үр дүнтэй зохион байгуулах нэг үндсэн арга зам нь байнгын, зохицуулах, болон байнгын бус хороодтой⁸ байх явдал бөгөөд, “тэдгээр нь шаардлагатай судалгааг хийх, бодлогыг тодруулах; удирдах зөвлөлийн гишүүдийн онцгой үр чадварыг оновчтой байдлаар ашиглах; Удирдах зөвлөлийн нийт гишүүдийн цагийг дайчлахгүйгээр үндсэн үүргүүдийг гүйцэлдүүлэх; гишүүдийг үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцуулахад туслах; Удирдах зөвлөлийн гишүүдэд албан тушаалын үүрэг хариуцлагатаасуралцахадньтуслах;Удирдахзөвлөлийналбантушаалтнуудыг чадваржуулах; шийдвэрийг хурдасгах; нийт Удирдах зөвлөлийн хурлаар хэлэлцэхэд тохиромжгүй нууцын чанартай асуудлыг хэлэлцэх; Удирдах зөвлөлийн гишүүдэд зохих хүндэтгэлийг үзүүлэх; тодорхой асуудал, ажил хэргийн хүрээнд Удирдах зөвлөлийн оролцоо байгааг тунхаглах зэрэг боломжийг олгодог байна” (Хаул, 1997: 81). Харамсалтай нь, Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын Удирдах зөвлөлүүд зохион байгуулалтын энэ чухал хэлбэрийг бараг байгаа юм. Жишээлбэл, Монгол Улсын Их Сургуулийн Удирдах зөвлөл байгуулагдсан цагаасаа хойш өөрийн үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд ямар нэг хороо байгуулж байсангүй. Тийм учир Удирдах зөвлөл өөрийн үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хувилбарт сувгуудыг огт ашиглахгүй байгаа юм.

Институцийн соёлын хомсдол. Эцэст нь онцлоход, Удирдах зөвлөл үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд Удирдах зөвлөлийн гишүүд буюу хүний хүчин зүйл маш чухал ач холбогдолтой юм. “Удирдах зөвлөлийн гишүүдийн сонголт ч тэдгээрийн мэдлэгийг дээшлүүлэх явдал ч зөнд нь орхих зүйл ерөөс биш” (Хаул, 1997: 58). Удирдах зөвлөлийн ирээдүйн гишүүдэд байх ёстой хувийн үр чадвар, чанаруудыг албан ёсоор тодорхойлж, “шинэ удирдах зөвлөлийн эрхлэх ажил, үүргийн ач холбогдолыг ойлгосон түүний төлөө зүтгэх шийдвэр төгс байдал, нийгэмд хүндтэй байр суурьтай байх,

8 Сургалтын хөтөлбөр, боловсон хүчин, нэр дэвшүүлэлт, барилга байгууламж ба үл хөдлөх хөрөнгө, хөрөнгө оруулалт, төсвийн хороод зэрэг нь их сургуулийн удирдах зөвлөлд ихэвчлэн байдаг байнгын хороод юм (Houle 1997).

ухаалаг, зоригтой, хувь хүний хувьд өсөх чадвартай, нийгмийн мэдэгдэхүйц хэсгийн доторх олон нийтийн санаа бодолд нөлөөлөх чадвартай, бусадтай ажиллах, бусдын төлөө зүтгэх хүсэл зоригтой байх” (Хаул, 1997: 28-29) гэх мэтээр томъёолон Удирдах зөвлөлийн ирээдүйн гишүүдийг сонгохдоо тун чухалчлан баримтлах хэрэгтэй юм. Түүгээр ч барахгүй, аливаа Удирдах зөвлөл нь танилцуулга заавар өгөх, гарын авлага тагаар зэргээр шинэ гишүүдээ үргэлжлүүлэн боловсруулах арга хэрэгсэлтэй байх ёстой⁹. Харамсалтай нь, дээрх бүх зүйл нь Монголд бараг ашиглагдахгүй байна.

Удирдах зөвлөлийн олонх гишүүд нь тохиолдолын шинжтэй улстөрийн сонгуульт юмуу томилгоот албан тушаалтнууд байна. Практик дээр Удирдах зөвлөлд төрийг төлөөлж орж ирж буй гишүүдийг хэрхэн шалгаруулах талаар тодорхой дүрэм, журам байхгүй байна. Удирдах зөвлөлийн дийлэнх гишүүд нь нэг бол улстөрийн тооцооны үүднээс эсвэл албан тушаалын улмаас томилогддог байна. Тиймээс Удирдах зөвлөл дэх төрийг төлөөлсөн гишүүдийн сонгон шалгаруулалт бүрхэг төдийгүй тохиолдлын, үзэмжийн шинж чанартай байна. Улмаар Удирдах зөвлөл дэх төрийн төлөөлөл болж буй гишүүд их сургуулийн хөгжилд тун бага анхаарал, зүтгэл гаргадаг нөхцөл бүрэлдээд байгаа нь ажиглагддаг. Их сургуулийн сайн сайхан байдал, түүний өргөн олон нийтэд үзүүлж буй үйлчилгээ, нэр хүндэд санаа тавихаасаа илүү улстөрийн болон хувийн сонирхолдоо давамгайл хөтлөгддөг байдал анзаарагддаг бөгөөд тиймээс ч их сургуулийн Удирдах зөвлөл их сургуулийг хөгжүүлэх талаар мэдэгдэхүйц зүтгэл гаргадаггүй байна. Жишээлбэл, Удирдах зөвлөлийн төрийн төлөөллийн гишүүд их сургуульд янз бүрийн эх сурвалжаас нэмэлт санхүүжилт олох, түүний дотор хуулийн дагуу олгох ёстой засгийн газрын хөрөнгө зэргийг олохын төлөө хөөцөлдөх, их сургуулийн нэр хүндийг бэхжүүлэх ажил хийхийн оронд эдүгээ их сургуулийн санхүүжилтын цорын ганц сурвалж болсон сургалтын төлбөрийг аль болох доогуур байлгах популист гэмээр бодлогыг хүчлэн гаргаж байсан. Тиймээс Удирдах зөвлөлийн байр суурь нь хамгийн багаар бодоход их сургуулийг дэмжихгүй байгаа юм. Үнэн хэрэг дээрээ Удирдах зөвлөл нь байгууллагын зохих ёсны соёлыг ч төлөвшүүлж чадаагүй байгааг дээр тэмдэглэсэн билээ¹⁰.

9 Ярилцлагад хамрагдсан удирдах зөвлөлийн нэгэн нэр хүндтэй дарга удирдах зөвлөлийн аливаа гишүүд сонгогдох үедээ юу хийх гэж байгаагаа сайтар мэдэж байх ёстой гэсэн үндсэн дээр удирдах зөвлөлийн шинэ гишүүдэд танилцуулга, заавар өгөх зэрэг үзэл санааг эрс үгүйсгэж байв.

10 Удирдах зөвлөлийн гарын авлага, удирдах зөвлөлийн гишүүнийг байнга боловсруулж байх ёстой гэсэн үзэл санаа Монголд бараг байдаггүй байна.

Нөгөө талд, их сургуулийн захиргаа Удирдах зөвлөлтэйгөө хамтран ажиллахын оронд түүнд үл итгэх байр суурьнаас хандаж, түүнийг аль болох зайтай барихыг хичээдэг байна. Их сургуулийн захиргаа Удирдах зөвлөлийг юу ч хийдэггүй байгууллага гэж үздэг ажээ¹¹. Энэ бүхний улмаас их сургуулийн Удирдах зөвлөл нь их сургуулийн захиргаа, улмаар их сургуулиас нилээд хүнийг сгэгдсэн байгууллага болсон байна. Ингээд Удирдах зөвлөлийн оронд эрх мэдлийн хоосон орон зай үүссэн байна.

1.2. ЭРДМИЙН ЗӨВЛӨЛ: БАГШ НАРЫН СЕНАТЫН ҮР ХӨВРӨЛ

Хамтын удирдлагын тогтолцооны нэг чухал хэсэг нь их сургуулийн удирдлага дах багш нарын оролцоо бөгөөд энэ оролцоог хангах хамгийн оновчтой механизм нь багш нарын сенат юм¹². Бусад орны жишээнээс харахад их сургуулийн багш нар нь тухай салбарын шилдэг эрдэмтдийн баг гэдэг утгаараа сургуулийнхаа сургалт, эрдэм шинжилгээ, мөн шинэ багш ажилд авах, багш нарынхаа зэрэг дэв, албан тушаалыг ахиулах асуудлаар шийдвэр гаргахад голлох болон зөвлөх үүрэгтэй оролцдог бөгөөд энэхүү чиг үүргээ гүйцэтгэх зохион байгуулалтын хэлбэрийн нэг нь багш нарын сенат ажээ. Монголын дээд боловсролын байгууллагуудын Эрдмийн зөвлөл нь багш нарын сенатын Монголын хувилбар гэж зарим талаар хэлж болох талтай. Гэхдээ Монголын их, дээд сургуулийн Эрдмийн зөвлөл нь багш нарын төлөөлөлийн байгууллага гэхээсээ бэлгэдлийн шинжтэй, нэр хүндтэй эрдэмтэдээс бүрдсэн “сургалт-эрдэм шинжилгээний ажлын чиглэлийг тогтоож, түүний онол, арга зүйн түвшин, ач холбогдол, үр дүнг хэлэлцэж, санал, дүгнэлт гаргах” өвөрмөц үүрэг бүхий байгууллага тул багш нарын сенаттай адилгүй юм.

11 Үнэн хэрэг дээрээ, төлөөллийн шинж чанар болон бүрэлдэхүүнийхээ улмаас болоод удирдах зөвлөл нь нилээд улстөржсөн байгууллага байдаг байна.

12 Оюутан элсүүлэлт, багш ажилд авах болон дэвшүүлэх, сургалтын төлөвлөгөө, эрдмийн зэрэг олгох зэрэг асуудлаар багш нар шийдвэр гаргах эрхийг эдэлдэг. Улмаар эдгээр эрдмийн хэргүүдийг ерөнхийдөө сургууль, коллеж, тэнхмийн төвшинд байдаг багш нарын янз бүрийн хороод (дэвшүүлэлт, сургалтын төлөвлөгөө, гүйцэтгэх гэх мэт) шийдэж байдаг. Их сургуулийн эрдмийн бус асуудлаар багш нар зөвлөх эрх мэдлийг эдэлдэг. Багш нарын удирдлагын энэ хэлбэр нь их сургуулийн төвшинд хэрэгждэг бөгөөд ерөнхийдөө Эрдмийн зөвлөл зэрэг байгууллагын хэмжээний асуудлыг хэлэлцэж, их сургуулийн захиргаанд зөвлөдөг багш нарын төлөөллийн сонгогдсон байгууллага хэрэгжүүлдэг байна (Duderstadt 2004: 140-1).

Харин Монгол Улсын Их Сургуулийн Эрдмийн зөвлөл нь багш нарын сенатад тун дөхөж очсон хувилбар юм. Гэхдээ энэ байгууллага нь их сургуулийн захиргаанаас бүрэн хараат төдийгүй тун сул институтчилагдсан байгууллага юм. Уг байгууллагын дарга болох их сургуулийн захирал нь Эрдмийн зөвлөлийн дүрэм болон гишүүнчлэлийг баталдаг бөгөөд хуралдааныг нь даргалдаг байна. Тус байгууллагын даргаас гадна цорын ганц албан тушаалтан болох эрдэмтэн нарийн бичгийн даргыг Их сургуулийн захирал томилдог бөгөөд эдүгээ их сургуулийн нэгэн дэд захирал нь уг албыг хашиж байгаа юм. Их сургуулийн захиргааны гишүүд (захирал, дэд захирал, деканууд, болон тусгай албадын дарга нар) уг байгууллагын гишүүдийн бараг гуравны нэгийг бүрдүүлж байна. Үнэн хэрэг дээрээ их сургуулийн захиргаа нь Эрдмийн зөвлөлийг бүрэн ноёлдог байна. Дээрээс нь их сургуулийн захирлын томилсон тэнхмийн эрхлэгчдийн ихэнх нь Эрдмийн зөвлөлийн гишүүн болдог. Тиймээс Эрдмийн зөвлөл нь их сургуулийн захиргааны өргөтгөсөн хурал мэт болдог буюу өөрөөр хэлбэл Их сургуулийн хувьд Эрдмийн зөвлөл болон захиргааны бүтцүүд холилджээ.

Түүгээр ч барахгүй Эрдмийн зөвлөлийн дүрэм нь “нэр хүндтэй эрдэмтэд” уг байгууллагын гишүүн байхыг шаарддаг учир эрдмийн зөвлөлийн гишүүдийн дийлэнх олонх нь ахмад багш нар байдаг¹³.

Бүрэлдэхүүн болон их сургуулийн захиргаанаас хараат байдлынхаа улмаас Эрдмийн зөвлөл нь эрдэмтдийн шинжлэх ухаанч мэтгэлцээн, хэлэлцүүлгийн форум болж чаддаггүй байна. Тиймээс энэ байгууллага нь үнэн хэрэг дээрээ их сургуулийн захиргааны хавсрага байгууллага болж хувирсан гэж үзэх үндэслэлтэй. Үнэндээ уг байгууллагын олон гишүүн эл байгууллагыг ёслолын шинжтэй гэж үзэж түүний хуралдааныг цагийн гарз гэж хардагаа нуулгүй хэлж байлаа. Эрдмийн зөвлөлийн гишүүдийн идэвх сонирхолгүй, их сургуулийн үйл ажиллагааг ойлгох ойлголт сул байгаа нь энэхүү институцийн чиг үүрэг тодорхойгүй, шийдвэр гаргалтад нөлөөлөх магадлал сул зэргээс үүдэлтэй бөгөөд энэ нь багш нарын зохистой оролцоог бий болгоход томоохон саад болдог нь үнэн.

Эрдмийн зөвлөлийн үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хуралдаан бөгөөд жилд ихэвчлэн 2 удаа хуралддаг. Эрдмийн зөвлөл нь Удирдах зөвлөлийн

13 Энэ жилийн хувьд МУИС-ийн Эрдмийн зөвлөлийн 71 гишүүний дөнгөж 5 нь 40-өөс доош насны хүмүүс байна.

нэгэн адилаар үүргээ хэрэгжүүлэх зохион байгуулалтын өөр ямар нэг хэлбэрийг ашиглахгүй байна. Эрдмийн зөвлөлд үйл ажиллагааны хуваарь, төлөвлөгөө, зохин байгуулалтын болон гүйцэтгэх алба, зохицуулах болон байнгын хороодын аль аль нь байхгүй, түр хороо, комисс байгуулж ажиллуулах нь ч тун ховор. Түүгээр ч барахгүй элсэлтийн бодлого, албан тушаал дэвшүүлэх, сургалтын агуулгыг тодорхойлох зэрэг тэнхим, салбар сургуулийн төвшинд ажилладаг хороод Монголын их сургуулиуд дээр бараг ажилладаггүй байна. Үүнээс дүгнэхэд их сургуулийн удирдлагад багш нар оролцох тухай үзэл санаа нь үр хөврөлийн шатандаа байгаа бөгөөд их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцооны өөр нэг хоосон орон зай үүсчихээд байна.

1.3. ЗАХИРГАА: ЭРХ МЭДЛИЙН ТӨВЛӨРӨЛ БҮХИЙ ИЛ ТОД БУС ИНСТИТУЦИ

Дээр нэгэнт өгүүлсэнчлэн, төрийн өмчийн их сургуулийн захирлыг боловсролын асуудал эрхэлсэн сайд томилдог бөгөөд захирал нь сайдын өмнө хариуцлага хүлээдэг тогтолцоо хуульчлагджээ. Онолын хувьд их сургуулийн захирал, улмаар захиргаа, их сургууль бүхэлдээ улстөрийн нөлөөнд ихээхэн өртөмтгий бүтэц болсон байна. Тухайлбал, Монгол Улсын Их Сургуулийн захирлын томилгоо, үүрэгт ажилдаа улиран сонгогдсон нь илэрхий улстөрийн сэдэлтэй байсан гэсэн яриа одоо ч тасраагүй байна. Энэ бол нэг хүний жишээ боловч цаана нь их сургуулийн захирлуудын томилгоо улс төрд өртөмхий байгаагийн илрэл юм.

Их сургуулийн захиргааны болон эрдмийн аливаа албан тушаалтнуудыг, мөн дэдзахирал, декан, тэнхмийн эрхлэгчдийг чих сургуулийн захирал томилдог. Түүнчлэн дээр өгүүлсэнчилэн их сургуулийн захирал нь Эрдмийн зөвлөлийн дарга бөгөөд тэрээр энэ байгууллагын дүрэм болон гишүүнчлэлийг тогтоох эрх бүхий субъект юм. Тиймээс их сургуулийн захиргааны болон эрдмийн бүх албан тушаалтнууд төдийгүй Эрдмийн зөвлөл нь их сургуулийн захирлын нөлөөлөл дор ажиллаж байдаг гэсэн хэрэг юм¹⁴. Шийдвэр гаргах эрх мэдлийн энэхүү хэт төвлөрөл нь эрх мэдлийн хуваарилалт, харилцан хяналт, тайлагналыг тэнцлийг алдагдуулсан төдийгүй захиргааны шийдвэр гаргалт хэрхэн хэрэгжиж байгааг бүрхэгдүүлжээ.

14 Энэ нь онолын хувьд намчирхсан улстөр их сургууль руу, бүр түүний эрдмийн үйл ажиллагааны цөм болох тэнхимд хүртэл нэвтрэх боломжтой гэсэн хэрэг юм.

Энэхүү хяналтгүй эрх мэдэл нь танил тал татах, үзэмжийн шийдвэр гаргах явдал газар авах нөхцөлийг бий болгох магадлалтай. Үнэхээр түүхэн талаас нь харвал Монгол Улсын Их Сургуулийг 1998-2002 онд удирдаж байсан есөн дээд албан тушаалаас эдийн засаг эрхэлсэн дэд захиралаас бусад наймыг нь физикчид хашиж байжээ. Энэ байдал нилээд хэмжээгээр засагдсан ч эдүгээ хүртэл үүний өв хадгалагдсаар байгаа юм.

Эрх мэдэл нэгэнт захиргааны дээд шатанд төвлөрсөн учир дунд шатны албан тушаалтнууд, ялангуяа, деканууд тэнхмийн эрхлэгчидтэй хариуцлага тооцоход тун төвөгтэй байдал үүсчээ. Деканууд нь дээр гарсан тушаал шийдвэрийг дамжуулагч төдий болж хувирсан байна. Энэ нь их сургуулийн захиргааны бүрхэг байдлыг улам бүр нэмэгдүүлдэг төдийгүй ямар шийдвэрт хэн хариуцлага хүлээх ёстойг тогооход бэрх болгож хариуцлагын тогтолцоог ажиллах боломжгүй болгожээ.

Улмаар их сургуулийн захиргааны хоёр талд бий болсон эрх мэдлийн хоосон орон зай нь энэ байдлыг улам бэхжүүлж, бодит байдал дээр их сургууль нь захиргааны дээд албан тушаалд ажиллаж байгаа бүлэг хүний хяналтанд орж, тэдгээр нь жинхэнэ хяналтгүй, тайлагналгүйгээр их сургуулийг удирдах нөхцлийг бүрдүүлээд байна. Зарим нөхцөлд улстөрийн хүчирхэг нөмөр нөөлөгтэй эдгээр захиргааны дээд албан тушаалтан нь Удирдах зөвлөл, Эрдмийн зөвлөлийг бүрмөсөн орлож их сургуулийг өөрсдийн хувийн байгуулага мэт ойлгож ханддаг гэж багш нар, энгийн хүмүүс, түүний дотор улстөрчид хүртэл санаа зовнидог нь ганцаарчилсан ярилцлагаар илэрч байлаа.

Бүхэлдээ эдүгээ оршин байгаа тогтолцоо нь их сургуулийн удирдлагын хоёр танхим/тулгуур болох Удирдах зөвлөл, Эрдмийн зөвлөлийг үгүйсгэж, эрх мэдлийг улстөрийн өөрчлөлтөнд ихээхэн өртөмтгий, тиймээс их сургуулийн эрх ашгийг хамгаалах гэхээсээ илүү тухайн үеийн улстөртэй эвлэрдэг цөөн тооны захиргааны дээд албан тушаалтнуудын гарт төвлөрүүлсэн байна.

2. ОНОВЧТОЙ ЗАГВАР: ХАМТЫН УДИРДЛАГЫН СИСТЕМ

Өмнөх бүлэгт бид Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын удирдлагын тогтолцоог эрх зүйн баримт бичигт туссан байдал болон бодит практик дээр хэрхэн хэрэгжиж байгаад дүн шинжилгээ хийснээ үзүүлсэн бөгөөд удирдлагын энэ тогтолцооны биеэ дааж шийдвэр гаргах чадамж, ил тод байдлыг бий болгох шаардлага тулгараад байна. Их сургуулийн удирдлагын бие даасан байдал нь эрдмийн эрх чөлөөний нэг урьдач нөхцөл бөгөөд намын үзэл баримтлалд суурилсан улстөрийн нөлөөнөөс их сургуулийг хамгаалах төдийгүй их сургуулийн эрх баригчдад их сургуулийн аливаа үйл ажиллагааг сонирхогч талуудад нээлттэй, хариуцлага хүлээх зоригтой, сургуулийн доторх оролцогч олон талын, үүний дотор эрдмийн хамт олны эрх ашгийг үр дүнтэй хамгаалах, хэрэгжүүлэх чадварыг олгох юм.

Түүний зэрэгцээ үйл ажиллагаа, шийдвэрийн ил тод байдал, тайлагнал нь их сургууль, түүний захиргаа нь их сургуулийн нөөцийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулж их сургуулийн чиг үүрэг, зорилгыг үр дүнтэй хэрэгжүүлж байгаагаа харуулж, ингэснээрээ олон нийтэд илүү сайн үйлчлэх боломжийг бүрдүүлэх юм. Үнэндээ Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудад их сургуулийн эрх ашгийг илүү сайн хамгаалдаг, тэгснээрээ олон нийтэд илүү сайн үйлчилдэг тунгалаг хуяг¹⁵ хэрэгтэй байгаа юм.

Үнэхээр ч их сургуулийн удирдлагын тогтолцоог өөрчлөх шаардлага байгааг сонирхогч бүх тал, тухайлбал, бодлого боловсруулагчид, их сургуулийн захиргааныхан, багш нар, оюутнууд бүгд л хүлээн зөвшөөрч байгаа боловч

15 Судлаачид их сургуулийн захиргааг их сургуулийн эрдмийн цөмийг хамгаалдаг хуяг гэж үздэг. “Хуяг нь урлангуудынхаа (тэнхимүүд) үйл ажиллагааг дэмжих нөөцийг хуримтлуулж, хуваарьлахын хамт гадны аюултай хүчнээс урлангуудаа хамгаалж байдаг. Хуяг нь урлангуудынхаа хоорондын харилцааг зохицуулдаг. Хамгийн чухал нь хуяг нь их сургуулийн мөнгийг эрхэлж, урлангуудынхаа үйл байдлыг зоригжуулсан урамшууллыг бий болгож байдаг” (Lombardi 2001: 7).

уг асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар өөр өөр хандлага, үр нөлөөтэй гэж үзсэн арга замуудыг санал болгож байгаа юм. Тухайлбал, (1) Төрийн өмчийн их сургуулиудад олон нийтийн статус олгох, (2) их сургуулийг удирдах эрх мэдлийг багш нарын гарт шилжүүлэх, (3) их сургуулийг менежментийн хувьчлалд оруулах буюу их сургуулийн менежментийг мэргэжлийн гэрээт багт шилжүүлэх зэрэг саналуудыг дэвшүүлж байгаа юм.

Их сургуулийг удирдах эрх мэдлийг багш нарт шилжүүлэх хувилбарыг багш нарын ихэнх болон цөөн тооны бодлого боловсруулагч дэмжиж байгаа бол их сургуулийн бие даасан байдлыг бэхжүүлж, үйл ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэхэд их сургуулийн удирдлагыг менежментийн багт гэрээгээр шилжүүлэх хувилбарыг ашиглах хэрэгтэй гэдэгт захиргааны зарим нэг гишүүн итгэж байгаа юм. Гэхдээ их сургуульд хуулиар олон нийтийн статус олгох буюу их сургуулийг улс төрөөс хараат бус болгох хувилбар нь хамгийн их яригдаж, хамгийн их дэмжигдэж байгаа хувилбар болно (Н. Лүндэндорж 2008).

Эдгээр хувилбар нэг бүр нь сонирхогч талуудад аль хэдийн танил болсон бөгөөд 1990-ээд оноос хойш эдгээр хувилбарыг янз бүрийн үр дүнтэйгээр Монголд хэрэгжүүлж ирсэн. Тийм ч учраас хувилбаруудын хувьд өөр өөрсдийн сонирхол, сонголт бүхий бүлгүүд нэгэнтээ бий болсон байна. Тиймээс багш нар их сургуулийг захирах эрхийг багш нарт өгөх ёстой гэж үзэж байхад, их сургуулийн захиргааныхан менежментийн хувьчлалыг эрхэмлэх хандлагатай байна. Түүнээс гадна шилжилтийн шинж чанартай, тийм ч түгээмэл бус арга болох менежментийн хувьчлалаас бусад аргууд нь өндөр хөгжилтэй орнуудад өргөн хэрэглэгддэг аргууд бөгөөд багш нарын удирдлага нь Японд ихээхэн дэлгэрсэн бол олон нийтийн удирдах зөвлөлөөр шийдвэр гаргах арга нь Хойд Америкт дэлгэрсэн байдаг билээ. Нэгэнт эдгээр хувилбарын аль аль нь Монголын дээд боловсролынхны дунд тодорхой хэмжээнд танил болоод байгаа тул гурван хувилбарыг товчхон авч дүгнэж үзэх хэрэгтэй.

Эхлээд менежментийн хувьчлал гэдэг хувилбарыг авч үзье. Менежментийн хувьчлал буюу их сургуулийн менежментийг өрсөлдөөний үндсэн дээр менежментийн багт гэрээгээр шилжүүлэх хувилбар нь төвлөрөлийг сааруулан хувьчлах нэг арга юм. Энэ аргын үндсэн зорилго нь тодорхой нэг сургуулийг санхүүгийн хувьд бие даалгахад л чиглэгдэж байгаа ажээ. Тиймээс гэрээний нөхцөлийг биелүүлж байгаа нөхцөлд менежментийн баг нь тухайн сургуулийг удирдах бие даасан эрхээ эдэлсээр байх болно.

Энэ хувилбар нь их сургуулийн бие даасан байдлыг түр зуур хангах арга зам болж байгаа бөгөөд юуны өмнө их сургуулийн менежментийн бие даасан байдал нь их сургуулийн өөрийнх нь бие даасан байдлын баталгаа болж чадахгүй юм. Удирдлагын энэ хувилбарыг хэрэгжүүлж байгаа их сургууль нь угтаа менежментийн баг, түүний ивгээгчээс хараат болж хувирах эрсдэл бий. Түүгээр ч барахгүй энэ арга нь тухайн байгууллагын санхүүгийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэгдэж байгаа тул менежментийн хувьчлалд орсон сургууль төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авах боломжоо алдахад хүрэх магадлал нилээд өндөр юм. Дээрээс нь, энэ хувилбар бол тухайн их сургуулийг цаашдаа бүрмөсөн хувьчлах үйл явц дахь дундын алхам болох нь тодорхой харагддаг.

Их сургуулийн менежментийн баг нь их сургуулийн үйл ажиллагааны талаар эцсийн хариуцлагыг хүлээх тул энэ хувилбар нь шийдвэр гаргах үйл явцад багш нарын оролцоог хангах тал дээр тун бага анхаарах өндөр магадлалтай. Тиймээс энэ хувилбар нь шийдвэр гаргах үйл явцын ил тод байдал болон албан тушаалтны хариуцлагыг сайжруулах механизм болсон тайлагналыг институцчилах тал дээр сулхан байх магадлалтай. Эдгээр асуудлыг зохицуулах цорын ганц арга зам байгаа нь менежментийн багтай байгуулж байгаа гэрээндээ нөхцөл болгон тусгах явдал бөгөөд энэ боломжийг тун үр дүнтэйгээр ашиглаж болно. Нэгэнт гэрээнд заагдсан нөхцөлүүд менежментийн багийн үйл ажиллагааг хэмжих суурь болох учир менежментийн баг нь гэрээний нөхцөлийг биелүүлэхийн тулд бүх хичээл зүтгэлээ түүнд зориулах магадлал өндөртэй юм. Тиймээс ч энэ хувилбарыг ашиглах нөхцөлд оролцоо, ил тод байдал, харилцан хяналт болон хариуцлагын механизмуудыг гэрээнд зааж өгч, түүний хэрэгжилтийн хянах хэрэгтэй болно.

Эцэст нь энэ аргыг хэрэгжүүлэх магадлал тун бага байгаа юм. 1990-ээд оны эхэн үеэр засгийн газар төсвийн дарамтыг бууруулах зорилгоор зарим дээд боловсролын байгууллагыг санхүүгийн хувьд бие даалгуулахын тулд энэ хувилбарыг хэрэглэхэд хүрсэн ажээ. Харин Монгол Улсын Их Сургууль, Монгол Улсын Шинжлэх Ухаан Технологийн Их Сургууль зэрэг Монголын дээд боловсролд голлох үүрэг гүйцэтгэдэг томоохон их сургуулиудын менежментийг хувьчлах тухай асуудлыг засгийн газар хэзээ ч дэвшүүлж байгаагүй байна. Учир нь засгийн газар ч тэр, ард олон ч тэр эдгээр их сургуулиудыг үндэсний томоохон үнэт зүйлс, боловсролын салбарт олсон үндэсний амжилт гэж үздэг байна. Тиймээс төсвийн хувьд улам бүр бэхжиж

байгаа засгийн газар эдгээр байгууллагын менежментийг хувьчлах магадлал тун хомс юм. Түүгээр ч барахгүй энэ хувилбар нь их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцоог нэмэгдүүлэхийг зорьж байгаа их сургуулийн багш нарын зүгээс томоохон эсэргүүцэлтэй тулгарах нь тодорхой харагдаж байгаа юм. Ярилцлагад оролцсон багш нарын дийлэнх нь энэ хувилбарт маш шүүмжлэлтэй хандаж байгаа бөгөөд тэд үүний улмаас их сургууль нь улстөр, бизнесийн бүлгийн нөлөөнд орж тэдний эрх ашигт үйлчлэхэд хүрнэ гэж болгоомжилж байгаагаа илэрхийлж байлаа. Үнэндээ энэ хувилбар бол сонирхолын зарим бүлгийн зүгээс их сургуулийг өөрийн хяналтандаа оруулах зорилгоор хэрэглэж байгаа арга гэж үзэх хандлага багш нарын дунд тааралдаж байна.

Харин багш нар амьдралаа эрдмийн хэрэгт зориулсан учир өөрсдийгөө их сургуулийн эрх ашгийг хамгийн тууштай хамгаалагчид гэж үздэг байна. Их сургууль бол нийгмийн өмнө хүлээсэн үүргээ сайн биелүүлдэг байх, сургалт, судалгааны талбарт тэргүүлэгч байхын төлөө зүтгэж чаддаг байх буюу өөрөөр хэлбэл улс үндэснийхээ хамгийн шилдэг эрдэмтэн судлаачдыг цуглуулан ажиллуулах, улмаар эрдмийн ажилд хамгийн ээлтэй бөгөөд багш нартаа тухтай орчинг бүрдүүлэх чадвартай байх ёстой гэж үзэн, эдгээрийг өөрсдийнхөө амин чухал эрх ашиг гэж үзэж байгаа ажээ. Их сургуулийг олон нийтийн эрх ашигт нийцүүлэн эрдмийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллага байлгахын тулд эрдмийн ажилд амьдралаа зориулсан, энэ ажлын мөн чанар, зохион байгуулалтыг сайн мэддэг багш нарыг их сургуулийн удирдлагад оролцуулах хэрэгтэй бөгөөд энэ оролцоо нь их сургуулийн удирдлагын дотоод ил тод байдал, тайлагнал, хариуцлагыг нэмэгдүүлнэ гэж багш нар үзэж байна.

Удирдах зөвлөлийн одоогийн байдалд сэтгэл дундуур байдаг зарим улстөрчид энэ үзэл санааг боломжит хувилбар гэж дэмжин, их сургуулийн удирдлага дахь багш нарын оролцоог шийдвэр гаргах түвшинд хүртэл нэмэгдүүлэх ёстой гэж үзэж байна. Хамгийн туйлширсан хувилбарыг баримтлагчид нь их сургуулийг багш нар бүрэн удирдаж байх ёстой буюу их сургуулийн захиргааны албан тушаалтнуудыг багш нар сонгож, өөрсдийн өмнө тайлагнуулдаг байх ёстой гэж үзэж байна.

Үнэхээр ч багш нар их сургуулийг удирддаг хувилбар нь нилээн түгээмэл байдаг хувилбар билээ. Гэвч энэ салбарын ихэнх мэргэжилтэн “багш нар шийдвэр гаргахад мэдэгдэхүйц үүрэгтэй байх ёстой бөгөөд багш

нарын оролцооны хамгийн чухал хэсэг нь багш нарын сенат ба түүнтэй төстэй байгууллагууд” гэдэгтэй санал нэгтэй байдаг авч их сургуулийн захиргааны албан тушаалтнуудыг багш нар сонгодог байх зарчмыг ихээхэн шүүмжилдэг (Тиерни, Майнор нар, 2003: 1). Тиймээс хамгийн чухал асуудал бол багш нар их сургуулийн удирдлагад ямар хэмжээнд оролцох ёстой, их сургуулийн хэмжээний шийдвэр гаргах хэрэгт багш нарын оролцоог хэрхэн хэрэгжүүлэх вэ гэсэн асуултуудад хариу олох явдал юм.

Их сургуулийн удирдлагад багш нарыг оролцуулахыг шүүмжилдэг хүмүүсийг үзэж байгаагаар багш нар бол “шийдвэртэй, алсын хараатай удирдлагыг эсэргүүцэж, өөрсдийн хувийн байр сууриа тууштай хамгаалах хандлагатай байдаг” (Дудерштадт 2004: 144) ажээ. Багш нар нь өөрсдийн эрх ашигтаа заналхийлдэггүй удирдлагыг сонгох хандлагатай байдаг учир энэ хувилбар нь ур чадвар султай, үр дүн муутай захиргааг төрүүлэх хандлагатай байдаг гэж зарим мэргэжилтэн сэрэмжлүүлж байна (Дудерштадт, 2004). Түүгээр ч барахгүй багш нар нь өөрийн ажиллаж байгаа сургуулийн бүх үйл ажиллагааг бүхэлд нь тэр бүр сайн мэддэггүй, их сургууль хэрхэн ажилладаг талаар ойлголт багатай, их сургуулийн хэмжээний асуудал гэхээсээ илүү ихэвчлэн өөрсдийн тэнхмийн хэргийг л эрхэмлэдэг гэж мэргэжилтнүүд болон их сургуулийн захиргааныхан үзэж байна.

Захиргааны аливаа хэргийг сонгуулиар шийдвэрлэх хувилбар нь улстөржилтөд хүргэх бөгөөд энэ нь эрдмийн хамт олны үндсэн зарчим болох чадвараараа өрсөлдөх замаар мэдлэгийг нэмэгдүүлэх үндсэн зорилттой зөрчилдөнө гэж энэ хувилбарыг шүүмжлэгчид үздэг. Улмаар энэ нь багш нарыг бүлэг фракц болгон эрдмийн хамт олныг дотор нь хагарган бутаргах үндэс болоод зогсохгүй их сургуулийн дотоод дахь улстөржилт нь намын үзэд сурталд суурилсан улстөрийн нөлөөг их сургуульд татан оруулж, их сургуулийн бие даасан байдлыг улам алдагдуулна гэж үздэг.

Их сургуулийг багш нар удирдах хувилбарын өөр нэг болзошгүй сул тал нь их сургуулийн гадна орчны өмнө буюу олон нийтийн өмнө хүлээх тайлагналыг сулруулах хандлага юм. Их сургуулийг багш нар удирддаг байх нь их сургуулийг олон нийтэд үйлчлэх зориулалтаас нь гажуулж зөвхөн өөрөө өөртөө үйлчилдэг буюу багш нарын төлөө үйлчилдэг байгууллага болгон хувиргах талтай. Тиймээс их сургуулийг багш нар бүрэн удирддаг байх нь их сургуулийн дотоод тайлагнал, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх талтай ч их сургуулийн бие даасан байдал, сургуулиас гадуур байгаа сонирхогч талуудын өмнө хариуцлага хүлээх явдлыг сулруулах хандлагатай ажээ.

Эцэст нь, хамгийн их дэмжигдэж байгаа хувилбар бол төрийн өмчийн их сургуулиудад олон нийтийн статус олгох явдал болно. Олон нийтийн статустай болсноор байгууллага нь олон нийтийн эрх ашгийн үүднээс үйл ажиллагаа явуулж, олон нийтийн өмнө үйл ажиллагааны үр дүнгээ хариуцах бөгөөд ихэнхдээ олон нийтийн төлөөлөлтэй удирдах механизмтай байна. Энэ хувилбар нь байгууллагын үйл ажиллагааг олон нийтэд бүрэн ил тод, нээлттэй болгох замаар уг байгууллагыг улстөр болон сонирхлын янз бүрийн бүлгүүдийн нөлөөнөөс хамгаалж, Удирдах зөвлөл болон захиргааны аливаа шийдвэрийг олон нийтийн эрх ашигт захируулан ил тод болгох замаар улстөр, хэсэг бүлгийн нөлөөнөөс хамгаалдаг байна. Мөн олон нийтийн байгууллагын санхүүгийн хараат бус байдлыг хангах, аль нэг бүлэг бүлэглэлээс санхүүгийн хараат байдалд орохоос хамгаалж төрөөс санхүүжүүлдэг ажээ.

Энэ чиглэлээр Монголын хувьд Монголын Үндэсний Олон Нийтийн Радио Телевиз нь анхны жишээ болсон бөгөөд эл байгууллага нь тусгай хуулиар улстөр болон бусад нөлөөнөөс ангид олон нийтийн өмч байж олон нийтэд үйлчлэх, төрийн санхүүжилттэй байхаар хуульчлагдсан юм (Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйл). Чухам энэхүү олон нийтийн статусын улмаас улстөрийн сонгуульд болон томилгоот албан тушаалтнууд, улстөрийн намын удирдагчид, төрийн албан хаагчид нь радио, телевизийн Удирдах зөвлөлд нэр дэвших боломжгүй болсон бөгөөд радио, телевизийн Удирдах зөвлөл нь аливаа Удирдах зөвлөлийн нэгэн адилаар бүрэн эрх мэдлийг, түүний дотор олон нийтийн радио телевизийн гүйцэтгэх захирлыг томилох эрхийг эдэлж байгаа юм (Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйл).

Энэхувилбарньүнэндээ 1990-ээдоныдүндүеэс Монголындээд боловсролын салбарт хэсэгчлэн нэвтрүүлсэн хувилбар мөн бөгөөд Удирдах зөвлөл нь сонирхогч талуудын олонхийн хүсэж байгаа олон нийтийн статусыг хангадаг гол институт билээ. Гэвч дээр өгүүлсэнчлэн эл хувилбарыг анх нэвтрүүлэхдээ гаргасан алдаа болон удаа дараагийн бодлогын туйлбаргүй байдлын улмаас эл систем нь хэлбэрээ алдаж, бодит хэрэг дээр эрх мэдэлгүй бүтэц болсон байна.

Удирдах зөвлөл (итгэмжлэгдэгчдийн зөвлөл, захирлуудын зөвлөл гэх мэтээр нэрлэгддэг) угаас эзэн, эзэмшигчийг төлөөлөн шийдвэр гаргадаг удирдлагын механизм бөгөөд олон нийтийн статустай байгууллагын хувьд

тэр нь олон нийтийг төлөөлөн, их сургуулийн үйл ажиллагааны талаар олон нийтийн нийтлэг эрх ашгийг хамгаалсан шийдвэрүүдийг гаргах үүрэгтэй бүтэц юм. Тийм ч учраас эдгээр байгууллагыг итгэмжлэгдэгчдийн зөвлөл гэж нэрлэдэг бөгөөд зүй нь олон нийтийн өөрт нь итгэж өгсөн эрх мэдлийг Удирдах Зөвлөлийн гишүүд хариуцлагатайгаар биелүүлэн өөрийн эрх ашиг бус өөрт нь итгэсэн хүмүүсийн өмнөөс тэдний их сургууль хэмээх өмчийг харж хянаж, хамгаалж байх хүмүүс юм. Итгэмжлэгдэгчдийн зөвлөл нь тухайн байгууллагын олон нийтийн өмчлөл, олон нийтийн хяналтыг хангах чиг үүрэгтэй. Чухам энэ нь “Лос Анжелес дахь Калифорнийн их сургуулийг Калифорни мужийн ард түмэн бүгдээрээ 38 саяуулаа өмчилдөг” (Калифорнийн их сургуулийг Калифорнийн олон нийтийг төлөөлсөн 18 захирагч удирддаг юм) гэсэн үгний утга учрыг илэрхийлж байгаа юм.

Түүнчлэн олон нийтийн (удирдах) зөвлөл нь их сургуулийн бие даасан байдлыг хангахад зориулагдсан институт юм. Олон нийтийн зөвлөл нь их сургуулийн үйл ажиллагаатай холбоотой шийдвэр, бодлого гаргахдаа энэ шийдвэр нь олон нийтийн эрх ашигт нийцэж байх, уг шийдвэрээс үүдэлтэй үр дагавар, үр дүн нь нөгөө л нийтийн тусын тулд байх зарчмыг баримтлан ажиллах учраас их сургуулийг улстөрийн болон бусад бүлэг, бүлэглэлийн нөлөөнөөс хамгаалах чадвартай юм. Учир нь олон нийтийн удирдах зөвлөл нь олон нийтийн аль нэг хэсгийг юм уу эсвэл засгийн газрыг төлөөлдөггүй харин олон нийтийг бүхэлд нь төлөөлж байх ёстой юм. Энэ нь олон нийтийн удирдах зөвлөлийг байгуулсны хамгийн гол утга учир болно. Тодорхой жишээ аваад харьцуулж үзье. Их сургуулийн үүсгэн байгуулагч нь төр гэж буруугаар ойлгосноос болж Их сургуулийн Удирдах Зөвлөл дэх яам, Засгийн газрын төлөөлөл давамгайл болж, улмаар энэ институт нь өөрийг нь энэ албанд томилсон “үүсгэн байгуулагч” төрийн өмнө хариуцлага хүлээх учраас Засгийн газрын бодлого, шийдвэрийг их сургуулийн түвшинд буулган хэрэгжүүлдэг чиг үүрэгтэй болжээ. Харин их сургуулийг олон нийтийн Зөвлөлөөр удирдуулах юм бол олон нийтийг төлөөлөн энэ зөвлөлд ажиллах хувь хүмүүс нь олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх ёстой тул гаргасан шийдвэр, үндэслэлээ олон нийтэд хүргэх тал дээр анхаарах бөгөөд нөгөө талаасаа олон нийт ч гэсэн өөрийг нь төлөөлж байгаа хүнээс тайлан, тайлбар, үндэслэл шаардах эрхтэй болох юм.

Үнэндээ аль ч ардчилсан оронд намын үзэл баримтлалд суурилсан улстөрийн бодлого хүчтэй байдаг бөгөөд төр засгийг бүх ард түмнийг гэхээсээ илүү ард олны хэсгийг төлөөлсөн нам ба намууд хянаж байдаг билээ. Харин их

сургуулиуд, ер нь аливаа олон нийтийн байгууллага нь тухайн улс орны бүх ард түмэнд бүхэлд нь үйлчилж байх ёстой. Тиймээс аливаа ардчилсан орны өмнө тулгардаг нэг гол асуудал бол “аливаа олон нийтийн байгууллагыг намын улстөрийн нөлөөнөөс хэр зэрэг ангид байлгах ёстой бөгөөд боломжтой вэ” (Троу 1998: 267) гэдэг асуудал байсаар ирсэн. Чухам эл чиг үүргийг биелүүлүүхээр олон нийтийн удирдах зөвлөлийг байгуулдаг байна.

Олон нийтийн Удирдах зөвлөлийг байгуулахын өөр нэг учир шалтгаан нь их сургууль олон нийтэд үйлчилдэг зарчмын хэрэгжилтийг хангах явдал буюу удирдах зөвлөл нь олон нийтийн өмнөөс их сургуулийг өөрийн өмнөө тайлагналтай байлгаж ингэснээрээ их сургууль өөрөө өөртөө үйлчилдэг байгууллага болж хувирах боломжийг хааж, улмаар олон нийтийн эрх ашийг хамгаалдагт оршиж байгаа юм.

Түүнчлэн их сургуулийн үндсэн чиг үүрэг нь мэдлэг бүтээх, түгээх явдал бөгөөд энэ нь оршин байгаа мэдлэгийн уламжлалыг байнга сорьж, шинэчилж байхыг шаарддаг. “Энэ уламжлалаар бол мэдлэгийн эх сурвалж эсвэл тухайн мэдлэгийг магадлагч нь хэн байгаагаас үл хамааран мэдлэг нь мэдлэг байхын тулд [шинжлэх ухаанч] магадлалд орж, уг магадлалыг даван туулах чадвартай байх ёстой гэсэн зарчмыг баримталдаг “магадлагчидын” төвлөрсөн бус нийгэмлэгийг тасралтгүй хөгжүүлж байдаг шүүмжлэлт зөвшилцөл байдаг. ... Магадлагчидын нийгэмлэг болох эрдэм шинжилгээний мэргэшлийн тусгай чадвар болох оршин буй судалгааны талаарх мэдлэг, тухайн ухааны судалгаа болон нотолгооны аргыг эзэмшсэн байх шаардлагын улмаас энэ мэргэшил нь мэдлэгийн төлөөх үйл ажиллагааныхаа улмаас ажил олгогчийн болон ажил олгогчид нөлөөлөхүйц бусад хүчирхэг этгээдийн эрх ашгийг хөндөх профессорын эрхийг хамгаалсан байх өвөрмөц нөхцлийг хангасан байхыг шаарддаг байна. Оршин буй мэдлэгийн уламжлалыг сорих, асуудалд оруулах үйл явц нь үргэлж ажлын байрны эрсдэлийг бий болгож байдаг. Коллеж, их сургуулийн ажил олгогчид нь мэдлэг бүтээх, шүүмж өрнүүлэх, боловсролыг түгээхдээд боловсролын өвөрмөц чиг үүргийг ойлгож профессоруудад эрдэм шинжилгээ, багшлах болон бусад үг яриандаа эдлэх үг хэлэх мэргэжлийн онцгой эрх чөлөөг олгосон нөхцөлийг эрдмийн эрх чөлөө гэдэг байна ” (Хамильтон, 2004: 95-6).

Ийм учраас их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцоог хангах нь маш чухал бөгөөд “мэргэшлийн [шинжлэх ухаанч] шүүмж өрнүүлэх хариуцлагатай багш нарын хамт олон нь оюутны элсэлт, сургалтын

төлөвлөгөөний стандарт, оюутныг сургах журам, оюутны чадавх болон ёс суртахууны стандарт, суралцахад зохистой орчныг бий болгох, улмаар багш ажилд авах, дэвшүүлэх, жинхэлүүлэх болон сахилга батын асуудлаар дээрх стандартуудыг хэрэглэх зэрэг эрдмийн асуудлаар тэргүүлэх эрх мэдэлтэй байх ёстой” (Хамильтон, 2004: 96-7) гэдгийг өндөр хөгжилтэй орнуудад өргөнөөр хүлээн зөвшөөрсөн байна. Багш нарын эрхэлдэг мэргэшлийн шинжлэх ухаанч шүүмж бол эрдмийн эрх чөлөөний хамгийн гол хүчин зүйл бөгөөд эрдмийн байгууллагын хамгийн гол баримтлал болох мэдлэг чадвар ноёлох зарчмын баталгаа нь билээ.

Ер нь их сургуулийн бусад ямар ч асуудал нь их сургуулийн эрдмийн үйл ажиллагаанд ямагт нөлөөлж байдаг учир багш, оюутан болон эрдэм, боловсролын ертөнцийн хэрэгцээ, зорилт нь их сургуулийн бусад салбарын шийдвэр гаргалтанд туссан байх ёстой¹⁶ юм. Хойд Америкт хамгийн их тархсан уламжлал болох хамтын удирдлагын тогтолцооны дагуу багш нар шийдвэр гаргахад мэдэгдэхүйц үүрэгтэй байх ёстой зарчим үйлчилдэг бөгөөд их сургуулийн удирдлага дахь багш нарын оролцоог хангах механизм нь багш нарын сенат (эсвэл өөр нэртэй ижил төстэй байгууллагууд) юм. Улмаар багш нарын сенатын үүрэг нь “захиргааны албан тушаалтнуудын санаачлагад хариу өгөх, тухайлбал, тэдгээр шийдвэрүүд нь эрдмийн үнэт зүйлс болон журамтай зөрчилдөж байвал няцаах, тэднийг засаж, сайжруулах, улмаар эрдмийн хамт олны эрх ашиг болон үнэт зүйлс нь хамгаалагдсан байгаа гэдэгт эрдэмтдийн бүхэлд нь итгүүлэх замаар захиргааны шийдвэрийг зүй ёсны болгож өгөхөд оршдог” байна (Троу, 1998: 272). Тиймээс их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцоог хангах түлхүүр байгууллага бол багш нарын сенат юм.

Олон нийтийн Удирдах зөвлөл, багш нарын сенат нь нийлээд их сургуулийн удирдлагын хоёр танхимтай тогтолцоог бүрдүүлдэг байна. Удирдах зөвлөл олон нийт буюу гаднах орчны эрх ашгийг төлөөлж байдаг бол багш нарын сенат нь багш, оюутан болон эрдэм шинжилгээ болон боловсролын ертөнцийн эрх ашгийг их сургуулийн удирдлагад төлөөлж байдаг. Тиймээс их сургуулийн захиргаа нь Удирдах зөвлөлийн өмнө ажлаа хариуцдаг төдийгүй мөн багш нарын өмнө хариуцлага хүлээх ёстой. Их сургуулийн

16 Системийн хэмжээний шийдвэр гаргалтан багш нар ямар оролцоотой байхыг тогтоохын тулд хамтын удирдлагын уламжлал нь тухайн системийн гол чиг үүрэг, ижилсэл нь юу вэ гэдэг асуултыг асуудаг. Хэрвээ системийн чиг үүрэг нь мэдлэг бүтээхийг онцолж байвал тэр чиг үүргийг биелүүлэхэд багш нарын зөвлөх үүрэг шийдвэрлэх ач холбогдолтой (Hamilton 2004: 99)

хамтын удирдлагын загвар нь (1) төрөл бүрийн эрх ашиг, сонирхлыг төлөөлөх тул ил, далд нөлөөллийг эрс багасган, ил тодоор зөвшилцөл хийхэд хүргэх утгаараа их сургуулийн бие даасан байдлыг баталгаажуулдаг; (2) мөн их сургуулийн үндсэн зорилго болох мэдлэг хуримтлуулж, түгээх үйл ажиллагааны гол хүч болох багш нарын оролцоог ханган эрдмийн асуудлаар бие даан санал, зөвлөмж өгөх эрх мэдэл олгодгоороо эрдмийн эрх чөлөөний ч баталгаа болдог байна.

Тиймээс нэгэнтээ нэвтрүүлсэн хамтын удирдлагын тогтолцоог дахин байгуулах буюу нэг талаас их сургуулийн Удирдах зөвлөлийг олон нийтийн болгохын дээр жинхэнэ удирдах чиг үүргийг нь баталгаажуулахын хамтаар нөгөө талаас Эрдмийн зөвлөлийг их сургуулийн захиргаанаас салган зохих эрх мэдлийг олгох нь Монголын төрийн өмчийн их сургуулиудын өмнө тулгараад байгаа удирдлагын асуудлыг шийдвэрлэх хамгийн оновчтой хувилбар шиг санагдаж байна. Хамтын удирдлагын тогтолцоо нь их сургуулийн бие даасан байдал болон ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх нь дамжиггүй юм. Улмаар энэ систем нь нэг талаас их сургуулийн захиргааг улстөрөөс тусгаарлаж, нөгөө талаас их сургуулийн захиргааг олон нийтийн болон багш нарын хяналт, шүүлтэнд оруулах учир маш чадварлаг, тайлагналтай, ил тод захиргааг бүрдүүлэх сайн талтай юм. Энэ хувилбар нь дэлхийн шилдэг их сургуулиудыг бий болгосон, үр дүн нь баталгаажсан хувилбар юм.

Түүнчлэн хамтын удирдлагын тогтолцоог дахин шинэчлэн байгуулах нь улстөрийн хувьд ч хамгийн боломжит хувилбар юм. Дийлэнх сонирхогч талууд чухам энэ хувилбарын хүрээнд хамрах асуудлуудыг дэвшүүлэн ярьж байгаа нь ажиглагдаж байгаа учир энэ хувилбар нь дэмжигдэх магадлал хамгийн өндөртэй байна. Улс орны улстөр, нийгэм эдийн засгийн байдалд ч энэ хувилбар тохиромжтой байгаа юм. Үнэндээ энэ улс үндэстэн нь эрх, эрх чөлөөтнүүдийн нийгэмлэг байхыг үнэхээр хүсэж байгаа бол түүний их сургуулиуд нь аливаа улстөр, хэсэг бүлгийн нөлөөнөөс бүрэн ангид байх ёстой. Дээрээс нь эл хувилбарын үндсэн үзэл санаа нь тодорхой хэмжээгээр хуульчлагдсан учир улс орны хууль зүйн тогтолцоо ч энэхүү санал болгож байгаа хувилбарыг улам бэхжүүлэхэд дэмжлэг болох талтай. Тиймээс эрх зүйн зарим нэг өөрчлөлт болон дүрэм журмын мэдэгдэхүйц өөрчлөлт хийх замаар их сургуулийн удирдлагын тогтолцоог бүрэн өөрчлөх саналыг эл судалгаа дэвшүүлж байгаа юм.

ДҮГНЭЛТ

Дээд боловсролын системийнхээ төвлөрөлийг сааруулахдаа Монгол улс дээд боловсролын байгууллагуудаа бие даасан өөрөө өөрийгөө авч явж чадахуйц болгох бодлогын чиглэлийг баримталжээ. Энэ бодлогын хүрээнд төрийн өмчийн их сургуулиудын бие даан шийдвэр гаргах боломжийг баталгаажуулахын тулд АНУ болон Канадын дээд боловсролын байгууллагуудын удирдлагын загвараас үлгэр авсан, түүнтэй ижил төстэй хамтын удирдлагын тогтолцоог нэвтрүүлжээ.

Гэтэл энэ загварыг нэвтрүүлэхдээ гаргасан зарим ноцтой алдааны улмаас уг систем хүссэн үр дүнг авчраагүй байна. Харин уг системийн доголдолыг мэдэрсэн дараа дараагийн улстөрчид анх нэвтрүүлэхэд гаргасан алдааг засахын оронд их сургуулийн захирлыг томилох эрх мэдлийг Удирдах зөвлөлөөс авч засгийн газарт шилжүүлсэн нь хэрэг дээрээ анхлан зорьсон тогтолцоогоо бараг цуцалсан алхам болжээ. Үүний улмаас төрийн өмчийн их сургуулиуд биеэ даан шийдвэр гаргах чадамжийг олж чадаагүй бөгөөд харин ч захирлыг нь томилж, огцруулдаг боловсролын сайд, мөн захиргааны үйл ажиллагааг хянаж, үнэлж дүгнэдэг бараг л засгийн газрын байгууллага болох Удирдах зөвлөл гэсэн хоёр байгууллагын дор засгийн газрын (улмаар намын улстөрийн) давхар хяналтанд орсон байна. Түүнчлэн, хамтын удирдлагын тогтолцооны нөгөө тал болох их сургуулийн удирдлага дахь багш нарын оролцоо, уг оролцоог хангах бүтэц механизм огт хөгжөөгүйн дээр үнэндээ холбогдох хууль тогтоомж нь түүний цаашдын хөгжилтийг сааруулсан байх талтай.

Улмаар их сургуулийн Удирдах зөвлөлийн эрх мэдлийн хязгаарласан, Эрдмийн зөвлөлийг үндсэн чиг үүргээс нь холдуулсны улмаас их сургуулийн захиргааны хоёр талд эрх мэдлийн хоосон орон зай үүссэн байна. Энэ байдал нь улстөрийн ивээлд багтсан их сургуулийн захиргааны дээд албан тушаалтнуудын гарт их хэмжээний эрх мэдэл төвлөрөхөд хүргэж, тэд нар нь их сургуулийн Удирдах зөвлөл, Эрдмийн зөвлөлийг орлон их сургуулийг удирдах бодит нөхцөл үүсчээ. Энэ байдал нь улстөрийн нөлөөлөлд

өртөмтгий учраас их сургуулийн эрх ашгийг хамгаалах чадамжгүй хэрнээ тайлагнал, ил тод үйл ажиллагаагаар дамжуулан хариуцлага хүлээх чадваргүй захиргааг бий болгосноор хувь хүний үзэмжээр асуудлуудыг шийдэх, танил талаа татах явдал газар авахад хүргэсэн байна.

Бүх сонирхогч талууд энэ байдлыг мэдэж байгаа боловч тэдний ойлголт харилцан адилгүй байгаа юм. Тийм ч учраас тэд уг системийг 1) тусгай хуулиар төрийн өмчийн их сургуулиудад олон нийтийн статус олгох; 2) их сургуулийг багш нарын бүрэн мэдэлд шилжүүлэх; 3) их сургуулийн захиргааг менежментийн багт хувьчлах зэрэг арга замаар өөрчлөхийг санал болгож байгаа юм. Эдгээр арга замуудыг үнэлэн үзсэн судалгаа нь их сургуулийн захиргааг менежментийн хувьчлалд оруулах эсвэл их сургуулийг багш нарын мэдэлд бүрэн шилжүүлэх хоёр арга зам нь их сургуулийн өмнө тулгараад байгаа асуудлыг шийдэхэд зохистой арга зам биш болохыг харуулж байна. Хэдийгээр дээрх хоёр хувилбар нь зарим давуу талтай боловч тэдгээр нь их сургуулийн бие даасан байдал болон ил тод шийдвэр гаргалт, тайлагнал хангагдах баталгаа болж чадахгүй байна. Их сургуулийг багш нарын бүрэн мэдэлд олгох нь үр дүн, хариуцлага муутай, улстөржсөн захиргааг (эрдмийн хамт олныг) бий болгож улмаар их сургуулийг улстөртэй холбож, цаашид их сургуулийн бие даасан байдлыг сулруулах магадлал өндөртэй хувилбар болох нь харагдлаа. Тиймээс их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай боловч их сургуулийг бүрэн хянах хэмжээнд нэмэгдүүлэх нь зохисгүй юм. Их сургуулийн удирдлагыг менежментийн багт гэрээгээр шилжүүлэх нь хувьчилж авсан баг гэрээний шаардлагыг биелүүлж байгаа нөхцөлд их сургуулийн захиргаанд түр зуурын бие даасан байдал олгож болно. Гэхдээ их сургуулийн захиргааны бие даасан байдал гэдэг нь их сургуулийн бие даасан байдал гэсэн хэрэг биш төдийгүй эл арга нь их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцоог бий болгох тал дээрээ тун сул хувилбар юм. Түүгээр ч барахгүй их сургууль нь олон нийтийн хяналтаас бүрэн гарах магадлал өндөртэй. Ингээд багш нарын болон олон нийтийн хяналт аль аль нь суларсан нөхцөлд их сургууль нь өрсөлдөөнд ялсан бүлгээс хараат болж хувирах магадлалтай юм. Ер нь энэ арга нь яваандаа их сургуулийг бүхэлд нь хувьчлах замыг нээж өгч байгаа шилжилтийн арга хэрэгсэл гэж үзэх үндэслэлтэй бөгөөд учир нь уг аргын гол зорилго нь тухайн сургуулийг өөрөө өөрийгөө авч явж чадахуйц болгоход чиглэж байгаа юм. Эцэст нь эл хоёр арга нь хоёулаа улстөрийн хувьд хэрэгжих боломжгүй байна.

Харин их сургуульд олон нийтийн статус олгох нь их сургуулийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх илүү баталгаатай хувилбар юм. Гэхдээ их сургуулийг олон нийтийн Удирдах зөвлөлтэй болгож, их сургуулийг өөрийг нь олон нийтийн статустай болгох замаар их сургуулийг улстөр болон бусад бүлэг, бүлэглэлийн нөлөөнөөс ангижруулах нь асуудлын зөвхөн нэг тал болох их сургуулийн бие даасан байдлын хангах асуудлыг л шийдэж өгөх юм. Харин их сургуулийн бие даасан байдлыг улам бэхжүүлж, их сургуулийн удирдлагыг ил тод үйл ажиллагаатай, тайлагналаар илэрсэн дотоод хяналттай болгохын тулд их сургуулийн удирдлагад багш нарын оролцоог нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай. Ялангуяа оршин байгаа Эрдмийн зөвлөлийг хөгжүүлж тэднийг их сургуулийн захиргаанаас харьцангуй хараат бус “боловсролын гол форум” болгож түүнд их сургуулийн эрдмийн асуудлаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг олгохын дээр их сургуулийн ашиг сонирхолын бусад асуудлаар зөвлөх эрх мэдэл олгох шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, Монголын төрийн өмчийн их сургуулийн удирдлагад тулгараад байгаа асуудлыг шийдвэрлэхэд санал болгож буй үндсэн арга зам нь нэгэнтээ нэвтрүүлэн туршсан системээ зохих институци, эрх мэдэл, журмынх нь хамт шинэчлэн дахин нэвтрүүлэх явдал юм.

ЗӨВЛӨМЖ

УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛД:

1. Удирдах зөвлөлийг олон нийтийн төлөөлөн удирдах механизм болгох хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, Удирдах зөвлөлийн гишүүдийг өргөн олон нийтийн төлөөллөөс бүрдүүлэх хэрэгтэй бөгөөд үүний тулд юуны өмнө улстөрийн сонгогддог болон томилогддог албан тушаалтнууд, өндөр түвшний төрийн албан хаагчид сургуулийн Удирдах зөвлөлийн гишүүн байхыг хориглосон эрх зүйн зохицуулалтыг хийе. Гэхдээ дээд боловсролд холбогдох зарим нэг сонгогддог болон томилогддог албан тушаалыг Удирдах зөвлөлд гишүүнчлэлтэй байлгаж боломжийг хэвээр хадгалж болно. Ингэхдээ Удирдах зөвлөлд гишүүнчлэлтэй байх улстөрийн сонгогддог болон томилогддог албан тушаалтнуудын тоо нийт гишүүдийн дөрөвний нэгээс хэтрэхгүй байх нь зохистой. Олон нийтийн байгууллагын удирдлагад улстөр, улстөрийн ивээл байх ёсгүй, харин мэдлэг, чадвар, үйл ажиллагаа нь гол зарчим болж байх ёстой. Түүгээр ч барахгүй Удирдах зөвлөлийн хуралдааныг олон нийтэд нээлтэй болгох асуудлыг ч авч үзэх хэрэгтэй байж болох юм¹⁷.

2. Удирдах зөвлөлд их сургуулийн захирлыг (мөн дэд захирлуудыг захирлын санал болгосноор) томилох, огцруулах эрх мэдлийг олгох ёстой¹⁸. Ингэснээрээ захирал нь улс төрийн тогтолцоонд бус, харин Удирдах зөвлөлдөө ажлаа тайлагнаж, гүйцэтгэлээ үнэлүүлэх нөхцөл бүрдэх юм.

3. Үүрэгт ажлаа үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд Удирдах зөвлөл хангалттай хэмжээгээр институтчилагдсан байх ёстой юм. Удирдах зөвлөл

17 Тусгай хууль тогтоомж шаардлагатай байж болох юм. Гэхдээ оршин буй хууль тогтоомжинд зохих өөрчлөлтийг оруулах замаар шийдэж болох юм.

18 Оршин буй хууль тогтоомжийн хүрээнд өөрчилвөл Боловсролын хуулийн 2002 оны өөрчлөлтийг (Боловсролын тухай хууль, 28.1.12; 28.1.19; 28.2) хүчингүй болгож 1998 оны заалтыг (боловсролын хууль, 30.6.1; Дээд боловсролын хууль, 13.2) шинэчлэн найруулж дахин хуульчлах шаардлагатай.

нь өөрийн үйл ажиллагааны хэм хэмжээ, гишүүдийн өөрчлөлт, шинэчлэлийн журмыг чанд мөрддөг байх ёстой. Үүний дотор Удирдах зөвлөлийн гишүүний Ёс зүйн дүрмийг батлуулан мөрдөж, сонирхлын зөрчлийг мэдээлэх, ийм зөрчил үүссэн нөхцөлд хэлэлцүүлгийн хэмжээнд байр сууриа илэрхийлэх боловч шийдвэр гаргалтад оролцох эрхийг хязгаарлах зохицуулалтыг сайтар тодорхойлж өгөх шаардлагатай. Удирдах зөвлөлд холбогдох ажил үүргийнхээ дагуу гүйцэтгэх, санхүү, аудит, барилга байгууламж үл хөдлөх хөрөнгө, хөрөнгө оруулалт, хүний нөөц гэх мэт байнгын болон байнгын бус хороодыг байгуулж тогтмол ажиллуулах хэрэгтэй байна. Удирдах зөвлөл өөрийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх тодорхой хэмжээний төсөв болон зохион байгуулалтыг хариуцах албатай байх нь зохистой байж болзошгүй. Гэхдээ Удирдах зөвлөлийн гишүүд нь Удирдах зөвлөлийн гишүүний хувьд ямар нэг цалин, нөхөн төлбөр авахгүй бөгөөд харин зохион байгуулалтыг хариуцах нарийн бичгийн үүрэгт ажлыг захиргааны албан тушаалтан давхар хариуцах зохицуулалт хийж болох юм.

4. Удирдах зөвлөлийн гишүүдэд тавигдах шаардлага, тэдний сонгон шалгаруулалтыг хараат бус, ил тод байдлаар зохион байгуулах явдлыг баталгаажуулсан журмыг боловсруулж, олон нийтэд нээлттэй мэдээлэх хэрэгтэй байна. Удирдах зөвлөлд орж ажиллах боломжтой ирээдүйн гишүүдийг олж тогтоох бие даасан хайгуулын хороо байгуулах туршлага бусад олон орны их сургуульд байдаг бөгөөд энэ туршлага ч манайд тохирохгүй байх үндэслэл алга байна. Уг хайгуулийн хороонд Эрдмийн зөвлөлийн төлөөлөлийг оруулах нь ч зохистой байх болов уу.

5. Удирдах зөвлөлийн гишүүдийг томилдог байгууллага (эсвэл байгууллагууд) нь улстөрийн болон бусад нөлөөнд амархан автдаггүй бүтэц байх шаардлагатай. Монгол Улсын Их Сургуулийн хувьд Удирдах зөвлөлийн гишүүдийг Монгол улсын ерөнхийлөгч УИХ-ын дэмжлэгтэйгээр томилдог байх нь боломжит хувилбар байх магадлалтай.

6. Байгууллагын зохих соёлыг хөгжүүлж, хөхүүлэх шаардлагатай. Удирдах зөвлөлийн вэбхуудас, гарынавлага, цагийн хуваарь, ашиг сонирхолын зөрчлийн бодлого зэргийг боловсруулан нийтлэхийн дээр байгууллагын бусад харилцааны хэрэгсэлийг хөгжүүлэх, гишүүдийн холбогдох ажил үүрэгтэй нь уялдаа холбоотой мэдлэг, туршлагыг дэмжин хөгжүүлэх үүднээс чадавхийг нь хөгжүүлэх үйл ажиллагаанд хамруулах хэрэгтэй.

ЭРДМИЙН ЗӨВЛӨЛД:

1. Эрдмийн зөвлөл нь их сургуулийн захиргаанаас хараат бус багш нарын удирдлагын байгууллага байх шаардлагатай. Эрдмийн зөвлөл нь их сургуулийн мэдэгдэхүйц хэсгийг хувь тэнцүү байдлаар төлөөлөн сонгогдсон багш нараас бүрэлдсэн эрдмийн хамт олны удирдлагын байгууллага байх ёстой. Эрдмийн зөвлөл нь Удирдах зөвлөлөөр хэлэлцэгдэн дэмжигдсэн өөрийн дүрэмтэй байх ёстой¹⁹.

2. Эрдмийн зөвлөл нь сургалтын хөтөлбөр, оюутны элсэлтийн бодлого, багш ажилд авах, дэвшүүлэх, эрдмийн зэрэг, цол олгох зэрэг асуудлаар шийдвэр гаргахад сургуулийн захиргаа, Удирдах зөвлөлтэй эн тэнцүү эрх мэдэлтэй зөвшилцөх тал нь болох ёстой. Их сургуулийн Удирдах зөвлөлд багш нарыг төлөөлөх гишүүдийг Эрдмийн зөвлөл шийддэг байх хэрэгтэй. Түүнчлэн их сургуулийн захирал, дэд захирлыг шилэн сонгох, төсөв, төлөвлөлтийг боловсруулах зэрэг их сургуулийн ашиг сонирхолын аливаа асуудлаар Эрдмийн зөвлөл нь зөвлөх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

3. Эрдмийн зөвлөл нь ажил үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд хангалттай хэмжээгээр институтчилагдсан байх ёстой. Эрдмийн зөвлөл нь гүйцэтгэх, санхүү, төсөв, төлөвлөлт, эрдмийн эрх чөлөө, боловсролын болон эрдэм шинжилгээний бодлого, багш нарын цалин хөлс, нийгмийн асуудлын зэрэг байнгын болон байнгын бус хороодтой байх хэрэгтэй. Эрдмийн зөвлөл нь өөрийн төсөв болон албатай байх шаардлагатай. Гэхдээ Эрдмийн зөвлөлийн гишүүд нь цалин хөлс, нөхөн олговор авахгүй.

4. Байгууллагын зохих соёлыг хөгжүүлж, хөхүүлэх шаардлагатай. Эрдмийн зөвлөлийн дүрэм, вэб хуудас, гарын авлага, цагийн хуваарь, болон мэдээлэл, харилцааны бусад хэрэгсэлүүдийг өргөн хэрэглэх хэрэгтэй.

5. Бусад бүрэлдэхүүний сургууль, факультетийн түвшинд оюутны элсэлт, багш ажилд авах, дэвшүүлэх, сургалтын төлөвлөгөө боловсруулах, эрдмийн зэрэг, цол олгох асуудлаарх багш нарын хороодыг байгуулж, тогтмол ажиллуулахын зэрэгцээгээр тэдгээрийн эрх мэдэл, үүргийг Эрдмийн зөвлөлтэй уялдуулах шаардлагатай.

¹⁹ Холбогдох хуулийн заалтыг өөрчлөх шаардлагатай (Дээд боловсролын тухай хуулийн 11.4-5 дугаар зүйл).

ЗАХИРГААНД:

1. Дунд ба анхан шатны түвшинд хариуцлага, тайлагналын тогтолцоог бэхжүүлэх, эрдмийн эрх чөлөөг баталгаажуулахын тулд тэнхмийн эрхлэгчдийг томилох биш юмаа гэхэд нэр дэвшүүлэх эрх мэдлийг декануудад шилжүүлэх нь оновчтой юм.

2. Ашиг сонирхолын зөрчлийг мэдээлж, зохицуулах журмуудыг батлан, чанд дагаж мөрддөг байх хэрэгтэй.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

ХУУЛЬ:

1. Боловсролын тухай, 1991; 1995; 1998; 2000; 2002; 2006 оны өөрчлөлтүүдийн хамт,
2. Дээд боловсролын тухай, 1995; 1998; 2000; 2002; 2006 оны өөрчлөлтүүдийн хамт,
3. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай, 2002,
4. Олон нийтийн радио телевизийн тухай, 2005,

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ СУРГУУЛИЙН ЖИЛИЙН ТАЙЛАН:

1. Монгол Улсын Их Сургуулийн 1999-2000 оны хичээлийн жилийн тайлан, Улаанбаатар 2000,
2. Монгол Улсын Их Сургуулийн 2001-2002 оны хичээлийн жилийн тайлан, Улаанбаатар 2002.
3. Монгол Улсын Их Сургуулийн 2002-2003 оны хичээлийн жилийн тайлан, Улаанбаатар 2003.
4. Монгол Улсын Их Сургуулийн 2003-2004 оны хичээлийн жилийн тайлан, Улаанбаатар 2004.
5. Монгол Улсын Их Сургуулийн 2004-2005 оны хичээлийн жилийн тайлан, Улаанбаатар 2005.
6. Монгол Улсын Их Сургуулийн 2005-2006 оны хичээлийн жилийн тайлан, Улаанбаатар 2006.
7. Монгол Улсын Их Сургуулийн 2006-2007 оны хичээлийн жилийн тайлан, Улаанбаатар 2007.

БУСАД МАТЕРИАЛ:

1. Duderstadt, J.J. 2004. "Governing the Twenty-first-Century University: A view from the bridge", in Tierney, W.G. (ed.) *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm*, pp. 137-157. The Johns Hopkins University Press.
2. 2003. *Challenges for Governance: A National Report*. Center for Higher Education Policy Analysis, University of Southern California.
3. Freedman, James O. 2004. "Presidents and Trustees" in Ronald G. Ehrenberg (ed.) *Governing Academia*. pp. 9-27. Cornell University Press.
4. Hamilton, N.W. "Faculty Involvement in System-wide Governance" in Tierney, W.G. (ed.) *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm*, pp. 77-103. The Johns Hopkins University Press.
5. Heller, Donald E. 2004. "State oversight of Academia" in Ronald G. Ehrenberg (ed.) *Governing Academia*. pp. 49-67. Cornell University Press.
6. Hermalin, Benjamin E. 2004. "Higher Education Boards of Trustees" in Ronald G. Ehrenberg (ed.) *Governing Academia*. pp. 28-48. Cornell University Press.
7. Houle, Cyril O. 1997. *Governing Boards*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
8. Jones Glen A. et al "University Governance in Canadian Higher Education". *Tertiary Education and Management* 7 (2001) 135-148.
9. Lombardi, John V. et al. 2002. University Organization, Governance and Competitiveness. The Top American Research *Universities. 2002 Annual report*.
10. Lombardi, John V. et al. 2001. *Quality Engines: The Competitive Context for Research Universities. The Top American Research Universities. 2001. Annual report*
11. Н. Лүндэндорж, 2008, "Нийтийн өмчийг "гөрийнчилсний" сүүдэр ба их, дээд сургуулиуд", Их сургуулийн эрх зүйн байдлын тухай семинар дээр тавьсан илтгэл МУИС.

12. Kaplan, G.E. 2004, "How Academic Ships Actually Navigate", in Ehrenberg, R.G. (ed.) *Governing Academia*, Cornell University Press.
13. Tierney W. G. and Minor, J.T. 2003. Challenges for Governance: A National Report, Center for Higher Education Policy Analysis, University of Southern California.
14. Trow, Martin. 1998. "Governance in the University of California: The Transformation of Politics into Administration" in Detlef Мӱller-Вӱcking et al (eds.) *University in Transition: Research Mission, Interdisciplinarity and Governance*. pp.265-285.