



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

**ТӨРИЙН АЛБАН  
ХААГЧИЙН  
ЁС ЗҮЙ  
ГАРЫН АВЛАГА**

Улаанбаатар хот  
2019 он

ЗОХИОГЧИЙН ЭРХ:

© АТГ 2019

Зохиогчийн эрх хуулиар хамгаалагдсан. Энэхүү номын аль ч хэсгийг Авлигатай тэмцэх газрын бичгэн зөвшөөрөлгүйгээр ямар ч хэлбэрээр, ямар ч аргаар хуулбарлах, дахин хэвлэхийг хориглоно.

**Боловсруулсан:**

Г.Мягмар

М.Нармандах

Ч.Ундрам

**Хянан тохиолдуулсан:**

Д.Дуламсүрэн

**Талархал:**

Энэхүү сургалтын модуль, гарын авлагыг боловсруулж, хэвлүүлэн олон нийтийн хүртээл болгоход дэмжлэг үзүүлсэн НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрөөс хэрэгжүүлж буй “Монгол Улсад мэргэшсэн, иргэн төвтэй төрийн албыг бэхжүүлэх нь” төслийн хамт олонд талархал илэрхийлье.

**Энэхүү гарын авлага, модулийн талаар дараахь хаягаар холбогдож болно:**

myagmarganbat@gmail.com

hutulbur@iaac.mn

Цаасны хэмжээ: В5

Хэвлэлийн хуудас: 12

Хэвлэсэн тоо: 6000

“УРАНГАР ПРЕСС” ХХК-д хэвлэв.

# ӨМНӨХ ҮГ

---

Авлигатай тэмцэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны нэг арга хэлбэр нь ёс зүйгээ дээдэлсэн төрийн албан хаагчийг төлөвшүүлэх, сургах, давтан сургах явдал билээ. Авлигатай тэмцэх газар Авлигын эсрэг хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх зорилгоор соён гэгээрүүлэх ажлыг тасралтгүй зохион байгуулж ирсэн.

2016 онд УИХ-ын 51 дүгээр тогтоолоор Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг баталсан бөгөөд хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд авлигын эсрэг сургалт, сурталчилгаа явуулах, зөвлөгөө туслалцаа үзүүлэх “Олон нийтийн төв”-ийг байгуулан, төрийн албан хаагчдыг үе шаттайгаар сургалтад хамруулж байна.

Судалгааны дүнгээр авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг үүсэхэд нөлөөлдөг гол хүчин зүйлд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн доройтол хамаардаг. Ялангуяа төрд итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэхэд авлигатай тэмцэж буй ажлын үр дүн нэн чухал бөгөөд авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, иргэддээ алагчлалгүй тэгш шударгаар хандаж, чанартай, хүртээмжтэй төрийн үйлчилгээг үзүүлэхэд төрийн бодлого чиглэж байна.

Ёс зүй нь төрийн үйлчилгээний салшгүй нэг хэсэг учраас төр албан хаагчийнхаа ёс зүйн асуудалд тусгайлан анхаарлаа хандуулдаг. Төрийн албан хаагч бүр иргэдийн төлөө гэсэн сэтгэлтэй, хүнлэг чанар, өндөр соёлтой байх үүрэгтэй.

Эрхэлж буй ажил, мэргэжлээс хамаарч “болох, болохгүй”-н тухай төсөөлөл төрийн албан хаагч бүрт өөр өөр байна.

Төрийн албаны үнэт зүйлсээ эрхэмлэдэг, үйл ажиллагааны үндсэн зарчмаа баримталдаг нийтийн албан тушаалтнуудын хүрээ тэлэх тусам төрийн үйлчилгээ цэгц шударга, хүнд суртал, чирэгдэлгүй болж, төрд итгэх олон нийтийн итгэл нэмэгдэнэ. Өргөсөн тангарагтаа үнэнч байхыг, эрхэлсэн ажилдаа эзэн байхыг, шударга байхыг төр, бас олон нийт төрийн албан хаагчаас шаардана.

Ёс зүйтэй төрийн албан хаагч эсэхийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд тунхагласан, бусад хуульд заасан олон үнэт зүйлс, зарчмыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа үйлдэл тань харуулна. Төрийн албан хаагчийн хувьд ёс зүй нь тэдний гаргасан шийдвэрт илрэлээ олдог. Таны үйлдэл, үйл ажиллагааг иргэд хянаж байгаа гэдгийг нийтийн албан тушаалтан Та мартаж болохгүй. “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний хаагчийн ёс зүйн дүрэм” батлагдан хэрэгжих эхэлж буй энэ мөчид энэхүү гарын авлагыг Танд толилуулж байгаа нь нэн завшаатай хэрэг бөгөөд албан үүргээ гүйцэтгэхдээ баримтлах үнэт зүйлс, зарчим, хэм хэмжээг илүү сайн ойлгох, мэдлэгээ баталгаажуулахад нийтийн албан тушаалтан танд тусална гэдэгт итгэж болно.

Гарын авлагыг сургалтын модулийн хамт боловсруулсан бөгөөд Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн албан хаагчдыг мэргэшүүлэх багц сургалтад шаардлагатай иж бүрэн хөтөлбөр болж чадна гэж үзэж байна. Энэхүү гарын авлагыг боловсруулсан МУИС-ийн баг, дэмжлэг үзүүлж хамтран ажилласан НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн “Монгол Улсад мэргэшсэн, иргэн төвтэй төрийн албыг бэхжүүлэх нь” төслийн удидлага, хамт олонд талархал илэрхийлье.

АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

# АГУУЛГА

<b>БҮЛЭГ 1. Төрийн албан хаагчийн ёс зүй</b>	<b>7</b>
1.1 Ёс зүйн онолын үндсэн ойлголт	7
1.2 Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, онцлог	19
1.3 Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн орчин үеийн чиг хандлага	24
<b>БҮЛЭГ 2. Төрийн албан хаагчийн үнэт зүйлс, баримтлах зарчмууд, хууль эрх зүйн орчин, ёс зүйн хэм хэмжээ</b>	<b>29</b>
2.1 Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн эрх зүйн орчин	29
2.2 Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үнэт зүйлс, тулгуур зарчмууд	39
2.3 Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, дүрэм/код	57
<b>БҮЛЭГ 3. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үүрэг, хариуцлага</b>	<b>68</b>
3.1 Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үүрэг ба хариуцлага	68
3.2 Төрийн албан хаагчийн ёс зүй ба хувь хүн	81
<b>БҮЛЭГ 4. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчил, түүнээс урьдчилан сэргийлэх нь</b>	<b>87</b>
4.1 Төрийн албан хаагчийн ёс зүйд нөлөөлж буй хүчин зүйлс	87
4.2 Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчилд дүн шинжилгээ хийх, ёс зүйн эргэлзээтэй нөхцөл байдалд шийдвэр гаргах нь	96
4.3 Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нь	103

<b>БҮЛЭГ 5. Төрийн албан хаагчийн манлайлал ба ёс зүй</b>	<b>111</b>
5.1 Төрийн албан хаагч, удирдах албан тушаалтны манлайлал	111
5.2 Төрийн удирдах албан тушаалтны ёс зүй, нөлөөлөл	118
<b>БҮЛЭГ 6. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн сайн туршлага, боломжууд</b>	<b>123</b>
6.1 Монгол Улсын төрийн албаны ёс зүйн түүхэн уламжлал	123
6.2 Төрийн албаны ёс зүйг дээшлүүлэх зарим арга зам	131
Ашигласан ном зүй	138
Хавсралт	142

# НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙ

## 1.1 | Ёс зүйн онолын үндсэн ойлголт

Ёс зүй хэмээх ойлголт эртний грекийн “ethos” буюу “хэвшиж заншсан оршин суух орон байр, байршил, байдал” гэсэн утгатай үгнээс гаралтай, хүний сайн сайхан амьдрал, эрх, хариуцлагын тогтолцоо, зөв буруу үйлдэл ба эс үйлдэхүй, сайн ба муу ёс зүйн шийдвэрийн талаар хариулт өгөх зорилготой үүсчээ. Ёс зүйн тухай онолын ойлголтууд философи, шашин, соёл, зан заншлаас үүдэлтэй хөгжсөөр ирсэн бөгөөд философичид ёс зүйг дараахь гурван үндсэн салбарт хуваан үздэг. Үүнд:

Мета ёс зүй нь:

ёс зүйн зарчим, үнэт зүйлсийн эх үндэс, утга учрыг;

Норматив ёс зүй нь:

зөв, буруугийн шалгуур, ёс зүйн үнэлгээний агуулгыг;

Хэрэглээний ёс зүй нь

амьтны эрх, дайн, цаазаар авах ял<sup>1</sup> гэх мэт тодорхой маргаантай асуудлыг судалдаг.

1 | Станфордын Философийн нэвтэрхий толь. <https://plato.stanford.edu>. Үзсэн огноо: 2017.05.26

Монгол хэлнээ “ёс” нь хүний дагаж баримтлах хэв, хууль журам, зарчим, харин “зүй” нь аливаа юмны тогтоол жам ёс, сургаал онол гэсэн утгыг илэрхийлдэг<sup>2</sup>. Иймээс ёс зүйг утгын хувьд “аливаа хүний баримтлах журам, зарчмын сургаал онол” гэж ойлгож болно. Хууль зүйн тайлбар тольд ёс зүйг “ethos” гэсэн үгнээс гаралтай ёс суртахууныг судалдаг шинжлэх ухаан, ёс суртахууныг “moralis” гэсэн үгнээс гаралтай хүмүүсийн хувцаслах, мэндлэхээс эхлээд журам сахих хүртэл зан төрх, хэв заншлын тогтсон хэм хэмжээ гэж тайлбарлажээ<sup>3</sup>. Эртний Грекийн гүн ухаантан Аристотель нь “Никомахын ёс зүй”, “Евдемийн ёс зүй”, “Дээд суртахуун” зэрэг цуврал бүтээлүүдийг туурвисан ёс зүйн салбарын үндэслэгч хэмээн тооцогддог бөгөөд тэрээр ёс зүйг “Хүн юу хийх, юунаас татгалзах ёстойг судалдаг шинжлэх ухаан” хэмээн тодорхойлсон<sup>4</sup>.

Ёс зүйн шинжлэх ухаан түүхэн хөгжлийнхөө явцад дараахь үндсэн зорилгуудтай байсан. Үүнд<sup>5</sup>:

- Хүнд биеэ авч явах ёсны тухай мэдлэг олгох, нийгэмд биеэ зөв авч явах чадвар эзэмшүүлэх;
- Зөв буруу, сайн муу, сайхан муухайн талаар мэдлэг олгох, ялгах, буруу, муу, муухайгаас ангид байх чадвар эзэмшүүлэх;
- Зан суртахууны бодит үйл явц, зан төлөвийн шинжүүдийг судлах, зан суртахуундаа дүгнэлт хийх, ёс суртахуунлаг болох аргуудыг эзэмшүүлэх;
- Хүний өөртөө, бусдад, байгальд, нийгэмд, ажил хөдөлмөртөө, эд юмсад хандах хандлага, харилцааг зохицуулах;
- Өөрийн, гэр бүлийн, байгууллага хамт олны, улс орны, нийгмийн, байгаль эхийн өмнө хүлээх үүрэг хариуцлага, эдлэх эрх, тэдгээрийн нэгдлийг ухааруулан ойлгуулах, үүрэг хариуцлагаа хүлээх чадвар эзэмшүүлэх;
- Хүний зөв төлөвшихөд, амьдрах ухаанд сургахад туслах;
- Ёс суртахууны соёл эзэмшүүлэх зэрэг багтана.

Ёс зүйн шинжлэх ухааны систем нь **үүрэг** (the deontological), **үр дүн** (the consequentialist), **зөн билэг** (the intuitional), **хувийн ашиг сонирхол** (the ethical egoist), **нийгэм соёлын хандлага** (the cultural relativist), **өөрийн үзэл бодол** (the subjectivist), **шашин шүтлэгт** (the religious) суурилсан ёс зүйн

2 Я.Цэвэл “Монгол хэлний товч тайлбар толь”

3 Ж.Амарсанаа нар “Хууль зүйн тайлбар толь”, Улаанбаатар хот, 2003 он. хуу 106

4 М.Золзаяа “Ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2014 он. хуу 10-11

5 Б.Оюунчимэг “Бизнесийн ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2012 он. хуу 102-103



хэлбэрүүдийг агуулдаг. АНУ-ын нэрт эрдэмтэн Noam Chomsky *“Ёс суртахуун төрд биш харин хүнд л байдаг”* гэж тодорхойлжээ. Доктор Н.Лүндэндорж *“Ёс суртахуун нь ариун шударга зүйл учраас хэрэгжүүлж чадвал нийгмийн харилцааг тохинуулахад өөр ямар ч арга хэрэглэх шаардлагагүй”*<sup>6</sup> хэмээн “Төрийн онол” бүтээлдээ дурдаж, уг санааг эртний грекийн сургаалиас эх үндэстэйг онцолжээ. Ёс зүйн салбарыг үндэслэгч Аристотель *“Дээд суртахуун”* бүтээлдээ *“ёс зүй бол төр улсын бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд олон нийтийн болон төр улсын амьдралд оролцох этгээд сайн үйлийн суртахуунтай хүн байвал зохино”*<sup>7</sup> гэж бичсэнээс дүгнэхэд төр ба ёс зүйн харилцан хамаарал хүчтэй буйг илэрхийлж байна.

АНУ-ын ёс зүй судлаач Donald C. Menzel *“Ёс зүй бол зөв, буруу зан үйлийг ялгах, чиглүүлэх үнэт зүйлс болон зарчмын тогтолцоо”* гэж тодорхойлоод үнэт зүйлс ба зарчим, зан үйл, зөв ба буруу гэсэн үндсэн элементүүдтэй хэмээн үзсэн<sup>8</sup>.

Үнэт зүйлс нь юмс үзэгдэлд үнэлгээ өгч, ач холбогдолтой гэж үзэж буй зүйл бөгөөд үнэлэмжийн баримжаа нь нийгмийн, соёлын, оюуны, материаллаг үнэт зүйлст хандах хандлага юм. Харин зарчим нь үйлдлийн заавар, жор гэж үзэж болно. Үнэт зүйлс болон зарчмууд мэргэжлийн онцлогоор тодорхойлогддог. Түүнчлэн эрдэмтэн Carol Lewis *“Ёс зүйг үзэгчийн байр сууринаас бус, харин хувь хүн өөрөө тоглогч болж харилцаа холбоонд оролцох ёстой спорт”* гэж үзсэн бөгөөд ёс зүй бол зан үйл, үйлдлийн тухай ойлголт хэмээн дүгнэсэн<sup>9</sup>. Учир нь ёс зүйгүй, зүй зохисгүй зүйл бодож болох ч зан үйл, үйлдэл болж хэрэгжихээс нааш “зөв”, “буруу” гэж дүгнэх үр дагавар байхгүйд оршино. Нөгөө талаар, ёс зүйгүй, буруу бодол бодохыг ёс зүйгүйд тооцож, сэдэл нь үйлдэл, үр дүнгийн адил чухал хэмээн үздэг эрдэмтэд цөөн биш юм.

Ёс зүйн шинжлэх ухааны нэрт эрдэмтэн James Svava *“Ёс зүй нь үүрэг, зарчим, тодорхой зан чанар, нийгэмд ашиг тустай байх хүрээнд хүний юуг хийх ёстойг заадаг зөв болон бурууг ялгах хэм хэмжээ”* гэж тодорхойлжээ<sup>10</sup>. Энэхүү тодорхойлолтод ёс зүйн эх сурвалжийн дөрвөн элементийг багтаасан бөгөөд

6 Н.Лүндэндорж “Төрийн онол”, Улаанбаатар хот, 1997 он. хуу 39

7 Аристотель “Дээд суртахуун”, Улаанбаатар хот, 2006 он. хуу 6-8

8 Donald C.Menzel. 2010. “Ethics moments in Government: Cases and Controversies” CRC Press. page 9

9 Donald C.Menzel. 2010. “Ethics moments in Government: Cases and Controversies” CRC Press. pages 9

10 James Svava “The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations” Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, page 12

нэг нь нийтийн албаны мөн чанартай холбоотой, гурав нь философийн агуулгатай. Үүнд<sup>11</sup>:

1. **Үүрэг (duty):** хүний эрхэлж буй ажил мэргэжил, албан тушаалтай холбогдон гарч ирэх ногдсон үүрэг хариуцлага, зан чанарын цогц.
2. **Зан байдал, сайн чанар (virtue):** “сайн хүн”-ийг тодорхойлох чанарууд.
3. **Зарчим (principles):** зан чанарын үндэс суурийг тодорхойлдог үнэн буюу зөв болон биелүүлэх ёстой үйлдлүүд.
4. **Нийгэмд ашиг тустай байх (benefits to society):** хамгийн олон хүнд хамгийн их сайныг авчрах үйлдэл.

Эрдэмтэн J. Svava-ийн энэхүү ёс зүйн тодорхойлолт нь ёс зүйн шинжлэх ухааны түүхэн замналаас эх сурвалжтай. Аливаа ажил мэргэжлийн онцлогоос үл шалтгаалан ёс зүйд хандах гурван суурь хандлага ёс зүйн шинжлэх ухаанд байдаг бөгөөд эдгээр нь virtue буюу зан байдал, consequences буюу үр дүн, principle буюу зарчим болно. Ёс зүйн гурван суурь хандлагыг дараахь байдлаар ойлгоно:

**Нэг. Ёс зүйн зан байдал, сайн чанарын хандлага:** Зан байдалд суурилсан онолууд нь **үйлдэл биш харин хүн нь ёс суртахууны үнэлгээний объект болдог**<sup>12</sup>. Өөрөөр хэлбэл, хүний ямар үйл гүйцэтгэж байгаад анхаарал төвлөрүүлэх биш харин ямар хүн бэ гэдэгт анхаарах ба хувь хүмүүсийн сайн үйлс хийдэг шалтгаан нь тэд сайн хүмүүс байгаад оршино гэж үздэг<sup>13</sup>.

Ёс зүйн энэхүү хандлага эртний грекийн философичид болох Плато, Аристотель, эртний Хятадын философич Күнз нарын сургаалаас эхтэй. Хүний ямар зан байдал, зан чанарыг дээдэлж үзэх ёстойг тодорхойлж, түүнийгээ хэрэгжүүлэхэд үндсэн санаа нь оршдог. Жишээлбэл, сайхан сэтгэл, өглөгч, энэрэнгүй, шударга, тэвчээртэй гэх мэт зан чанаруудыг хүний дээдлэх ёстой зан чанар гэж үзвэл эдгээр зан чанарыг эзэмшснээр хүн ёс зүйтэй байх болно гэж үздэг. Шударга зан чанарыг эзэмшсэн хүн хууран мэхлэх талаар огт бодохгүй, хууран мэхлэх үйлдэл хийхгүй тул хүний ёс зүйтэй байх эх үндэс нь хүний зан чанарт суурилсан байна гэсэн үзэл юм. Аристотель ёс зүй бол зан чанаруудын нэгдэл бөгөөд зан чанар нь дадал зуршил учраас

11 James Svava “The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations” Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, page 12

12 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, “Ethics and management in the public sector”, Routledge, page 20

13 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, “Ethics and management in the public sector”, Routledge, page 21

үүнд суралцаж болно гэж үзжээ. Уг хандлагын хувьд дараах асуултуудыг тавьдаг. Үүнд<sup>14</sup>:

- Энэ үйлдэл ямар зан чанарыг илэрхийлэх вэ?
- Энэ үйлдэл миний зан байдалд хэрхэн нөлөөлөх вэ?
- Энэ үйлдэл бусад хүний зан байдалд хэрхэн нөлөөлөх вэ?
- Энэ үйлдэл миний хүндэлж биширдэг, даган дуурайдаг хүний хийх үйлдэл мөн үү?

АНУ-ын Ёс зүйн Жозефсон институт (Josephson Institute of Ethics) хэмээх судалгааны байгууллагын дүгнэснээр сайн хүн дараахь зан чанаруудыг эзэмшсэн байх ёстой ажээ. Үүнд:

- Үнэнч шударга
- Итгэлтэй
- Шударга ёсыг эрхэмлэдэг
- Хариуцлагатай
- Бусдад санаа тавьдаг
- Бусдыг хүндэлдэг
- Хариуцлагатай иргэн
- Төгс төгөлдөрт тэмүүлэгч.

**Хоёр. Ёс зүйн үр дүнгийн хандлага:** Энэхүү хандлагын сонгодог төлөөлөгчид болох Jeremy Bentham, John Stuart Mill нар “utilitarianism” (teleological ethics) онолыг хөгжүүлсэн бөгөөд **хамгийн олон хүнд хамгийн их аз жаргал авчрах үйлдлийг ёс зүйтэй үйлдэл** гэж тодорхойлсон<sup>15</sup>. Өөрөөр хэлбэл, үр дүн чухал бөгөөд ямар арга замаар хүрэх нь төдийлөн ач холбогдолтой биш гэж үздэг. Жишээлбэл, аливаа үйлдлийг ёс зүйтэй эсэхийг тодорхойлоход үр дүн чухал тул олон хүнд аз жаргал авчирч байвал худлаа ярих үйлдлийг ёс зүйн хувьд зөвтгөж болох юм. Гэвч хүн үргэлж өөрийн үйлдлийн үр дүнг баттай таамаглаж мэдэж чадахгүй нь энэхүү онолын сул тал болдог. Уг хандлагын хувьд дараахь асуултуудыг тавьдаг. Үүнд<sup>16</sup>:

- Миний үйлдлийн үр дагавар юу байх вэ?
- Миний үйлдлийн урт хугацааны үр нөлөө ямар байх вэ?
- Миний үйлдэл хамгийн их аз жаргалыг авчрах уу?

14 Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in Public administration” 2011, page 61

15 Brett S.Sharp, Grant Aguirre, Kenneth Kickham “Managing in the Public sector: A casebook in Ethics and Leadership” 2016, page 6

16 Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in Public administration” 2011, page 61

**Гурав. Ёс зүйн зарчмын буюу үүргийн хандлага:** Энэхүү хандлагын үүднээс үйлдлийн үр дагавар, үр дүнг үл харгалзан тухайн үйлдэл ёс зүйтэй эсэхэд ач холбогдол өгдөг. Өөрөөр хэлбэл, үр дүнгийн хандлагын “үр дүн нь аргаа зөвтгөнө” гэсэн ойлголтын эсрэг байр суурийг баримталдаг<sup>17</sup>. Immanuel Kant “үйлдлийн үр дагавраас үл хамааран хүний гүйцэтгэх ёстой үүрэг, баримтлах зарчим байдаг ба энэ нь ёс зүйтэй үйлдлийн суурь болно” гэж үзсэн. Түүний энэхүү онолыг “deontology” буюу **үүрэгт суурилсан ёс зүй** гэж нэрлэдэг. Immanuel Kant хүн үйлдэл хийхдээ хэрэв өөрийнх нь үйлдлийг хүн бүр хийвэл хэрхэх талаар тунгаан бодохыг зөвлөсний зэрэгцээ хүнийг ямар нэгэн үр дүнд хүрэх арга хэрэгсэл болгон ашиглаж болохгүй гэж үзсэн. Уг хандлагын хувьд дараахь асуултуудыг тавьдаг. Үүнд<sup>18</sup>:

- Энэ тохиолдолд ямар зарчим үйлчлэх вэ?
- Энэ зарчим уг тохиолдол болон үүнтэй ижил бусад тохиолдолд байнга үйлчилж болох уу?
- Энэ зарчим бүх цаг үед бүх тохиолдолд хэрэгжиж болох уу?
- Ямар үйлдэл хүмүүсийг зорилгодоо хүрэх арга хэрэгсэл болгохгүй байх вэ?

### Нэгдсэн ёс зүйн онол (Unified ethics theory)


Дээр дурдсан ёс зүйн гурван хандлага нь тус бүртээ давуу ба сул талуудтай бөгөөд нөхцөл байдлаас хамааран дангаар болон хосолмол байдлаар хэрэглэдэг. Түүнчлэн нөхцөл байдлаас гадна аль нэг аргыг илүүд үзэх хүмүүсийн хандлага нөлөөлдөг. Dean Geuras, Charles Garofalo нарын эрдэмтэд үр дүн, зарчим, зан байдлын онолуудыг нэгтгэн **“Нэгдсэн ёс зүйн онол”**, James Svava дээрх гурван хандлагыг нэгтгэн **“Ёс зүйн гурвалжин”** гэж нэрлэн цогц системтэйгээр ёс зүйн асуудалд хандахыг ном бүтээлдээ дурджээ. Гурван ёс зүйн хандлагыг хамтад нь цогцоор ашиглах нь аль нэг хандлагын сул талыг нөхдөг тул төрийн албан хаагчид албан үүргээ гүйцэтгэхдээ нэгдсэн байдлаар ашиглах нь зүйтэй. Учир нь философичид аль хандлагыг баримтлах тал дээр нэгдсэн санал дүгнэлтэд одоо хүртэл хүрээгүй учир төрийн албан хаагчдаас зөвхөн нэг хандлагыг баримтлахыг хүсэх нь утгагүй юм.

17 Brett S.Sharp, Grant Aguirre, Kenneth Kickham “Managing in the Public sector: A casebook in Ethics and Leadership” 2016, page 11

18 Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in Public administration” 2011, page 61

### Зураг 1. Ёс зүйн гурвалжин\*



Тэмдэглэл:  Онолыг хэтэрхий туйлшран хэрэглэснээр үүдэх ёс зүйгүй зан байдал болон хандлагын жишээг үзүүлэв.

Нэгдсэн ёс зүйн онолыг төрийн албан хаагчид шийдвэр гаргахдаа хэрэглэх нь дараахь давуу талуудтай. Үүнд<sup>19</sup>:

1. Ёс зүйтэй шийдвэр гаргахад философийн, зан байдлын гэх мэт олон талаас харж, нөлөөлөх хүчин зүйлүүдийг тооцох боломжтой;
2. Шийдвэрийнхээ үр дүн, үр нөлөө, хамрах хүрээг тооцоолох боломжийг олгож, ёс зүйн талаарх ойлголтыг нэмэгдүүлж, гүнзгийрүүлдэг;

\* Эх сурвалж: William L.Richter, Frances Burke “Combating corruption, encouraging ethics: A practical guide to management ethics” 2007, page 27

19 Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in public administration” 2011, page 162

3. Ёс зүйн үнэт зүйлс, сонголтуудыг илүү тодорхой болгосноор ёс зүйн мухардмал байдлаас гарахад тустай;
4. Үнэт зүйлсийн зөрчлийг тодорхой болгож, сонголт хийхэд хялбар, гаргасан шийдвэрээ үндэслэлтэй тайлбарлах боломжийг олгоно.

### John Rawls “Шударга ёсны онол”

Харвардын их сургуулийн профессор John Rawls 1971 онд анх хэвлэгдсэн өөрийн “Шударга ёсны онол” (A Theory of Justice) номондоо “...хүн бүр энэ дэлхийд ямар байр суурь, арьс өнгө, нас, хүйс, шашин шүтлэг, нийгмийн гарал, үндэс угсаа, оюуны болон биеийн чадамжтай төрөхөө үл мэдэх ба байгалийн болон нийгмийн хүчин зүйлс нөлөөлөхийг үл тооцон чөлөөт, эрх тэгш, шударга ёсыг хангах нийгмийг бүтээнэ гэж үзэн аливаа үйлдлийг хийх” талаар дурдсан байдаг.

Ингэж хүмүүс өөрийн одоогийн нийгмийн байдлыг үл тооцон хийсвэр шударга нийгмийг төсөөлснөөр тэдний хийх үйлдэл илүү ёс зүйтэй болох юм.

### Мэргэжлийн ёс зүй

Нийгмийн хөгжлийг тодорхойлогч үндсэн хүчин зүйлд хүний хөгжлийн асуудал гол байр суурийг эзэлдэг. Хүний хөгжилд мэдлэг, боловсрол голлох үүрэгтэй боловч хувь хүний ёс суртахууны ухамсар, төлөвшил чухал тул мэргэжлийн үйл ажиллагаанд ёс зүйн асуудал үргэлж нэн тэргүүнд тооцогдсоор ирсэн. Түүнчлэн мэргэжлийн ёс зүйн салбар бүр нийгмийн институтэд зайлшгүй хэрэгжүүлэх өөрийн ёс суртахууны зарчим, хэм хэмжээтэй. Мэргэжлийн ёс зүй нь мэргэжил, хариуцсан ажилдаа үнэнч байх, ажил үүргээ чанартай гүйцэтгэх, хувийн эрх ашгийг огоорох, мэргэжлийнхээ нэр хүндийг хамгаалах, нийгмийн хариуцлагаа ухамсарлах, үүргээ чанд биелүүлэх журмын тогтолцоо юм. АНУ-ын эрдэмтэн Dean Geuras, Charles Garofalo нар мэргэжлийн ёс зүй хувийн ёс зүйгээс ялгаатай юу гэсэн асуултад “ёс зүй нь мэргэжлээс ангид оршдог ч мэргэжил нь ёс зүйгүйгээр оршдоггүй” хэмээн хариулсан байдаг <sup>22</sup>.

20 Б.Оюунчимэг “Бизнесийн ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2012 он. хуу 308-309

21 Д.Дэмбэрэл “Ёс зүйт төр”, Улаанбаатар хот, 2011 он. хуу 17

Ёс суртахууны мэдлэг дутагдвал тухайн салбарын ажлын амжилт, нэр хүндэд нь сөргөөр нөлөөлж, хамт олны үнэлэмжийг бууруулдаг төдийгүй нийгмийн хөгжилд саад учруулдаг<sup>22</sup>. Иймээс мэргэжлийн болон хэрэглээний ёс зүйн чиглэлийг хөгжүүлэх нь нийгмийн харилцааг боловсронгуй болгох, нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангахад чухал үүрэгтэй. Мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах нэг үндсэн шаардлага нь тухайн мэргэжлийн хүрээнд ёс суртахууны хэм хэмжээг тогтоох явдал болно. Мэргэжлийн ёс зүй нь аливаа мэргэжлийн үйл ажиллагааны өвөрмөц төрлүүдийг илэрхийлсэн хэм хэмжээ, стандарт, шаардлагуудтай<sup>23</sup>. Эдгээр хэм хэмжээг бүрдүүлдэг хүчин зүйлүүдийг ерөнхийд нь хоёр ангилдаг. Нэгдүгээрт, тухайн бие хүний албан тушаал, эрхэлсэн ажлаас үл хамаарах хувь хүний төлөвшил, ёс суртахууны ухамсарын төвшин, хоёрдугаарт, тухайн байгууллагын ёс зүйн дүрэм, журам багтана.

Ажил мэргэжил бүр өвөрмөц онцлогтой тул түүнд тавигдах ёс суртахууны шаардлагууд нь мэргэжлийн онцлогоос хамааран харилцан адилгүй байдаг. Ямар ч мэргэжил өөрийн онцлогтой, зайлшгүй баримтлах, биелүүлэх, даван туулах, шийдвэрлэх давтагдашгүй нөхцөл, бэрхшээл, зөрчлүүдтэй тул мэргэжлийн ёс зүйн онцлогийг бий болгодог<sup>24</sup> боловч ёс зүйн түгээмэл ойлголт, зарчим, хэм хэмжээ нь бүх мэргэжлийн ёс суртахууны тулгуур үндсэн зарчмыг бүрдүүлдэг. Мэргэжлийн ёс зүй нь ёс суртахууны ухамсарын шинэ зарчим, ойлголтыг төлөвшүүлдэггүй, харин ёс зүйн үндсэн зарчим, ойлголтуудыг хүний амьдрал, үйл ажиллагааны өвөрмөц нөхцөлд зохицуулдаг. Ёс зүй нь тухайн мэргэжлийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд тавигдах ёс суртахууны өвөрмөц хэм хэмжээнээс гадна хүнлэг, энэрэнгүй байж, ажил үүргээ өндөр ур чадвартай гүйцэтгэхийг давхар шаарддаг тул аливаа албан тушаалтан, албан хаагчид мэргэжлийн алдаа гаргахаас илүү ёс зүйн алдаа гаргах магадлалтай. Ёс зүйн алдаа мэргэжлийн алдаанд хүргэж болзошгүй тул мэргэжилтэн хүн ёс суртахууныг сурталчлах, түүнийг ажил амьдралдаа баримтлах үндсэн зарчмаа болгох шаардлага тулгардаг<sup>25</sup>.

Мэргэжлийн ёс зүй нь мэргэжлийн ёс зүйн ойлголтууд, мэргэжилтэнд тавигддаг ёсзүйн шаардлагыг тодорхойлох, түүнийг мэргэжлийн хүрээнд хэрэгжүүлэх, зарчмыг сахиулан мөрдүүлэх, мэргэжлийн байгууллагын удирдах болон бусад ажилтан, албан хаагчид мэргэжлийн ёс суртахууны

22 Д.Тунгалаг “Ёс зүйн зангилаа асуудлууд”, Улаанбаатар хот, 2015 он. хуу 57-61

23 Д.Тунгалаг “Ёс зүйн зангилаа асуудлууд”, Улаанбаатар хот, 2015 он. хуу 57-61

24 Д.Тунгалаг “Ёс зүйн зангилаа асуудлууд”, Улаанбаатар хот, 2015 он. хуу 57-61

25 Б.Оюунчимэг “Бизнесийн ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2012 он. хуу 102-103

хэм хэмжээ төлөвшүүлэх, мэргэжилтний зан харилцаанд хяналт тавих зохицуулахад оршино<sup>26</sup>. Мэргэжлийн ёс зүй нь төрийн албан хаагчийн, эмнэлгийн ажилтны, сэтгүүлчийн, багшийн, цагдаагийн албан хаагчийн, мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн гэх мэт мэргэжлийн онцлогоос хамаарсан олон төрөлтэй. Мэргэжлийн ёс суртахууны үндсэн ойлголтод мэргэжлийн үүрэг, мэргэжлийн хариуцлага, мэргэжлийн нэр хүнд, мэргэжлийн үнэ цэнэ багтдаг.

### **Мэргэжлийн үүрэг:**

Мэргэжлийн ёс зүйн уг сурвалж, суурь ойлголт болох үүрэг нь зан байдлын дүрэм, үйл ажиллагааны сэдэл чиглүүлэгч болдог. Албан үүргээ ухамсарлах нь ажил хэрэгтээ хариуцлагатай хандах, бие хүн болон нийгмийн харилцаа холбоонд чухал ач холбогдолтой. Өөрөөр хэлбэл, үүрэг нь хувь хүнээс бусдын, нийгмийн болон өөрийнхөө өмнө хүлээх хариуцлагын ухамсрыг багтаасан ойлголт. Мэргэжилтэн албан үүргээ сайн биелүүлж, үр дүнтэй ажиллах нь ёс суртахуунтай байдлын нэгэн илрэл болно. Германы нэрт философич Иммануэл Кант “Үүрэг бол хуулийг хүндэтгэснээр үйлдэх зайлшгүй мөн чанар бөгөөд албадлагаар бус сайн дураараа гүйцэтгэх ёстой” гэж үзсэн.<sup>28</sup>

### **Мэргэжлийн хариуцлага:**

Өөрийн болон бусдын өмнө хүлээсэн сахилга, дэг журмын тухай ойлголт. Харин нийгмийн хариуцлага нь иргэд болон байгууллага үйл ажиллагаа, эрх мэдэл, ажлын үр дүнгийнхээ төлөө хамт олон, ард түмэн, улс орны өмнө тодорхой үүрэг хүлээж, хариуцлага үүрэх чадвар юм. Хариуцлагатай байх нь оногдсон үүргээ хангалттай түвшинд биелүүлдэг байх, эрх зүйн хэм хэмжээг мөрдөх, ёс суртахууны үнэт зүйлийг ухамсарлахтай холбоотой.

26 “Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо түүний үзүүлэлтүүд”, Улаанбаатар хот, 2007 он

27 М.Золзаяа “Ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2014 он. хуу 174



**Мэргэжлийн нэр хүнд:**

Нэр төр, нэр хүнд гэх ойлголтууд нь хоорондоо ялгаатай ч харилцан бие биеэ нөхдөг. Нэр төрөө хамгаалах нь тухайн хүнээс их хариуцлагатай байхыг шаарддаг. Бусдын өмнө хүлээсэн итгэл найдвар, хариуцлагаа ухамсарлаж, үүргээ сайтар биелүүлснээр нэр төр бий болох ба тухайн мэргэжилтний үйл ажиллагаа, үйлдэлд бусад субъектээс ёс суртахууны үнэлэлт, дүгнэлт өгч байгаагийн илэрхийлэл хэмээн тодорхойлж болно. Харин мэргэжлийн нэр хүнд нь тухайн мэргэжлийг төлөөлж буй хүмүүсийн үйл ажиллагаа, ёс суртахууны соёлд нийгмээс өгч байгаа үнэлгээ юм. Мэргэжилтэн иргэний болон албаны эрх үүрэг, нийгмийн үнэлэмжээ ухамсарласны үр дүнд мэргэжлийн нэр хүндээ сахин хамгаална. Эрхэлж буй ажлын хариуцлага, нөлөө өндөр байх тусам оюун ухааны болон зан суртахууны шинжүүд улам хүчтэй байх шаардлагатайг ухамсарлах нь чухал.

**Мэргэжлийн үнэ цэнэ:**

Мэргэжилтэн төдийгүй нийгэм бүхэлдээ ёс суртахууны үүднээс хүлээн зөвшөөрч байгааг илэрхийлдэг ойлголт. Мэргэжлийн үнэ цэнэ нь мэргэжил, мэргэжилтэнд нийгмээс өгөх үнэлгээ, мэргэжилтний өөрийнх нь үнэлэмж юм. Мэргэжилтэн нь тухайн мэргэжлийнхээ үнэ цэнийг дотоод оюун ухаандаа ойлгох нь үүргээ биелүүлэх, хариуцлагаа ухамсарлахтай холбогдоно. Нөгөө талаас мэргэжлийн үнэ цэнийг мэдрэхэд нийгэм, хүрээллийн нөлөө, үйл ажиллагааны үр дагавар, өөрийн идэвхи, санаачлага зэрэг гадаад, дотоод олон хүчин зүйлтэй холбогдож байна. Мэргэжлийн давтагдашгүй чанар, үнэт чанарыг ойлгох нь үнэ цэнийг бий болгоно.

**Дасгал 1. Би үүнийг хийх үү? Хийх ёстой юу?**

**Дасгалын зорилго:** Оролцогчид төрийн албаны ёс зүй яагаад чухал болох талаар эргэцүүлэн бодох боломжийг олгоно. Дасгалыг сургалтын эхэнд нээлттэй гар өргөж санал хураах замаар явуулж, үр дүнг хамтран хэлэлцэнэ.

**Хугацаа:** 5 минут

	Би үүнийг хийх үү?	Би үүнийг хийх ёстой юу?	Бусад хүмүүс үүнийг хийх үү?
Та албаны машинаар уулзалтад явж байх үедээ маш ойрхон шуудангийн салбараар дайрч хувийн илгээмжээ авах уу?			
Хариуцлагагүй, зөрүүд зантай таны ажилтан хувийн салбарт ажил хайж байгаа бөгөөд та түүнийг явуулахын тулд сайн тодорхойлолт бичиж өгөх үү?			
Та нэг цэгийн үйлчилгээний төвд ажилладаг. Та төрсөн эгчдээ дараалал харгалзалгүй үйлчлүүлэх боломж олгох уу?			

## 1.2 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, онцлог

“Хэрэв хүмүүс сахиусан тэнгэрүүд байсан бол ямар ч төр, засгийн газар хэрэггүй байх байлаа” гэж АНУ-ын Үндсэн хуулийн эцэг гэгддэг James Madison 1788 онд бичиж байжээ. Төрийн албаны ёс зүй нь мэргэжлийн ёс зүйн нэгэн төрөл бөгөөд төрийн болон нутгийн удирдлагын бүтцэд ажиллагсдын зан төлөв, ёс суртахууны зарчмыг судалж, тайлбарладаг шинжлэх ухаан<sup>28</sup>. Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар тольд төрийн албан хаагчийн ёс зүй нь албан хаагчид үйл ажиллагааныхаа бүхий л хүрээнд баримтлах ёс суртахууны зарчмууд, эрхэмлэх зүйлс буюу төрийн албан хаагч төрийн албан тушаал эрхэлж, төрийн албаны бүрэн эрх хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зарчим, хэм хэмжээ, шаардлага хэмээн тодорхойлжээ<sup>29</sup>. Эдгээр ёс суртахууны зарчимд үнэнч шударга байх, шударга байдал, хичээл зүтгэл, итгэлцэл, хүндэтгэл, зарчимч тууштай байх гэх мэт үзэл баримтлалууд багтдаг. Түүнчлэн төрийн албаны ёс зүйд сонирхлын зөрчил, албан тушаалаа зүй бусаар ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх явдал хамаарна. Түүнчлэн төрийн албан хаагчийн ёс зүй бол иргэн төрийн албан тушаал эрхэлж, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон зарчим, хэм хэмжээ, шаардлага<sup>30</sup> бөгөөд төрийн албан хаагчдын ёс зүй нь тэдний ажил үүрэгт ихээхэн нөлөөтэйн зэрэгцээ иргэдээс засгийн газарт итгэл хүлээлгэх эсэхтэй холбогддог. Иймээс төрийн албаны ёс зүй үүсэн бий болох хэрэгцээ шаардлага нь төрийн алба, төрийн албан хаагчийн нэр хүндийг сахин хамгаалах, төрийн албан хаагчийн ёс суртахууныг дээшлүүлэх, төрийн албаны онцлогийг тусгасан төрийн албан хаагчийн ёс суртахууны өвөрмөц хэм хэмжээг тодорхойлон боловсруулах, мөрдүүлэхэд оршино<sup>31</sup>.

28 Р.Вандангомбо “Төрийн албаны ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2007 он. хуу 37

29 Ц.Даваадулам “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг”, Улаанбаатар хот, 2010 он. хуу 40

30 Д.Баатарсайхан “Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ” илтгэл, Төрийн албаны удирдах ажилтны улсын зөвлөгөөн, 2018 он

31 Д.Тунгалаг “Ёс зүйн зангилаа асуудлууд”, Улаанбаатар хот, 2015 он. хуу 314-315

Зарим ёс зүй судлаачид 1972 оны Уотергейтийн дуулианыг (Watergate scandal) олон оронд Ёс зүйн хороод байгуулагдах, Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн асуудалд өндөр ач холбогдол өгөх шалтгааныг бий болгосон түүхэн үйл явдалд тооцдог<sup>33</sup>. АНУ-ын ерөнхийлөгч Richard Nixon Вашингтон хотын “Уотергейт” зочид буудал дахь Ардчилсан намын төв байранд чагнах төхөөрөмж тавьсан хэргийг нуун дарагдуулж, худал мэдүүлэг өгсөн хэргээр албан тушаалаасаа огцорсон билээ. Энэ хэргийн дараа АНУ-ын Хуульчдын холбоо бүх хуулийн их сургуулиудад ёс зүйн хичээл оруулах шаардлагыг тавьсан бөгөөд 1978 онд Төрийн албаны ёс зүйн хууль (Ethics in Government Act) батлагдсан.

Дэлхий даяар сайн засаглал, төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхэд төрийн албан хаагчдын ёс зүй чухал үүрэгтэй<sup>33</sup>.

Төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаа нь хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхол, нэр төр, алдар хүндийг хөнддөг тул түүний хийсэн үйлдэл бүхэн зөвхөн хуулийн хүрээнд хийгдэх шаардлага нийгмийн болон эрх зүйн зүгээс тавигддаг.

Төрийн албаны ёс зүй нь төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад ажиллагчдын зан суртахуун, тэдэнд тавигдах мэргэжлийн ёс суртахууны шаардлагыг судлан тодорхойлдог, тайлбарладаг, сахиулан мөрдүүлдэг<sup>34</sup>. Орчин үеийн засгийн газарт шударга, хариуцлагатай, хууль дээдэлдэг байх шаардлага тавигдаж байгаа бөгөөд энэ нь нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэн ажиллах тогтолцооны үндэс суурь юм<sup>35</sup>.

Төрийн албаны нэр хүнд нь албан хаагчдын үнэнч шударга байдал, дүрэм журам баримтлах, албан үүргээ амжилттай гүйцэтгэхтэй холбоотой. Ажил, мэргэжлийн онцлогоос шалтгаалан төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй, ёс суртахуунтай эсэхийг олон нийт харж, хянаж байдаг ба тэдний ёс зүйгүй байдал олон нийт, нийгмийн анхаарлыг татаж нийгэмд тогтворгүй байдал

32 Jonathan Rauh “Predicting political influence on state ethics commission”, Public administration review. January/February 2015. Vol 75. pages 98-110

33 Richard Cowell, James Downe, and Karen Morgan. “Managing politics? Ethics regulations and conflicting conceptions of good conduct”. Public administration review. January/February 2014. pages 29-30

34 Д.Тунгалаг “Ёс зүйн зангилаа асуудлууд”, Улаанбаатар хот, 2015 он. хуу 314-316

35 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 36

үүсэхэд нөлөөтэй тул төрийн албан хаагчдад ёс зүйтэй байх шаардлага тавигддаг.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үүрэг нь төр болон түүний бүтцийн чадавх, нэр хүндийг дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн нийгэм-зан суртахууны чиглэл, ёс суртахууны зохицуулалт, хүмүүжил болно.<sup>36</sup>

Төрийн албан хаагчид мэргэжлийн мэдлэг, туршлага, нийгэм, төр, тухайн байгууллагад мөрдөгдөж буй ёс зүйн хэм хэмжээ, зарчим, уламжлалд тулгуурлавал зүй зохистой зөв шийдвэрийг гаргаж чадна.

2000 онд Эдийн Засгийн Хамтын ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллага (ЭЗХАХБ) “төрийн алба бол олон нийтийн итгэл; шударга, найдвартай төрийн үйлчилгээ төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлдэг; төрийн албан хаагчдын ёс зүй болон олон нийтийн итгэл бол сайн засаглалын тулгуур багана” гэж тунхагласан<sup>37</sup>. Өргөн утгаар, итгэл бол зөв зүйлийг хийнэ, зөв зан үйлтэй байна гэсэн хүлээлт юм.

Төрийн байгууллагын хувийн байгууллага, төрийн бус болон ашгийн бус байгууллагаас ялгарах томоохон ялгаа нь олон нийтийн итгэл.

АНУ-ын Gallup судалгааны байгууллагын олон удаагийн судалгаагаар “Засгийн газарт итгэх олон нийтийн итгэлийг тодорхойлох ганц хүчин зүйл гэж байхгүй, харин олон нийт улс орон, засгийн газрын талаар ямар бодол санаа, мэдрэмжтэй байгаатай хүчтэй хамааралтай” гэж дүгнэсэн<sup>38</sup>. 2008 онд 19 орон, дэлхийн нийт хүн амын 59 хувийг хамарсан судалгааны үр дүнд олон нийтийн дийлэнх нь засгийн газартаа итгэх хувь бага байгаа бөгөөд хүмүүсийн хүсэлд нийцэж ажиллаж чадахгүй байгаа гэж дүгнэжээ<sup>39</sup>. Сонирхолтой нь, ардчилал өндөр хөгжсөн орнуудын ард иргэдийн дунд төрдөө итгэх итгэл бага байсаар байна. Дээрх судалгаагаар засгийн газартаа заримдаа, эсхүл огт итгэдэггүй гэсэн хүмүүс Их Британид (67 хувь), Францад (64 хувь), АНУ-д (60 хувь) байжээ.

36 Д.Тунгалаг “Мэргэжлийн ба хэрэглээний ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2007 он. хуу 13

37 Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. “The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide”A Wiley Imprint. pages 20

38 Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. “The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide”A Wiley Imprint. pages 22

39 Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. “The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide”A Wiley Imprint. pages 23

Иймээс төрийн албанд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхэд төрийн албаны найдвартай, шуурхай, олон нийтийн төлөө үйлчилгээнээс гадна төрийн албан хаагчдын ёс зүй чухал хүчин зүйлүүдийн нэг юм. Үүний зэрэгцээ олон нийт төрийн албан хаагчдад бусад салбараас илүү их шаардлага тавьж, тэднийг ёс зүйн хамгийн өндөр стандартын дагуу ажиллах ёстой гэж үздэг.

Төрийн албан хаагчид олон нийтэд үйлчилж, олон нийтийн хүлээлтийг биелүүлж, олон нийтийн хөрөнгийг зарцуулдаг тул энэхүү салбарт ажиллах хүсэлтэй хүмүүс олон нийтийн төлөө гэсэн сэтгэлтэй байх ёстой. Үүнээс үүдэн төрийн албан хаагчид үнэнч шударга, өрсөлдөх чадвартай, олон нийтийн эрх ашгийн төлөө ажиллах сэдэлтэй, өөрсдийн хүч чадлаа дайчлан ажилладаг, хариуцлагатай, ёс зүйтэй гэх мэт зан чанарыг эзэмшсэн байх шаардлага тавигдаж байна. *Энэ бол сайн төрийн албан хаагчийн шинж чанар.* Тэд бүх хүмүүст тэгш, шударга хандаж, хуулийг биелүүлж, байгууллагын болон удирдлагын өгсөн үүрэг даалгаврыг гүйцэтгэдэг ба энэ нь баримтлах зарчмууд болно. Түүнчлэн аль болох олон хүний сайн сайхны төлөө шийдвэр гаргах ёстой учир нийгэмд ашиг тустай үр дүнг үзүүлэх зорилготой. Дээрх дөрвөн элемент тус бүрийг энгийн асуултаар илүү тодорхой болгож болно. Үүнд<sup>40</sup>:

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>1.</b> Үүрэг: Төрийн албан хаагчийн хүлээх үүрэг, хариуцлага юу байх вэ? (олон нийтэд үйлчлэх, сонирхлын зөрчил болон хувийн ашиг сонирхлоос зайлсхийх, нийтийн өмч хөрөнгийн хамгаалагч байх, хариуцлагатай байх, олон нийтэд нээлттэй, ил тод ажиллах гэх мэт)</p> | <p><b>2.</b> Сайн чанар: Сайн төрийн албан хаагчийн шинж чанар юу байх вэ? (шударга, ёс зүйтэй, хүндэтгэлтэй, хүнлэг, тууштай гэх мэт)</p> |
| <p><b>3.</b> Зарчим: Юуг хийвэл зөв байх вэ? (хууль, дүрэм журмыг дагах, шударга тэгш хандах, нууц мэдээллийг хамгаалах, худлаа ярихгүй байх гэх мэт)</p>  | <p><b>4.</b> Үр дүн: Хамгийн олон хүнд үр ашигтай үйлдэл юу вэ?</p>  |

40 James Svara "The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations" Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, pages 14-15

АНУ-ын судлаач Justin B.Bullock, Justin M.Stritch нар дэлхийн 30 гаруй улс оронд хийсэн судалгааныхаа үр дүнд төрийн албан хаагчдыг хувийн хэвшилд ажиллагсадтай харьцуулахад нийтэд үйлчлэх зорилготой, нийгэмд үзүүлэх үйл ажиллагааны үр нөлөөний талаар илүү ойлгож ухамсарласан байдаг хэмээн дүгнэн<sup>41</sup>, төрийн албан хаагчид эдийн засгийн ашиг сонирхлоор ажилд орсон тохиолдол харьцангуй бага байгааг судалгаагаар тогтоожээ. Гэвч судлаачид улс орны түүх уламжлал, соёл, онцлогоос шалтгаалан төрийн албан хаагчдын сэдэл, ажилд орсон зорилго харилцан адилгүй болохыг сануулсан.

Түүнчлэн төрийн албан хаагчийн ажиллагсадын ёс зүйн үндэс нийтэд үйлчлэх үндсэн үүрэгтэй шууд холбоотой. Төрийн албан хаагчид өдөр тутмын ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ гаргаж байгаа аливаа үйлдэл болон шийдвэрээр олон нийтийн сайн сайхан амьдралд хувь нэмрээ оруулдаг тул төрийн албан хаагчийн хувьд нийтийн эрх ашигт нийцсэн шийдвэр гаргах мэдлэг, ур чадвар нь эзэмшвэл зохих үндсэн шаардлага болно. “Нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх” тухай ухагдахуунд эрх ашиг нь шууд болон шууд бусаар хөндөгдөж буй хүмүүсээс гадна ирээдүйн иргэдэд чиглэсэн байх тухай ойлголт багтана<sup>42</sup>. Олон нийтийн ашиг сонирхол нь хэдийгээр товч тодорхой ойлголт биш боловч “иргэншсэн нийгмийн гол ойлголт” төдийгүй төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаандаа баримтлах үндсэн чиглэл болно<sup>43</sup>. Монгол Улсын Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай (2012) хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д “**нийтийн ашиг сонирхол**” гэж “нийтийн албан тушаалтан Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хувийн ашиг сонирхлоосоо ангид тэгш, шударгаар хэрэгжүүлнэ гэх **олон нийтийн итгэлийг**” ойлгоно гэж заажээ. Харин мөн зүйлийн 3.1.2-т “**хувийн ашиг сонирхол**” гэж “нийтийн албан тушаалтан албаны бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд өөрөө болон түүнтэй хамаарал бүхий этгээдийн зүгээс нөлөөлж болохуйц эдийн болон эдийн бус ашиг сонирхлыг ойлгоно” гэж тодорхойлсон байна. Мөн тус хуулийн 6 дугаар зүйлд буюу нийтийн албан тушаалтны үйл ажиллагааны зарчимд дор дурдсан байдлаар заасан байна:

41 Justin B.Bullock and Justin M.Stritch. 2015. “International comparison of Public and Private employees’ work motives, attitudes, and perceived rewards” in Public Administration Review Vol 75. Issue3, pages 479-489.

42 James Svava 2015 “The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit organizations”, Jones and Bartlett Learning. pages 6-8

43 James Svava 2015 “The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit organizations”, Jones and Bartlett Learning. pages 56

“Албан тушаалтан нь хууль дээдлэх зарчимд захирагдан, албан үүргээ иргэдийн итгэл хүлээхүйц, тэгш, шударга, хариуцлагатайгаар гүйцэтгэж, албаны ёс зүйг сахина”

“Албан тушаалтан иргэний болон хуулийн этгээдийн зүгээс тавьсан албан үүрэгтэй нь зөрчилдөх хувийн ашиг сонирхлын асуудал болон зан байдлыг тэвчиж, албан үүргээ гүйцэтгэхдээ нийтийн ашиг сонирхлыг хувийн болон тусгай ашиг сонирхлоос илүүд үзнэ”

### 1.3 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн орчин үеийн чиг хандлага

Олон улсын практикт төрийн албанд ёс зүйн хариуцлагыг дээшлүүлэх, ёс зүйгүй үйлдлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд үндсэн хоёр төрлийн хандлага, менежментийн арга барилыг ашигладаг ба төрийн байгууллагууд эдгээр аргуудыг ихэвчлэн хослуулан хэрэглэдэг<sup>44</sup>. Үүнд:

#### 1. Дэг журмыг дагаж мөрдөх буюу хууль тогтоомж, дүрэм журамд суурилсан (compliance based approach) нийцлийн ёс зүйн хандлага<sup>45</sup>

нь хуульчилсан, албан ёсны дүрэм, журмыг нарийн чанд баримталж, ямар зүйлийг хийж болох, болохгүйг тодорхойлдог. Зөв, буруу үйлдлийг дүрэм, журмаар хуульчлан зааж, зөрчсөн тохиолдолд ногдох шийтгэлийг тодорхой болгож, ёс зүйн дүрэм журам, код, гарын авлага, шинэ ажилтны чиглүүлэх сургалт зэрэг арга хэлбэрээр сурталчлан таниулдаг. Энэхүү хандлага ёс зүйн хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд ёс зүйгүй үйлдэл гарахаас урьдчилан сэргийлэх нь ихээхэн ач холбогдолтой гэж үздэг. Дэг журамд суурилсан загварын үндсэн элементүүдэд урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, урамшуулал, шийтгэл зэрэг хамаарна.

44 Donald C.Menzel. 2010. “Ethics moments in Government: Cases and Controversies” CRC Press. pages 5-7

45 OECD The Organization for Economic Cooperation and Development, Ethics in the Public Service: Current issues and practice, Public Management Occasional Papers No 14, 1996. page 59



## 2. Зарчимд суурилсан ёс зүйн хандлага (integrity based approach)

нь сайн, ёс зүйтэй, үнэнч зан суртахуунд буюу хувь хүний шийдвэрт ач холбогдол өгдөг. Энэхүү хандлага нь дүрэм журамд бус үнэт зүйлс, зарчимд суурилдаг. Уг загварын элементүүдэд үнэт зүйлс, сургалт, зөв зүйлийг хийх сэдэл, урамшуулал, идэвх, эерэг өрсөлдөөн зэрэг орно. Хувь хүний ёс зүйтэй шийдвэр гаргах хандлагад чиглэсэн энэ загварт байгууллагын эрхэм зорилго, үнэт зүйлсийн томъёолол, манлайлагчийн үүрэг, үлгэр дуурайлал, байгууллагын соёл болон гишүүдийн ухамсар, сэтгэлгээ чухал үүрэгтэй. Дүрэм журамд суурилсан нийцлийн хандлага нь гадаад орчноос албадлагын шинж чанартай хэрэгждэг бол зарчимд суурилсан хандлага нь хувь хүний үүрэг хариуцлагаа ухамсарлах сэдэлд үндэслэсэн сайн дурын, албан ёсны бус шинжтэй байна<sup>46</sup>.

Байгууллагууд дээрх хоёр хандлагыг практикт хослуулан хэрэгжүүлдэг бөгөөд албан ёсны ёс зүйн дүрэм, журамтай, хувь хүний ёс зүйн хариуцлагыг дэмжсэн нийлмэл загварыг хэрэгжүүлэх нь хамгийн боломжтой загвар хэмээн үздэг<sup>47</sup>. Байгууллага дүрэм, журмыг дагаж мөрдүүлэх аргыг голлон хэрэглэж байгаа ч зарчимд тулгуурласан хандлагатай хослуулан хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой<sup>48</sup>.

Гэвч аль хандлагыг голчлон хэрэглэх нь тухайн орны түүх, соёл, зан заншил, нийгмийн нөхцөл байдлаас ихээхэн хамааралтай байдаг. Жишээ нь: авлига өндөр түвшинд байгаа бол хяналт, хариуцлагын системийг хатуу тогтоосон дүрэм журамд суурилсан нийцлийн аргыг хэрэглэдэг бол авлигын түвшин бага байгаа нөхцөлд шударга ёсны зарчимд суурилсан менежмент илүү зохимжтой<sup>49</sup>.

Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээг заавал хууль тогтоомж, дүрэм, журмаар зохицуулах ёстой юу? Нэг талаас төрийн албан хаагчийн ёс зүйд хууль тогтоомж, дүрэм, журамд суурилсан нийцлийн хандлагаар хандахын эсрэг байр суурь байдаг. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь дүрмийг янз бүрээр тайлбарлаж, өөртөө хариуцлага хүлээлгэхээс айсан, хулчгар төрийн албан хаагчийг бий болгодог гэж үздэг байна. Ийм үед төрийн албан хаагч

46 Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. "The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide"A Wiley Imprint. pages 35

47 Donald C.Menzel. 2010. "Ethics moments in Government: Cases and Controversies" CRC Press. Pages6-7

48 Д.Дэмбэрэл "Ёс зүйт төр", Улаанбаатар хот, 2011 он. хуу 41

49 Д.Дэмбэрэл "Ёс зүйт төр", Улаанбаатар хот, 2011 он. хуу 41

аль болох асуудлаас зайлсхийж, анхаарал татахгүй байхыг хичээдэг. Энэ нь төрийн албан хаагч шударга/fair/ шийдвэр гаргахад мэдээж сайн зүйл биш бөгөөд ёс зүйгүй, шударга бус төрийн албан хаагчийг бий болгодог. Ёс зүйн хэм хэмжээ буюу хууль тогтоомж, дүрэм журам л зөрчихгүй бол юу ч хийж болно гэж үздэг. Ийм хандлагыг өөгшүүлэх нь ардчилсан тогтолцоонд тун муу үр дагавар авчирдаг. Нөгөө талаас ёс зүйн код бол эволюц шинжтэй, хэзээ ч иж бүрэн байж чаддаггүй гэх байр суурийн эсрэг дараахь тайлбарыг хийж болно. Амьдрал дээр бүх хууль тогтоомж ийм эволюци шинжтэй. Тэглээ гээд хууль тогтоогчид хууль батлахаа больдоггүй. Ёс зүйг хууль тогтоомж, дүрэм, журмын хэлбэрт оруулах нь нийтийн албан тушаалтан өөрийгөө хэт хязгаарлахад хүргэж болзошгүй боловч аливаа ажил мэргэжилд зөвшөөрөгдөх хэм хэмжээ, хил хязгаарыг тогтоож өгөх зайлшгүй шаардлагатай.

АНУ-д ёс зүйн хэм хэмжээг шууд кодчилсон байдаг бол харин Канадад кодчилохын оронд /going by principle/ буюу зарчим мөрдүүлэх аргыг хэрэгжүүлдэг<sup>50</sup>. Францын хувьд “цуглуулга” хэмээн нэрлэж болох аргачлалыг сонгон авчээ. Цуглуулга гэдэг нь зарчмуудын нийлбэр биш, харин төрийн албан хаагчийн хүлээх ёс зүйн үүргүүдийг хэлнэ. Үүнийг төрийн албан хаагч бүр уншиж, мэдсэн байх шаардлагатай байдаг. Герман улсын хувьд ямар нэг дүрэм, санал зөвлөмж, уншиж судлах материал байдаггүй. Харин төрийн албан хаагчийн өөрийн үйлдэл нь ёс зүйтэй байгаа эсэхийг шалгах асуултуудыг өгсөн байдаг. Жишээ нь: төрийн албан хаагч надад ямар байдлаар хандаасай гэж хүмүүс хүсч байна?, Би өнөөдөр ийм байж чадсан уу?, Би бусадтай яаж хүндэтгэлтэй хандах вэ? гэх мэт асуултууд байдаг. Өөрөөр хэлбэл, өөрчлөх ёстой ямар муу, болохгүй зүйл байна вэ? гэдгийг төрийн албан хаагч өдөр тутам өөрөө бодож явах ёстой гэсэн үг юм.

Төрийн салбарын ёс зүйд системтэй хандлага байхгүй, эсхүл төрийн албан хаагчдын зан үйлийг удирдан чиглүүлэх нэгдсэн зарчмуудыг баримталдаггүй бол зарчимд суурилсан болон нийцлийн ёс зүйн хандлагын аль алиныг хослуулан хэрэгжүүлэх нь зохистой.

Зарчимд суурилсан хандлагууд хэт ерөнхий байдаг бөгөөд хэрэгжүүлэхэд хэцүү хэдий ч ёс зүйн зарчмын тодорхой багцыг тодорхойлж, сайн зан үйлийг бүрдүүлэх боломжийг олгодог.

50 Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга.олон улсын бага хурал: илтгэл, зөвлөмж, судалгаа, Улаанбаатар хот, 2017 он.

Нийцэлд суурилсан хандлага нь хэт дэлгэрэнгүй, төвөгтэй байдаг тул үр ашиггүй, албан ёсны багц дүрмүүдийг дагаж мөрдөхийг хэт дэмждэг<sup>51</sup>.

Түүнчлэн улс орны түүхэн уламжлал, соёл, зан заншлаас шалтгаалан ёс зүйгүй үйлдэлд хариуцлага тооцох арга механизм харилцан адилгүй ч үндсэн хоёр төрлийн хандлага зонхилдог. Үүнд: Их Британи, Шинэ Зеланд, Австрали зэрэг улсад ёс зүйн зөрчилтэй тохиолдол бүрийг тухайлан хэлэлцэж, шийдэл хайх хандлагатай бол харин ХБНГУ, Франц зэрэг Европын орнуудад ерөнхий хуулийн хүрээнд шууд бус хэлбэрээр шийддэг<sup>52</sup>.

Зарчимд суурилсан болон нийцлийн хандлагууд ёс зүй, зорилго, зан үйлийн үндсэн төсөөллийн хувьд харилцан адилгүй чиг баримжаатай нь тодорхой бөгөөд энэхүү хоёр хандлагын аль алинд нь сонгох боломжтой олон төрлийн бодлого, арга барил, хэрэгслүүд байдаг.

Дээрх хоёр хандлагын ялгааг дараахь хүснэгт 1-д нэгтгэн харуулав. Хүснэгтээс дүгнэхэд нийцлийн хандлага нь об'ектив үүрэг хариуцлагын ач холбогдлыг онцолдог бол харин зарчимд суурилсан хандлага нь төрийн албан хаагчдын ёс зүйн шийдвэр гаргахад суб'ектив үүрэг хариуцлагыг илүү анхаардаг<sup>53</sup>.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хариуцлагыг дээшлүүлэх олон улсын хандлагаас дүгнэхэд дэг журам, зарчимд суурилсан холимог хэлбэртэй буюу ёс зүйн код, дүрэм журам, хувь хүний ёс зүйн хариуцлагыг дэмжсэн нийлмэл загвар хамгийн оновчтой хэлбэр юм. Аливаа улсын төрийн албан хаагчдын ёс зүйн төлөвшил тэдний хөгжлийн түвшинг илэрхийлэх чухал хэмжүүр байдаг тул ёс зүйн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, ёс зүйгүй үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх нь төрийн албаны ёс зүйн зорилго болно.

---

51 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 103-104

52 Тони Бовэйрд, Элке Лөйффлер "Улсын салбарын менежмент, засаглал", Улаанбаатар хот, 2014 он. хуу 277-287

53 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 123

### Хүснэгт 1. Зарчимд суурилсан болон нийцлийн ёс зүйн хандлагын ялгаа<sup>54</sup>

Чиг баримжаа	Зарчимд суурилсан ёс зүйн хандлага	Нийцлийн ёс зүйн хандлага
Ёс зүй	Өөрийн удирдлага ба байгууллагын сонгосон стандартад нийцсэн субъектив үүрэг хариуцлагатай байх	Гаднаас тогтоосон стандарт болон бодит үүрэг хариуцлагатай нийцэж байх
Зорилго	Үнэт зүйлс, зарчмуудад тулгуурласан нийгмийн шинжтэй байх	Ёс зүйн үйлдэл болон шударга ёс зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх
Зан үйлийн төсөөлөл	Ёс зүйтэй ба ёс суртахууны эргэцүүлэлтэй байх	Эдийн засгийн хувийн ашиг сонирхолд тулгуурласан бие даасан байх
Бодлого	Шударга ёсны хандлага	Нийцлийн хандлага
Арга барил ба хэрэгсэл	Дотоод хяналт, ёс зүйн боловсрол ба сургалт, харилцаа холбоо, хэлэлцүүлэг, ёс зүйн манлайлал, соёл ба уур амьсгал, урамшууллаар дамжуулсан албадлага	Гадаад хяналт, ёс зүйн дүрмийн боловсрол, ялгаварлан гадуурхах ба бие даасан байдлыг багасгах, аудит, мониторинг ба хяналт, санкциар дамжуулсан албадлага
Стандартууд	Байгууллагын эрхэм зорилго, үнэт зүйлс, хүсэл эрмэлзэл, хууль тогтоомж, дүрэм, журам	Эрүүгийн болон зохицуулалтын хууль
Манлайлал ба хүний нөөц	Менежерүүд, ёс зүйн мэргэжилтнүүд	Хуульчид, нийцлийн мэргэжилтнүүд
Үйл ажиллагаа	Байгууллагын үнэт зүйлс болон стандартыг боловсруулах, сургалт ба харилцаа холбоо, байгууллагын тогтолцоон дахь интеграци ба соёл, удирдамж ба зөвлөгөө өгөх, үнэт зүйлс ба үр дүнг үнэлэх, асуудлыг илрүүлэх, шийдвэрлэх ажлыг гүйцэтгэх	Нийцлийн стандартуудыг боловсруулах, боловсрол ба харилцаа холбоо, зөрчлийн талаарх мэдээллийг боловсруулах, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах, нийцлийн аудит, мониторингт хяналт тавих,
Сургалт	Ёс зүйн шийдвэр гаргах ба үнэт зүйлс, ёс зүйн эргэлзээтэй асуудал (dilemma) сургалт	Нийцлийн стандарт ба тогтолцоо, ёс зүйн дүрэм, журам

54 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 121

# ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ҮНЭТ ЗҮЙЛС, БАРИМТЛАХ ЗАРЧМУУД, ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН, ЁС ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭ

## 2.1 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн эрх зүйн орчин

Монгол Улсын Үндсэн хууль шинэчлэгдэн, Төрийн албаны тухай хууль батлагдан гарснаар ардчилсан эрх зүйт төрийн тогтолцоог бүрдүүлж, төрийн үйл ажиллагааны ардчилсан, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх зарчмуудыг баталгаажуулсан. Төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулах, төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байдлыг хангах, иргэнд үйлчлэх төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр зохих хууль тогтоомж, эрхийн актууд батлагдан гарсаар байна. Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, зан суртахууныг зөв удирдан чиглүүлэх хэрэгцээ шаардлага улам нэмэгдэж байсан бөгөөд өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа 60 гаруй хууль тогтоомжоор төрийн албан хаагчийн ёс зүйн харилцааг зохицуулдаг.

Төрийн албаны тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлд *“төрийн улс төрийн болон тусгай албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг хууль тогтоомжоор, төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан*

хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Засгийн газар тогтооно” гэж заажээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны 288 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийг хүчингүй болгож 2019 оны 33 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийг баталсан болно. Түүнчлэн төрийн бусад ажил үйлчилгээ, мэргэжлийн албан хаагчдын 30 гаруй Ёс зүйн дүрэм хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

### Хүснэгт 2. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын ёс зүйн эрх зүйн зохицуулалт

	Төрийн үйл ажиллагааны чиг үүргээр	Эрх зүйн үндэслэл
1	Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм	Засгийн газрын 2019 оны 33 дугаар тогтоолын хавсралт
2	Авлигатай тэмцэх газрын албан хаагчийн ёс зүйн болон сахилгын дүрэм	Авлигын эсрэг хуульд зааснаар Авлигатай тэмцэх газрын дарга албан хаагчийн ёс зүйн болон сахилгын дүрмийг батална.
3	Прокурорын ёс зүйн дүрэм	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2018 оны 10 дугаар зарлигийн нэгдүгээр хавсралт
4	Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогч, аудиторын ёс зүйн дүрэм	ММНБИ-ийн Удирдах зөвлөлийн 2016 оны 11 дүгээр сарын 29-ний өдрийн хурлын 12 дугаар тогтоол
5	Эмнэлгийн мэргэжилтний ёс зүйн хэм хэмжээ	Эрүүл мэндийн сайдын 2013 оны 11 сарын 25-ны өдрийн 446 дугаар тушаалын 1 дүгээр хавсралт
6	Эрдэм шинжилгээний ажилтны ёс зүйн дүрэм	БСШУ-ны сайдын 2007 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдрийн 454 дүгээр тушаал
7	Монгол Улсын Татварын улсын байцаагчийн ёс зүйн дүрэм	ҮТЕГ-ын даргын 2002 оны 175 дугаар тушаалын хавсралт
8	Татварын мэргэшсэн зөвлөхийн ёс зүйн дүрэм	Татварын мэргэшсэн зөвлөх нийгэмлэг ёс зүйн дүрэм батална.

9	Ерөнхий боловсролын сургууль, цэцэрлэг, албан бус, насан туршийн боловсролын төвийн багш, удирдах болон бусад ажилтны ёс зүйн дүрэм	БСШУС-ын сайдын 2018 оны 05 дугаар сарын 01-ний өдрийн А/243 дугаар тушаалын 1 дүгээр хавсралт
10	Сонгуулийн хорооны гишүүний ёс зүйн дүрэм	Улсын Их Хурлын 2008 оны 05 сарын 06-ны өдрийн 25 дугаар тогтоол
11	Улсын Их Хурлын гишүүний ёс дүрэм	Улсын Их Хурлын 2009 оны 4 сарын 30-ны өдрийн 34 дүгээр тогтоол
12	Дипломат ажилтны сахилгын тусгай дүрэм	Засгийн газрын 2010 оны 293 дугаар тогтоолын хавсралт
13	Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм	Шүүгчдийн зөвлөл батална.
14	Төсөвчний ёс зүй дүрэм	Барилгын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батална
15	Тамирчны ёс зүйн дүрэм	Спортын холбоо батална.
16	Багшийн ёс зүйн дүрэм	Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батлана
17	Гаалийн улсын байцаагчийн ёс зүйн дүрэм	Гаалийн удирдах төв байгууллагын дарга батална.
18	Онцгой байдлын албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм	Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.
19	Нийгмийн ажилтны ёс зүйн дүрэм	Нийгмийн ажилтны ёс зүйн дүрэм, түүнд тавих шаардлагыг тухайн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн мэргэжлийн холбоодтой зөвшилцөн батална.
20	Малын эмч, мал эмнэлгийн техникийн ажилтны мэргэжлийн ёс зүйн дүрэм	Мал эмнэлгийн үйлчилгээний нэгж ёс зүйн дүрмийг батална.
21	Нотариатын ёс зүйн дүрэм	Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн нотариатын ёс зүйн дүрэм батална.
22	Олон нийтийн радио, телевизид ажиллагсдын ёс зүйн дүрэм	Үндэсний зөвлөл ёс зүйн дүрэм батална.
23	Улсын байцаагчийн ёс зүйн дүрэм	Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар ёс зүйн дүрмийг батална.

24	Санхүүгийн зохицуулах хорооны ажилтны ёс зүйн дүрэм	Санхүүгийн зохицуулах хороо батална.
25	Монголбанкны ажилтны ёс зүйн дүрэм	Монгол Банкны Ерөнхийлөгч ёс зүйн дүрэм батална.
26	Төрийн аудитын ёс зүйн дүрэм	Монгол Улсын Ерөнхий аудитор ёс зүйн дүрэм батална.
27	Мэргэжилтний ёс зүйн хэм хэмжээний журам	Өөрийгөө зохицуулах байгууллага гишүүдийнхээ ёс зүйн журам батална.
28	Үнэлгээчний ёс зүйн дүрэм	Хөрөнгийн үнэлгээний мэргэжлийн байгууллага үнэлгээчний ёс зүйн дүрмийг батална.
29	Цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүй, сахилгын дүрэм	Цагдаагийн төв байгууллагын дарга батална.
30	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын алба хаагчийн сахилга, ёс зүйн дүрэм	Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.
31	Эвлэрүүлэн зуучлагчийн ёс зүйн дүрэм	Эвлэрүүлэн зуучлагчдын зөвлөл ёс зүйн дүрэм батална.

Төрийн албаны тухай хуульд нийцүүлэн дээр дурдсан дүрмүүдээс төрийн улс төрийн болон тусгай албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг цэгцлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдана.

Монгол Улсад төрийн албан хаагчийн ёс зүйн харилцааг хууль тогтоомж, дүрэм, журмаар зохицуулан эрх зүйн орчныг бүрдүүлж байгаа боловч уг ёс зүйн хэм хэмжээ, стандарт нь нийтийн албан тушаалтнаас мэргэжлийн түвшинд хүлээлт, түүнд тавигдах шаардлагыг бүрэн илэрхийлж, хангаж чадаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, ёс зүйн хэм хэмжээ нь нийтийн албан тушаалтны дээдэлж мөрдөх зан суртахууны суурь хэм хэмжээ, ёс зүйн зарчмуудыг тогтоож, нийтийн албыг ёс зүйтэй байлгах үүргийг хангалттай гүйцэтгэх ёстой. Ёс зүйн хэм хэмжээ нь сонгогдсон болон томилогдсон, төв, орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллаж буй төрийн бүхий л албан тушаалтны хэм хэмжээг тогтоох олон улсын сайн туршлага мөн болохыг хүлээн зөвшөөрөх явдал дэлхий нийтэд нэмэгдсээр байна. Монгол Улсын хувьд нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээг тодорхойлохдоо аль чиг баримжааг сонгож, хөгжүүлэх, сахилга, хариуцлагын үндэс суурь



болох ёс зүйн дүрмийг сайжруулах хэрэгцээ шаардлага, иргэдийн хүлээлт улам бүр нэмэгдсээр байв.

Төрийн албаны тухай хуулиар Төрийн албаны зөвлөл нь төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалтанд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулахтай холбогдсон зөвлөгөө өгөх, арга зүйн удирдлагаар хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлж, төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн талаар Засгийн газарт санал оруулан батлуулж, хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг. Хууль шинэчлэн батлахаас өмнөх нөхцөл байдлаас харахад улсын хэмжээнд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчил гаргасан талаархи нэгдсэн тоон үзүүлэлт байхгүй, төрийн байгууллагууд дэргэдээ Ёс зүйн хороо байгуулахгүй, Ёс зүйн хороо байгуулсан ч ёс зүйн зөрчилтэй эсэхийг ялгахгүйгээр зөрчил бүгдийг ёс зүйн хороогоор хэлэлцүүлэхийг урьтал болгодог, гомдол, мэдээллийг хүлээн авч хянан шийдвэрлэх харъяаллыг будилуулдаг, хөөн хэлэлцэх хугацааг дуусгавар болгодог, дүгнэлт нь үндэслэлгүй байх явдал түгээмэл байна<sup>1</sup>.

Дээрх хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоо ойлгомжгүй, байгууллагын удирдлагын зохион байгуулалт, арга барил тааруу, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн талаарх ойлголт, мэдлэг хангалтгүй, мэргэшээгүй зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйгүй үйлдэл улам бүр даамжирч, гэмт хэргийн шинжтэй болж, улмаар ард түмний төрд итгэх итгэл буурсаар байна. Тиймээс шинэчлэн батлагдсан Төрийн албаны тухай хуулиар Төрийн албаны зөвлөл төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн саналыг Засгийн газраар батлуулж, дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, ёс зүйн дүрэм зөрчигчдөд хариуцлага хүлээлгэх чиг үүргийг хэрэгжүүлж эхэллээ. Ингэснээр төрийн албан хаагчдын 68.9 хувийг эзэлдэг төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын мөрдөх ёс зүйн нэгдсэн хэм хэмжээ, стандартыг тогтоох эрх зүйн орчин бүрдсэн. Энэ нь нийтийн албан тушаалтан буюу төрийн үйлчилгээний албан хаагчид төрийн үйлчилгээг олон нийтэд адил тэгш, чанартай, хүртээмжтэй хүргэх, төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад туслах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ ард түмэндээ чин үнэнчээр зүтгэхэд зориулах нь дамжиггүй.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт *“Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль*

1 Төрийн албаны зөвлөлийн 2012 оны 03 дугаар сарын 09-ны өдрийн 214 албан бичиг. “Зөвлөмж хүргүүлэх тухай”

дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж тунхагласан байна. Төрийн зорилт, чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн алба гэнэ<sup>2</sup>.

Улс орныхоо тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг хамгаалж, нийгэм дэх эрх чөлөөт ёсыг баталгаажуулах, иргэдээ хэвийн амгалан тайван амьдрах нийгэм, эдийн засаг, улс төр, оюун санааны нөхцлийг бүрдүүлэх нь төрийн зорилго бөгөөд энэхүү зорилгод төрийн зорилт, чиг үүргүүд багтаж байгаа ба төрийн албаны мөн чанар бол ард түмэндээ үйлчлэхэд оршиж байна. Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт *“Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ”* гэсэн байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар *“төрийн албан хаагч төрийн албаны бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ ард түмэнд үйлчилж, төрд чин үнэнчээр зүтгэж ажиллах”* үүрэгтэй.

УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан *“Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”*-ын 3.3.2.6-д *“төрийн албан хаагчид тавигдах ёс зүй, мэдлэг, чадварын шалгуурыг олон улсын жишигт нийцүүлэн шинэчилж, цалин, хангамжийг нэмэгдүүлж, тогтвор суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлнэ”* гэж заасан.

Төрийн албаны тухай хуульд ёс зүйн талаар тусгай шаардлагын 50 хувийг хангасан албан хаагчийн ёс зүйн дүгнэлтээр хугацаанаас өмнө дэвшүүлэх, төрийн захиргаа болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг Засгийн газар тогтоохоор, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилт, зөрчлийн талаарх дүгнэлт, цаашид авах арга хэмжээний саналаа тайлагнахаар тусгасан<sup>3</sup> нь дэвшилттэй зохицуулалт болсон.

2003 онд батлагдсан НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (НҮБАЭК)-ийн 8 дугаар зүйлд *“Авлигатай тэмцэхийн тулд оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн төрийн албан тушаалтны үнэнч, шударга, хариуцлагатай байдлыг дэмжинэ”* мөн *“Оролцогч улс бүр төрийн чиг үүргийг зөв, нэр төртэй бөгөөд зохих ёсоор биелүүлэх ёс зүйн*

2 Төрийн албаны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.

3 Д.Баатарсайхан “Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ” илтгэл, Төрийн албаны удирдах ажилтны улсын зөвлөгөөн, 2018 он

дүрэм буюу жишгийг өөрийн байгууллагын болон эрх зүйн тогтолцооныхоо хүрээнд хэрэглэхийг чармайна” гэж тунхагласан байна<sup>4</sup>.

2016 онд баталсан Монгол Улсын 2030 он хүртэлх тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд тогтвортой хөгжлийн засаглалын үндсэн 5 зарчмыг тодорхойлжээ. Үүнд:

1. Төрийн бодлогын залгамж чанар, салбар хоорондын уялдааг сайжруулах;
2. Хууль дээдлэх зарчмыг чанд мөрдөх;
3. Удирдлагын ил тод байдлыг хангах;
4. Төвлөрлийг сааруулж, шийдвэр гаргахад бүх талын оролцоог хангах;
5. Төрийн албаны ёс зүйг чанд мөрдүүлж, авлигыг арилгах.

Засгийн газрын 2018 оны 42 дугаар тогтоолоор “Гурван тулгуурт хөгжлийн бодлого”-ыг баталж шударга ёсыг дээдлэх, сахилга хариуцлагыг бэхжүүлэх нь хөгжлийн гурван тулгуурын нэг мөн хэмээн тодорхойлжээ.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүй нь:

- Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байхын үндэс болно;
- Төрийн албан хаагч үүргээ хоёргүй сэтгэлээр, чин шударгаар биелүүлэх баталгаа болно;
- Төрийн үйл ажиллагааны хууль дээдлэх, шударга ёсны илэрхийлэл болно;
- Нийгмийн үнэт зүйлсийг бий болгоно.

Төрийн албаны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд төрийн албыг дор дурдснаар ангилна гэж заажээ<sup>5</sup>. Үүнд:

1. төрийн улс төрийн алба

2. төрийн захиргааны алба

3. төрийн тусгай алба

4. төрийн үйлчилгээний алба

4 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 59

5 Төрийн албаны тухай хууль, 2017 он, 6 дугаар зүйл

Хэдийгээр төрийн албан тушаалтныг гүйцэтгэж буй чиг үүргээр нь өөрөөр ангилдаг боловч тэдгээр нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ ард түмэнд үйлчилж, төрийн тогтсон дэг жаяг, ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг чанд мөрдөх учиртай. Өнөөдрийн байдлаар төрийн албан хаагч нь мэргэжлийн чиг үүрэгтээ хамаарах хууль тогтоомжийг мөрдөж ажиллах зөвхөн үүрэгтэй гэж ойлгох, хандах хандлага түгээмэл байна. Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлд зааснаар дараахь албан тушаалтныг нийтийн албан тушаалтанд хамааруулна. Үүнд:

4.1.1.төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан;

4.1.2.төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч;

4.1.3.төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан;

4.1.4.олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал;

4.1.5.улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан;

4.1.6.Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч;

4.1.7.бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч;

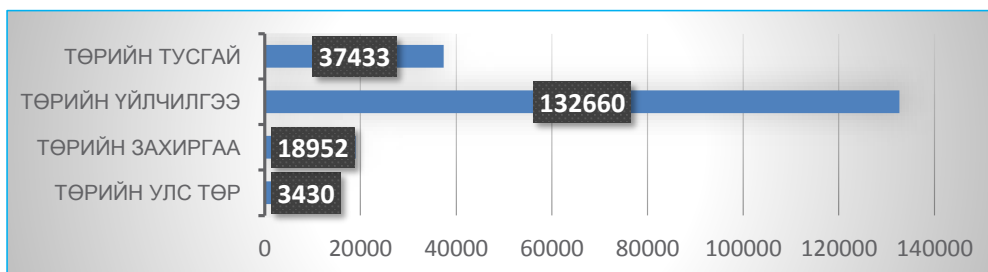
4.1.8.эрх бүхий байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан албан тушаалтан;

4.1.9. Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 4.1.7-д заасан Ирээдүйн өв сан корпорацийн эрх бүхий албан тушаалтан, хяналтын зөвлөлийн гишүүн.

Эндээс үзэхэд “нийтийн албан тушаалтан”-д дээрх төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай, үйлчилгээний албан хаагчид бүгд хамаарч байх төдийгүй тэдгээр нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж,

дүрэм, журмаар олгогдсон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өөрийн хувийн ашиг сонирхлоосоо ангид нийтийн ашиг сонирхлын төлөө тэгш, шударгаар ард түмэнд үйлчлэх зарчмыг баримтлан ажиллах үүрэгтэй. Төрийн албан хаагчид тухайн албан тушаалыг эрхлэх мэдлэг, боловсрол, туршлага, ур чадвартай, мэргэшсэн байх гэсэн ерөнхий шаардлагаас гадна төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй байх шаардлага мөн тавигдаж байна. Энэхүү шаардлага нэг талаас дараахь үзүүлэлттэй холбоотой. Тухайлбал:

**Зураг 2. Монгол Улсын Төрийн албан хаагчдын тоо 2018 оны байдлаар /албан тушаалын ангиллаар/**



Монгол Улсад нийтийн албан тушаалтны баримтлах нийтлэг ёс зүйн дүрэм байхгүй бөгөөд мэргэжлийн салбар бүр өөрийн дагаж мөрдөх ёс зүйн дүрэмтэйгээс түүнд тавих хяналт сул, биелэлт нь тааруу, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг хангалтгүй хэрэгжүүлдэг дутагдал байсаар байна. Түүнчлэн төрийн албан хаагчийн баримтлах зарчим, хориглох зүйл, нийтлэг үүрэг, тавигдах шаардлагууд харилцан адилгүй байна. Гэтэл төрийн зорилт, чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаагийн хувьд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ баримтлах зарчим, ёс зүйн хэм хэмжээ нь нийтийн албан тушаалтнуудад тэгш үйлчилж, мөрдөгддөг байх нь чухал. Мэдээж хэрэг ёс зүйн дүрмийг хэнд зориулагдснаас хамаарч тухайн салбарт зохицуулан өөрчлөх, тухайн нөхцөлд тохирсон дүрэм, хэм хэмжээтэй байх шаардлага байна.

Гэвч улс орон бүрт нийтийн албан тушаалтан буюу төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээнд үл өөрчлөгдөх тодорхой хэд хэдэн үндсэн заалт байдаг бөгөөд тэдгээрт авлига, хүнд суртал, хувийн ашиг сонирхлоос урьдчилан сэргийлэх тулгуур үзэл санаа шингэсэн байдаг<sup>6</sup>. Эдгээр тулгуур зарчим нь мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийг бодвол илүү урт удаан хугацаанд тогтвортой

6 Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга. Олон улсын бага хурал:илтгэл, зөвлөмж, судалгаа, Улаанбаатар хот, 2017 он.

оршдог тул нийтийн албан тушаалтны үндсэн ёс зүйн дүрэм, эсхүл хуульд тусгах нь чухал юм.

Төрийн албан хаагчийн хувьд шийдвэрлэж буй асуудлынхаа баримт нотолгоо болон холбогдох хуулийг сайтар ойлгож, хэрэглэх чадвартай байх ёстой. Үүний тулд нийтийн албан тушаалтан маш сайн суралцсан, хичээл зүтгэлтэй, төвийг сахисан, мөнгө, эрх мэдлийн нөлөөнд орохгүй байх нь чухал. Хэн нэгэнд өртэй, хариу барих харилцаа, хамааралгүй байх шаардлагатай юм.

Нийтийн албан тушаалтан шударга /fair/, мэргэжлийн шаардлага хангасан /competent/ шийдвэр гаргахад шаардлагатай хүчин зүйлүүд бий. Энэ нь нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн суурь болох төвч байдал/impartiality/, хичээл зүтгэл, цэгц байдал /integrity/ зэрэг юм. Эдгээр нь шударга ёсны тогтолцооны гарц бүтээгдэхүүн бөгөөд эрх чөлөөтэй байхад зайлшгүй шаардлагатай<sup>7</sup>. Нийгэмд шударга ёсыг тодорхойлох эрх мэдэл нь хүмүүст байгаа цагт тэрхүү шударга ёс нь чухам юу болохыг тодорхойлох гол элемент нь нийтийн албан тушаалтан болдог<sup>8</sup>.

Олон ургалч үзэл бодол, хэтийн төлөвийг харгалзан шийдвэр гаргахын тулд маш сайн харилцаа холбоотой байх шаардлагатай. Ингэснээр нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг түргэсгэдэг. Төрийн албан хаагчид хөгжлийг бий болгож, нийт ард түмний хэрэгцээ, сонирхолд үйлчлэхийн тулд ажилладаг. Төрийн албан хаагч, байгууллага нь олон нийтийн хооронд харилцаа холбоо байхгүйгээс орон нутгийн хөгжилд аль нь илүү чухал гэдгийг тодорхойлж чаддаггүй байна. Хэдийгээр олон нийт буюу иргэдийн санаа бодолтой шууд нийлэх албагүй ч гэсэн хэрхэн нөөцөө хуваарилах, гарч буй шийдвэр нь нээлттэй, ил тод, шударга, нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн, хүн бүр мэдэж байх нь хамгийн зөв сонголт<sup>9</sup>.

Нийтийн албан тушаалтан албан үүргээ хэрэгжүүлэхдээ ч, нийгмийн харилцаанд ч хувийн амьдралдаа ч биеэ хэрхэн “зөв” авч яваа байдал нь иргэдийн хувьд онцгой анхаарлыг татаж, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг дүгнэх нэг хэмжүүр болдог байна. Биеэ зөв авч явж байна уу, үгүй юу гэдэг асуудал бол ёс зүйн асуудал юм. Тиймээс ч нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээнд захирах, захирагдах ёсны зарчим болон ёс зүйг санаатай буюу болгоомжгүйгээр зөрчсөн бол холбогдох сахилгын

7 Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга. Олон улсын бага хурал: илтгэл, зөвлөмж, судалгаа, Улаанбаатар хот, 2017 он.

8 Р.Вандангомбо.Төрийн албаны ёс зүй, Улаанбаатар хот, 2007 он.

9 Д.Дэмбэрэл. Ёс зүйт төр, Улаанбаатар хот, 2014 он.

болон хуульд заасны дагуу хариуцлага хүлээнэ гэж заасан байна. Тийм учраас төрийн албан хаагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг ёс зүйн зөрчлөөс салгаж үзэх нь зүйтэй.

Төрийн албан хаагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа бол төрийн зорилт, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд оршино. Ард түмнээс итгэж олгосон төрийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ гацхүү хуульд захирагдаж, хуулийг дээдлэх явдал чухал юм. Хуулийн зохицуулалт тодорхой хязгаартай. Энэ хязгаар дотор шийдвэр гаргана. Тухайн шийдвэр хүлээн зөвшөөрөхүйц, биелэгдэх боломжтой эсэх нь тухай хувь хүний төлөвшил, үнэлэмж, зарчимч байдлаас ихээхэн хамаардаг. Тиймээс нийтийн албан тушаалтанд итгэх олон нийтийн итгэл нь төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаа, иргэдтэй харьцаж байгаа байдал, бие авч яваа байдал, хувь хүний төлөвшил зэргээс ихээхэн хамаардаг байна.

## 2.2 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үнэт зүйлс, тулгуур зарчмууд

Судлаач Donald C.Menzel-н тодорхойлсноор *“Ёс зүй нь зөв болоод буруу зан үйлийг ялгах, чиглүүлэх үнэт зүйлс (value) болон зарчмын (principle) тогтолцоо”*<sup>10</sup>. Үнэт зүйлс нь бие хүний юмс үзэгдэлд үнэлгээ өгч, ач холбогдолтой хэмээн үзэж буй зүйл, харин зарчим нь аливаа үйлдлийн заавар, жор болно. Үнэт зүйл болон зарчим нь мэргэжлийн болон ажлын байрны үндсэн шинж чанар, онцлогоор тодорхойлогдохын зэрэгцээ улс орны соёл, зан заншил, түүх, нийгмийн өвөрмөц шинж чанар нөлөөлдөг тул улс бүрт төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үнэт зүйлс, зарчмыг харилцан адилгүй тунхагласан байдаг.

**Хувь хүний үнэт зүйлс** нь тухайн хүний амьдралд хамгийн чухал гэж боддог эрүүл мэнд, гэр бүл, аз жаргал, боловсрол, ажлын амжилт, нэр хүнд, нөхөрлөл, хайр дурлал гэх мэт олон ойлголтуудыг багтааж болно.

**Харин нийгмийн үнэт зүйлсэд** энхтайван, эрх чөлөө, хүний эрх, шударга ёс, байгаль орчноо хамгаалах, тэгш эрх гэх мэт ойлголтууд багтана.

10 Donald C.Menzel. 2010. “Ethics moments in Government: Cases and Controversies” CRC Press. pages 10-12

**Ёс зүйн үнэт зүйлсэд** үнэнч шударга, энэрэнгүй, хариуцлагатай, үнэнч байдал гэх мэт олон ойлголт багтах ба хүний хүссэн үр дүндээ хүрэхийн тулд хэрхэн яаж амьдрах замыг заах чухал хэмжээс болдог.

**Үнэт зүйлс** (value) бол төрийн албаны суурь үндэс бөгөөд ямар зан үйл, үйлдэл зөв, сайн болох талаарх тунхаглал юм. **Төрийн албаны үнэт зүйлс** нь олон нийтэд төрийн байгууллагын алсын хараа, үндсэн зорилгын талаарх мэдээллийг өгөөд зогсохгүй, төрийн албан хаагчдад өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа мөрдөх ерөнхий зааварчилгаа болдог. Төрийн албан хаагчийн эрхэмлэн дээдлэх үнэт зүйлс нь тэдний өдөр тутмын үйл ажиллагааны чухал үндэс суурь болно. Олон орнууд төрийн албанд баримтлах гол үнэт зүйлсийг Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжиндоо тусгаж өгсөн байдаг. Ялгаварлахгүй, тэгш хандах (impartiality), хуулийг ёсчлон дагах (legality), шударга байдал (integrity) зэрэг үнэт зүйлс нь нийтийн албаны онцгой шинж чанарыг илэрхийлдэг бөгөөд энэхүү гурван үнэт зүйлс Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн байгууллагын (ЭЗХАХБ) гишүүн орнуудын төрийн албаны үнэт зүйлст хамгийн өргөн тархсан байна<sup>11</sup>. ЭЗХАХБ-ын гишүүдийн хувьд ихэнх орнууд үнэт зүйлсийг шинээр ажилд орж буй төрийн албан хаагчдад таниулж мэдээлэл өгөх ажлыг хийдэг бөгөөд мөн гуравны нэг нь хөдөлмөрийн гэрээний нэг хэсэг болгон оруулсан байдаг. Бараг бүх гишүүн орнууд ёс зүйн сургалтыг тогтмол зохион байгуулж, ёс зүйн зөрчил үүссэн тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх талаарх шаардлагатай мэдээлэл, үр чадварыг олгодог байна<sup>12</sup>.

Улс орны төрийн албаны үнэт зүйлс нь тухайн орны үндэсний, нийгмийн, улс төрийн, захиргааны орчингоос хамааран харилцан адилгүй байх тохиолдол байдаг ч **нийтлэг үнэт зүйлс** байдаг. Жишээлбэл, ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын төрийн албаны хамгийн нийтлэг үнэт зүйлсийг дараахь байдлаар жагсаасан байна. Үүнд<sup>13</sup>:

1. Тэгш байдал буюу ялгавартай хандахгүй шударга байх (impartiality);
2. Хуулийг ёсчлон дагах (legality);
3. Шударга байдал (integrity);
4. Ил тод, нээлттэй байдал (transparency);
5. Үр ашигтай ажиллах (efficiency);

11 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 12

12 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 14

13 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 30



- 6. Тэгш эрхийг хангах (equality);
- 7. Хариуцлагатай байх (responsibility);
- 8. Шударга ёсыг баримтлах (justice).

Харин судлаач Carol W.Lewis (2005) төрийн албан хаагчийн гол баримтлах үнэт зүйлс болон үндсэн зарчмуудыг дараахь нийтлэг байдлаар тодорхойлсон. Үүнд<sup>14</sup>:

- 1. Хариуцлагатай байдал (accountability) - үр ашигтай, үр дүнтэй ажиллах, үйлдэл болон эс үйлдэхүүдээ хариуцлага хүлээх, нээлттэй ил тод байх, бусдыг сонсох, хариу үйлдэл үзүүлэх;
- 2. Үнэнч шударга байдал(fairness) -хуулийг мөрдөх, үйл явцад шударга үндэслэлтэй хандах, шударга хуваарилах;
- 3. Тэгш байдал буюу ялгавартай хандахгүй шударга байх (impartiality)- ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх, олон нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллах, асуудалд бодитой хандах, олон талын оролцоог хангах;
- 4. Хор хөнөөл учруулахгүй, мууг хийхээс зайлсхийх (avoid doing harms) -нинжин сэтгэлтэй байх, бусдад туслалцаа үзүүлэх;
- 5. Сайныг хийх (do good) – үргэлж зөв, сайн үйлдэл хийхийг эрмэлзэх.

Их Британи Улсын лорд Ноланы санаачилгаар 1994 онд төрийн албан хаагчдын зан суртахууны дэлгэрэнгүй дүрмийг Төрийн албаны стандартын хороо боловсруулж, улс төр, түүх соёлын ялгаанаас үл хамааран улс орнуудын төрийн албанд мөрдөж болох нийтлэг долоон зарчмыг тодорхойлсон нь өнөөгийн Их Британи улсын Засгийн газрын сайд нарын Ёс зүйн дүрэмд тусгагдсан байдаг<sup>15</sup>. Үүнд:

14 Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. "The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide" A Wiley Imprint. pages 30-35  
 15 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD "Авлигатай тэмцэх гарын авлага" 2016 он, хуу 62  
 16 Ц.Давуудулам "Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар бичиг", Улаанбаатар хот, 2010 он.хуу 23-24

1.	<i>Нийтийн эрх ашгийг дээдлэх:</i> төрийн албанд ажиллагсад зөвхөн нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн шийдвэр гаргадаг байх;
2.	<i>Зарчимч, шударга байх:</i> төрийн албанд ажиллагсад хувь хүн, байгууллагын өмнө албан үүрэгтээ сөргөөр нөлөөлж болох санхүүгийн болон бусад амлалт үүрэг хүлээхгүй байх;
3.	<i>Бодитой хандах:</i> төрийн албан тушаалд томилох, гэрээ хэлэлцээр байгуулах, шагнал урамшуулал, тэтгэлэгт тодорхойлоход зөвхөн уг ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх чадвар, гавьяа зүтгэлд үндэслэн буюу мерит зарчимд тулгуурлан шийдвэр гаргана;
4.	<i>Хариуцлагатай байх:</i> төрийн албан хаагч гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагааныхаа төлөө олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээдэг байх, аливаа хяналт шалгалтаас зайлсхийхгүй байх;
5.	<i>Нээлттэй байх:</i> төрийн албан хаагчдын гаргаж байгаа шийдвэр, хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ нь нээлттэй байх. Гаргасан шийдвэрийнхээ үндэслэлийг олон нийтэд ил тод мэдээлдэг, мэдээлэл нийтийн эрх ашигт илэрхий харшилсан тохиолдолд хязгаарладаг, мэдээлэхээс татгалздаг байх;
6.	<i>Үнэнч шударга байх:</i> төрийн албан хаагчид нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс албан үүрэгтэй нь харшлах хувийн сонирхлынхоо талаар мэдээлж, сонирхлын зөрчилгүй ажиллах;
7.	<i>Манлайлах:</i> төрийн албан хаагчид эдгээр зарчмыг мөрдүүлэх үйл хэрэгт манлайлал, үлгэр дууриалал үзүүлэх <sup>16</sup> зэрэг зарчмууд хамаарна.

Эдгээр зарчим нь нийтийн алба хашиж буй хэн бүхэнд хамаарна. Нийтийн алба хашиж буй этгээд гэдэгт үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд нийтийн албанд томилогдсон, эсхүл сонгогдсон бүх этгээд, төрийн алба, орон нутгийн засаг захиргаа, цагдаа, шүүх, эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжийн албанд томилогдсон болон туршилтын хугацаанд ажиллаж буй бүх хүмүүс хамрагдана<sup>17</sup>. Мөн төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг бусад салбаруудад ч эдгээр зарчим үйлчилдэг байна. 2010 онд Ноланы зарчмыг шударга байдал,

<sup>17</sup> Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 73

үнэнч байдал, бодитой хандах, төвийг сахисан байдал гэсэн дөрвөн үндсэн зарчимтайгаар Их Британи улсын төрийн албаны дүрэм болгон шинэчлэн засварлаж нэгтгэсэн<sup>18</sup>.

Дээрх үнэт зүйлсээс “шударга байдал” буюу “integrity” төрийн албаны өдөр тутмын үйл ажиллагаанд чухал ач холбогдолтой. Шударга байдалд дараахь ойлголтуудыг багтаан үзэж болно:

- Төрийн албан хаагчийн зан үйл нь түүний ажиллаж буй байгууллагын зорилготой нийцэх ёстой.
- Төрийн өдөр тутмын үйлчилгээ найдвартай явагдаж байх ёстой.
- Хууль зүйн болон шударга ёсны үндсэн дээр иргэдэд алагчлалгүй, тэгш хандах ёстой.
- Олон нийтийн хөрөнгө зөв зохистой, үр дүнтэй, ашигтайгаар зарцуулагдах ёстой.
- Шийдвэр гаргах үйл явц иргэдэд ил тод, нээлттэй байх ёстой.

Хувь хүний шударга байдал нь стандарт, дүрэм журам, процедурын дагуу байгууллагын зорилгыг биелүүлэх төрийн албан хаагчийн ёс зүйд хамаардаг<sup>19</sup>. Эдгээр зарчим нь шударга байдал, ёс зүйн удирдлагын тогтолцоог тулган шалгах заавал чиглэл, удирдлага, хяналтын чиг үүргийг тодорхойлсон бөгөөд шударга байдлыг *тодорхойлон тогтоох*, шударга байдалд *чиглүүлэх*, шударга байдлыг хянах, шударга ёсыг *сахиулах* гэсэн удирдлагын тогтолцооны үндсэн дөрвөн чиг үүргийг хамардаг<sup>20</sup>.

Олон оронд цогц зарчмууд дээр тулгуурласан эрх зүйн орчинг бий болгосон байдаг бөгөөд дараахь зарчмуудын талаар зөвшилцөлд хүрсэн байдаг. Үүнд<sup>21</sup>:

- **Амь биеэ үл хайрлах** – нийтийн албан тушаалтнууд гэр бүлийнхэн, эсхүл найз нөхдийн, эсхүл бусад гадны байгууллага, бүлэг хүмүүсийн ашиг сонирхлын төлөө бус зөвхөн нийтийн эрх ашгийн төлөө шийдвэр гаргаж үйл ажиллагаа явуулна. Төрийн албыг хувийн ашиг олох зорилгоор ашиглахыг хориглоно.

18 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 72

19 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 37

20 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 61

21 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, “Ethics and management in the public sector”, Routledge, page 6-7

- **Шударга байдал** – нийтийн албан тушаалтнуудыг нийтийн, мэргэжлийн болон хувийн амьдрал нь төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх төрийн үйлчилгээний чадавхид итгэх олон нийтийн итгэл, үнэмшлийг хадгалж бэхжүүлэхэд чиглэсэн байх ёстой. Нийтийн албан тушаалтнууд чадварлагаар мэргэжлийн ёс зүй, чадамжийн хамгийн өндөр стандартыг үзүүлэх ба ажил үүргээ эрч хүч, санаачлага, үр ашиг, үр дүнтэй гүйцэтгэх үүрэгтэй.
- **Бодитоор хандах байдал** – нийтийн албан тушаалтнууд нь шударгаар үйл ажиллагаа явуулж, мерит зарчимд тулгуурлан шийдвэр гаргах ба арьс өнгө, яс үндэс, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн итгэл, үнэмшил эсхүл ямар нэг бусад үл хамааралтай зүйлд үндэслэн ялгаварлан гадуурхах эсхүл давуу байдал олгохыг хориглоно.
- **Хариуцлагатай байдал** – нийтийн албан тушаалтан нь өөрийн гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагааг хариуцна. Тэд өөрсдийн шийдвэр, үйл ажиллагааны талаар тайлан гаргаж өгөхөд бэлэн байх ба байгууллагын зохих хяналт шалгалтаар шалгуулна.
- **Нээлтэй байдал** – нийтийн албан тушаалтнууд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж, тэдэнд итгэмжлэгдсэн нөөцийг хуваарилна. Тэд өөрсдийн гаргасан шийдвэрийг аль болох нээлтэй байлгаж, үйл ажиллагааныхаа үндэслэлийг тайлбарлана. Олон нийтийн эрх ашгийн үүднээс тусгайлан шаардлагатай тохиолдолд мэдээллийг хязгаарлаж болно.
- **Үнэнч байдал** – төрийн алба нь олон нийтийн итгэл; төрийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулах, хувийн ашиг сонирхолгүй ажиллахыг үүрэг болгодог. Нийтийн албан тушаалтнууд шударга, амлалтаа биелүүлдэг, чин үнэнч байж, худал хуурмаг явдал, хүнд суртал гаргах болон авлигаас ангид байна. Нийтийн албан тушаалтан цаг хугацаа, тоног төхөөрөмж, санхүүгийн нөөцийг хувийн хэрэгцээнд ашиглахыг хориглоно. Мөн хувь хүн, эсхүл байгууллагад давуу байдал олгож байна гэх хардлага төрүүлэх ямар нэгэн бэлэг, эсхүл зочлол хүндлэл хүлээн авахыг хориглоно.
- **Манлайлал** – нийтийн албан тушаалтан нь төрийн албаны хэмжээнд хүлээгдэж буй хамгийн өндөр стандартын үлгэр жишээг төрийн үйлчилгээнд болон олон нийтийн дунд харуулан өөрийн манлайллаар эдгээр зарчмыг үлгэрлэн таниулна.

- **Бусдыг хүндэтгэх** – нийтийн албан тушаалтан нь албан үүргийн дагуу харьцаж буй бүх хүмүүсийн хэрэгцээг цаг тухайд нь анхаарал хүндэтгэлтэйгээр сонсож хариу үзүүлнэ.
- **Хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүрэг** – нийтийн албан тушаалтан нь хуулийг сахиж, албан үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой аливаа хууль тогтоомж, дүрэм журмыг дагаж мөрдөнө. Түүнчлэн Хүний эрхийн тухай хууль тогтоомжийн бүх заалт, шаардлагыг мөрдөнө.
- **Хууль ёсны эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх** – нийтийн албан тушаалтан нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх ба энэ ажил үүргээ шударга, эрх тэгш хэрэгжүүлнэ. Төрийн эрх мэдлийг буруугаар ашиглахыг хориглоно.

ЭЗХАХБ-ын зөвлөлөөс 1998 онд төрийн албаны ёс зүйн удирдлагын 12 цогц зарчим баталсан<sup>22</sup>. Үүнд:

1.	Төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээ тодорхой байх ёстой;
2.	Ёс зүйн хэм хэмжээг хуульдаа тусгасан байх ёстой;
3.	Ёс зүйн удирдамж зааварчилгаа нь төрийн албан хаагчдад хүртээмжтэй байх ёстой;
4.	Аливаа зүй бус, буруу үйлдлийг илчлэх тохиолдолд төрийн албан хаагчид эрх, үүргээ мэддэг байх шаардлагатай;
5.	Улс төрчид ёс зүйн үүрэг хүлээх нь төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг дээдлэх явдлыг дэмжих ёстой;
6.	Шийдвэр гаргах үйл явц нь нээлттэй, ил тод байна;
7.	Төр, хувийн хэвшил хоорондын харилцааг зохицуулах тодорхой удирдамжтай байна;
8.	Менежерүүд ёс зүйн хэм хэмжээг дээдлэн үлгэрлэнэ;

22 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 71

9	Удирдлагын бодлого, процедур, үйл ажиллагаа нь ёс зүйн хэм хэмжээг дээдэлсэн байна;
10	Төрийн албаны орчин нөхцөл байдал, хүний нөөцийн удирдлагын систем нь ёс зүйн хэм хэмжээг дээдэлсэн байна;
11	Төрийн алба нь хариуцлага тооцох зохих механизмтай байна;
12	Ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх зохих процедур, хүлээлгэх хариуцлагатай байна.

Төрийн алба нь мэргэшсэн байх, ашиг сонирхлын зөрчил, улс төрөөс ангид байх, нээлттэй, ил тод байх, хяналт хариуцлагатай байх зарчмуудыг эдийн засгийн хөгжлөөр тэргүүлдэг орнууд баримталдаг. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг ихэнх улс орнууд үндсэн хууль, ерөнхий хууль, төрийн албаны тусгай хууль тогтоомж, дүрэм, журмуудад тунхагладаг нийтлэг жишиг байдаг. Түүнчлэн хөдөлмөрийн хууль (Чех, Герман), захиргааны хууль (Исланд, Швед), мэдээллийг олж авах хууль (Исланд), сонирхлын зөрчлийг зохицуулах хууль (Испани), холбооны засгийн газарт мөрдөх заавар (Швейцар), хамтын гэрээ болон хөдөлмөрийн гэрээ (Герман) зэрэг бичиг баримтуудад мөн үнэт зүйлсийг мөрдөхөөр хуульчилсан байна<sup>23</sup>. Мөн бүх төрийн албанд зориулсан алсын хараа (Шинэ Зеланд), байгууллага тус бүрийн алсын харааг тодорхойлсон баримт бичиг (Норвеги), заавар (Дани, Финлянд), тунхаглал (Солонгос, Португал), мэргэжлийн код (Шинэ Зеланд), тайлан (Канад, Норвеги), төрийн албаны хуулийн тайлбар бичиг (Герман), бусад ном болон тараах материалууд (Канад, АНУ) зэрэг хэлбэрээр төрийн албаны үнэт зүйлсийг төрийн албан хаагчдад төдийгүй олон нийтэд таниулан сурталчилж байна<sup>24</sup>. Төрийн албан хаагчдад үнэт зүйлсийг хүргэх, ойлгуулах нь чухал ажил бөгөөд үгүй бол үнэт зүйлс зөвхөн цаасан дээр үлдэх аюултай. Шинээр ажилд орж буй төрийн албан хаагчдад үнэт зүйлсийн мэдээллийг өгөхөөс гадна дахин өөр албан ажилд шилжихэд дахин мэдээлэл өгдөг туршлага ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудад нийтлэг байна. Зарим орнууд хөдөлмөрийн гэрээ, сургалтын материал болон байгууллагын танилцах

23 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 33

24 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 33

материалд үнэт зүйлсийг тунхагладаг бол интернэт, дотоод сүлжээ, бусад техник технологийн дэвшлүүдийг ашиглан төрийн албан хаагчдад тэдний баримтлах, байнга санах ёстой үнэт зүйлсүүдийн талаарх мэдээллийг хүргэж байна.

Канад Улсад төрийн албан хаагчийн үнэт зүйлсийг ардчилсан, уламжлалт болон мэргэжлийн, ёс зүйн болон хувь хүний үнэт зүйлс гэсэн гурван хэсэгт хуваан үздэг бол<sup>25</sup> Австрали, Ирланд, Унгар, Польш зэрэг орнуудад улс төрийн нөлөөнд автахгүй байх гэсэн үнэт зүйлийг тодорхойлсон байна. Төрийн албан хаагчийн үнэт зүйлс, баримтлах зарчим 7 элементээс ихгүй, санах, цээжлэхэд хялбар байх нь зүйтэй бөгөөд ингэснээр төрийн албан хаагч өдөр тутмын албан үүргээ гүйцэтгэхдээ хэрэгжүүлэх боломжтой болно<sup>26</sup>.

### **Жишээ 1: Утга учиртай, санахад хялбар төрийн албаны үнэт зүйлс**

Австралийн Төрийн албаны үнэт зүйлсийг утга учиртай, санахад хялбар, бага хэмжээтэй байхаар тооцоолон бий болгосон бөгөөд таван үнэт зүйлсийн эхний үсгүүд нь “I CARE” буюу “Би анхаарна” гэсэн товчлол болдог.

- **I**mpartial – алагчлалгүй, ялгаварлахгүй гадуурхахгүй байх
- **C**ommitted to service – үйлчилгээг эрхэмлэх
- **A**ccountable – хариуцлагатай байх
- **R**espectful – хүндэтгэлтэй хандах
- **E**thical – ёс зүйтэй байх.

Колумби улсын Нийтийн Удирдлагын яамнаас Ерөнхий ёс зүйн кодыг бий болгохоор 2016 оноос ажиллаж 5 үндсэн үнэт зүйлсийг тодорхойлсон байна. Байгууллага тус бүр өөрсдийн онцлогоос шалтгаалан хоёр хүртэл үнэт зүйлсийг нэмж болно.

- Үнэнч шударга байдал
- Хүндлэл
- Итгэл үнэмшил
- Хичээл зүтгэл
- Шударга ёс.

Дани улс төрийн албан хаагчдын ёс зүйн кодыг “Кодекс 7” гэсэн товчилсон нэртэйгээр хэрэглэдэг бөгөөд хуулийн хүрээнд ажиллах, хөгжил ба хамтын ажиллагааг эрхэмлэх, үнэнч шударга, мэргэжлийн, хариуцлагатай, аливаа алдааны талаар нээлттэй, улс төрийн намаас хараат бус байх гэсэн 7 үндсэн үүргийг тодорхойлжээ. Кодекс 7-г практикт ашиглах талаар кейс судалгаануудыг хавсаргасан бөгөөд кейсүүдийн боломжит хариулт, шийдлүүд төрийн албан хаагчдад нээлттэй боловч олон нийтэд нээлттэй биш байдаг.

Эх сурвалж: OECD “Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption” 2018, page 35

25 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 32

26 OECD “Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption” 2018, page 34

Япон Улсын Нийтийн албаны ёс зүйн хуулийн 3 дугаар зүйлд төрийн албан тушаалтнуудын ёс зүйн зарчмыг дараахь байдлаар тодорхойлсон байна:

- Нийтийн албан тушаалтнууд нь олон нийтийн аль нэг хэсэг, бүлгийн эрх ашигт бус харин нийт ард түмний нийтлэг эрх ашигт үйлчлэх ёстой бөгөөд түүнчлэн өөрийн албаны чиг үүргийн улмаас эзэмшиж байгаа мэдээлэлтэй холбогдуулан тодорхой бүлэг хүмүүст давуу тал олгох зэрэг байдлаар олон нийт ялгавартай байдлаар хандах байдлыг хэзээ ч гаргах ёсгүй.
- Нийтийн албан тушаалтан нь өөрийн албан тушаалын чиг үүрэг болон хувийн амьдралаа байнга зааглаж байх ёстой ба өөрийн албан тушаалын чиг үүрэг болон албан тушаалын байдлаа өөртөө болон өөрийн хамаарч буй хүрээ, хамаарлынхаа ашиг сонирхолд ашигтай байдлаар ашиглахгүй байх.
- Нийтийн албан тушаалтан нь хуулийн дагуу өөрт олгогдсон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ тийнхүү бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанаас нь ямар нэг байдлаар хамааралтай этгээдээс бэлэг авах зэргээр олон нийтийн зүгээс эргэлзэх, эсхүл үл итгэх байдал төрүүлж болох аливаа үйлдлийг хэзээ ч гаргахгүй байх<sup>27</sup>.

Судлаач Mary E. Guu төрийн байгууллагын жилийн бонусыг багийн гишүүдэд хэрхэн хуваарилах боломжит дөрвөн сонголтын талаар дараахь жишээг дурдсан байдаг<sup>28</sup>. (1) хүн болгонд ижил хуваарилах; (2) хувь хүний хүчин чармайлтад үндэслэн хуваарилах; (3) хувь хүний хэрэгцээ шаардлагад үндэслэн хуваарилах; (4) хувь хүний оруулсан хувь нэмрийн чухал эсэхээр хуваарилах. Дээрх сонголтуудын аль нэгийг хэрэгжүүлснээр тус бүр өөр үнэт зүйлсийг дэмжих болно. Эхний сонголтын хувьд багийн гишүүн болгонд тэгш хуваарилснаар хариуцлага, тэгш эрх зэрэг үнэт зүйлсийг дэмжиж байгаа боловч сайн, муу ажиллах, хувь хүний хүчин чармайлт зэргийг орхигдуулах сул талтай. Хоёрдугаар сонголтын хувьд хувь хүний оролцоог дэмжиж хүндэтгэсэн шийдвэр боловч үр дүнгүй олон цаг ажилласан хүнийг дэмжих, онцгой ур чадвартай хүмүүсийг орхигдуулах сул талтай. Гуравдугаар сонголтын хувьд хувь хүний онцгой нөхцөл байдал, хэрэгцээг анхаарч үзсэнээр албан хаагчдын үнэнч байдлыг дэмжих боловч шударга ёс, сайн ажиллах хүсэл тэмүүллийг гээгдүүлнэ. Дөрөвдүгээр сонголтын хувьд хувь хүний ажлын үр дүнг дэмжсэнээр сайн ажиллах сэдлийг төрүүлэх

27 Д.Дуламсүрэн "Төрийн албаны ёс зүйн эрх зүйн зохицуулалт-Олон улсын стандарт" илтгэл, Төрийн албаны удирдах ажилтны улсын зөвлөгөөн, 2018 он

28 Dean Geuras, Charles Garofalo "Practical ethics in public administration" 2011, page 153



боловч хүн болгоны ур чадвар, чадавхийг орхигдуулах сул талтай. Аль хуваарилалтын сонголтыг хийснээс шалтгаалан ямар үнэт зүйлсийг дэмжих, ямар ажлын хандлагыг урамшуулах талаар өөр ойлголтыг албан хаагчдад өгдөг. Төрийн албан хаагчид дээр дурдсан жишээтэй адил сонголттой маш их тулгардаг тул аливаа шийдвэр гаргалтын үр дүнд ямар үнэт зүйлс, зарчмыг дэмжихийг сайтар тунгаан бодож, хийсэн сонголтоо үндэслэлтэй тайлбарлах шаардлагатай юм. Mary E. Guu төрийн байгууллага ёс зүйн код, дүрмээр хил хязгаарыг тогтоож, хувь хүний ёс зүйтэй шийдвэр гаргалт, сонголтод найдаж, хувь хүнд хариуцлага хүлээлгэх системийг цогцлоох нь олон нийтийн сайн сайхны төлөө ажиллаж буй төрийн албан хаагчдыг ёс зүйтэй байлгах боломж юм гэж дүгнэсэн<sup>29</sup>.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, дөчин зургаадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана” гэж тунхагласан нь төрийн албан хаагчдын нийтлэг үнэт зүйлсийг тодорхойлсон суурь баримт бичиг болж байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д “Төрийн албаны эрхэм зорилго нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж, үндэсний язгуур ашиг сонирхолд захирагдан ард түмэндээ үйлчилж, төрд чин үнэнчээр зүтгэхэд оршино” гэж хуульчлан төрийн албаны үйл ажиллагааны зарчим, үзэл баримтлалыг тодорхойлсон. Мөн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-д төрийн албанд баримтлах зарчмыг дараахь байдлаар тодорхойлжээ.

1. Ард түмэнд үйлчлэх;
2. Мэргэшсэн, тогтвортой байх;
3. Улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч улс төрийн нам, эвслийн үйл ажиллагаанаас ангид байх;
4. Монгол Улсын иргэн төрийн алба хаах адил тэгш боломжоор хангагдах;
5. Төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах;
6. Ил тод байх;
7. Ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх;
8. Захирах, захирагдах ёсыг баримтлах.

29 Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in public administration” 2011, page 155

### Хүснэгт 3. 2002 болон 2017 оны Төрийн албаны тухай хуулийн төрийн албаны зарчмуудын харьцуулалт

Төрийн албаны тухай хууль – 2017	Төрийн албаны тухай хууль – 2002
Ард түмэнд үйлчлэх	Ард түмэнд үйлчлэх
Мэргэшсэн, тогтвортой байх	Мэргэшсэн, тогтвортой байх
Улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч улс төрийн нам, эвслийн үйл ажиллагаанаас ангид байх	-
Монгол улсын иргэн төрийн алба хаах адил тэгш боломжоор хангагдах	Монгол улсын иргэн төрийн алба хаах адил тэгш боломжоор хангагдах
Төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах	-
Ил тод байх	Ил тод байх
Ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх	-
Захирах, захирагдах ёсыг баримтлах	Захирах, захирагдах ёсыг баримтлах
-	Төрийн албан хаагчаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөл, баталгааг төр хангах
-	Хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцах

Засгийн газрын 2019 оны 33 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-д зааснаар Төрийн албан хаагч нь хүлээсэн үүрэгтээ үнэнч байж, нийтийн ашиг сонирхолд захирагдан ашиг сонирхлын зөрчилд автахгүй байх, хууль бус, шударга бус явдалтай эвлэршгүй байж, бусдыг манлайлан шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэхдээ дараахь ёс зүйн хэм хэмжээг дагаж мөрдөнө. Үүнд:

- Өөрийн өмчийн байдал, тэдгээрт орсон өөрчлөлт, орлогын талаар эрх бүхий байгууллагад үнэн зөв мэдээлэх;
- Хөдөлмөрийн хууль, байгууллагын хөдөлмөрийн дотоод журамд заасны дагуу ажлын цагийг бүрэн, үр бүтээлтэй ашиглах;

- Үндсэн ажлаасаа гадуур хуулиар зөвшөөрснөөс бусад ажил үүрэг эрхлэхгүй байх;
- Өргөсөн тангарагтаа үнэнч байж, эх орон, ард түмнийхээ эрх ашгийг хувийн ашиг сонирхлоос ямагт дээгүүр тавьж, өөрт олгогдсон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж болзошгүй аливаа нөхцөл байдлаас татгалзах;
- Албан үүргээ гүйцэтгэсэн болон гүйцэтгээгүйн улмаас ашиг сонирхол нь хөндөгдөх дотоод, гадаадын аливаа иргэн, хуулийн этгээдэд давуу байдал олгох, тэдэнтэй үгсэн тохирох, амлалт өгөх, тэднээс шан харамж, хөнгөлөлттэй үйлчилгээ, зээл авах, хууль бус бусад хангамж эдлэхгүй байх.

Төрийн албан хаагч нь үйл ажиллагаандаа дараахь ёс зүйн хэм хэмжээг сахин мөрдөхөөр Засгийн газрын 2019 оны 33 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-д<sup>30</sup> тусгажээ. Үүнд:

### **Хоёр. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ**

2.1. Төрийн албан хаагч нь үйл ажиллагаандаа дор дурдсан ёс зүйн хэм хэмжээг сахин мөрдөнө:

2.1.1. үзэл бодол, зан суртахуун, үг, үйлдлээрээ Үндсэн хууль, бусад хуулиар баталгаажуулсан хууль ёсыг эрхэмлэн дээдлэх зарчмыг илэрхийлэн сахина;

2.1.2. шударга ёсыг дээдэлж, хувийн ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байна;

2.1.3. төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж, хүний нэр төр, алдар хүнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг дээдлэн хүндэтгэнэ;

2.1.4. ард түмэндээ чин сэтгэлээс үйлчилж, төрийн албаны нэр хүндийг эрхэмлэн дээдлэнэ;

2.1.5. албан үүргээ зохих ёсоор биелүүлээгүйн төлөө хариуцлага хүлээдэг байна;

2.1.6. албан үүргээ гүйцэтгэхдээ улс төрийн хувьд төвийг сахиж, улс төрийн нам, эвсэл, хөдөлгөөний аливаа нөлөөллөөс ангид байна;

2.1.7. захирах, захирагдах ёсыг сахин биелүүлнэ.

30 Засгийн газрын 2019 оны 33 дугаар тогтоол. Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн Хоёрдугаар зүйлийн 2.1.

Төрийн албан хаагч нь бусад төрийн албан хаагч болон үйлчлүүлэгч, иргэн бүртэй адил тэгш, алагчлалгүй харьцан байгууллагын хөгжилд өөрийн хувь нэмрийг оруулан тэгш байдлын зарчмын хүрээнд дор дурдсан ёс зүйн хэм хэмжээг дагаж мөрдөнө. Үүнд:

- албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ иргэд, үйлчлүүлэгч, хамтран ажиллагсадтайгаа эелдэг, адил тэгш, хүлээцтэй, хүндэтгэлтэй харилцаж, төрийн үйлчилгээг чирэгдэл, ялгаварлалгүйгээр хөнгөн шуурхай хүргэх;
- төрийн үйлчилгээ үзүүлэхдээ хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсрол, эрүүл мэндийн байдал, бэлгийн хандлагаар нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх;
- танил тал, найз нөхөд, гэр бүл, төрөл садангийн хүмүүс ажиллаж байгаа байгууллага, тэдний ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргах, албаны нэр барих зэргээр албан тушаал, эрх мэдлээ хууль бусаар ашиглахыг цээрлэх;
- албан тушаалын бүрэн эрхээ урвуулан ашиглах, бусдыг дарамтлах, хавчин гадуурхах, эрхшээлдээ байлгахыг хориглох;
- бусад албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хууль бусаар нөлөөлөх, саад болох, хууль бус үйлдэл хийхийг шаардах, үүрэг даалгавар өгөхийг хориглох.

Төрийн албан хаагч нь төрийн бодлого, шийдвэрийг боловсруулах болон төрийн албаны бүхий л үйл ажиллагаанд Үндсэн хууль, бусад хуулийг ямагт дээдлэн сахиж дор дурдсан ёс зүйн хэм хэмжээг дагаж мөрдөнө. Үүнд:

- Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж, эрх зүйн акт, байгууллагын хэмжээнд дагаж мөрдөж байгаа соёл, дэг журам, дүрэм, зааврыг чанд баримтлах;
- Харьяа дээд шатны албан тушаалтныг төрийн бодлого боловсруулах, асуудал шийдвэрлэх, шийдвэр гаргахад нь хуульд нийцсэн, бодит баримт нотолгоонд тулгуурласан, үндэслэл бүхий үнэн зөв мэдээлэл, мэргэшлийн зөвлөгөөгөөр хангах;
- Хууль зөрчсөн, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан болон ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн аливаа үйлдэлтэй эвлэршгүй байж, энэ тухай эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд мэдээлэх;
- Албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа төр, байгууллага, хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууцыг задруулахгүй байж, хувийн болон бусдын ашиг

сонирхлын төлөө ашиглах, албан ёсны аливаа мэдээллийг эрх бүхий албан тушаалтны зөвшөөрөлгүйгээр тараахгүй байх; /төр, албаны, хувь хүний, байгууллагын нууцыг албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцдаа олж мэдсэн, өөрт нь итгэмжлэн мэдэгдсэн бол түүнийг задруулах, өөрт болон бусдад ашигтай байдал бий болгох зорилгоор ашиглах, ашиглуулахыг хориглох бөгөөд задруулахгүй байх талаар өөрөөс шалтгаалах бүх арга хэмжээг авна./

- Төрийн байгууллагын эд хөрөнгө, техник хэрэгсэл, албаны мэдээллийг албаны бус зорилгоор ашиглахгүй байх.

Хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг хувийн зан чанар болгон төлөвшүүлэхийг төрийн албан хаагчид үүрэг болгоод зогсохгүй нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн дүрэмд төрийн албаны бүхий л үйл ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх, түүнд хяналт тавихыг тодорхой заах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн албан тушаалтан аливаа шийдвэрийг дур зоргоороо биш, зөвхөн хуулийг хэрэглэж, хууль зүйн үндэслэлээр, хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэйг тодорхойлох нь зүйтэй. Эндээс хууль буруу хэрэглэсэн, хуульд захирагдах зарчмын зохицлыг хангах тухай асуудал гарч ирнэ. Хариуцлага хүлээлгэхгүй байвал хараат бус нэрийн дор хуульд захирагдахгүй шийдвэр гаргах, хариуцлагагүй байдал улам даамжирна. Хэрэв удаах зарчмыг хэтэрхий их баривал хараат бус байдалд нөлөөлөх, халдах эрсдэл бий болж болох юм.

Төрийн албан хаагч нь албан үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай мэдлэг чадвараа байнга дээшлүүлж, хийсэн ажлынхаа гүйцэтгэл, үр дүнгийн төлөө бүрэн хариуцлага хүлээхдээ дараахь ёс зүйн хэм хэмжээг дагаж мөрдөнө. Үүнд:

- өөрийн мэдлэг чадвар, дадал туршлагаа байнга хөгжүүлж, төрийн албаны нэр хүндийг ямагт дээдлэх;
- ажлын байр (албан тушаал)-ны тодорхойлолтод заасан зорилго, зорилт, чиг үүргийн хэрэгжилтийг биечлэн хангах;
- удирдлагын санаа бодолд нийцэх эсэхийг үл харгалзан тэдний гаргах шийдвэрээс үүдэн гарч болзошгүй үр дагавар, сөрөг талыг урьдчилан анхааруулж байх;
- захирах, захирагдах ёсны зарчмыг баримталж, тодорхой асуудлаар өөр саналтай байсан ч удирдлагаас гаргасан хуульд нийцсэн шийдвэр, өгсөн үүрэг даалгаврыг цаг тухайд нь биелүүлэх;

- албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа буюу ажлын байрандаа согтууруулах ундаа, мансууруулах бодис хэрэглэх, этгээд байдлаар хувцаслах, бүдүүлэг зан авир гаргахыг цээрлэх;
- албан ажилд шаардлагатай мэдээллийг санаатайгаар нуун дарагдуулах, удирдлагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд саад учруулахыг цээрлэх;
- байгууллагынхаа зорилт, чиг үүргийг хэрэгжүүлэх талаар төрийн байгууллагаас явуулж байгаа бодлого, үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн мэдээ, мэдээлэл тараахгүй байх.

Төрийн албан хаагч нь төрийн үйлчилгээг олон нийтэд чанартай, хүртээмжтэй, шуурхай, соёлтой хүргэж, тэдний итгэлийг хүлээж ажиллахдаа дараахь хэм хэмжээг дагаж мөрдөнө.

- албан үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хүний нэр төр, алдар хүнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг дээдлэн хүндэтгэх;
- төрийн албаны соёл, дэг журмыг баримтлан иргэдтэй төлөв төвшин харилцах;
- иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээг зохих дүрэм, журмын дагуу цаг алдалгүй, ил тод, түргэн шуурхай хүргэх.

Төрийн албаны хуулийн хүрээнд Төрийн албаны зөвлөл нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоох, түүний биелэлтийг хангах үүргийг хүлээдэг.

Төрийн албаны орчин үеийн тулгуур зарчим үнэт зүйлст ялгаварлахгүй, тэгш хандах (impartiality), хуулийг ёсчлон дагах (legality), шударга байдал (integrity) зэрэг “уламжлалт” үнэт зүйлсээс гадна, олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх, ил тод байдал зэрэг “шинэ” үнэт зүйлс нэмэгдэж байна<sup>31</sup>. Энэхүү үнэт зүйлсийг практикт хэрэгжүүлэхийн тулд ёс зүйн хэм хэмжээг ёс зүйн код, дүрмээр хуульчилж өгөх хэрэгтэй. Ялангуяа албан ёсны мэдээллийг ашиглах, нийтийн өмч хөрөнгийг зарцуулах, бэлэг, эсхүл ямар нэг хэлбэрийн тусламж авах, албан ажлаас гадуур давхар ажил эрхлэх гэх мэт харилцаануудыг зохицуулах шаардлагатай. Харин татвар, шүүх, гааль, улс төр, захиргааны ажилтнууд гэх мэт сонирхлын зөрчил гарах эрсдэл өндөртэй салбарт тусгай стандартыг тогтоох хэрэгтэй байдаг.

31 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 9

32 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Education for Integrity: Teaching on Anti-corruption, Values and the Rule of Law” 2018, page 69

**Дасгал 2. Хувь хүний үнэт зүйлс<sup>30</sup>**

**Дасгалын зорилго:** Оролцогчид өөрсдийн үнэт зүйлсээ тодорхойлох, эргэцүүлэн бодох боломжийг олгоно. Оролцогч тус бүр өөрсдийн хувийн үзэл бодлоор дасгалыг хийх тул өөрсдийн үнэт зүйлсийг нэмж бичиж болно. Үр дүнг нээлттэй хэлэлцэх шаардлагагүй.

**Хугацаа:** 10 минут

		Маш чухал	Чухал	Чухал биш	ОГ чухал биш
1	Би эх орондоо хайртай				
2	Би үргэлж гэр бүлээ бодож, анхаарал тавьж байдаг				
3	Би уламжлал, ёс заншлаа хүндэтгэдэг				
4	Үнэнч шударга байх нь миний хувьд маш чухал				
5	Бүх хүний эрхийг хүндэлдэг				
6	Хуулийг хүндэтгэн, сахин биелүүлдэг				
7	Аливаа асуудлыг хүчирхийлэлийн бус замаар шийдэх нь зөв				
8	Бусад орны, хүний соёл, зан заншлыг хүндэтгэдэг				
9	Нэр алдартай байх, бусдад бишрэгдэж хүндлэгдэх				
10	Бусдад өглөгч, энэрэнгүй сэтгэлээр хандах				
11	Асуудал тулгарахад зоригтой, хүчтэй байх				
12	Шаргуу хөдөлмөрлөх, хүнд хэцүү нөхцөлд бууж өгөхгүй байх				

33 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Education for Integrity: Teaching on Anti-corruption, Values and the Rule of Law” 2018, page 68

**Дасгал 3. Өөрийн үнэт зүйлсээ хамгаалсан үйлдэл хийж буй эсэх<sup>31</sup>**

**Дасгалын зорилго:** Оролцогчид үнэт зүйлс, зарчмын талаар дэлгэрэнгүй ойлголттой болох ба өөрийн өөрийн үнэт зүйлсээ хамгаалсан үйлдлүүд хэр давтамжтай хийдэг талаар эргэцүүлэн бодно.

**Хугацаа:** 20 минут

		Үргэлж	Заримдаа	Хэзээ ч үгүй
	<b>Эр зориг</b>			
1	Би ганцаараа байсан ч зөв зүйлийн төлөө зогсдог			
2	Би өөрийн бодсон зүйлээ зарим хүмүүс санал нийлэхгүй ч айхгүйгээр зоригтой хэлж чадна			
3	Би хүч хэрэглэлгүй асуудлыг шийддэг			
4	Би хүмүүсийн сэтгэлийг өвтгөх, ичээх үйлдэл хийхгүй байхыг хичээдэг			
	<b>Үнэнч байдал</b>			
1	Би үргэлж үнэнийг хэлдэг			
2	Би худлаа ярьдаггүй, хулгай хийдэггүй			
	<b>Шударга байдал</b>			
1	Хүмүүс надад хэрхэн хандаасай гэж хүсч байгаатай адил би хүмүүст ханддаг			
2	Би бүх хүмүүст ижил ханддаг			
3	Би хүмүүст өөртөө ашигтай байх зорилгоор ханддаггүй			
4	Миний үйлдлийн үр дагавар бусад хүмүүст хэрхэн нөлөөлөх вэ гэж би боддог			
	<b>Хариуцлага</b>			
1	Би өөрийн хийсэн бүхнээ үнэнээр нь мэдээлж, тайлагнадаг			
2	Би буруу зүйл хийсэн бол шүүмжлэл болон бусад үр дагаварыг хүлээн авахад бэлэн байдаг			
	<b>Ёс зүйтэй байдал</b>			



1	Би үргэлж зөв зүйл хийхийг эрмэлздэг			
2	Би өөрийн үнэт зүйлсээ хамгаалсан үйлдэл хийдэг			
3	Би ёс зүйтэй байхыг үргэлж хичээдэг			

## 2.3 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, дүрэм/код

Үнэт зүйлс төрийн албаны үйл ажиллагааны суурь зарчим, ерөнхий чиглэлийг тунхагладаг. Гэвч төрийн албан хаагчдад өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа хэрэглэх илүү тодорхой, өөрөөр хэлбэл, зан үйлийн зөвшөөрөгдсөн хязгаарыг тогтоосон стандарт буюу ёс зүйн хэм хэмжээг бий болгох шаардлагатай. Харин хууль, эрх зүйн орчин нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээний хүлээлтийг бичмэл хэлбэрт оруулж, хянах шалгах болон шийтгэл ногдуулах боломжийг бий болгодог. Хуулиуд нь тодорхой хэм хэмжээг биелүүлэх шаардлага тавьж, хязгаар хориг тавьдаг харьцангуй уян хатан бус хэрэгсэл юм<sup>34</sup>. Албан ажлынхаа хүрээнд олж авсан мэдээллийг ашиглах, бэлэг, эсхүл тусламж авах, давхар ажил эрхлэх, албаны томилолт, өмч хөрөнгийг ашиглах, улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох, төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний гарсны дараах ажил эрхлэлт, байгууллагын бэлэн мөнгөний картыг ашиглах зэрэг үйл ажиллагаанд ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоосон нийтлэг жишээ бий.

Ёс зүйн хэм хэмжээ тулгуур зарчмуудад суурилсан байх ёстой. Ёс зүйн хэм хэмжээ нь ёс суртахууны хэм хэмжээг тогтоож, үнэт зүйлс болон зарчмуудыг сахиулах үндсэн зорилготой боловч үүгээр тодорхой хязгаарлалтуудыг тогтоож болно<sup>35</sup>.

Европын зөвлөлийн ёс зүйн жишиг дүрмийн 21 дүгээр зүйлд хуулиар эрх мэдэл олгоогүй тохиолдолд нийтийн албан тушаалтан нь өөрийн албан тушаалын хүрээнд ямар нэгэн байдлаар аливаа давуу тал санал болгох буюу олгох, албан тушаалаа ашиглан аливаа хувь хүн, этгээдэд хувийн зорилгоор нөлөөлөхийг хориглосон заалт байдаг<sup>36</sup>. Мөн дүрмийн 26 дугаар зүйлд

34 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 37

35 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 73

36 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 73

нийтийн албан тушаалтан нь нийтийн салбараас өөр салбарт хөдөлмөр эрхлэх боломж олж авахын тулд нийтийн албан тушаалын давуу байдлаа зүй бусаар ашиглахгүй ба өөрт нь бодит, болзошгүй, илэрхий сонирхлын зөрчил үүсгэх өөр албан тушаалд ажиллахгүй гэж заасан.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей Нийтийн албан тушаалтны олон улсын ёс зүйн дүрмийг(1996) баталсан бөгөөд уг дүрэмд нийтийн албан тушаалтны ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ дагаж мөрдөх шаардлагатай ерөнхий зарчмууд болох нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллах, албан үүргээ үнэнч шударга, хууль дүрмийг баримтлаж, үр ашигтай, үр нөлөөтэй гүйцэтгэх, нийтийн хөрөнгийг зүй зохистой ашиглах, аливаа хүнийг ялгаварлан гадуурхахгүй шударга харьцаж, өөрт олгогдсон эрх мэдлийг зүй бусаар ашиглахгүй байхыг заажээ<sup>37</sup>. Төрийн албан хаагчийн зан үйлийн стандартыг ёс зүйн код, дүрмээр тогтоодог бол хууль эрх зүйн хүрээнд хяналт шалгалт явуулах, шүгэл үлээх, хариуцлага хүлээлгэх, шийтгэх зэргийг нарийвчлан тогтоодог. Гэвч олон орнууд төрийн албан хаагчийн үнэт зүйлс, үйл ажиллагааны дүрэм (code of conduct) зэргийг хуульчлах болсон.

Ёс зүйн хэм хэмжээний эх үүсвэрүүдийг дараахь жагсаалтаар үзүүлэв. Үүнд<sup>38</sup>:

- Философийн ерөнхий суурь зарчмууд
- Байгууллагын соёл
- Албан хаагчдын гарын авлага, бусад материалууд
- Дээд удирдлагаас өгсөн чиглэл, заавар
- Ёс зүйн код, дүрэм
- Тусгай хуулийн заалтууд.

Олон оронд төрийн албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээг нэгээс илүү хууль тогтоомжоор зохицуулдаг. Жишээлбэл, АНУ-ын Засгийн газрын ёс зүйн хууль (1978), Мөрдөн байцаагчийн хууль (1978), Ёс зүйн шинэтгэлийн тухай хууль (1989), Лобби, ил тод байдлын тухай хууль (1995) зэргийг дурдаж болно<sup>39</sup>. Бусад орнуудад мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, шүгэл үлээх хууль тогтоомжтой. Төрийн албан тушаалтны ёс зүйн асуудал байнга өөрчлөгдөж, ёс зүйгүй бүх үйлдлийг хуульчлан тогтоохыг эрмэлзэх нь дүрэм, журмыг

37 НҮБ, Ерөнхий Ассамблейн тогтоол 51/59, Авлигын эсрэг үйл ажиллагаа, 1996, хавсралт <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf>

38 J.Michael Martinez. 2009. "Public administration ethics for the 21st century", page 125

39 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 106

улам нэмэх, эсхүл одоогийн хууль тогтоомжийг байнга шинэчилж байхыг шаарддаг.

Ёс зүйн хэм хэмжээ ихэвчлэн хууль, дүрэм/код, заавар гэсэн хэлбэртэй байна. Ёс зүйн дүрэм/код бол мэргэшлийн тодорхой бүлгийн биеэ авч явах зан суртахууны стандартууд, тодорхой хэм хэмжээний тогтолцоо. Ёс зүйн дүрэм/кодын хүрээнд албан хаагчийн хувийн амьдралыг бус харин албан үүргээ гүйцэтгэхдээ баримтлах ёс суртахууны үндсэн шаардлага, зарчмыг тодорхойлж, албаны талаар биеэ авч явах ёс зүйн тодорхой хэм хэмжээг авч үздэг. Аливаа ёс зүйн баримт бичигт хандаж буй хүмүүсийн хандлага харилцан адилгүй. Ёс суртахууны код зохиомол учраас хүний нөөцийн бодлогод ач тустай байж чадахгүй гэсэн үзэл байхад ёс зүйн код бол төрийн албан хаагчдад тавигддаг зан суртахууны шаардлагуудыг нэгтгэн цэгцэлсэн учраас албан тушаалтанд тустай, удирдлагад хэрэгтэй нэгдсэн ойлголт өгдөг, хамгийн чухал нь төрийн байгууллагын ажилтнуудын биеэ авч явах зан суртахууны нарийн асуудлуудыг үнэлэх шалгуур болж чадна гэж үздэг. Ёс зүйн дүрмийг боловсруулахаас өмнө “ёс зүйн дүрэм ямар бэрхшээлийг шийдвэрлэх гэж байна вэ?”, “ёс зүйн ямар асуудлуудыг уг дүрмээр зохицуулах ёстой вэ?” гэх мэт энгийн асуултуудыг тавьж болно. Засгийн газрын үйл ажиллагааны нарийн төвөгтэй байдлаас шалтгаалан нийтлэг хэрэглэх дүрмийг бий болгоход хэцүү байдаг<sup>40</sup>.

Аливаа ёс зүйн дүрэм/код агуулга, хэмжээнээс үл хамааран дараахь үүргүүдтэй. Үүнд<sup>41</sup>:

1. Aspirational буюу тэмүүлэх ёс зүйн үнэт зүйлсийг тодорхойлсон байх;
2. Guidance буюу уялдаа холбоотой, ойлгомжтой зааврыг өгч байх;
3. Regulatory буюу ёс зүйн зарчмыг зөрчвөл хүлээх хариуцлагыг тусгасан зохицуулалтын арга хэмжээг агуулсан байна.

Дээрх үүргүүдийн хүрээнд ёс зүйн дүрэм/код нь (1) ямар төрлийн зөрчилд (2) ямар төрлийн шийтгэл тохирох, (3) шийтгэлийг хэн оноох вэ гэсэн асуултуудад хариулж байх шаардлагатай.

ЭЗХАХБ-аас ёс зүйн зөрчлийн дараахь гурван төрлийг тодорхойлсон. Үүнд<sup>42</sup>:

40 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, “Ethics and management in the public sector”, Routledge, page 98

41 OECD The Organization for Economic Cooperation and Development, Ethics in the Public Service: Current issues and practice, Public Management Occasional Papers No 14, 1996. page 59

42 OECD The Organization for Economic Cooperation and Development, Ethics in the Public Service: Current issues and practice, Public Management Occasional Papers No 14, 1996. page 59

1.	Illegal буюу хууль бус зан байдал (хууль тогтоомжийг зөрчсөн үйлдэл)
2.	Unethical буюу ёс зүйд нийцэхгүй зан байдал (ёс зүйн удирдамж, зарчим, үнэт зүйлсийн эсрэг үйлдэл)
3.	Inappropriate буюу зохисгүй зан байдал (энгийн ёс заншил, зан үйлийн эсрэг үйлдэл).

Зөрчлийн төрлөөс хамаарч шийтгэлийг оноохдоо үйлдэл, зан байдалд нь тохирсон байх, үндэслэлгүйгээр адил зөрчилд ялгаатай шийтгэл оноохгүй байх, хууль дүрэм журам зааврын дагуу шийтгэлийг оноох зэрэгт анхаарах шаардлагатай. Ёс зүйн зөрчлийн төрлөөс хамаарч, захиргааны, сахилгын эсхүл хуулийн хариуцлага хүлээлгэнэ. Аристотелийн тодорхойлсноор “Шударга ёс бол хүмүүст хүртэх ёстойг нь хүртээх явдал” тул зөрчлийн төрлийг зөв тогтоож, тохирсон хариуцлагыг хүлээлгэх нь төрийн албаны ёс зүйн кодын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болно.

Ёс зүйн зөрчлийн төрлийг тодорхойлж, тохирсон хариуцлагыг хүлээлгэхэд шийтгэлийг оноох субъект тодорхой байх хэрэгтэй. Хүснэгт 4-д ёс зүйн дүрэм/кодын бүрэлдэхүүн хэсгүүд болох ёс зүйн зөрчлийн хэлбэр, тохирох шийтгэл, хэрэгжүүлэгч субъектуудыг харуулав.

#### Хүснэгт 4. Ёс зүйн дүрэм/кодын бүрэлдэхүүн хэсгүүд

Зөрчлийн хэлбэр	Тохирох шийтгэл	Хэрэгжүүлэгч
Хууль бус зан байдал	Хууль	Шүүх, төв байгууллага
Ёс зүйд нийцэхгүй зан байдал	Сахилгын шийтгэл, ажлаас халах, хууль	Төрийн албаны байгууллага, шүүх
Зохисгүй зан байдал	Сануулах, сахилгын шийтгэл	Дээд албан тушаалтан, төрийн албаны байгууллага, тусгай эрхтэй байгууллага, эсхүл ажилтан

Эх сурвалж: OECD The Organization for Economic Cooperation and Development, *Ethics in the Public Service: Current issues and practice, Public Management Occasional Papers No 14, 1996.* page 59

Төрийн албаны ёс зүйн кодын хэмжээ нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байх ба жишээлбэл, Австрали Улсын Төрийн албаны код 17 бүлэг, 88 хуудастай, Шинэ Зеланд улсын төрийн албаны ёс зүйн дүрэм 1 хуудастай байна<sup>43</sup>. Ёс зүйн код агуулгын хувьд суурь үндсэн зарчмууд ижил төстэй боловч улс орны онцлогийг тусгасан заалтуудыг агуулдаг. Жишээлбэл,

43 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, “Ethics and management in the public sector”, Routledge, page 102

Англи, Австрали улсуудад төрийн ажил, үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх нь түгээмэл байдаг тул ашиг сонирхлын зөрчил, гэрээ байгуулагч талуудтай хийх хэлэлцээрийн асуудал, АНУ, Канад улсуудад төрийн болон хувийн хэвшил дэх албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөн их байдаг тул төрийн албанаас гарсны дараахь асуудал, уламжлалт нийгмийн бүтэцтэй хөгжиж буй орнуудад patronage - буюу “улс төрийн бялуу хуваах”, nepotism буюу “танил тал, хамаатан саднаа албан тушаалд томилох”, авлигын асуудалд анхаарсан заалтууд байдаг.

Ёс зүйн дүрэм/кодыг хэрэгжүүлэх, сахин мөрдүүлэхэд улс орон бүр өөр өөрийн арга барилтай боловч хууль дүрэм, бие даасан агентлаг газар, урьдчилан сэргийлэх менежментийн хяналтууд, ил тод байх механизмууд, мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх, шаардлагатай ур чадварыг хөгжүүлэх гэх мэт цогц арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх нь үр дүнтэй. Зарим оронд мэдээлэл олж авах эрх чөлөөний тухай хууль, шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль зэргийг баталсан байдаг. Ёс суртахууны шаардлага, зарчим нь тухайн цаг үе, нийгмийн шаардлагаас шалтгаалаад ерөнхий ёс суртахууны үндсэн ойлголтод тулгуурлан харилцан адилгүй тодорхойлогддог. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн кодыг боловсруулахдаа ёс суртахууны үндсэн шаардлага болон үүргээ гүйцэтгэхдээ нийгмийн тусын тулд ажиллах гэсэн зарчмыг үндэслэнэ.

Сайн код, дүрэм журам нь дангаар ёс суртахууны асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй бөгөөд ёс суртахуунлаг байх, ёс зүйтэй байх нөхцлийг бүрдүүлэх хүчин зүйлийн нэг юм. Өөрөөр хэлбэл, төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаа дахь ёс зүйн бүх зөрчилтэй асуудлыг шийдвэрлэх, бүрэн зохицуулах зорилгоор кодыг зохиодоггүй. Ёс зүйн дүрэм буюу код нь шууд утгаараа хуультай ижил бус, хуулийг орлодоггүй, харин эрх зүйн үндэстэй байх шаардлагатай бөгөөд үндсэн хуулийн заалт, хүний үндсэн эрхтэй зөрчилдсөн бол ёс зүйн үүднээс тухайн мэргэжилтэн кодексийг дагаж мөрдөх боломжгүй тул нарийн боловсруулах шаардлагатай захиргаадалтын бус зохицуулалтын арга хэрэгсэл юм. Ёс зүйн кодын хэрэгжилтэд хяналт тавих, ёс зүйн маргааныг шийдвэрлэхэд захиргаа, эрх зүйн байгууллагууд бус ёс зүйн хороо, зөвлөл, комисс, нэр төрийн шүүх зэрэг салбар дундын шинжтэй байгууллага ажиллуулахыг үндсэн арга хэрэгсэлд тооцдог. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн код гэсэн ойлголтод ОХУ-д Оросын Удирдлагын ёс зүйн кодекс, АНУ-д Ёс зүйн дүрмийн шинэчлэлтийн тухай хууль, Монгол

Улсад Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг багтаадаг.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей 1996 онд Нийтийн албан тушаалтны олон улсын ёс зүйн дүрмийг (International Code of Conduct for Public officials) баталсан бол, 2003 онд батлагдсан НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (НҮБАЭК)-ийн 8 дугаар зүйлд төрийн албан тушаалтны ёс зүйн дүрэм (Codes of Conduct for Public officials) гэсэн заалтыг оруулсан байдаг талаар өмнө дурдсан. Их Британи Улс зэрэг зарим оронд хууль эрх зүйн оролцоо багатай сайн дураар биелүүлэх зайлшгүй үүрэг бүхий ёс зүйн дүрмийг сонгосон байдаг бол Франц, Герман, Испани зэрэг иргэний хууль тогтолцоотой, захиргааны эрх зүйт уламжлалтай бусад оронд зан суртахууны хэм хэмжээг захиргааны болон бусад хууль тогтоомжид нэгтгэн тусгасан байдаг<sup>44</sup>.

Япон Улсад Төрийн албан тушаалтны сахилга, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлсэн анхны эрх зүйн акт 1887 онд батлагдан мөрдөгдөж байгаад 1947 онд хүчингүй болсон бөгөөд Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу 1947 онд шинэчлэн найруулж баталсан журамд засгийн газрын албан хаагчдад хүлээлгэх сахилгын хариуцлагыг тодорхойлж өгчээ. Түүнчлэн орон нутгийн засаг захиргааны албан тушаалтнуудын сахилга, хариуцлагын асуудлыг зохицуулсан хууль, эрхзүйн актууд, тухайлбал, Нутгийн захиргааны байгууллагын тухай хууль мөн батлагдсан. 2007 онд Төрийн албаны хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулан мөрдөж байна.

Эдгээр хуулиуд нь 1999 онд Нийтийн албаны ёс зүйн хууль батлагдан гарах хүртэл нийтийн албан тушаалтнуудын сахилга, хариуцлага, ёс зүйн хэм хэмжээг дангаараа зохицуулж ирсэн байна. Нийтийн албаны ёс зүйн хуулийг 1999 оны 11 дүгээр сарын 8-ны өдрийн 129 дүгээр хуулиар баталсан бөгөөд “Албан тушаалтнуудын чиг үүрэгтэй холбоотой ёс зүйг сахиулахад зайлшгүй шаардлагатай арга хэмжээг авах замаар нийтийн албан тушаалтнуудаас олон нийтэд ямар нэг байдлаар сэжиг төрүүлэх, үл итгэх байдал үүсгэж болох зан үйл гаргахаас урьдчилан сэргийлэх, улмаар нийтийн албан тушаалтнууд нь нийт ард түмэнд үйлчлэх үндсэн зорилготой бөгөөд тэдний чиг үүрэг нь олон нийтийн зүгээс итгэмжлэн хүлээлгэсэн үүрэг хариуцлага болохыг харгалзан олон нийтээс нийтийн албанд итгэх итгэлийг бэхжүүлэх” гэсэн зорилттой. Япон Улсын Засгийн газрын 2000 оны 3 дугаар сарын 28-ны

44 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 72

өдрийн 101 дүгээр шийдвэрээр “Нийтийн албан тушаалтны ёс зүйн дүрэм”-ийг батлан гаргасан байна. Энэхүү дүрэмд нийтийн албан тушаалтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээг нарийвчлан зохицуулсан<sup>45</sup>.

Олон улсын практикт мэргэжлийн ёс зүйн код, дүрэм журмыг батлах, хэрэгжүүлэх, даган мөрдүүлэх үйл ажиллагааг мэргэжлийн холбоод гүйцэтгэдэг. Жишээ нь: АНУ-д American Society for Public Administration (ASPA) буюу Нийтийн Удирдлагын Америкийн Нийгэмлэг хэмээх мэргэжлийн холбоо гишүүддээ зориулан мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгч, мэргэжлийн сэтгүүл гарган, сургалт явуулахын зэрэгцээ ёс зүйн код батлан, дагаж мөрдүүлэх ажлыг хийдэг бол Монголын Хуульчдын холбоо Хуульчдын анхдугаар Их Хурлаар “Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэм”-ийг батлан мөрдүүлж байна. Төрийн албаны зөвлөл нь төрийн албаны төв байгууллага болохын хувьд хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан хаагчид төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулахтай холбогдсан зөвлөгөө өгөх, арга зүйн удирдлагаар хангах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг.

### **Жишээ 2: АНУ-ын Нийтийн Удирдлагын Нийгэмлэгийн Ёс зүйн код /ASPA/**

1. Олон нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллана.  
Өөрийн хувийн ашиг сонирхлоос олон нийтийн ашиг сонирхлыг дээгүүр тавина.
2. Үндсэн хууль болон бусад хуулийг хүндэтгэнэ.  
Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомж, дүрэм, журмыг судалж, дэмжиж, хэрэгжүүлж, хүндэтгэн үзнэ.
3. Хувь хүний шударга байдлыг үлгэрлэн үзүүлнэ.  
Төрийн албаны нэр хүнд, олон нийтийн итгэлийн төлөө бүхий л үйл ажиллагаандаа ёс зүйн хамгийн өндөр хэм хэмжээ, стандартыг мөрдөнө.
4. Ёс зүйтэй байгууллагыг бий болгоно.  
Олон нийтэд үйлчлэхдээ ёс зүй, үр ашиг, үр дүнтэй байдлыг мөрдлөг болгосноор байгууллагын чадавхийг бэхжүүлнэ.
5. Мэргэжлийн өндөр чадамжийн төлөө ажиллана.  
Хувь хүний чадамжийг бэхжүүлэх, сайжруулж, бусдыг мэргэжлийн хувьд хөгжихөд туслалцаа дэмжлэг үзүүлнэ.

Эх сурвалж: Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in Public administration”, 2011, page 34

45 Д.Дуламсүрэн “Төрийн албаны ёс зүйн эрх зүйн зохицуулалт-Олон улсын стандарт” илтгэл, Төрийн албаны удирдах ажилтны улсын зөвлөгөөн, 2018 он

Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн тулд ёс зүйн код, дүрэм журмыг боловсруулж мөрдөх нь нийтлэг боловч ёс зүйн код төрийн албан хаагчдын зан чанар, үйл хөдлөлийг дүрэм журам гаргаж өөрчлөх зорилготой байж болохгүй<sup>46</sup>. Учир нь төрийн албанд хувийн ашиг сонирхлоор орсон ажилтан, мэргэжилтнүүдэд ёс зүйд код нөлөөлөхгүй. Харин төрийн албаны ёс зүйн кодын зорилго төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаа, зан чанарын хувьд хийж болох, болохгүй талаарх чиглэл, баримтлах журам болно.

Төрийн албаны ёс зүйн код нь дараахь шаардлагуудыг хангах ёстой. Үүнд:

1. Ёс зүйн кодын утга санаа, үг хэллэг нь товч тодорхой, ойлгомжтой;
2. Ёс зүйн код нь хуулийн хүрээнд тодорхойлогдсон;
3. Ёс зүйн код нь хүртээмжтэй, нээлттэй байх;
4. Төрийн албан хаагч ёс зүйн кодыг зөрчихөд хүлээх хариуцлага тодорхой;
5. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйг сахих явдлыг улс төрийн хүрээнд дэмжиж урамшуулах;
6. Төрийн албанд шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа ил тод нээлттэй байх;
7. Төрийн албан хаагчид болон иргэдийн харилцааны талаар тодорхой заасан байх;
8. Төрийн өндөр болон бусад удирдах албан тушаалтнууд ёс зүйн кодыг сахих биелүүлэх талаар үлгэр дуурайлал үзүүлэх;
9. Удирдлагын шийдвэр, бодлого, үйл ажиллагаа нь ёс зүйтэй үйл ажиллагааг дэмждэг байх;
10. Хүний нөөцийн бодлого, ажлын байрны орчин нөхцөл нь ёс зүйтэй үйл ажиллагааг дэмждэг байх;
11. Хяналт, хариуцлагын тогтолцоог нэвтрүүлсэн байх;
12. Аливаа ёс зүйгүй үйлдлийг илрүүлэх, хариуцлага тооцох систем тодорхой байх зэрэг болно.

Түүнчлэн ёс зүйн дүрмийн цар хүрээ, мөн чанартай холбоотой дараахь зүйлсэд анхаарал хандуулах шаардлагатай. Үүнд<sup>47</sup>:

1. Ойлгоход хялбар байлгах үүднээс ёс зүйн дүрмийг хуулийн хүнд хэллэгээр бус харин хуулийн мэргэжилгүй хүнд ч ойлгомжтой байхаар боловсруулсан байвал зохино. Хууль эрхийн актыг бодвол ёс зүйн

46 Richard Rifkin "What can ethics codes accomplish?" Public Administration Review. January 2014. pages 39-40

47 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD "Авлигатай тэмцэх гарын авлага" 2016 он, хуу 72



дүрэмд шаардлагатай тохиолдолд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад харьцангуй төвөггүй байдаг.

2. Ёс зүйн дүрэм нь ерөнхийдөө ёс зүйн хэм хэмжээг үлгэрлүүлэх гол үүрэгтэй хэдий ч зарим тохиолдолд түүнийг хуульчлан сахиулах шаардлагатай болдог. Хэдийгээр хууль эрх зүйн хувьд ёс зүйн дүрэм нь заавал биелүүлэх үүрэг хуулиар хүлээлгээгүй боловч дүрмийг тухайн албан тушаалтны алба эрхлэх хугацаа, нөхцөлд нь тусгах замаар практикт мөрдүүлж, хуульчлан сахиулах боломжтой.
3. Ёс зүйн дүрмийг хэнд зориулагдснаас хамаарч тухайн салбарын ангилалд тохируулан өөрчилнө. Төрийн салбар бүр өөрийн тусгай шаардлагатай байж болох тул тухайн нөхцөл байдалд тохирсон дүрэм, хэм хэмжээтэй байх шаардлагатай. Улс орны ёс зүйн хэм хэмжээнд үл өөрчлөгдөх тодорхой хэдэн үндсэн заалт байдаг нь тулгуур зарчмууд юм.

Нийтийн албаны ёс зүйн дүрэм, хэм хэмжээг дээд түвшинд дунд шатны удирдах албан тушаалтнууд болон менежерүүд боловсруулж, доод түвшний ажилтнууддаа дамжуулдаг. Дүрэмд хориглох зүйлсийн талаар урт жагсаалт оруулахын оронд хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарим урт хугацааны зорилгуудыг оруулах нь зүйтэй<sup>48</sup>. Ингэснээр дүрэм нь хориг тогтоосон бус илүү эерэг болно. Дүрмийг үл нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд байгууллага даяар, олон нийт гэх мэт хамтарч ажилладаг байгууллага, хувь хүмүүст түгээн дэлгэрүүлж, хүн бүрт агуулгыг нь ойлгуулан таниулах хэрэгтэй. Ажилтнуудыг сургалтад тогтмол хамруулж, ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ ёс зүйн дүрмийг мөрдөж байх, бодит байдал дээр тулгарсан ёс зүйтэй холбоотой шийдвэл зохих асуудлуудыг хэлэлцэх боломж бололцоог бүрдүүлэх шаардлагатай<sup>49</sup>. Түүнчлэн ёс зүйн дүрмийн талаар ойлголт мэдлэгтэй болсон эсэх, дүрмийг илүү тодорхой болгох, эсхүл нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэхийг тодруулж шалгах зорилгоор ажилтнуудаас тогтмол судалгаа авч байх хэрэгтэй<sup>50</sup>. Мөн ёс зүйн дүрмийг танилцуулж, дагаж мөрдөхөд бэлэн эсэх амлалтыг нь тангараг өргөх үед нь бичгээр авах нь ихээхэн үр дүнтэй арга болно<sup>51</sup>.

48 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 75

49 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 75

50 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 75

51 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 75

Ёс зүйн дүрэм нь хэм хэмжээ, стандартыг дагаж мөрдөж байгаа албан хаагчдыг хамгаалах ёстой. Иймээс дүрмийг үр дүнтэй сахиулах үүрэг хүлээсэн албан тушаалтан байх ёстой бөгөөд тэр нь тухайн асуудлаар ямар байр суурь баримтлахаа мэдэхгүй байгаа албан хаагчдад заавар чиглэл, зөвлөмж өгч ажиллах учиртай. Мөн ажилтнууд удирдлагаасаа шууд үлгэр дуурайлал авч ажилладаг тул тухайн байгууллагын дээд албан тушаалтнууд ёс зүйн дүрэмд заасан үнэт зүйлсийн талаарх ойлголтыг нэмэгдүүлээд зогсохгүй өөрийн биеэр үлгэрлэн үзүүлэх шаардлагатай.

Ёс зүйн хэм хэмжээ нь хууль тогтоох баримт бичиг, эсхүл хувь хүн бүрийн үүрэг амлалтаар хүчин төгөлдөрждөг буюу өөрөөр хэлбэл, ёс зүйн хэм хэмжээг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр нийтийн албаны ажиллах нөхцөл бүрдэнэ гэж ЭЗХАХБ үздэг<sup>52</sup>. Түүнчлэн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх тухай тодорхой заалтыг оруулж, эдгээр хариуцлага, шийтгэлийг үр нөлөөтэй, шударгаар хэрэгжүүлэх нь ёс зүйн хэм хэмжээг үр дүнтэй болгох урьдач нөхцөл болно. Иргэний эрх зүйт ихэнх улс оронд сахилгын шийтгэлийг захиргааны хуулиндаа тусгасан байдаг бол Франц, Герман зэрэг улс Эрүүгийн хуульдаа оруулсан байдаг<sup>53</sup>. Зарим улс оронд ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг хянах чиг үүргийг яамны харьяа байгууллага, эсхүл засгийн газрын харьяа хараат бус байгууллага гүйцэтгэдэг. Иргэний эрх зүйт ихэнх улсын хувьд зан суртахууны дүрмийн хэрэгжилтийг сахилга бат хариуцсан дотоод бүтцээрээ дамжуулан төрийн эрх байгууллага хангуулдаг. Ёс зүйн зөрчил үүсэх нөхцөл байдалтай тулгарсан төрийн албан хаагчдад итгэл даах мэргэжилтэнтэй асуудлаа ярилцаж шийдвэрлэх, зөвлөгөө өгөх үйлчилгээг нэвтрүүлэх нь чухал<sup>54</sup>.

52 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 76

53 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 76

54 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 77

#### Дасгал 4. Ёс зүйн хэм хэмжээ байх шаардлага

**Дасгалын зорилго:** Оролцогчид хууль, дүрэм журам оршин байх, тэдгээрийг хүн бүр мөрдөх зайлшгүй шаардлагатайг ойлгож эргэцүүлэн бодно. Оролцогчдыг 4-5 хүнтэй багт хуваана. Баг бүрт сургалтын явцад анги танхимд хамгийн чухал 5 хүний эрхийг тодорхойлж, тэдгээр эрхийг хамгаалахын тулд ангид баримтлах дүрэм зохиох даалгавар өгнө. Нэг эрхийг хамгаалахын тулд хэдэн ч дүрэм зохиож болно. Сургагч багш дараахь байдлаар жишээ болгон танилцуулж болно.

**Хугацаа:** 15 минут

Эрх	Дүрэм
Үгээ хэлэх эрх	Бусдыг ярьж байхад саад болохгүй байх
Үгээ хэлэх эрх	Хүнийг хувь хүн талаас нь биш /гадаад үзэмж, шашин шүтлэг, үндэс угсаа гэх мэт/, зөвхөн үзэл санааг нь шүүмжлэх
Үзэл бодлоо чөлөөтэй хэлэх эрх	Нэг хүн хэтэрхий удаан хугацаагаар эсвэл хэтэрхий олон давтамжтай ярихгүй байх
Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх	Ангид хоол идэхгүй байх Ангид хог тарихгүй байх
Суралцах эрх	Утсаар ярьж бусдад саад болохгүй байх
Суралцах эрх	Бусдын суралцах үйл ажиллагаанд саад болохгүй байх

# ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ҮҮРЭГ, ХАРИУЦЛАГА

## 3.1 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үүрэг ба хариуцлага

Аливаа төрийн албанд баримтлах үнэт зүйлс, зарчмын үзэл баримтлалыг төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үүрэг, хариуцлагын талаарх ойлголттой холбон үзэх зайлшгүй шаардлагатай. **Үүрэг** (obligation) гэсэн ойлголт албан ёсны, эрх зүйн үр дагавартай, гаднаас үүсгэж буй, албадлагын шинжтэй, хязгаарлагдмал хүрээтэйбайдаг бол **хариуцлага** (responsibility) нь албан бус, өөртөө ноогдуулсан, сайн дурын шинжтэй, өргөн хүрээтэй агуулгыг илэрхийлдэг<sup>1</sup>. Нэгэнт үүрэг, хариуцлага гэсэн ойлголтууд онолын хувьд ялгаатай тодорхойлогдож байгаа тул Монгол Улсад практикт өргөн хэрэглэдэг “ёс зүйн хариуцлага” хэмээх ойлголтыг “ёс зүйн үүрэг хариуцлага” гэж залруулан хэрэглэвэл утгын хувьд илүү өргөн цар хүрээг хамрах ач холбогдолтой. Үүрэг нь явцуу утгаар хүний хийх ёстой үйлдлүүдийн хүрээ болон хязгаарыг тогтоодог, мөн хууль зүйн болон ёс зүйн үүргийн хүрээнд хүлээх үйлдэл, зан чанарын цогц гэж үзэж болно. Төрд болон төрийн бус байгууллагад ажиллаж буй хүмүүст үүрэг нь онцгой чухал ач холбогдолтой.

1 Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. “The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide”A Wiley Imprint. pages 30-35

Удирдахуйн шинжлэх ухаанд хариуцлагыг үүргээ ухамсарласан байдал гэж тайлбарладаг<sup>2</sup>. Англи хэлний “responsibility” ойлголтыг “хариуцлага” гэж орчуулан хэрэглэж байгаа нь оногдсон хуваарилагдсан үүргээ биелүүлэхтэй холбоотой хувь хүний ёс зүй, чадавх, чадвар, хариуцлага, мэргэжлийн ёс зүйн асуудлыг давхар агуулдаг бол “accountability” нь мөн л “хариуцлагатай байдал” гэж орчуулж байгаа боловч энэ нь оногдсон үүргээ хэрхэн биелүүлсэн тухай тайлбар, үндэслэл тооцоог гаргаж, үйлдлийнхээ үр дагаврыг хүлээх үйл явц гэж тайлбарлажээ<sup>3</sup>. Төрийн байгууллагын хувьд улс төрийн удирдагчид болон төрийн албан хаагчид иргэдийн өмнө улс төр, хуулт, эдийн засаг, ёс суртахуун, нийгмийн хариуцлага хүлээх үүрэгтэй.

Хариуцлагын тогтолцоо нь буруу үйлдлийн төлөө хариуцлага хүлээлгэх мэдээлэл, хяналт, тайлагналын нэгдсэн тогтолцоо бөгөөд шийтгэлийн хэм хэмжээ төдийгүй урамшууллын хэм хэмжээг агуулж байх ёстой<sup>4</sup>. Хариуцлагыг ёс зүйн талаас тайлбарлавал, хариуцлагатай захиргааны ажилтан мэргэжлийн болон хувийн ёс зүйн талаас тунгаан шийдвэр гаргах шаардлагатай ч мэргэжлийн ёс зүй илүү давамгай нөлөө үзүүлэх ёстой. Бодит байдалд олон ёс зүй зөрчилддөг тул мэргэжлийн ёс зүйг баримталж гаргасан шийдвэрийг илүү хариуцлагатай гэж үздэг. Тухайлбал, захиргааны ажилтан гаргасан үйлдлээ практик талаас техник эдийн засгийн үндэслэл, үр дүн, үр ашгийн гэх мэт үзүүлэлтийг хамруулан тайлбарлаж болох ч харин ёс зүйн талаас шударга ёс, эрх чөлөө, ардчилал, хүний эрх гэх мэт асуудлыг өргөн хүрээнд авч үздэг<sup>5</sup>.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, хүлээлгэх хариуцлагын талаарх зохицуулалт тодорхой хэмжээнд хуульчлагдсан хэдий ч ихэнх тохиолдолд дүрмээр зохицуулж байгаагаас хэрэгжилтийн үр нөлөө бага байна. Мөн салбарын хуулиудаар сахилга бат, ёс зүйг өөр өөр агуулгаар тодорхойлж, хариуцлагын төрөл, хэмжээг харьцангуй зөрүүтэй тогтоосны зэрэгцээ, хариуцлага хүлээлгэх журмыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Иймд төрийн албанд төрийн албаны соёлыг төлөвшүүлэх, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг хэвшүүлэх, сахилга хариуцлагыг өндөржүүлэх нь нэн чухал.

2 Н.Бурмаа “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуу 138

3 Н.Бурмаа “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуу 138

4 Н.Бурмаа “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуу 142

5 Н.Бурмаа “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуу 146

Хариуцлагын талаар дагнан судалгаа хийдэг Frederick Mosher 1968 онд “захиргааны ажил үүргийн ёс зүйг нэмэгдүүлэх үүрэг буюу захиргаа гэсэн үгийг тодорхойлж чадах хамгийн чухал үг нь хариуцлага” хэмээн тодорхойлж байжээ<sup>6</sup>. Захиргааны хариуцлага нь үйл ажиллагаа ёс зүйн дагуу явагдаж байна уу гэдэгт төрийн захиргааны ажилтан дүн шинжилгээ хийх чухал үүрэгтэй. Төрийн албан хаагч бүр үүрэг, хариуцлага хүлээдэг ба хүлээлтээс доогуур үр дүн, муу бүтээмжтэй төрийн захиргааны албан хаагчид захиргааны хариуцлага хүлээх нөхцөлийг бий болгоно. Төрийн албан хаагч шийдвэр гаргах нь гадаад дотоод хүчин зүйлс, хариуцлагын объектив болон субъектив хариуцлагатай холбоотой<sup>7</sup>. Объектив хариуцлага нь үүссэн нөхцөл байдал буюу хүчин зүйлээс шалтгаалдаг бол субъектив хариуцлага нь тухайн хүн өөрийн ухамсраар гаргаж байгаа хувийн сонголтын шийдвэрүүдтэй хамааралтай<sup>8</sup>. Субъектив хүчин зүйлүүд нь хувь хүний үнэт зүйл болон туршлагад суурилж, үнэнч зан байдал, ухамсар гэх мэт хувийн итгэл үнэмшлийн тусгал болдог. Объектив хариуцлагын хувьд зан төлөв, үйл ажиллагааны стандарт нь хуулиар зохицуулагдсан байх шаардлагатай.

Төрийн албан хаагчийн үндсэн үүргүүдийн нэг нь ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчилгүй иргэдийн сонирхлыг үр дүн, үр ашиг, үр нөлөөтэй нийцүүлэн зорилгодоо хүрэхэд оршдог<sup>9</sup>. Захиргааны хариуцлага нь захиргааны ёс зүйн түлхүүр үзүүлэлт тул захиргааны албан хаагчид ёс зүйтэй байснаар хариуцлагаа бүрэн ухамсарлаж чадна<sup>10</sup>. Хариуцлага нь захиргааны албан хаагчийн гаргасан шийдвэрт үндэслэн албан хаагчийг ажлаас халах хүртэл шийдэлд хүргэж болох зохицуулалт тул эрх зүйн баримт бичгээр заавал баталгаажсан байх шаардлагатай. Хариуцлагаа ухамсарлах нь мэргэжлийн стандарт, ёс зүйд үнэнч байхаас илүү өргөн хүрээг хамардаг. Захиргааны хариуцлага гурван төрлийн утгыг агуулах ба үүнд<sup>11</sup>:

6 Н.Бурмаа “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуу 202

7 Terry Cooper “The responsible administrator” USA, 2012, p 43-92

8 Terry Cooper “The responsible administrator” USA, 2012, p 43-92

9 Н.Бурмаа “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуу 204

10 Terry Cooper “The responsible administrator” USA, 2012, p 43-92

11 Н.Бурмаа “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуу 205

**1. Чадавч:**

өдөр тутмын ажлаа дүрэм журмын дагуу хийж чадаж байгаа эсэх;

**2. Хүлээсэн үүрэг:**

хийсэн ажлынхаа талаар тайлбарлах, тайлагнах үүргээ биелүүлэх;

**3. Хариуцлага:**

аливаа үйлдлийг хийхдээ ямар үр дүнд хүрэхээ урьдчилан таамаглаж, түүнийхээ өмнөөс хариуцлага хүлээх зэрэг багтана.

Өөрөөр хэлбэл, чадвартай захиргааны албан хаагч өөрийн хүлээсэн үүргээ бүрэн ухамсарлан, түүнийгээ дүрэм журмын дагуу гүйцэтгэх ба хүлээсэн үүргийнхээ дагуу хариуцлага хүлээх юм. Төрийн албан хаагчийн хариуцлага огцруулах, халах, сахилгын арга хэмжээ авах, торгууль ногдуулах, учирсан хохирлыг төлүүлэх зэрэг шийтгэл ногдуулах утгыг агуулдаг боловч үүргээ зүй зохистой гүйцэтгэсэн, үлгэр дууриалалтай ажилласан албан хаагчийг урамшуулах эерэг утгыг ч илтгэж болно<sup>12</sup>.

Сүүлийн жилүүдэд иргэдийн төрд итгэх итгэл буурч, төрийн албаны нэр хүндийг унагааж байгаа үндсэн хүчин зүйл бол төрийн албан хаагчдын ёс зүйгүй, сахилга хариуцлага муу байгаатай холбоотой, иймд төрийн албан хаагч Үндсэн хууль, бусад хуулийг дээдлэн сахин биелүүлж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, төрийн байгууллагын соёл, дэг журмыг чанд сахих шаардлагатай байна<sup>13</sup>.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудад хийсэн судалгааны үр дүнд ёс зүйн зөрчилд хүлээлгэх хариуцлага, авах арга хэмжээ дараахь хэлбэрүүдтэй байна. Үүнд<sup>14</sup>:

- Амаар, эсхүл бичгээр сануулах, донгодох, зэмлэх, хурлаар оруулах, зөвлөгөө өгөх;
- Мөнгөн болон материаллаг хангамжуудыг бууруулах эсхүл хязгаарлах. Үүнд: төлбөр төлөх, цалин эсхүл хангамжийг бууруулах, цалинг түр хугацаагаар хязгаарлах, тэтгэврийг бууруулах (БНСУ, Герман), тэтгэврийн эрхийг хязгаарлах (Герман);

12 Н.Бурмаа “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуу 264

13 Удирдлагын Академийн судалгааны багийн “Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага” судалгааны тайлан, 2014 он

14 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 58

- Одоогийн болон ирээдүйн албан тушаалын өсөлтөнд нөлөөлөх. Үүнд: тушаал бууруулах, тушаал ахих цаг хугацааг удаашруулах, зэрэг цолыг хураах;
- Түр хугацаанд ажиллах эрхийг хязгаарлах;
- Ажлаас халах.

Үүнээс сануулах болон ажлаас халах арга хэмжээ хамгийн их хэрэглэгддэг байна. Зарим оронд учирсан хохирлыг арилгах, эсхүл дахин ёс зүйгүй үйлдэл давтагдахаас сэргийлэн тусгай арга хэмжээ авдаг. Жишээлбэл, Люксембург Улсад хохирол учруулсан төрийн албан хаагчийн зардлаар түүний хийгээгүй ажлыг хийх тусгай албан хаагчийг томилон ажиллуулдаг. Мөн Германд сахилгын арга хэмжээнээс гадна, тухайн төрийн албан хаагчийн зарим ажил үүргийг гүйцэтгэхийг хориглодог<sup>15</sup>.

Хүчтэй захиргааны хуулийн уламжлалтай орнуудад төрийн албан хаагчид өөрсдийн албан үүргийнхээ хүрээнд гаргасан шийдвэр, үйлдлийнхээ хуулийн дагуу эсэхэд бүрэн хариуцлага хүлээдэг. Тэдний шийдвэр, үйлдлийг дээд удирдлага нь хүлээн зөвшөөрсөн байсан ч албан хаагч өөрийн үйлдэлдээ бүрэн хариуцлага хүлээдэг тогтолцоотой. Хэрэв нэг талаар хуулийг дагах, нөгөө талаар дээд удирдлагын зааврыг биелүүлэхэд ямар нэг зөрчил үүсвэл, өөрийн эргэлзээний талаар удирдлагадаа мэдээлэх нь зүйтэй. Герман улсад төрийн албан хаагчид өөрсдийн дээд удирдлагын өгсөн хууль бус шийдвэр, тушаалын талаарх мэдээллийг нэн даруй харьяалах удирдах албан тушаалтанд мэдэгдэж, эсэргүүцлээ илэрхийлэх үүргийг хуулиар хүлээсэн байдаг<sup>16</sup>. Хэрэв харьяалах удирдах албан тушаалтан шийдвэр, тушаалаа өөрчлөхгүй байвал дараагийн дээд албан тушаалтанд мэдэгдэх үүрэгтэй ба тухайн албан тушаалтан шийдвэрийг хэвээр үлдээвэл захиргааны эсвэл гэмт хэргийн шинжтэй эсвэл хүний нэр хүнд, эрхэнд ноцтой халдсан биш бол албан хаагч тушаалыг биелүүлэх үүрэг хүлээнэ. Төрийн албан хаагч өөрийн мэдэгдэх, эсэргүүцэх үүргээ гүйцэтгэсэн бол захиргааны болон сахилгын бусад шийтгэлээс хамгаалагдана гэсэн үг юм.

Япон Улсын Төрийн албаны тухай хууль<sup>17</sup>-ийн 82 дугаар зүйлд зааснаар төрийн албан тушаалтан энэ хууль болон энэ хуулийн дагуу батлагдсан журмыг зөрчсөн, мөн өөрийн чиг үүрэг, албан тушаалын байдалдаа харш үйл ажиллагаа явуулсан, өөрийн чиг үүргээ гүйцэтгээгүй бол, түүнчлэн нийт

15 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 58

16 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 53

17 National Public Service Law



үндэсний эрх ашигт үйлчлэх үүргээ биелүүлж чадахгүй болохоо харуулсан бол тэрхүү гэм буруутай албан тушаалтныг сануулах, цалин бууруулах, албан тушаалаас нь түр түдгэлзүүлэх, албан тушаалаас нь зайлуулах сахилгын шийтгэл оноохоор заасан байна.

Монгол Улсын Төрийн албаны хуулийн 37 дугаар зүйлд төрийн жинхэнэ албан хаагчийн<sup>18</sup> нийтлэг үүргийг дараахь байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулийг дээдлэн хүндэтгэж, сахин биелүүлэх;
2. Өргөсөн тангарагтаа үнэнч байж, нийтийн ашиг сонирхолд захирагдан ашиг сонирхлын зөрчилд автахгүй байх, хууль бус, шударга бус явдалтай эвлэрэхгүй байх;
3. Эх орон, ард түмнийхээ тусын тулд иргэний ёсоор үндэсний язгуур ашиг сонирхолд захирагдан өөрт олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд ажиллах, хүний нэр төр, алдар хүнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг дээдлэн хүндэтгэх;
4. Улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч төрийн албан тушаал эрхлэх хугацаандаа улс төрийн аливаа нам, эвсэл, хөдөлгөөний үйл ажиллагаанд ямар нэг хэлбэрээр оролцохгүй байх;
5. Хэрэв улс төрийн намын гишүүн бол намын гишүүнээс түдгэлзэж, тухайн төрийн албан тушаалд томилогдсон өдрөөс хойш долоо хоногийн дотор байгууллагын захиргаа болон харьяалах намдаа бичгээр албан ёсоор мэдэгдэх;
6. Харьяа дээд шатны албан тушаалтны зөвхөн хуульд нийцсэн шийдвэрийг биелүүлэх;
7. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, байгууллагын соёл, дэг журмыг сахиж, төрийн албаны нэр хүндийг эрхэмлэн дээдлэх;
8. Өөрийн мэдлэг, чадвараа байнга хөгжүүлж, хийсэн ажлынхаа гүйцэтгэл, үр дүнгийн төлөө бүрэн хариуцлага хүлээх;
9. Албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа болон тухайн албан тушаалыг эрхлэхээ зогсоосноос хойшхи хугацаанд төрийн болон албаны, байгууллага, хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууцыг чандлан хадгалах, хувийн болон бусдын ашиг сонирхлын төлөө ашиглахгүй, албан ёсны аливаа мэдээллийг эрх бүхий албан тушаалтны зөвшөөрөлгүйгээр тараахгүй байх;

<sup>18</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн (2017) 10 дугаар зүйлд Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн ангилалд төрийн захиргааны болон тусгай албан тушаал багтана гэж заасан.

10. Албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ улс төрийн аливаа нөлөөлөлд автахгүй төвийг сахих, хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр төр, засгийн бодлоготой холбогдсон асуудлаар зөвхөн албан ёсны байр суурийг илэрхийлэх;
11. Холбогдох хуульд заасан журмын дагуу ашиг сонирхлын болон хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг зохих байгууллагад мэдүүлэх;
12. Төрийн үйлчилгээг чирэгдэлгүйгээр чанартай, хүртээмжтэй, шуурхай, соёлтой хүргэх, төрийн үйлчилгээг хүргэхдээ аливаа хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх;
13. Албан тушаалын тодорхойлолтод заасан зорилго, зорилт, чиг үүргийн хэрэгжилтийг хангах;
14. Удирдлагын санаа бодолд нийцэх эсэхийг үл харгалзан тэдний гаргах шийдвэрээс үүдэн гарч болзошгүй сөрөг үр дагаврыг урьдчилан анхааруулж байх;
15. Харьяа дээд шатны албан тушаалтныг төрийн бодлого боловсруулах, асуудал шийдвэрлэх, шийдвэр гаргахад нь хуульд нийцсэн, бодит баримт нотолгоонд тулгуурласан, үндэслэл бүхий үнэн зөв мэдээлэл, мэргэшлийн зөвлөгөөгөөр хангах;
16. Хөдөлмөрийн тухай хууль, байгууллагын хөдөлмөрийн дотоод журамд заасны дагуу ажлын цагийг үр бүтээлтэй ашиглах;
17. Үндсэн ажлаасаа гадуур хуулиар зөвшөөрснөөс бусад ажил, үүрэг эрхлэхгүй байх.

Төрийн албаны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлд төрийн жинхэнэ албан хаагчийн<sup>19</sup> үйл ажиллагаанд хориглох зүйлсийг дараахь байдлаар заажээ.

1. Албан тушаалтанд хуульд нийцээгүй үүрэг, даалгавар өгөх, биелүүлэхийг шаардах;
2. Албаны эрх мэдлээ хэтрүүлэх;
3. Хуульд нийцээгүй шийдвэр гаргах;
4. Албан тушаалын бүрэн эрхээ урвуулан ашиглах, бусдыг бэлгийн болон хувийн ашиг сонирхолдоо нийцүүлэн аливаа хэлбэрээр дарамтлах, хавчин гадуурхах, эрхшээлдээ байлгах;
5. Улс төрийн намын гишүүн байх, улс төрийн нам, хөдөлгөөн, улс төрийн намын дэргэдэх төрийн бус байгууллага болон шашны байгууллагын

---

<sup>19</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн ангилалд төрийн захиргааны болон тусгай албан тушаал багтана гэж заасан.

үйл ажиллагаанд хуулиар зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд аливаа хэлбэрээр оролцох;

6. Ерөнхийлөгчийн болон Улсын Их Хурал, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн сурталчилгаанд аливаа хэлбэрээр оролцох, түүнд зориулалтын бус төсвийн хөрөнгө зарцуулах, төрийн өмч хөрөнгө, албаны унаа ашиглах;
7. Ажил хаялт болон төрийн албаны хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахад чиглэсэн бусад арга хэмжээ төлөвлөх, зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох;
8. Албан тушаалын бүрэн эрхээ шашны, эсхүл шашингүй үзлийн ухуулга, сурталчилгаа хийхэд ашиглах;
9. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр гадаад орны төрийн дээд цол, одон, медаль, төрийн бусад шагнал авах;
10. Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан болон Монгол Улс, гадаад улсын төрийн байгууллагын хооронд харилцан тохирсон албан томилолт болон ажиллаж байгаа байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд албан үүргээ гүйцэтгэхдээ аж ахуйн нэгж, иргэн, түүний дотор гадаадын байгууллага, иргэний зардлаар гадаад дотоодод зорчих;
11. Албаны бус зорилгод байгууллагын эд хөрөнгө, техник хэрэгсэл, санхүүгийн эх үүсвэр, мэдээллийн хангамж болон албаны мэдээллийг ашиглан завших;
12. Жендэрийн эрх тэгш байдлын тухай хуулийн 4.1.5, 4.1.6-д заасан хэлбэрээр иргэнийг ялгаварлан гадуурхах;
13. Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр болон цахим хуудас, нийгмийн сүлжээний хэрэгслээр төрийн бодлоготой холбоотой асуудлаар албан бус байр суурь, улс төрийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн талаар эерэг, сөрөг мэдээ, мэдээлэл түгээх;
14. Төрийн бодлого, үйл ажиллагааг аливаа жагсаал, цуглаанд оролцох, мэдээ, мэдээлэл тараах;
15. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг албан тушаал бууруулсан, төрийн албанаас чөлөөлсөн халсантай холбоотой маргааныг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдэх хүртэл хугацаанд тухайн ажлын байранд томилгоо хийх;
16. Хуульд заасан үндэслэлээр албан тушаал бууруулсан, төрийн албанаас чөлөөлсөн, халсан тухай шийдвэр гарсан тохиолдолд албан тушаал,

ажлын байр, тамга, тэмдэг, холбогдох баримт бичгийг хүлээлгэн өгөхөөс татгалзах;

17. Нийтийн сонголыг зохион байгуулах болон сонголд оролцох журмыг зөрчих;
18. Хууль тогтоомжид заасан бусад.

Төрийн албаны тухай хуулийн 48 дугаар зүйлд төрийн жинхэнэ албан хаагч тус хуулийн 37 дугаар зүйлд заасан нийтлэг үүргээ биелүүлээгүй, 39 дүгээр зүйлд заасан хориглох үйл ажиллагааг явуулсан бол сахилгын шийтгэл ногдуулахаар заасан. Сахилгын шийтгэлийг зөрчлийн шинж байдал, түүнийг анх буюу давтан үйлдсэнийг харгалзан дараахь шийтгэлийн аль нэгийг ногдуулна.

1. Сануулах;
2. Албан тушаалын цалингийн хэмжээг 6 сар хүртэл 20 хүртэл хувиар бууруулах;
3. Төрийн албанаас халах;
4. Төрийн албанд гурван жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах;
5. Хуульд заасан бусад.

Тус хуулийн 39 дүгээр зүйлд заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох зүйлийг үйлдсэн төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах нь түүнийг төрийн албанаас чөлөөлөх, төрийн албанд дахин авахаас татгалзах үндэслэл болох бөгөөд харин түүнийг эрүүгийн болон бусад хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл болохгүй<sup>20</sup>. Төрийн жинхэнэ албан хаагч сахилгын шийтгэл ногдуулсан өдрөөс хойш 1 жилийн дотор сахилгын шийтгэл хүлээгээгүй бол түүнийг сахилгын шийтгэлгүйд тооцно гэж заажээ<sup>21</sup>.

20 Төрийн албаны тухай хууль, 2017 он, 48.7

21 Төрийн албаны тухай хууль, 2017 он, 48.6

### **Гурав. Төрийн албан хаагчид тавих ёс зүйн шаардлага**

3.1. Төрийн албан хаагч нь төрийн бодлого, байгууллагын зорилт, чиг үүргийг хэрэгжүүлж, төрийн үйлчилгээ үзүүлэхдээ дор дурдсан ёс зүйн шаардлагыг биелүүлэх үүрэгтэй:

3.1.1. энэ дүрмийн 2.1.1-д заасан ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээнд:

3.1.1.а. Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж, эрх зүйн акт, байгууллагын хэмжээнд дагаж мөрдөж байгаа соёл, дэг журам, дүрэм, зааврыг чанд баримтлах;

3.1.1.б. хууль зөрчсөн, авлига авсан, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан аливаа үйлдэлтэй эвлэршгүй байж, энэ тухай эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд мэдээлэх;

3.1.1.в. харьяалах дээд шатны албан тушаалтныг хуульд нийцсэн, бодит баримт нотолгоонд тулгуурласан, үндэслэл бүхий үнэн зөв мэдээллээр хангах;

3.1.1.г. үндсэн ажлаасаа гадуур хуулиар зөвшөөрснөөс бусад ажил үүрэг эрхлэхгүй байх;

3.1.1.д. төрийн болон байгууллагын, хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууцыг чандлан хамгаалах;

3.1.1.е. бусад албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хууль бусаар нөлөөлөх, саад болох, хууль бус үйлдэл хийхийг шаардахгүй байх;

3.1.1.ё. удирдлагын санаа бодолд нийцэх эсэхийг үл харгалзан тэдний гаргах шийдвэрээс үүдэн гарч болзошгүй үр дагавар, сөрөг талыг урьдчилан анхааруулж байх.

3.1.2. энэ дүрмийн 2.1.2-т заасан ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээнд:

3.1.2.а. өргөсөн тангарагтаа үнэнч байж, эх орон, ард түмнийхээ эрх ашгийг хувийн ашиг сонирхлоос ямагт дээгүүр тавьж, өөрт олгогдсон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж болзошгүй аливаа нөхцөл байдлаас татгалзах;

3.1.2.б. өөрийн хөрөнгө, орлогын байдал, тэдгээрт орсон өөрчлөлтийн талаар эрх бүхий байгууллагад үнэн зөв мэдээлэх;

3.1.2.в. төрийн байгууллагын эд хөрөнгө, техник хэрэгсэл, албаны мэдээллийг хувийн зорилгоор ашиглахгүй байх, эд хөрөнгө, техник хэрэгслийг зөв, гамтай, цэвэр нямбай ашиглах;

3.1.2.г. албан үүргээ гүйцэтгэхдээ ашиг сонирхол нь хөндөгдөх дотоод, гадаадын аливаа иргэн, хуулийн этгээдэд хууль бусаар давуу байдал олгох, тэдэнтэй үгсэн тохирох, амлалт өгөх, тэднээс бэлэг, шан харамж, хөнгөлөлттэй үйлчилгээ, зээл авах, бусад хангамж эдлэхгүй байх;

3.1.2.д. хамаарал бүхий этгээдийн ажиллаж байгаа байгууллага, тэдний ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргах, албаны нэр барих зэргээр албан тушаал, эрх мэдлээ хууль бусаар ашиглахыг цээрлэх.

3.1.3. энэ дүрмийн 2.1.3-т заасан ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээнд:

3.1.3.а. төрийн үйлчилгээ үзүүлэхдээ хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсрол, эрүүл мэндийн байдал, бэлгийн хандлагаар нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх;

3.1.3.б. албан тушаалын бүрэн эрхээ ашиглан бусдыг дарамтлах, эрхшээлдээ байлгах, хавчин гадуурхахгүй байх;

3.1.3.в. жендерийн ялгаварлан гадуурхалт, бэлгийн дарамт үзүүлэхээс ангид байх;

3.1.3.г. төрт ёс, түүх, соёлын өв уламжлалаас суралцах, Монголын ард түмний соёл, зан үйлийг хүндэтгэх.

3.1.4. энэ дүрмийн 2.1.4-т заасан ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээнд:

3.1.4.а. албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ иргэд, үйлчлүүлэгчтэй эелдэг, адил тэгш, хүлээцтэй, хүндэтгэлтэй харилцаж, төрийн үйлчилгээг чирэгдэл, ялгаварлалгүйгээр хөнгөн шуурхай хүргэх;

3.1.4.б. төрийн албаны нэр хүндийг ямагт дээдэлж, түүнд харшлах аливаа үйлдлийг цээрлэх;

3.1.4.в. албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа буюу ажлын байрандаа согтууруулах ундаа хэрэглэх, этгээд байдлаар хувцаслах, бүдүүлэг зан авир гаргахыг цээрлэж, олон нийтийн газарт мөрдөх дэг журмыг сахих;

3.1.4.г. төрийн байгууллагаас явуулж байгаа бодлого, хууль ёсны үйл ажиллагааг үл эсэргүүцэх, үндэслэлгүй мэдээ, мэдээлэл тараахгүй байх.

3.1.5. энэ дүрмийн 2.1.5-д заасан ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээнд:

3.1.5.а. албан үүргээ мэргэжлийн өндөр түвшинд бүрэн хариуцах;

3.1.5.б. ёс зүйн зөрчил гаргасан тохиолдолд үйлдэлдээ дүгнэлт хийж, албан тушаалаасаа өөрийн хүсэлтээр татгалзах хүртэл хариуцлага хүлээх чадвартай байх.

3.1.6. энэ дүрмийн 2.1.6-д заасан ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээнд:

3.1.6.а. төрийн алба хаах хугацаанд улс төрийн нам, эвсэл, хөдөлгөөнөөс аливаа үүрэг хүлээхгүй, нөлөөлөлд автахгүй байх;

3.1.6.б. төрийн бодлого, үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн аливаа жагсаал, цуглаанд оролцох, мэдээ, мэдээлэл тараахгүй байх.

3.1.6.в. хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр төр, засгийн бодлоготой холбогдсон асуудлаар зөвхөн албан ёсны байр суурийг илэрхийлэх;

3.1.7. энэ дүрмийн 2.1.7-д заасан ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээнд:

3.1.7.а. удирдлагадаа байгаа албан хаагчдын өмнө нэр хүнд, ажил хэргийн үлгэр жишээг үзүүлэх;

3.1.7.б. хамт олны дотор ажил хэрэгч сэтгэл зүйн уур амьсгалыг бүрдүүлэх;

3.1.7.в. хамт олны дунд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс сэргийлэх, зөрчлийг зохицуулах;

3.1.7.г. авлигын орчин үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх;

3.1.7.д. удирдлагадаа байгаа ажилтныг улс төрийн үйл ажиллагаанд татагдан орохоос сэргийлэх;

3.1.7.е. ёс зүйн хэм хэмжээ зөрчигдөхөөс сэргийлэх, ёс зүйн сургалт зохион байгуулах;

3.1.7.ё. удирдлагадаа байгаа албан хаагчийг айлган сүрдүүлэх, доромжлох, хясан боогдуулах зэргээр албаны хэвийн харилцааг алдагдуулах, хууль бус үүрэг даалгавар өгөхгүй байх;

3.1.7.ж. албан харилцаанд хүний эрх, эрх чөлөө, халдашгүй байдал, хувийн болон гэр бүлийн нууц, нэр төр, алдар хүндийг эрхэмлэх зарчим баримтлах;

3.1.7.и. удирдлагаас өгсөн үүрэг, даалгаврыг цаг тухайд нь биелүүлэх;

3.1.7.к. албан ажилд шаардлагатай мэдээллийг санаатайгаар нуун дарагдуулах, удирдлагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд саад учруулахыг цээрлэх.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэхүйд хүлээлгэх хариуцлагыг Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэмд<sup>22</sup> дараахь байдлаар тодорхойлж өгсөн байна.

#### **Дөрөв. Ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага**

4.1. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэхүйг ёс зүйн зөрчил гэнэ.

4.2. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн төрийн албан хаагчид зөрчлийн шинж байдлыг харгалзан ёс зүйн дараахь хариуцлага хүлээлгэнэ:

4.2.1. уучлал гуйхыг үүрэг болгох;

4.2.2. сануулах;

4.3. Төрийн албан хаагч энэ дүрмийн 3.1.5.б-д заасны дагуу сайн дураараа албан тушаалаас чөлөөлөгдөх нь ёс зүйн хариуцлага хүлээсэнд тооцогдоно.

4.4. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн үйлдэл нь сахилгын болон захиргааны зөрчил, гэмт хэргийн шинжтэй бол холбогдох хуулийн дагуу хариуцлага ногдуулна.

22 Засгийн газрын 2019 оны 33 дугаар тогтоол. Дөрөвдүгээр зүйл.



## 3.2 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үүрэг, хариуцлага хувь хүний түвшинд

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйг дээшлүүлэх арга замууд дараахь түвшинд хэрэгжинэ. Үүнд:

- **Хувь хүний түвшин:** Бие хүний төлөвшилт, зарчим, үнэт зүйлсийн тогтолцооноос хамаарсан хувь хүний үйлдэл;
- **Мэргэжлийн түвшин:** Төрийн албан хаагчийн үүрэг хариуцлага, нэр хүнд, үнэ цэнийн талаарх нийгмийн хүлээлт, дагаж мөрдөх дүрэм журмууд, мэргэжлийн ёс зүйн код, стандартууд;
- **Байгууллагын түвшин:** Төрийн байгууллагад ёс зүйтэй үйлдлийг дэмжих үйл ажиллагаа, сургалт, хөгжил, удирдлага болон хамт олны дэмжлэг, байгууллагын соёл, ёс зүйн код, стандарт, түүнийг мөрдөх, хяналт хариуцлагын тогтолцоо.

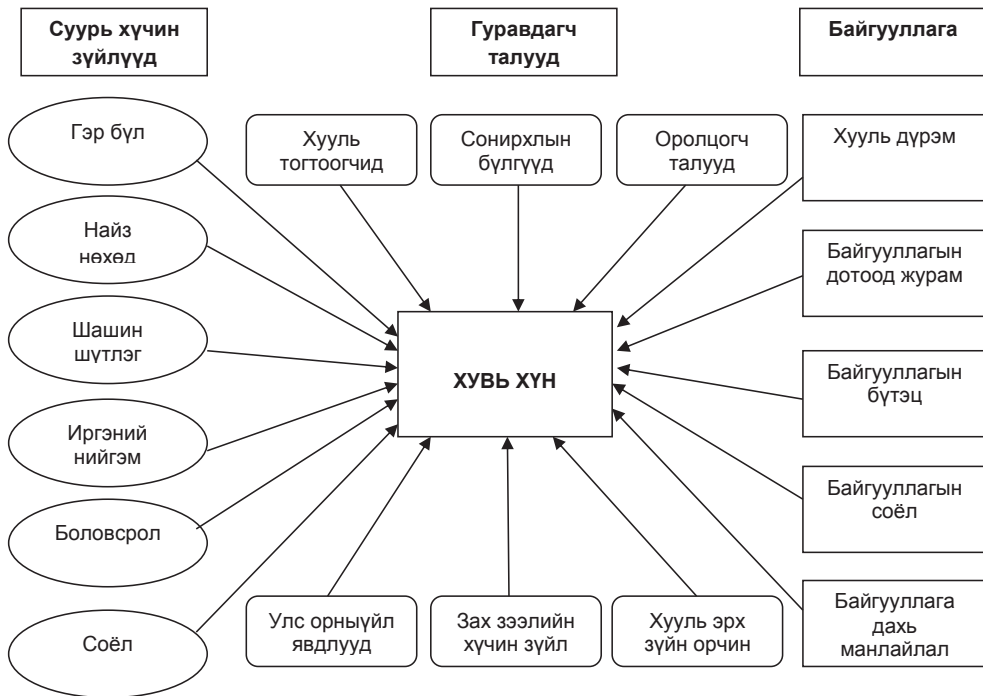
Carol W. Lewis нарын зарим судлаачид төрийн албан хаагчдын хувьд төрийн байгууллагын бюрократ тогтолцоо, эрх мэдлийн шатлал, улс төрөөс хамааралтай байх зэрэг шалтгааны улмаас байгууллагын түвшин бус улс төрийн түвшин гэж томъёолсон байдаг<sup>23</sup>.

АНУ-ын нэрт эрдэмтэн Noam Chomsky “Ёс суртахуун төрд биш харин хүнд л байдаг” гэж тодорхойлсон тухай өмнө дурдсан. Хувь хүний түвшинд ёс зүй нь бие хүний төлөвшилт, зарчим, үнэт зүйлсийн тогтолцооноос хамаарсан гэр бүл, шашин, соёл, зан заншил, туршлагаас эх сурвалжтай хувь хүний зөв бурууг ялгах мэдрэмж бөгөөд хүний үйлдэл, эс үйлдэхгүйгээр илэрдэг. Төрийн албанд хувь хүний үүрэг хариуцлагад чухал ач холбогдол өгөхгүй бол ёс зүйн ямар ч систем ажиллахгүй бөгөөд учир нь хувь хүн үргэлж өөрийгөө зөвтгөх ямар нэг шалтаг, шалтгаан олдог<sup>24</sup>. Хувь хүний үүрэг хариуцлагаа мэдрэх, ойлгох үйл явц бага наснаас гэр бүлийн хүмүүжил, сургууль, найз нөхөд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олон нийтийн сүлжээ, байгууллагууд гэх мэт олон хүчин зүйлийн нөлөөтэй бий болдог. Байгууллагын дүрэм журам, удирдлагын өгсөн шийдвэр гэх зэргээр хувь хүн үүрэг, хариуцлагаас зугтаах хандлага нь хувь хүний шийдвэр гаргах эрх чөлөө хязгаарлагдмал байх тусам ихсэх магадлалтай.

23 Carol W. Lewis and Stuart C. Gilman. 2012. “The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide” A Wiley Imprint. page 33.

24 J. Michael Martinez. 2009. “Public administration ethics for the 21st century”, page 106

### Зураг 3. Хувь хүний үүрэг хариуцлагад нөлөөлөх хүчин зүйлүүд



Эх сурвалж: J.Michael Martinez. 2009. "Public administration ethics for the 21st century", page 108

Төрийн албан хаагчдын хувьд ёс зүйн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн тулд хувь хүний түвшинд ёс зүйтэй байх үндсэн элементүүдийг дараахь байдлаар тодорхойлсон. Үүнд<sup>25</sup>:

- Төрийн албан хаагч хувийн болон мэргэжлийн ёс зүйг баримтлах итгэл үнэмшилтэй байх;
- Төрийн албан хаагч байгууллагын ёс зүйн код дүрэм журмуудын талаар мэдлэгтэй, байнга мөрддөг байх;
- Төрийн албан хаагч үүссэн нөхцөл байдалд анализ хийх, ёс зүйтэй шийдвэр гаргах үр чадварыг эзэмшсэн байх;
- Төрийн албан хаагч нийтийн эрх ашгийн үүднээс ёс зүйтэй үйлдэл хийх, хэрэгжүүлэх чадвартай байх;
- Төрийн албан хаагч хувь хүний хувьд болон байгууллага, нийгэмд ёс зүйтэй үйлдэл, зан үйлийг дагаж мөрдөх, бусдад уриалдаг, үр нөлөөтэй байх болно.

25 Donald C.Menzel. 2010. "Ethics moments in Government: Cases and Controversies" CRC Press. page 18

**Зураг 4. Хувь хүний түвшинд ёс зүйтэй байхад шаардагдах гол элементүүд**



Эх сурвалж: Donald C.Menzel. 2010. "Ethics moments in Government: Cases and Controversies" CRC Press. page 19.

Энэхүү системээс дүгнэхэд төрийн албан хаагч хувь хүнийхээ хувьд ёс зүйтэй байхын тулд ёс зүйтэй байх сэдэл, итгэл үнэмшилтэй, холбогдох дүрэм, журам хуулийн мэдлэгтэй, асуудал үүсэхэд анализ хийх ур чадвартай, гаргасан шийдвэрийнхээ дагуу үйлдэл/эс үйлдэхүй хийдэг, бусдыг ёс зүйтэй байхад уриалдаг, өөрөө үлгэр дуурайлал үзүүлэн манлайлдаг байх өргөн хүрээний элементүүд хамрагдаж байна. Аливаа хувь хүн тулгарах ёс зүйн асуудалд бэлэн байх, түүнийг үүсгэгч нөхцөл байдлаас зайлсхийх, тэдгээрийг шийдэх чадвартай байх хэрэгтэй<sup>26</sup>.

Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын үйл ажиллагаанд чадамжид суурилсан хандлага нэвтэрч байгаа үед ёс зүйн боловсролыг хувь хүнд чадамжид суурилсан хөтөлбөрөөр олгох боломжтой. Чадамжийг зөв хандлага, системтэй мэдлэг, ажил гүйцэтгэх ур чадварын нийлбэр цогц хэмээн үздэг тул дээр дурьдсан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хариуцлагыг хувь хүний түвшинд нэмэгдүүлэх цогц системтэй нийцэж байна.

26 Хууль зүйн яам. "Хуульчийн ёс зүй" гарын авлага, Улаанбаатар хот, 2013 он, хуу 32

Төрийн албан хаагчийн хувь хүний болон мэргэжлийн ёс зүйг баримтлах сэдлийн түвшинг АНУ-ын сэтгэл судлаач Lawrence Kohlberg (1981) дараахь үе шатуудад хуваан үзсэн. Үүнд<sup>27</sup>:

1. Шийтгэл ба даган мөрдөх (punishment and obedience) үе шатанд албан хаагчдын ёс зүйн хариуцлагын сэдэл нь зөвхөн дүрэм журмыг дагах, шийтгэлээс зайлсхийх;
2. Шагнал хүртэх (self-serving good behavior) үе шатанд албан хаагчид хийсэн үйлдлийнхээ төлөө шагнал хүртэх, хариу хүний тусыг авах сэдэл;
3. Сайн хүү, охин (good boy-nice girl) үе шатанд бусдад таалагдах, бусдын хүлээлтийг биелүүлэх сэдлээр ёс зүйн хариуцлагаа ухамсарлах;
4. Нийгмийн хэв журам (society maintaining law and order) үе шатанд хууль болон тогтсон журам заншлын дагуу хүлээлтийг биелүүлэх, бусдаас өөр байх мэдрэмжээс зайлсхийх сэдэл;
5. Нийгмийн гэрээ (social contract) үе шатанд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зөв үйлдлийг дэмжих сэдэл;
6. Универсал ёс зүйн зарчим (Universal ethical principal) үе шатанд хувь хүн өөрийн дагаж мөрддөг үнэт зүйлс, зарчмаа зөрчиж өөрийгөө буруутгахаас зайлсхийх сэдлийн улмаас ёс зүйн хариуцлагаа ухамсарлана.

Онолын хувьд дээд түвшин буюу универсал ёс зүйн зарчим ёс зүйн эцсийн зорилго хэдий ч практикт хувь хүний хувьд янз бүрийн сэдлийн түвшинд шилжин хувирч байх түгээмэл тул төрийн албан хаагчид нөхцөл байдлаас хамааран дээрх бүх түвшнийг хамарсан сэдэлтэй байж болно. L.Kohlberg хүмүүсийн сэдэл дээрх үе шатын дагуу хөгждөг бөгөөд ихэнх насанд хүрсэн хүмүүс 4 дүгээр түвшин буюу нийгмийн хэв журмыг сахих сэдлийн түвшинд хүрсэн байдаг боловч ихэнх нь түүнээс дээш 5, эсхүл 6 дугаар түвшинд хүрдэггүй гэж үзсэн<sup>28</sup>. 4 дүгээр түвшнээс дээш давсан хүмүүс зөвхөн өөрт болон хамааралтай хүмүүсийн хувьд биш харин нийгмийн төлөө, нийгэмд хэрхэн сайн сайхныг түгээхэд хувь нэмрээ оруулах талаар бодож эхэлдэг<sup>29</sup>.

Үүнээс үүдэн төрийн албан хаагч хэдийгээр дээд албан тушаалтнуудаас үүрэг даалгавар, заавар, тушаал авдаг хэдий ч энэ нь түүний хувь хүний хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэл болохгүй бөгөөд хэрэв өөрт хүчээр

27 James Svara. 2015. "The Ethics Primer for Public administrators in government and nonprofit organizations" Jones & Bartlett Learning. pages 24-25.

28 James Svara "The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations" Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, page24

29 James Svara "The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations" Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, page 25

болон бусад хэлбэрээр тулгасан аливаа шийдвэр, үйлдлийн нэг хэсэг болсон бол түүнээс гарах үр дүн, хариуцлагыг хамтран үүрэг болно гэдгийг ёс зүйн хувьд анхаарах нь зүйтэй. Жишээлбэл, Их Британи нийтийн албанд хууль бус, ёс зүйгүй тушаал, зааврыг дагахгүй байхыг төрийн албан хаагчдад үүрэг болгодог. Аливаа хууль бус, зүй зохисгүй, ёс зүйгүй үйлдэл, шийдвэрийг албан ёсоор зохих албан газарт, цаашлаад харьяа яамны сайдад мэдэгдэх ёстой. 1997 онд Barker, Wilson нарын төрийн албан хаагчидтай ярилцсан судалгааны үр дүнд Их Британид судалгаанд оролцогчдын зөвхөн 6 хувь нь дээд удирдлагын заавар тушаалыг ямар ч тохиолдолд биелүүлнэ, 15 хувь нь заавар тушаалыг биелүүлнэ, гэхдээ зохих газар энэ тухай мэдэгдэнэ, харин бусад нь биелүүлэхгүй гэжээ.

Өөрөөр хэлбэл, төрийн албан хаагчид дээд албан тушаалтны заавар тушаалыг ямар ч тохиолдолд биелүүлэх ёстой биш бөгөөд харин ч хууль бус, ёс зүйгүй аливаа үйлдлийн эсрэг өөрийн боломжийг ашиглан (тушаал зааврыг биелүүлэхээс татгалзах, зохих газарт мэдээлэх гэх мэт) тэмцэх нь ёс зүйн хувьд зөв үйлдэл болох юм. Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1.6-д *“Харьяа дээд шатны албан тушаалтны зөвхөн хуульд нийцсэн шийдвэрийг төрийн албан хаагч биелүүлэх үүрэгтэй”* гэж заасан нь хууль эрх зүйн хувьд төрийн албан хаагчдад хамгаалалт болохоор зохицуулалт болсон.

Канад улсад төрийн албан хаагчид нь цаг ямагт олон нийтэд хамгийн ойрхон байж, үүргээ нягт нямбай биелүүлэх үүрэгтэй, тэдний үүрэг нь зөвхөн хуульд заасныг хийснээр хязгаарлагдахгүй гэж тунхагласан байдаг<sup>30</sup>.

Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлэхийн тулд ажиллаж буй болон ирээдүйн төрийн албан хаагчдын үнэт зүйлс, хандлага, сэтгэл зүйн боловсролд анхаарал хандуулах үйл ажиллагаа чухал юм. Аливаа шийдвэрийг хувь хүн ихэнхдээ өөрийн итгэл үнэмшлийн дагуу гаргадаг боловч ёс зүйн асуудал тулгарахад энэхүү итгэл үнэмшил нь мэргэжлийн ёс зүйн код, байгууллагуудын дүрэм журам, нийгмийн тогтсон соёл, уламжлал, зан заншилтай зөрчилдөх тохиолдол олон гарах магадлалтай.

Төрийн албан хаагчдын хувьд дараахь үндсэн үүрэг, хариуцлагыг гүйцэтгэх ёстой. Үүнд<sup>31</sup>:

30 www.merit.mn Канад улсын санхүүжилттэй төсөл

31 James Svava “The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations” Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, pages 34-35

1. Хувийн болон байгууллагын ашиг сонирхлоос олон нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг дээгүүр тавих;
2. Үйлчилгээний чиг баримжаатай, үйлчилгээг үзүүлж байгаа ухамсарлах;
3. Шийдвэр гаргахдаа хууль тогтоомжоор тусгайлан заасан журмыг баримтлах;
4. Хуулийн дагуу ажиллах, хуулийг хүндэтгэх;
5. Үүрэг хариуцлагаа хүлээж ажиллах;
6. Ардчилсан үйл явцыг дэмжих;
7. Удирдлага болон олон нийттэй үнэнч шударгаар харьцах;
8. Дээд удирдлагын бодлогын шийдвэр гаргалтанд хариуцлагатай хандаж, өөрийн албан тушаалын хүрээнд манлайлах.

Харин төрийн албан хаагч хувь хүнийхээ хувьд ёс зүйтэй байхын тулд дараахь зарчмуудыг дагаж мөрдөх нь зүйтэй. Үүнд<sup>32</sup>:

- Ёс зүйн суурь зарчмуудын талаар мэдлэгтэй байх. Жишээлбэл, шударга ёс, хүний эрх, тэгш эрх гэх мэт нийгмийн суурь болсон зарчмууд;
- Мэргэжлийн ёс зүйн код, дүрмийг мэддэг, хэрэгжүүлдэг байх;
- Үндсэн хуульд заасан үнэт зүйлс, зарчмуудыг хэрэгжүүлдэг байх;
- Нээлттэй, ил тод байж, олон нийтийн мэдэх эрхийг хангах;
- Хуулийг хүндэтгэх, биелүүлэх;
- Олон нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллах;
- Ёс зүйтэй зан байдал, үйлдлийг дэмжих, хэрэгжүүлэх;
- Ёс зүйн зөрчил, асуудлыг мэддэг, менежментийн, хүний нөөцийн асуудлаас ялгадаг байх;
- Мэдээллийн нууцыг хүндэлдэг, хамгаалдаг байх;
- Ёс зүйгүй аливаа бүхнээс татгалзах;
- Үнэнч шударга, итгэлтэй байдлыг сахих;
- Сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийх;
- Өөрийн зан байдал, үйлдэлд хариуцлага хүлээх.

32 Donald C.Menzel. 2010. "Ethics moments in Government: Cases and Controversies" CRC Press. page 228

# ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ЗӨРЧИЛ, ТҮҮНЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НЬ

## 4.1 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйд нөлөөлж буй хүчин зүйлс

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйд хувь хүний, байгууллагын, нийгмийн хүчин зүйлс болон улс орны нөхцөл байдал эерэг, сөрөг хэлбэрээр нөлөөлж байдаг. Төрийн удирдлагын системийн хувьд алдаа дутагдал нилээн байдаг бөгөөд жишээлбэл, албан тушаал дэвших үр дүн муутай систем (Мексик, Турк), ажлын байрны тогтворгүй байдал (Мексик), сэдэлжүүлэлт муутай (Швейцар), нөхөн төлбөр, урамшуулалд нөөц хязгаарлагдмал (Унгар, Польш, Мексик, Турк), нэгдсэн үнэт зүйлс байхгүй, сэтгэл ханамжгүй ажлын орчин (Швейцар) зэрэг нь төрийн албан хаагчдын ажлын орчин нөхцлийг хангалтгүй бүрдүүлсэн байна<sup>1</sup>. Мөн нэг оронд амжилттай хэрэгжиж байгаа арга хэлбэр өөр оронд тухайн зорилгоор хэрэгжихгүй байх тохиолдлууд байдаг. Жишээлбэл, БНСУ-д төрийн албан хаагчийг сэлгэн ажиллуулах нь хариуцлагыг бууруулдаг бол зарим оронд авлигад өртөх магадлалтай ажлын байранд албан хаагчийг сэлгэн ажиллуулах нь үр дүнтэй гэж үздэг. Гадаад хүчин зүйлийн хувьд санхүүгийн хувьд хяналт хангалтгүй (Польш), шүүхийн

1 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 72

үр дүн багатай механизм болон боловсролын шаардлагыг хэт доогуур тавьдаг (Турк), төрийн албаны шилжилт хөдөлгөөн ихтэй (Швейцар), төрийн албанд итгэл итгэл муу (Мексик), гэмт хэргийн гаралт ихтэй, хууль эрх зүйн хамгаалалт муутай, авлигыг хуулиар гэмт хэрэгт тооцдоггүй (Польш) зэрэг жишээнүүдийг дурдаж болно<sup>2</sup>.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйгүй үйлдлийг эрдэмтэн James Svara дараахь үндсэн шалтгаануудаар тайлбарлаж болно гэж үзжээ. Үүнд<sup>3</sup>:

1. “Муу” хүмүүс буюу “муу” системд үндэслэсэн тайлбар
  - Ёс зүйгүй хүмүүс
  - Системийн алдаа
2. Сайн төрийн албан хаагчийн ёс зүйгүй сонголт
  - Өрөөсгөл хандлага, ялгаварлан үзэх
  - Буруу дүгнэлт хийх
  - Чухал шалтгаан
  - Өөрийгөө хамгаалах, оролцохыг хүсэхгүй байх
3. Нөхцөл байдлаас үүдсэн тайлбар
  - Гаднаас болон байгууллагаас ирэх дарамт шахалт
  - Удирдлагын шийдвэрийг үг дуугүй биелүүлэх
  - Заналхийлэл, дарамт
  - Зүй зохисгүй үүрэг даалгавар.

Эхний тайлбарын үүднээс байгууллага төрийн албан хаагчдыг ажилд авахдаа ёс зүйтэй хүмүүсийг сонгох, ёс зүйгүй болон хувийн ашиг сонирхлын үүднээс ажил эрхэлж буй албан хаагчдыг ажиллуулахгүй байх хэрэгтэй болно. Хоёрдугаар тайлбарын хувьд сайн, ёс зүйтэй төрийн албан хаагч “өдөөгч хүчин зүйлүүдийн” нөлөөгөөр ёс зүйгүй үйлдэл хийж болно. Өдөөгч хүчин зүйлсэд урамшуулал- олох ашгийн хэмжээ, боломж - ёс зүйгүй үйлдэл хийх хэцүү биш байх, эрсдэл- баригдах, шийтгүүлэх магадлал зэргийг тооцож болно<sup>4</sup>. Өөрөөр хэлбэл, олох ашиг урамшуулал өндөр, баригдах шийтгүүлэх магадлал бага байхад ёс зүйгүй үйлдэл хийх магадлал өснө. Түүнчлэн хувь хүн өөрийн дотны хүнээ, эсхүл өөрийгөө дүгнэхдээ бусдад тавьдаг шалгуураасаа өөр шалгуур тавих тохиолдол олон. Харин Dan Ariely-н хувьд

2 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 72

3 James Svara “The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations” Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, pages 108-112

4 James Svara “The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations” Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, pages 107



хүмүүс худлаа ярих, хууран мэхлэхдээ хэр их ашиг, урамшуулал олохдоо биш харин өөрийн эерэг дүр төрхийг бусдын нүдэнд хэр хадгалж үлдэхээс ихээхэн шалтгаалдаг гэж үзжээ<sup>5</sup>.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй холбоотой аливаа шийдвэрүүд ихэвчлэн рационал шийдвэр гаргалтын загвар дээр үндэслэн гардаг тул хууль, дүрэм, бодлогын баримт бичгүүд голчлон хяналт, шалгалт, шийтгэл дээр үндэслэн ёс зүйн зөрчлийг бууруулна гэж тооцсон байх нь нийтлэг<sup>6</sup>. Харин шударга ёс, ёс зүйн гол цөм нь хувь хүний ёс суртахуунд суурилсан ёс зүйн сонголт байдаг бөгөөд хувь хүний ёс суртахуун, зан чанарт гэр бүл, найз нөхөд, хамтран ажиллагсад, нийгэм зэргийн нөлөө маш их байдаг. Энэхүү хоёр хүчин зүйлийн нөлөөг ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, ёс зүйтэй байдлыг дэмжих, холбогдох хууль дүрмийг боловсруулахад ашиглах нь илүү үр дүнтэй<sup>7</sup>. Рационал шийдвэр гаргалт нь хүмүүс аливаа үйлдлийг хийхдээ зардал, үр ашгийн тооцоо буюу ямар ашгийг ямар зардлаар олж авах, буруу үйлдэл хийвэл ямар үр дүнд хүрч болох, баригдах магадлал хэр байгаа зэргээр тооцоолон боддог гэж үздэг учраас дүрэм, журам, хяналт, шалгалт, шийтгэл зэрэгт ихээхэн ач холбогдол өгдөг. Харин бодит байдалд ёс зүйтэй байхыг эрхэмлэдэг, ихэвчлэн ёс зүйтэй үйлдэл хийдэг хүмүүс ёс зүйн алдаа гаргах явдал нилээд их байдаг. Ямар төрлийн хүмүүс ямар нөхцөл байдалд ёс зүйгүй үйлдэл нийтлэг гаргаж байгааг судалснаар ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх боломжтой. Хүмүүс үргэлж бодож, тунгааж, тооцож шийдвэр гаргадаггүй учир зарим төрлийн ёс зүйн зөрчил нөхцөл байдлаас үүдэн, тухайн үеийн сэтгэл хөдлөл дээр үндэслэн гарах магадлал өндөр байдаг учраас ёс зүйн баримтлах хэм хэмжээ, түүний хязгаарыг ёс зүйн дүрмээр зааж өгөх нь ач холбогдолтой. Гэвч ёс зүйн шийдвэр гаргалтыг хүмүүс өөрийн баримталдаг зарчим, ёс суртахууны үзэл баримтлалд түшиглэн хийдэг тул зарим хүмүүс бусдаас илүү ёс зүйтэй байх, зарим нь илүү амиа бодсон шийдвэр гаргах магадлалтай.

Ёс зүйг хүний зан үйлдлийн үүднээс судалсны үр дүнд дараахь дүгнэлтүүдийг хийсэн байна. Үүнд<sup>8</sup>:

5 James Svara "The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations" Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, pages 108

6 OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 9

7 OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 9

8 OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 14

- Ихэнх хүмүүс ёс зүйтэй байхыг эрмэлздэг;
- Ихэнх хүмүүс өөрийн баримталдаг зарчим, зөв гэж бодсон үйлдлээ хэн ч хараагүй байсан ч хийдэг. Гэхдээ боломж гарвал, ялангуяа ойрын хугацааны үр ашиг ихтэй, зардал буюу төлөөс нь бага, эсхүл ирээдүйд, эсхүл бүр байхгүй гэж үзсэн үедээ ёс зүйн зарчим, үзэл баримтлалаа зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдлийг хийх хандлагатай;
- Хүмүүс ухамсартайгаар эсхүл далд ухамсраар өөрийн талд нааштай, давуу талтай гэж үзсэн шийдвэр гаргах, сонголт хийх хандлагатай;
- Хүмүүс өөрсдийн ёс зүйгүй үйлдэл, зан авираа хүлээн зөвшөөрөх дургүй байдаг. Тэд ямар нэгэн байдлаар зөвтгөх шалтгаан хайдаг бөгөөд хэрэв ёс зүйгүй үйлдэл, эс үйлдэл хийсэн нь тодорхой болсон тохиолдолд буруугаа дотроо мэдрэн гэмшиж, засах талаар бодож эхэлдэг

Дээрх дүгнэлтүүдийн үр дүнд хүн амын дийлэнх хэсэг бусдыг боддог, шударга, ёс зүйтэй байхыг эрхэмлэдэг хэмээн үзсэн тул ёс зүйн дүрэм, журам, хэм хэмжээний гол чиглэл нь дээрх хүмүүст чиглэх ёстой бөгөөд ёс зүйтэй үйлдэл хийх, шийдвэр гаргахад дэмжлэг үзүүлэх ёстой<sup>9</sup>.

Ёс зүйтэй байна гэдэг нь шударга байх, бусдыг бодох, өөрийн үйлдлийн үр дагаврыг тооцох тухай ойлголт юм. Хэрэв өөрийн үйлдлийн үр дүн хэн нэгэнд яаж нөлөөлөх талаар огт боддоггүй бол сэтгэцийн эмгэгийн нэг шинж тэмдэг гэж Hare Psychopathy Checklist (PCL-R) хэмээх олон улсын хэмжээнд сэтгэцийн эмгэгийн зэргийг тогтоодог судалгаанд үздэг<sup>10</sup>. 1970-аад онд Канадын профессор Robert D. Hare хөгжүүлсэн өдгөө сэтгэцийн эмгэгийн зэргийг мэргэжлийн хүмүүс тогтоодог энэхүү PCL-R судалгаанд сэтгэцийн эмгэгийн дараахь шинж тэмдгүүдийг дурдсан байна. Үүнд<sup>11</sup>:

- Бусдын сэтгэл санаа, мэдрэмжийг огтхон ч тоодоггүй;
- Буруугаа ойлгох мэдрэмжгүй;
- Өрөвдөх, энэрэх сэтгэлгүй;
- Өөрийгөө хэтрүүлэн дөвийлгөх, зөвхөн өөрийгөө бодох үзэлтэй;
- Нийгмийн тогтсон хэв журмыг тогтмол зөрчдөг;
- Хууль дүрмийг үл ойшоодог гэх мэт.

9 OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 14

10 OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 14

11 Hare. R "Psychopathy: A clinical and forensic overview" Psychiatric Clinics of North America, Vol 29/3, 2006, page 709-724

Аливаа ажил дээр хувийн зан чанар, үнэт зүйлс, ёс суртахууны үзэл баримтлалаас гадна ажлын орчин нөхцөл ёс зүйн шийдвэр гаргахад ихээхэн нөлөө үзүүлдэг байна. Ажлын хэт их ачаалал, дарамт шахалт, цаг хугацааны давчуу байдал, ажлын үнэлгээ, ажлын байрын орчин нөхцөл зэргээс шалтгаалан ажилтан өөрийн аливаа ёс зүйгүй, буруу үйлдлийг зөвтгөх шалтгаан болж болно. Нөгөө талаар, ажилтны удирдлага болон хамтран ажиллагчдаа хэт их итгэх, ойр дотны холбоо зэрэг нь зарим тохиолдолд зөрчлийн нөхцөл байдлыг үүсгэж болно.

Аливаа үйлдлийн хариуцлагыг олон хүн үүрэх тусам хувь хүний буруутай гэх мэдрэмж буурдаг. Тиймээс хувь хүн өөрийн хийсэн сонголт, үйлдэлдээ хариуцлага хүлээхээр хууль, дүрэм журмыг боловсруулах хэрэгтэй. Нэг шийдвэр, сонголт, үйлдлийн үр дүн, хариуцлагыг олон хүн хүлээх боломжийг бий болгосноор хариуцлага хүлээх, үр дагаврыг тооцоход сөрөг нөлөө үзүүлнэ<sup>12</sup>. Хяналтын арга хэмжээ ихсэх нь албан хаагчдад итгэхгүй байгаагийн дохио бөгөөд хатуу хараа хяналттай байгууллагын удирдлага албан хаагчдаа асуудал, зөрчил гаргана гэсэн хүлээлттэй байна гэсэн дохио, мессежийг өгдөг. Хэдийгээр хяналт олон сайн талтай ч хэтрүүлсэн хяналт, шийтгэл нь зөрчил байнга гардаг ба энэ нь хэвийн үзэгдэл гэсэн сөрөг мэдээллийг бий болгох аюултай. Түүнчлэн хянагдаж буй хүний ажлын үр дүн, хүчин чармайлт мэдэгдэхүйц буурдаг нь түүний зөвхөн хяналтыг давахад хангалттай ажил хийх, түүнээс цааш өөрийн хүч, нөөц бололцоогоо дайчлах, шинэ санаачлага гаргах дотоод хүсэл тэмүүллийг унтраадаг байна<sup>13</sup>. Хэрэв албан хаагчид байгууллагын дүрэм журмыг дагадаг бол бүрэн хэмжээний хяналт шаардлагагүй бөгөөд итгэлд суурилах нь илүү үр дүнтэй. Хяналт ихтэй ажлын орчинд хүмүүс өөрт нь итгэхгүй байгаа мэт сэтгэгдэл төрж, дургүйцэл илэрхийлэх хэлбэрээр дүрэм журмыг нууцаар зөрчих үйлдлүүд гаргах магадлалтай.

Аливаа хүний шийдвэр үнэнч байдал, итгэл, тусыг тусаар хариулах, бусдад туслах, өрөвч энэрэнгүй зан гэх мэт олон сэдлийн үүднээс гардаг. Хүмүүс ихэвчлэн өөрсдийн тусын тулд шийдвэр гаргадаг ч бусад хүмүүсийн хариу үйлдэл, бодол санаа, дүгнэлтийг ихээхэн анхаардаг. Иймээс ил тод байдал, хариуцлагын арга хэлбэр нь ёс зүйгүй байдлыг бууруулах магадлалтай. Харин ил тод байдлыг нээлттэй засгийн газар, нээлттэй мэдээлэл зэрэг

12 OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 19

13 OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 22

техник технологийн дэвшлийг ашиглан дэлгэрүүлж байгаа ч иргэдийн оролцоо, эргэх холбоо, санал хүсэлт зэрэгхарилцаа холбоогүй бий болгох нь хэн ч хянадаггүй камер байрлуулахтай ижил болно. Мэдээллийн урсгал их байх тусам хэрэгцээтэй, тулгамдсан, чухал мэдээлэл болон аливаа алдаа эндэгдлийг олоход хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн оролцоо зайлшгүй шаардлагатай болно. Иймээс харилцаа холбоогүй, оролцоогүй, зорилтот бүлэг байхгүй ил тод байдал дангаараа үр дүнгүй байх магадлалтай.

Тухайн нийгмийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн норм, соёл, зан заншил, ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээнд хүмүүсийн зан чанар, ёс зүй, үйлдэл тодорхойлогдож байдаг<sup>14</sup>. Нийгмийн шинжлэх ухаанд алдартай Станфордын шоронгийн туршилт (Stanford Prison Experiment), Милграмын дуулгавартай, хүлцэнгүй байдлын туршилт (Milgram's obedience study) зэргээс хүний шийдвэр гаргалт, үйлдэл тэдэнд ногдсон дүр, албан үүрэг, тушаал заавар, нормын үр дүнд өөрчлөгддөг талаар дүгнэсэн. Хэн нэгэн хулгай хийгээд ямар ч үр дагавар байхгүй бол удахгүй энэ үйлдлийг орчин тойрны хүмүүс хийж эхэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн норм(хэм хэмжээ), ёс зүйн норм(хэм хэмжээ)-г хэсэг хүмүүс зөрчихөд удахгүй олон нийтийг хамрах аюултай. Нэгэнт хэсэг бүлэг хүмүүс ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчддөг болсон бол хувь хүнд буруутай гэсэн сэтгэгдэл төрөхгүй, хариуцлага хүлээхгүй бөгөөд харин ч энэ бүхний эсрэг зогссоноор хамт олон, бүлгээс гадуурхагдах тул энэхүү нөхцөл байдал үргэлжилсээр байх аюултай. Энэхүү байдлаас гарахын тулд ёс зүйгүй үйлдлийг цаг алдалгүй, ил тод байдлаар илрүүлж, шийтгэл ногдуулах ёстой бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд байгууллагын гаднаас оролцоо хүсэх, эсхүл удирдлага, манлайллыг бүрэн өөрчлөх болдог. Ихэнх тохиолдолд, гадны дэмжлэг туслалцаа хэрэгтэй байдаг.

Иймээс байгууллагад хүлээн зөвшөөрөгдсөн норм(хэм хэмжээ) тогтоон түүнийг байнга сануулж, идэвхжүүлж байх нь чухал. Байгууллагын дүрэм журам, ёс зүйн кодын үндсэн зорилго нь норм(хэм хэмжээ) болгон хэвшүүлэхэд оршдог.

14 OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 27

**Жишээ 3: Нэр төр**

Судлаачид АНУ-ын нэр хүндтэй их сургуулиуд болох MIT, Yale, Princeton сургуулийн оюутнуудын математикийн шалгалт өгөх явцад туршилт явуулжээ. Тэд оюутнуудад шалгалтын бүх хариуг урьдчилан өгсөн байсан бөгөөд ихэнх нь шалгалтын хариуг хуулж, шалгалтаа амжилттай өгсөн байна. Зарим оюутнуудын шалгалтын материалын эхний хуудас дээр “Би .....сургуулийн нэр хүндийн системийн дагуу богино туршилтад оролцож байгаагаа ойлгож байна” гэсэн үгийг бичжээ. Хэдийгээр MIT, Yale сургуулиудад тухайн үед нэр хүндийн систем гэж огт байгаагүй боловч энэхүү бичигтэй оюутнууд шалгалтын хариуг хуулах нь бичиггүй шалгалтын цаастай оюутнуудаас хамаагүй бага байсан байна. Princeton их сургуульд нэр хүндийн систем байсан бөгөөд оюутнууд мөн л илүү ёс зүйтэй ханджээ. Өөрөөр хэлбэл, нэр хүндийн систем бодитоор байгаа эсэхээс үл шалтгаалан нэр хүндийн систем гэсэн санаа нь ёс зүйн норм буюу хэм хэмжээг тогтоосон санамж болжээ. Нэр хүнд гэсэн үг нь нэр хүндтэй сургуульд сурч буй оюутнуудын хувьд илүү шударга байх сэдлийг төрүүлсэн гэж дүгнэхээр байна.

Эх сурвалж: OECD “Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption” 2018, page 26

#### **Жишээ 4: Австрали улсын үнэт зүйлсийг тэнцвэржүүлэх систем**

Нэг байгууллагын хүмүүс бүгд ижил үнэт зүйлс, үзэл баримтлалтай биш гэж үздэг учир байгууллагын бүх хүмүүсийг дараахь гурван бүлэгт хуваан үзнэ. Үүнд:

1. А бүлгийн хүмүүс хүчтэй ёс суртахууны үзэл баримтлалтай бөгөөд нөхцөл байдлаас үл хамааран ёс зүйгүй, хууль бус үйлдэл хийх магадлал бараг байхгүй
2. Б бүлгийн хүмүүс ихэвчлэн ёс зүйтэй, шударга ажиллах боловч хувийн болон орчны нөхцөл байдлаас шалтгаалж хууль бус, ёс зүйгүй үйлдэл хийж магадгүй
3. В бүлгийн хүмүүс цөөн тоотой байх ба хувийн ашиг сонирхолд автамтгай, үр дагавар буюу баригдах, шийтгүүлэхээс зайлсхийх боломжтой үед хууль бус, ёс зүйгүй үйлдэл хийх сонирхолтой.

Дээрх 3 бүлгийн хүмүүст зориулсан үр дүнтэй системийг дараахь байдлаар боловсруулжээ.

- А бүлгийн хүмүүсийг ажилд авах, дийлэнх ажилтнуудыг энэ бүлгийн хүмүүсээр бүрдүүлэх зорилго тавих
- Өндөр мэргэжлийн ур чадвар, стандартыг үнэлсэн, ёс зүйгүй үйлдэл гарах боломж бололцоо багатай, ёс зүйн хэм хэмжээг дагах ажлын орчинг Б бүлгийн хүмүүст зориулан бий болгоно.
- В бүлгийн хүмүүст зориулан урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг онцгойлон авч хэрэгжүүлнэ.

Хэрэв байгууллагын ихэнх хүмүүсийг Б, В бүлгийн хүмүүст хамруулан үзвэл хууль бус, ёс зүйгүй байдалд өртөмтгий байх магадлал их гэж үзсэнтэй ижил учир үр дүн муутай, зорилтот бүлгээ буруу тодорхойлсон арга зам болно. Энэ системийн үр дүнд эрсдлийг тооцон тохирох арга хэмжээг авах хэрэгтэй.

Эх сурвалж: Австралийн Хууль Сахиулах Шударга ёсны хорооны мэдээлэл

<https://www.aclei.gov.au/corruption-prevention/key-concepts/values-alignment>

Төрийн албанд авлигын идэвхтэй, идэвхгүй, шууд, шууд бус хэлбэр, авлига өгөх оролдлого зэргийг гэмт хэрэгт оруулахаар олон оронд хуульчилсан байдаг. Төрийн албанд хориглосон бусад үйлдлүүдэд<sup>15</sup>:

- Нууц мэдээллийг зөвшөөрөлгүй ашиглах, нууц мэдээллийг задруулах, хувийн мэдээллийг зүй бусаар ашиглах;
- Олон нийтийн өмч хөрөнгө, материаллаг болон материаллаг бус нөөцийг зүй бусаар ашиглах;
- Хувийн ашиг сонирхлоор өөрийн эрх мэдлийг ашиглан нөлөө үзүүлэх
- Нэмэлт ажил эрхлэх, хувийн салбарт ажиллах;
- Худал мэдээлэл өгөх, хуурамч бичиг баримт үйлдэх, засварлах;

15 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 42

- Бэлэг, тусламж авах;
- Сонгуулийн луйвар, оролцоо;
- Худалдан авалтын үйл ажиллагаанд зүйл бусаар нөлөөлөх;
- Улс төрийн үйл ажиллагааны хязгаарлалт;
- Ялгаварлан гадуурхалт;
- Ажил хаялтад оролцох;
- Хууль ёсны үүрэг хариуцлагаа үл биелүүлэх, албан ажлаа орхих;
- Танил тал, гэр бүлээ тал тохой татах;
- Албан үүргээ үл ойшоох, удаа дараа ажлаа ноцтойгоор хийдүүлэх;
- Олон нийтийн эрх ашгийн төлөө зүй бус үйлдлийг илчилсэн хүнийг дарамтлах;
- Хууль бусаар баяжих.

Европын Холбооны зөвлөл, олон нийтийн ашиг сонирхлын олон улсын зөвлөмжид дараах төрлийн мэдээллийг ил тод болгосон, илрүүлсэн хүнийг хамгаалалтад авахаар заасан. Үүнд<sup>16</sup>:

- Авлига болон гэмт хэргийн шинж чанартай үйл ажиллагаа;
- Хууль болон захиргааны дүрэм журмыг зөрчсөн;
- Эрх мэдэл, албан тушаалаа урвуулан ашигласан;
- Олон нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, хоол хүнсний стандартыг зөрчсөн;
- Байгаль орчинд эрсдэл учруулсан;
- Олон нийтийн өмч, эд хөрөнгийг үр дүнгүй, буруу зарцуулсан;
- Төрийн байгууллагыг буруу удирдах;
- Дээрх үйлдлүүдийг аль нэгийг нуун дарагдуулсан.

<sup>16</sup> United Nations Office of Drugs and Crime, “Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting persons” 2015, page 24

## 4.2 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчилд дүн шинжилгээ хийх, ёс зүйн эргэлзээтэй нөхцөл байдалд шийдвэр гаргах нь

Ёс зүйтэй шийдвэр гаргахын тулд хувь хүн ёс зүйн зөрчил мөн эсэхийг мэдэх, ямар үйлдэл зөв, ёс зүйтэй болох талаар шүүн тунгааж дүгнэлт хийх, боломжит сонголтуудыг хүлээн авч дүгнэх, сонголтондоо тулгуурлан үйлдэл хийж, үйлдлээ үндэслэлтэй хамгаалах шаардлагатай. Төрийн албан хаагчид өдөр тутам тулгарч байдаг ёс зүйн асуудлууд болон ёс зүйн эргэлзээтэй, төвөгтэй нөхцөл байдлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар суралцахын тулд шийдвэр гаргах практик хүрээ, эсхүл системтэйгээр эргэцүүлэн бодох загварыг ашиглахыг эрдэмтэд санал болгодог<sup>17</sup>. Хүмүүс гол төлөв ёс зүйн асуудлуудыг ёс зүйн судалгаа шинжилгээний түвшинд бус харин өөрсдийн мэдрэмж, сэтгэл хөдлөлд үндэслэн хувийн эсхүл нийгмийн үнэт зүйлс, шашин шүтлэг, эсхүл мэргэжлийн дүрэм, журамд зэргээс хамаарч хариу үйлдэл үзүүлдэг.

Ёс зүйн аливаа асуудал тулгарахад төрийн албан хаагч юуны өмнө дараахь асуултуудыг өөртөө тавьж, сайтар тунгаан бодож үзэх шаардлагатай. Үүнд<sup>18</sup>:

- Ёс зүйн асуудал байна уу?
- Ямар ёс зүйн асуудал байна вэ? Асуудал нь менежментийн, хүний нөөцийн асуудал байж болно. Эсхүл давхар холбогдож болно.
- Энэ асуудал, нөхцөл байдлыг хэрхэн шийдэж болох вэ? Ёс зүйн асуудлыг тодорхойлсны дараа асуудлыг шийдэх алхмуудыг тодорхойлж, хамгийн зөв зүйтэй гэсэн үйлдлийг сонгоно.
- Асуудлын шийдэлд хувь хүний хувьд болон голлон оролцогчдын хэрэгцээ шаардлага, үзэл бодолд хэр нийцэх вэ? Энэ үед үнэт зүйлс, зарчим шийдвэрт оролцоно. Ёс зүйн тест хийнэ.
- Таны хийх гэж буй үйлдэл ёс зүйтэй үйлдэл мөн үү? Хэдийгээр ёс зүйтэй шийдвэр гаргах гэж байгаа ч ёс зүйгүй арга замаар шийдэх бол энэ нь ёс зүйгүй үйлдэл болох тул хүрэх үр дүн болон арга замыг давхар бодох шаардлагатай.

17 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 126

18 Donald C.Menzel. 2010. "Ethics moments in Government: Cases and Controversies" CRC Press. page 23



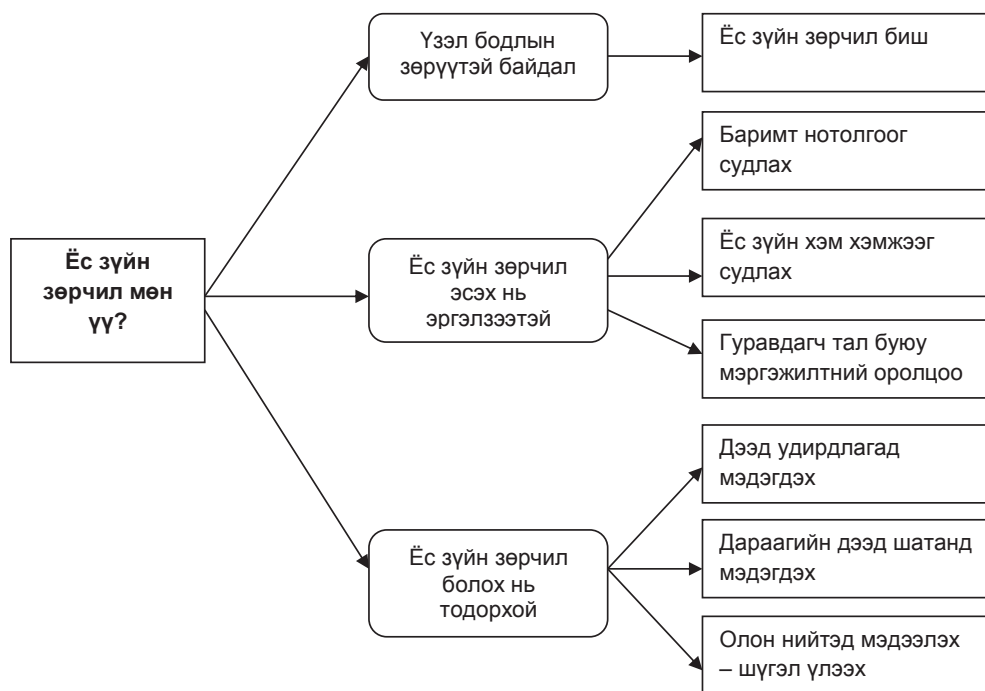
**Жишээ 5: Австрали улсын ёс зүйн сургалт**

Австралийн төрийн албан хаагчдын ёс зүйн сургалтад ёс зүйн мухардмал байдлаас гарах REFLECT хэмээх шийдвэр гаргах загварыг ашигладаг.

1. Асуудлыг тодорхойлох. Төрийн албан хаагч доорх асуултаудыг өөрөөсөө асуух хэрэгтэй.
  - Надад ямар нэгэн зүйл зөв биш, эрсдэлтэй гэсэн дотоод мэдрэмж төрж байна уу?
  - Төрийн албаны үнэт зүйлс, хувийн үнэт зүйлстэй хэрхэн холбогдож байна вэ?
2. Холбогдох мэдээллүүдийг цуглуулах.
  - Ямар шалтгаан нөхцлийн улмаас ийм асуудал үүсэв?
  - Холбогдох хууль тогтоомж, дүрмийг судлах
  - Холбогдох талуудын эрх үүрэг, хариуцлагыг тодруулах
  - Урьдчилан гарч болох шийдвэрүүдийг тооцоолох
3. Шийдвэр гаргахад бэлтгэх
4. Сонголтуудаа үнэлэх
5. Шийдвэр гаргах
6. Эргэн бодож тунгаах

Эх сурвалж: OECD "Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption" 2018, page 41

Зураг 5. Ёс зүйн зөрчлийг тодорхойлох



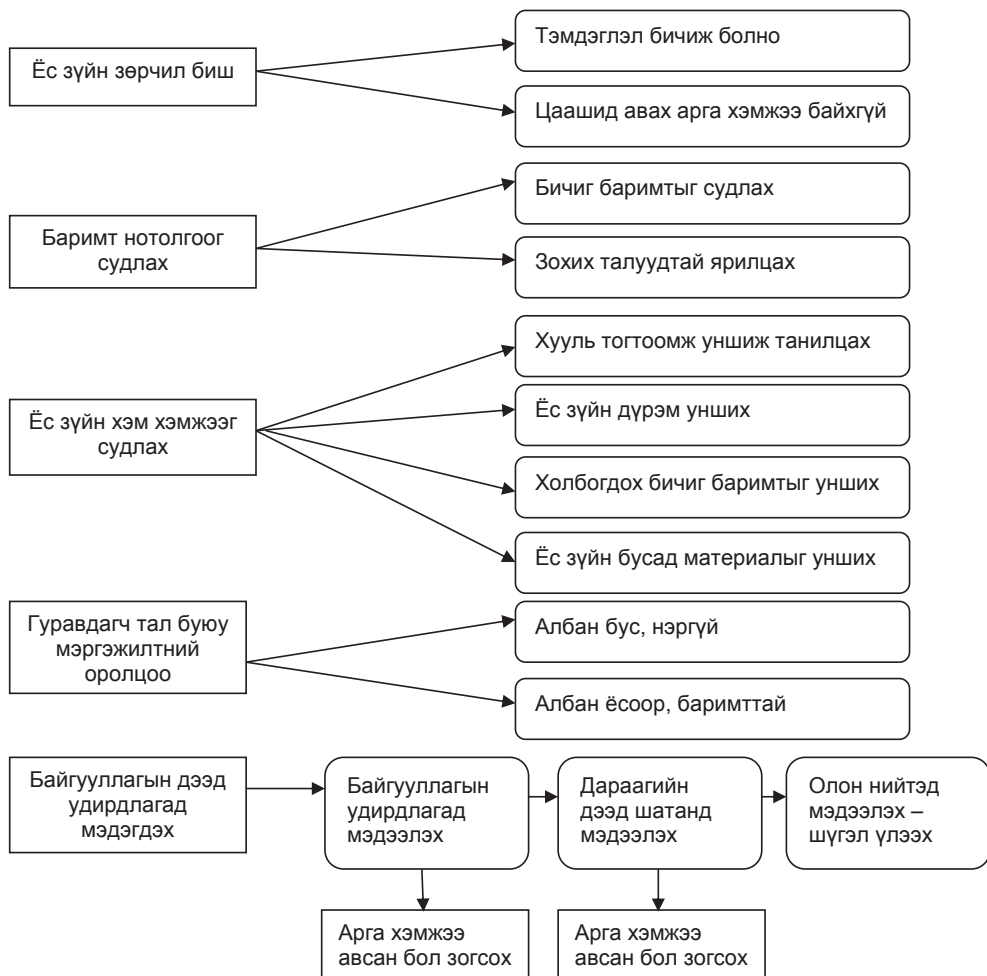
Эх сурвалж: J. Michael Martinez. 2009. "Public administration ethics for the 21st century", page 127

Зураг 5-д үзүүлсэн ёс зүйн зөрчлийг тодорхойлох ерөнхий бүдүүвч зураг нь төрийн албан хаагчдад аливаа ёс зүйн шинжтэй асуудал тулгарахад ёс зүйн зөрчил мөн эсэхийг тодорхойлох, түүнийг хийхэд шаардлагатай алхмуудыг үзүүлсэн. Зарим тохиолдолд төрийн албан хаагч төдийгүй хувь хүн үзэл бодлын зөрүүтэй байдлыг зөрчил хэмээн ойлгох магадлал байх боловч ёс зүйн зөрчил нь үр дагавар, үүрэг хариуцлагын тогтолцоотой тул болгоомжтой хандаж, холбогдох мэдээлэл, материалуудыг бүрэн цуглуулж, дүгнэлт хийх шаардлагатай юм. Төрийн алба төдийгүй аливаа байгууллагын нэр хүнд чухал тул ёс зүйн зөрчил болох нь тодорхой үед эхлээд дотоод байгууллагын шат дамжлага, арга хэмжээг авахад анхаарах шаардлагатай бөгөөд хэрэв байгууллагын удирдлага ямар нэгэн арга хэмжээ авахгүй бол дараагийн шатны байгууллагад мэдээлэх ёстой. Байгууллагын дээд удирдлага, дотоод хяналт шалгалт, ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаа зүй ёсоор ажиллаж буй тохиолдолд ёс зүйн зөрчлийг байгууллага дотооддоо шийдвэрлэх бүрэн боломжтой юм. Харин байгууллага дотооддоо болон дээд шатны байгууллага арга хэмжээ авахгүй тохиолдолд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олон нийтэд

мэдээлэх нь зүй ёсны хэрэг болно. Олон улсад байгууллагын дотоодод аливаа зөрчил, асуудлыг шийдвэрлэхэд онцгой ач холбогдол өгч байгаа бөгөөд ингэснээр олон нийтийн итгэлийг алдахгүй байх, байгууллагын нэр хүндийг хадгалах чухал ач холбогдолтой юм.

Ёс зүйн зөрчлийг тодорхойлох Зураг 5-д заасны үргэлжлэл нь Зураг 6-д үзүүлсэн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх үе шатууд болно.

**Зураг 6. Ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх нь**



Эх сурвалж: J.Michael Martinez. 2009. "Public administration ethics for the 21st century", page 129

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн сургалтад кейс ашиглах явдал түгээмэл байдаг нь итгэл, шударга ёс, ёс зүй, олон нийтийн ашиг сонирхол гэх мэт хийсвэр ойлголтуудыг бодит байдалд хэрэглэх, ойлгоход ихээхэн ач холбогдолтой

байдагт оршино. Түүнчлэн суралцагчдад ёс зүйн талаарх мэдээллийг ойлгох, хүлээж авах, гүн бат мэдлэгтэй болох боломжийг олгодог.

Ёс зүйн кейс ажиллах шат дараалал<sup>19</sup>:

1. Танилцах
  - нөхцөл байдлыг сайн ойлгох
  - нөхцөл байдлын үр дүнд үүсч болох бүх оролцогч талуудын байр суурь сонирхлыг судлах, гарч болзошгүй үр дүнг харах
2. Анализ хийх
  - ажил мэргэжлийн хувьд ямар шийдвэр гаргах ёстой вэ? Байгууллагын дүрэм журамд юу гэж заасан байна вэ?
  - ёс зүйн хандлага бүрээр нөхцөл байдалд анализ хийх
  - шийдвэрийн сонголтуудыг гаргах
3. Шийдвэр гаргах
  - хамгийн зөв шийдлийг сонгох
  - шийдвэрээ үндэслэлтэй тайлбарлах
  - үр дүнг үнэлж, хянах

Хөгжиж байгаа улс орнуудын хувьд ёс зүйн зөрчил эн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудал болж байгаа нөхцөлд улс орнууд ёс зүйг төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг тунгалаг, ил тод байлгах, хувь хүн, байгууллага, төр, нийгэм даяар үнэнч шударга, тэгш харилцаа төлөвшүүлэх үндэс тул ёс зүйтэй байх нөхцлийг өөрийн улс оронд бий болгох, ёс зүйн зөрчил гаргасан албан хаагчдад хариуцлага хүлээлгэх явдал чухал хэмээн үзэж байна<sup>20</sup>.

“Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-д ёс зүйн зөрчлийн тухай мэдээллийг хүлээж авах, шалгаж шийдвэрлэх асуудлыг дараахь байдлаар тусгажээ:

19 James Svara “The Ethics primer for Public administrators in Government and Nonprofit organizations” 2015, page 135

20 Тони Бовэйрд, Элке Лейффлер “Улсын салбарын менежмент, засаглал”, Улаанбаатар хот, 2014 он. хуу 277

**Тав. Ёс зүйн зөрчлийн тухай мэдээллийг  
хүлээж авах, шалгаж шийдвэрлэх**

5.1. Төрийн албан хаагч ёс зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн тухай иргэд, байгууллага, аж ахуйн нэгжийн гомдол, мэдээлэл, эсхүл хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл, олон нийтийн сүлжээнд нийтлэгдсэн болон тухайн байгууллагын дотоод хяналтаар илэрсэн мэдээ, баримт нь шалгалт явуулах үндэслэл болно.

5.2. Тухайн албан хаагчийн дээд шатны албан тушаалтан, эсхүл уг байгууллагад дотоод хяналт, шалгалт хариуцсан нэгж, албан тушаалтан ажилладаг бол тэрхүү нэгж, албан тушаалтан мэдээллийг хүлээж авснаас хойш 14 хоногийн дотор дараахь журмын дагуу шалгалт явуулна:

5.2.1. гомдол, мэдээлэлд холбогдсон албан хаагч болон гомдол, мэдээлэл гаргагчтай уулзаж, тэдгээрийн тайлбар, саналыг сонсож тэмдэглэл хөтлөх;

5.2.2. шаардлагатай гэж үзвэл бусад байгууллагаас баримт бичиг, тайлбар, бусад лавлагаа материалыг гаргуулж авах;

5.2.3. харьяалах нэгжийн удирдлага, албан хаагчидтай уулзаж, шаардлагатай мэдээ, мэдээллийг цуглуулах.

5.3. Гомдол, мэдээллийг шалгах хугацааг шаардлагатай бол байгууллагын удирдлага нэг удаа 14 хоногоор сунгаж болно.

5.4. Төрийн албан хаагч энэ дүрэмд заасан ёс зүйн хэм хэмжээ, шаардлагыг зөрчсөн нь сахилгын зөрчлийн шинжтэй болох нь шалгалтаар тогтоогдвол энэ дүрмийн 5.2-т заасан нэгж, албан тушаалтан шалгалтын дүнг байгууллагын удирдлагад танилцуулан Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөвлөлд хүргүүлнэ.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн эсэх асуудлыг Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөвлөл шийдвэрлэх бөгөөд тус зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагааг “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ээр<sup>21</sup> зохицуулсан байна. Тухайлбал:

21 Засгийн газрын 2019 оны 33 дугаар тогтоол. Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн Зургаадугаар зүйл.

### **Зургаа. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөвлөл**

6.1. Төрийн албан хаагч ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэх асуудлаар эцэслэн дүгнэж, шийдвэр гаргах эрх бүхий Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөвлөл (цаашид “Ёс зүйн зөвлөл” гэх) төрийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагын дэргэд ажиллана.

6.2. Ёс зүйн зөвлөлийн гишүүдийн тоог тухайн байгууллагын төрийн албан хаагчдын тоог харгалзан 3-7 гишүүнтэй байхаар тогтоож, төрийн албан хаагчдын саналыг үндэслэн томилох эрх бүхий албан тушаалтан гурван жилийн хугацаагаар томилно. Зөвлөлийн ажиллах журмыг томилох эрх бүхий албан тушаалтан батална.

6.3. Ёс зүйн зөвлөл нь төрийн албан хаагч ёс зүйн зөрчил гаргасан тухай гомдол, мэдээллийг энэ дүрмийн 5 дахь хэсэгт заасны дагуу шалгаж ирүүлсэн танилцуулга, материалыг гишүүдийн ердийн олонхийн ирцтэй хуралдан хэлэлцэж, шалгалтын дүнг үндэслэлтэй гэж үзвэл зөрчлийн шинж байдлыг харгалзан, зөрчил гаргагчид энэ дүрмийн 4.2-т заасан хариуцлагыг хүлээлгэх тогтоол гаргана.

6.4. Ёс зүйн зөвлөлийн тогтоолоор энэ дүрмийн 4.2.1-д заасан хариуцлага хүлээлгэсэн тохиолдолд уучлал гуйх хэлбэрийг тодорхойлсон байна.

6.5. Ёс зүйн зөвлөлийн хуралдаанд гомдол, мэдээллийг шалгасан албан тушаалтан болон ёс зүйн зөрчилд холбогдсон албан хаагчийг биечлэн оролцуулж тайлбарыг сонсож, асуулт тавьж, хариулт авч болно.

6.6. Тухайн байгууллагын төрийн албан хаагчийн тоо 25 хүрэхгүй бол ёс зүйн зөвлөл байгуулахгүй байж болно. Энэ тохиолдолд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тухай гомдол, мэдээллийг тухайн байгууллагын хүний нөөцийн асуудал хариуцсан нэгж, албан тушаалтан шалгаж, холбогдох танилцуулга, материалыг тухайн байгууллагын удирдлагад танилцуулж шийдвэрлүүлнэ.

6.7. Ёс зүйн зөвлөлийн тогтоолыг зөрчил гаргасан албан хаагчид танилцуулна.

6.8. Ёс зүйн зөвлөл тухайн албан хаагчид ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл тогтоогдоогүй гэж үзвэл гомдол, мэдээлэл гаргасан иргэн, байгууллагад энэ тухай бичгээр хариу өгнө.

6.9. Төрийн байгууллагын удирдлага ёс зүйн зөвлөлийн ажилд тухайн байгууллагын удирдлага дэмжлэг үзүүлнэ.

### 4.3 | Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нь

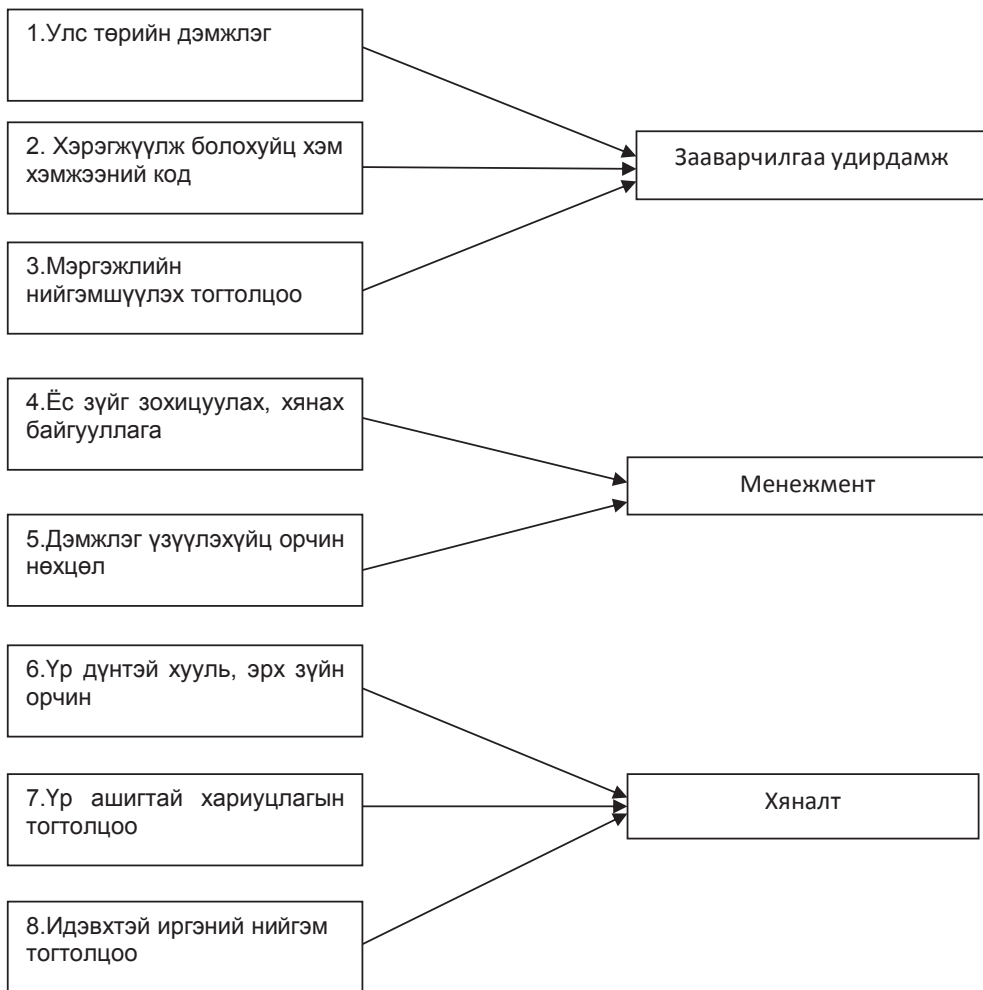
Төрийн албан хаагч өргөсөн тангарагтаа үнэнч байж, хуулиар хүлээсэн үүргээ чин шударгаар биелүүлэх, төрийн албанд итгэх олон нийтийн итгэлийг баталгаажуулах төрийн албаны соёлыг төлөвшүүлэх нь төрийн албанд үргэлж чухал байсаар ирсэн. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхийн тулд хувь хүмүүс өөрсдийн ёс зүйн ойлголт, мэдлэгээ нэмэгдүүлж, ёс зүйтэй үйлдлийг хийж, ёс зүйн мухардмал байдалд орсон бол хэрхэн шийдвэрлэх арга замаа, ямар нөхцөлд шүгэл үлээхээ мэдэх нь чухал юм. Харин байгууллагын хувьд дээдлэх үнэт зүйлс, баримтлах зарчмуудаа тодорхойлж, ёс зүйн хэм хэмжээний стандарт, хил хязгаарыг тогтоон, шаардлагатай хууль эрх зүйн хяналт шалгалт, шийтгэлийн системийг бий болгож, тогтмол сургалт, сурталчилгаа явуулж байх шаардлагатай. Түүнчлэн ёс зүйгүй үйлдэл гарах шалтгаан нөхцөлийг сайтар судалснаар урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах боломжтой болдог.

Аливаа буруу үйлдэл, ёс зүйн зөрчил нь шалтгаан биш бөгөөд ёс зүйд хангалттай анхаарал хандуулаагүй системийн, эсхүл соёлын алдааны үр дүн байх талтай. Ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх шалгарсан арга зам гэж байхгүй бөгөөд харин ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулахын тулд урамшуулал, түлхэц өгөх болон хориг шийтгэл тогтоох замаар хосолсон арга хэрэглэж **Ethics infrastructure** буюу ёс зүйн дэд бүтэц гэсэн олон талт стратегийг хэрэглэх нь зүйтэй гэж ЭЗХАХБ-ын 2000 оны судалгааны үр дүнд дүгнэсэн байна<sup>22</sup>. Ёс зүйн бүтэц нь зураг 7-д үзүүлсэн 8 үндсэн элементүүдийг агуулах ба тэдгээр элементүүд зааварчилгаа, менежмент, хяналт гэсэн гурван функцэд хуваагддаг цогц стратеги юм<sup>23</sup>.

22 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 23

23 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 24-25

### Зураг 7. Ёс зүйн дэд бүтэц



Эх сурвалж: OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" research report 2000

Ёс зүйн бүтэц зөв сайн ажиллавал ёс зүйн хэм хэмжээг, зан суртахууны өндөр стандартыг дэмжсэн орчинг бүрдүүлэхэд тусална. Ёс зүйн бүтцийн функц, элемент болгон тусдаа мэт боловч бие биенээ дэмжсэн, харилцан нөлөөлсөн шинж чанартай. Зааварчилгаа удирдамжийн функцэд улс төрийн лидерүүдээс ирэх дэмжлэг, ёс зүйн хэм хэмжээг тунхагласан код зэрэг баримт бичгүүд, сургалт, боловсролоор дамжуулан төрийн албан хаагчдад ёс зүйн үнэт зүйлс, хэм хэмжээг таниулах, ойлгуулах буюу нийгэмшүүлэх тогтолцоо багтана<sup>24</sup>. Менежментийн функцэд төрийн төв байгууллага эсвэл

24 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 23



мэргэшсэн байгууллагын чиглэл удирдлагын тусламжтайгаар менежментийн бодлого, үйл ажиллагаагаар дамжуулан дэмжлэг үзүүлэхүйц орчин нөхцлийг бий болгох үйл ажиллагаа хамаарна. Хяналтын функцэд бие даасан тусгай хяналт шалгалт явуулах, шийтгэл оноох хууль эрх зүйн орчин болон үр дүнтэй хяналт, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх, ил тод нээлттэй байдал, олон нийтийн оролцоог хангах үйл ажиллагаанууд багтана. Ёс зүйн дэд бүтцийн 8 элементүүдийг жишээний хамтаар дараахь байдлаар тайлбарлаж болно. Үүнд<sup>25</sup>:

1. Улс төрийн дэмжлэг: Төрийн байгууллагад ёс зүйтэй зан үйл, үйлдлийг дэмжихэд улс төрийн дэмжлэг чухал нөлөөтэй. БНСУ-ын ерөнхийлөгч 1999 оны 8 дугаар сард авлигын эсрэг олон талт стратегийн хөтөлбөрийг батлахыг засгийн газраас хүсч байсан, Чех улсын засгийн газар 1999 онд “Авлигын эсрэг тэмцэл” хөтөлбөрийг баталсан зэрэг жишээг дурдаж болно.
2. Хэрэгжүүлж болохуйц хэм хэмжээний код: Хэм хэмжээний кодыг батлах нь төрийн албан хаагчдад өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа мөрдөх, албан үүргээ гүйцэтгэхдээ баримтлах ёс суртахууны үндсэн шаардлага, зарчмыг тодорхойлдог. Зарим орнууд нийт төрийн албан хаагчдад зориулсан ерөнхий ёс зүйн кодыг баталдаг бол зарим орнууд салбар тус бүртээ кодыг баталдаг.
3. Мэргэжлийн нийгэмшүүлэх тогтолцоо: Нийгэмшүүлэх тогтолцоо нь төрийн албан хаагчдад ёс зүйн үнэт зүйлс, хэм хэмжээ, ажил үүргийн стандартыг ойлгуулах, таниулах үйл явц юм. Сургалтаар ёс зүйн талаарх мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх, ёс зүйн эргэлзээтэй, мухардмал байдлаас гарах ур чадварыг хөгжүүлэх, ёс зүйн хувьд үлгэр жишээ үзүүлэх ёстой манлайлагчдыг сургах зэрэг зорилгыг агуулдаг. Жишээлбэл, Бельги Улсад менежерүүдийн анхны сургалтад ёс зүйн сэдвийг заадаг бол Их Британид хувийн хэвшлийн салбараас төрийн албанд орох шилжилт хийж буй албан хаагчид ёс зүйн сургалтад зайлшгүй хамрагдах шаардлагатай байдаг.
4. Ёс зүйг зохицуулах, хянах байгууллага: Энэхүү байгууллага нь парламентын хороо, төрийн төв байгууллага, тусгай байгууллага зэрэг янз бүрийн хэлбэртэй байж болно. Норвеги болон Шинэ Зеланд Улсад “ерөнхий туслан дэмжих”, АНУ, Канад, Их Британи Улсад “зөвлөх”,

25 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 24-25

Франц, Австрали улсад “хяналт тавих” ерөнхий зорилгоор тус тус ажилладаг байна.

5. Дэмжлэг үзүүлэхүйц орчин нөхцөл: Төрийн албан хаагчдад ёс зүйн өндөр шаардлага тавихын зэрэгцээ ажлын байрны баталгаа, дэвших, хөгжих боломж, шударга урамшууллын систем гэх мэт ажиллах орчин нөхцлийг нь бүрдүүлэх шаардлагатай. Хэрэв албан хаагчид хэт их ачаалалтай, ажлын байрны баталгаагүй байвал ёс зүйн асуудалд төдийлөн ач холбогдол өгөхгүй байх магадлалтай.
6. Үр дүнтэй хууль, эрх зүйн орчин: Хууль, эрх зүй бол ёс зүйн бүтцийн “шүд” гэж үзэж болно. Хууль, дүрэм, журмууд төрийн албан хаагчдын зан үйлийн стандарт, хэм хэмжээг тогтоож, шалгах хянах, шийтгэх системээр хууль, дүрмийн биелэлтийг хангуулж байдаг.
7. Үр ашигтай хариуцлагын тогтолцоо: Хариуцлагын тогтолцоо нь ёс зүйгүй үйлдлийг хийхэд хэцүү, хийсэн бол илрүүлэхэд амар байхаар ёс зүйтэй зан үйлийг дэмжих ёстой. Хариуцлагын тогтолцооны хүрээнд дотоод захиргааны үйл ажиллагаа, аудит болон байгууллагын гүйцэтгэлийг үнэлэх, шүгэл үлээх болон гадаад хяналтын байгууллага зэрэг олон төрлийн дотоод болон гадаад хяналт шалгалтын хэлбэр орно.
8. Идэвхтэй иргэний нийгэм: Ёс зүй бол хүн бүрийн хариуцлага бөгөөд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон иргэд төрийн албан хаагчдыг хянах арга зам болно. Энэ хүрээнд мэдээллийн эрх чөлөөний хуулиуд чухал бөгөөд АНУ 1967 онд, Дани улс 1970 онд мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулиудыг баталж байсан түүхтэй.

ЭЗХАХБ-ын зөвлөл гишүүн орнууддаа хандан төрийн албанд ёс зүйтэй байхыг дэмжихийн тулд дараахь зөвлөмжүүдийг өгсөн байна. Үүнд<sup>26</sup>:

- Төрийн албанд ёс зүйтэй байдлыг дэмжихийн тулд тогтмол үнэлгээ дүгнэлт хийх бодлого, үйл явц, практикийг бий болгож, хөгжүүлэх;
- Төрийн албанд авлигын эсрэг, ёс зүйн хэм хэмжээг сахих засгийн газрын хөтөлбөрийг дэмжих;
- Төрийн албаны үнэт зүйлс, зарчимтай нийцэх менежментийн харилцааг ёс зүйн хэмжигдэхүүнтэй нийцүүлэн ажиллах;
- Хууль дүрэмд суурилсан ёс зүйн хандлагыг зарчимд суурилсан хандлагатай хослуулан хэрэгжүүлэх;

26 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 26

- ЭЗХАХБ-ын зөвлөлөөс 1998 онд баталсан төрийн албаны ёс зүйн удирдлагын 12 цогц зарчмыг удирдлага болгон ажиллах.

Төрийн байгууллагын ёс зүйн талаар судалгаа хийдэг эрдэмтэн James Svava төрийн байгууллагын цогц системтэй ёс зүйн хөтөлбөрт дараахь элементүүд багтана гэж үзжээ. Үүнд<sup>27</sup>:

1. Ёс зүйн код;
2. Ёс зүйн зөрчлийг мэдээлэх боломж, арга зам;
3. Ёс зүйн асуудлаар зөвлөгөө авах боломж;
4. Бүх албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн сургалт;
5. Ёс зүйн код, дүрмийг зөрчсөн албан хаагчдыг шийтгэх тогтолцоо;
6. Гүйцэтгэлийг хэмжихэд ёс зүйн үнэлгээг оруулах.

Дотоод хяналт нь санхүүгийн хяналт, дотоод аудит, менежментийн хяналт зэргээс гадна тусгайлсан аюулгүй байдлын, өмч хөрөнгийн хяналт гэх мэт чиглэлтэй байж болно. Үүсч болзошгүй ёс зүйн зөрчил асуудлуудыг урьдчилан танилцуулан шийдвэрлэх арга замыг таниулах сургалт явуулах, ёс зүйн хэм хэмжээ, түүний хязгаарыг дүрэм, журмаар тогтоох гэх мэт арга замаар албан хаагчдад мэдлэг, мэдээлэл, ур чадвар олгох нь ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй арга болно<sup>28</sup>. Ёс зүйн дүрэм, журмыг батлах мөрдүүлэхээс гадна өөр нэг үр дүнтэй арга бол албан хаагчаар “Би байгууллагын/олон нийтийн хөрөнгийг зориулалтын бус хэлбэрээр ашиглаж, зарцуулахгүй” гэх мэт амлалт, мэдэгдлийг хийлгүүлэх явдал юм. Өөрийн биеэр амлалт, мэдэгдэл хийсэн тохиолдолд шийдвэр гаргахад илүү хялбар болдог байна. Жишээлбэл, Филиппин Улсад ирэх сонгуулиар саналаа худалдахгүй гэсэн амлалтыг хүмүүсээр хэлүүлсний дараа санал худалдаж авах явдал нэлээд хэмжээгээр буурсан байдаг<sup>29</sup>. Аливаа оронд төрийн албан хаагчид, улс төрийн өндөр албан тушаалтнууд тусгайлан ам тангараг өргөдөг нь үйл хэрэг, үг хэлнээсээ буцаж няцахгүй, үнэнч шударга байхаа андгайлсан өчиг болдог байна. Өөр нэг үр дүнтэй арга бол ёс зүйн санамжийг зөв цаг хугацаанд өгөх явдал юм. Хүмүүст ёс зүйн хэм хэмжээний талаар төрөл бүрийн аргаар санамж өгөх, ялангуяа шийдвэр гаргах аас өмнөхөн сануулах нь ихээхэн үр дүнтэй байдаг байна.

27 James Svava “The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations” Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, page 167

28 OECD “Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption” 2018, page 16

29 OECD “Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption” 2018, page 16

“Таны шударга байдалд баярлалаа” гэсэн гэнэтийн мессеж, санамж хуудас ёс зүйтэй шийдвэр гаргахад нөлөөлнө. Гэвч нэг хүнд байнга энэ төрлийн санамж очих нь үр дүнг бууруулах магадлалтай.

### Жишээ 6: Авлигын эсрэг тэмцэл

5th Pillar хэмээх Энэтхэгийн төрийн бус байгууллага авлигын эсрэг тэмцдэг бөгөөд “Би хээл хахууль өгөхгүй, авахгүй гэдгээ амлаж байна” гэсэн бичигтэй “тэг рупи”-н мөнгөн тэмдэгтийн цаас гаргасан. Энэхүү цаасаа олон нийтийн газруудаар тараадаг бөгөөд авлигыг дэмжихгүй гэдгээ илэрхийлж хэрэглэдэг байна. Олон мянган иргэд уг мөнгөн тэмдэгттэй адил цаасыг харилцагч хүндээ өгөхөд авлига авахгүйгээр тэдний зохих ёсны хүсэлтийг биелүүлж байгаа тул үр дүнтэй үйл ажиллагаа болж байгааг тус байгууллага мэдээлжээ. “Тэг рупи”-н мөнгөн тэмдэгтийн цаасыг авсан нэг төрийн албан хаагч нэгэн тосгоныг цахилгаанаар хангаж өгснийхөө авлигад авсан бүх мөнгөө буцааж өгсөн гэсэн мэдээ байдаг.



Эх сурвалж: 5th pillar non-governmental organization

<https://5thpillar.org/programs/zero-rupee-note/>

### Жишээ 7: Санамж мэдээлэл

Олон судалгааны үр дүн санамж өгсөн жижиг мэдээ, мэдээлэл томоохон үр дүнд хүргэдэг болохыг баталсан байдаг. Австри Улсад олон нийтийн газарт өөртөө үйлчлэх хайрцагнаас сонин худалдан авах нь хэвийн үзэгдэл бөгөөд сонин тогтсон үнэтэй хэдий ч худалдан авагч хэдэн төгрөг үлдээж байгааг хянадаггүй байна. Судлаачид сонин үнийн дэргэд “Таны шударга байгаад баярлалаа” гэсэн тэмдэглэл бичиж үлдээсний дараа сонинд төлсөн худалдан авагчдын мөнгө нэлээд нэмэгдсэн байна. Өөр нэг судалгаагаар шалгалт өгөхийн өмнө төрийн дуулал эсхүл сургаал үг сонссон оюутнууд бага хуулсан байна. Мексик Улсад төрийн албан хаагчид авсан бэлгээ бүртгүүлэх ёстой ба судалгааны баг 5 өөр төрлийн санамж бичгийг албан хаагчдын цахим шуудангаар илгээжээ. Үүнд:

- Хууль зүйн: *Авсан бэлгээ бүртгүүлэх нь таны хууль ёсны үүрэг.*
- Үнэнч шударга: *Төрийн албан хаагчийн хувьд таны үнэнч шударга байдлыг бид үнэлж байна. Та бэлгээ бүртгүүлж шударга байдлаа харуулна уу.*
- Ялгаваргүй тэгш хандах: *Бэлэг хүлээн авах нь ялгаварлахгүй тэгш хандах зарчмыг бууруулна. Та бэлэг хүлээн авмагцаа бүртгүүлнэ үү.*
- Нийгмийн: *Таны хамтран ажиллагчдаас жилд 1000 гаруй бэлэг бүртгүүлж байна. Таныг ижил үйлдэл хийхийг уриалж байна.*
- Шийтгэл: *Та бэлэг хүлээн аваад, бидэнд мэдэгдэхгүй бол өөр хэн нэгэн мэдээлж магадгүй. Өөрийгөө шийтгүүлэх үйлдлийг бүү хийнэ үү.*

Шинэ жилийн үеэр бэлэг бүртгүүлэх тоо өмнөх онтой харьцуулахад санамж хүлээн авсан болон санамж аваагүй төрийн албан хаагчдын дунд судалгаа хийж үзэхэд санамж авсан хүмүүс авсан бэлгээ бүртгүүлэх явдал өссөн байна. Түүнчлэн нийгмийн болон шийтгэл агуулгатай санамжаас илүү хууль зүйн, ялгаварлахгүй болон үнэнч шударга байх зарчмын агуулгатай санамжуудыг авсан хүмүүс бэлгээ бүртгүүлэх илүү хандлагатай байсан байна. Үүнээс дүгнэхэд, жижиг гэж болохуйц санамж гаргасан дүрэм, журмыг дагахад түлхэц нэмэр болно, заналхийлсэн агуулгаас илүү үнэт зүйлс, зарчмын агуулга хүний зан үйлийг өөрчлөхөд үр дүнтэй гэдэг нь харагдаж байна.

Эх сурвалж: OECD “Behavioural Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to Counter corruption” 2018, page 16

Төрийн үйлчилгээ нь төрд итгэх итгэлтэй холбогдсоор ирсэн. Шударга, найдвартай төрийн үйлчилгээ нь төрд итгэх итгэлийг бэхжүүлэн, бизнест таатай орчинг бүрдүүлснээр эдийн засгийн хөгжилд чухал түлхэц болдог. Иймээс төрийн албан хаагчийн ёс зүй бол сайн засаглалын тулгуур багана болохын зэрэгцээ улс орны ирээдүй, хөгжлийн гарц болно. Түүнчлэн Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын (ЕАБХАБ) Сайн засаглалын талаарх Сайд нарын зөвлөлийн тунхагт (Дублин 2012) төрийн

албан хаагчийн ёс зүйн сургалтын хэрэгцээ шаардлагыг дараахь байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд: Шударга, нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай, хууль дээдэлсэн, эрх зүйд суурилсан нийтийн алба нь эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийн хүчин зүйл болж, төрийн байгууллагад итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх чухал бүрэлдэхүүний нэг хэсэг болдог. Иймд нийтийн албан хаагчдад ёс зүйн асуудлаар сургалт зохион байгуулж, мэдлэг ойлголт өгөх, ёс зүйн дүрэм болон ашиг сонирхлын зөрчлийн хууль тогтоомж боловсруулж мөрдүүлэх, холбогдох албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн иж бүрэн тогтолцоог бий болгож хэрэгжүүлэхийн чухлыг онцолж байна<sup>30</sup>.

---

30 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 60

## ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН МАНЛАЙЛАЛ БА ЁС ЗҮЙ

### 5.1 | Төрийн албан хаагч, удирдах албан тушаалтны манлайлал

Шударга, мэргэшсэн байдлыг хангахад төрийн алба, удирдах албан тушаалтнуудын манлайлал чухал үүрэгтэй. Манлайллын чиглэлээр судалгаа хийдэг судлаачид манлайлал гэдэг нь нөлөөлөх, бусад хүмүүсийг байгууллагын үр бүтээмж, амжилтад чиглүүлж залж өгөх тухай ойлголт гэсэн нэгдмэл санаа дээр тогтсон байдаг<sup>1</sup>. Үүнээс үзэхэд манлайлагч нь бусдыг сэдэлжүүлэх, сайшаан магтах, бусдыг багаар ажиллуулах, нөөцийг хуваарилах, бусдад боломж олгох, ажлын нөхцлийг сайжруулах зэрэг байгууллагыг зорилгод хүрэхэд нь бусдад нөлөөлөх чадвартай байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, манлайлал нь тодорхой нөхцөл байдалд зорилгоо биелүүлэхийн тулд ажилтанд, бүлэгт, эсхүл байгууллагад нөлөөлөх арга, чадвар юм. Байгууллагад олон тооны дүрэм, журам, зохицуулалтууд байлаа ч хурдан хугацаанд шийдвэрлэх шийдвэр гаргаж чаддаг туршлагатай манлайлагчийг орлож чадахгүй. Үр бүтээлтэй манлайлал бол бүх байгууллагын хувьд амжилтын түлхүүр хүчин зүйл болно<sup>2</sup>.

1 Г.Цэрэн “Манлайлал” Төрийн албан хаагчийн ширээний ном, МУИС 2017, хуу 161

2 Г.Цэрэн “Манлайлал” Төрийн албан хаагчийн ширээний ном, МУИС 2017, хуу 162

Манлайлагч нь албан ёсны болон албан ёсны бус байж болно. Албан ёсны манлайлагч гэж жишээ нь, хэлтэс, нэгжийг удирдах үүрэг хүлээсэн албан тушаалтан байхад албан бус манлайлагч гэж өөрийн чадвар болон хувийн зан чанараараа бусдыг байлдан дагуулж, тэдэнд нөлөөлж чадаж байгаа хүнийг хэлнэ. Албан бус манлайлагч нь албан ёсны манлайлагчаас илүү ажлын үр дүнд нөлөөлж болох бөгөөд албан ёсны манлайлагчаар бусдыг уриалан дуудаж, дагуулах чадвараар тааруу хүмүүс тавигдсан байх нь олонтаа тохиолддог<sup>3</sup>.

Манлайлал нь тодорхой нэгэн зорилгод хүрэхийн тулд бусдад нөлөөлж байдаг бол менежмент нь байгууллагын зорилгод хүрэхийн тулд бүлгийн үйл ажиллагааг төлөвлөх, зохион байгуулах, чиглүүлэх, удирдах ажлуудыг хийхэд тусалдаг. Судлаачдын манлайлагч болон удирдагч гэсэн ойлголтуудын ялгааг харуулсан тайлбарыг нэгтгэн хүснэгт 5-д үзүүлэв.

#### Хүснэгт 5. Манлайлагч болон удирдагчийн ялгаа

Манлайлагч	Удирдагч
Өөрсдийн албан бус нөлөөллийг ашиглаж чаддаг	Албан ёсны шинжтэй
Хүмүүсийг ажил хийхэд хүргэдэг	Хүмүүсээр ажил хийлгэдэг
Алсын харааг бий болгож, түүндээ хүрэхийн тулд бусдад нөлөөлдөг	Бусдын үйл ажиллагааг чиглүүлэх, удирдах замаар үр дүнд хүрдэг
Өөрчлөлтийг эрхэмлэдэг	Бүх зүйлийг хяналтандаа байлгахыг хүсдэг
Зөв зүйлийг хийдэг	Бүгдийг зөвөөр хийдэг
Шинэчилдэг	Захирдаг
Хүмүүсийн итгэл үнэмшил, алсын хараанд тулгуурладаг	Хүмүүсийн эрдэм мэдлэг, нөөц чадварт тулгуурладаг
Хил хязгаарыг давж ажилладаг	Тогтсон хил хязгаар дотор ажилладаг
Сэтгэлийн дэм өгөн, зоригжуулж ажиллуулахыг эрмэлздэг	Хариуцлагыг нь ойлгуулах замаар ажиллуулах нь элбэг
Хөгжүүлдэг	Ажлыг хэвийн явуулдаг
Сэдэлжүүлдэг	Удирддаг
Юуг, яагаад гэж асуудаг	Яаж, хэзээ гэж асуудаг
Шинийг эрэлхийлдэг	Шийдвэрийг хэрэгжүүлдэг

3 Г.Цэрэн “Манлайлал” Төрийн албан хаагчийн ширээний ном, МУИС 2017, хуу 162



Warren Bennis-н дүгнэснээр менежмент нь юмыг зөв хийх арга бол манлайлал нь зөв юм хийх тухай ойлголт юм. Дээрх судалгаанаас дүгнэхэд манлайлагч бүхэн удирдагч байдаг бол харин удирдагч бүхэн манлайлагч байх албагүй нь харагдаж байна<sup>4</sup>. Иймээс төрийн байгууллагын албан хаагч бүрт ёс зүйн манлайлагч байх боломж байгаа юм. Харин төрийн байгууллагын удирдлагын хувьд манлайллын ур чадвараа хөгжүүлж, ёс зүйн хувьд үлгэр дуурайлал болох нь чухал. Манлайллыг суралцснаар эзэмшиж болох уу, эсхүл энэ нь хүний байгалийн өгөгдөл, шинж чанар уу гэдэг асуудал өнөөг хүртэл маргаантай хэвээр байдаг. Гэхдээ хүнийг сургаж, хөгжүүлэх замаар манлайлах чадварт сургаж болно гэдэг нь олон судалгаагаар батлагдаад байна<sup>5</sup>. Манлайлах чадварыг ганц удаагийн сургалтаар олгох боломжгүй бөгөөд заалгаж, суралцаж, үргэлж хөгжүүлж байж бий болгодог. Ray Blunt манлайллын талаар нийтлэг ойлголтуудыг багцалж судлан дараахь байдлаар няцаалт хийжээ. Үүнд:

**Хүснэгт 6. Манлайлагчдын талаарх нийтлэг ойлголт**

Д/д	Нийтлэг ойлголт	Ray Blunt-н няцаалт
1	Манлайлагчид төрдөг.	John Kotter-н судалгаанд үндэслэн энэ ойлголт нь хүний өөрийгөө хөгжүүлэхээс татгалзах шалтаг гэж үзсэн.
2	Манлайлагчдыг хөгжүүлэх сургалтаар тэдэнд шаардлагатай ур чадварыг олгож болно. Сургалт үнэтэй байх тусмаа үр дүнтэй.	Манлайлагчид олон төрлийн асуудалтай тулгарч, хүмүүсийн харилцаа, амьдралын туршлагаас ялангуяа ажил амьдралд тулгарсан хэцүү, хүнд нөхцөл байдлаас суралцдаг. Сургалт чухал хэдий ч бодит үр дүнд төдийлөн нөлөөлөхгүй.
3	Манлайлагчдыг хөгжүүлэх хамгийн боломжит хүмүүс бол хүний нөөцийн ажилтнууд, сургалт зохион байгуулагчид, зөвлөгчид болно.	Эдгээр хүмүүс манлайлагчдыг хөгжүүлэхэд тус нэмэр үзүүлэх боловч манлайлагч өөр нэг манлайлагчаас суралцах нь хамгийн үр дүнтэй.
4	Тухайн салбарт туршлагатай, ур чадвар хуримтлуулсан хүмүүс салбарынхаа манлайлагчид болно.	Туршлага чухал хэдий ч тухайн манлайлагчийн зан байдал, шударга байдал, эр зориг зэрэг аль ч салбарт ажиллаж болох суурь чанарууд байдаг

4 Г.Цэрэн “Манлайлал” Төрийн албан хаагчийн ширээний ном, МУИС 2017, хуу 165

5 Г.Цэрэн “Манлайлал” Төрийн албан хаагчийн ширээний ном, МУИС 2017, хуу 182

5	Манлайлал бол “зөөлөн” буюу харилцааны ур чадвар тул ахлах албан тушаалын хүмүүст төдийлөн хамаагүй.	Төрийн болон хувийн салбарт энэ ойлголтыг баталсан судалгаа байхгүй.
6	Төрийн байгууллагын удирдлагууд өөрчлөлт хийх манлайлагчид биш, харин улс төрчид юм.	Төрийн байгууллагын удирдлагууд цэргийн удирдлагуудтай ижил бусад албан хаагчид түүнээс үлгэр дуурайлал авна, ирээдүйн удирдагчдыг бэлтгэж байна гэсэн хандлагатай байх ёстой.

Эх сурвалж: Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in public administration” 2011, page 271

Нэгдмэл зорилгыг амжилттай биелүүлэхийн төлөө хамтран ажиллагчдынхаа зан үйлд нийгмийн нөлөө үзүүлэх явдлыг төрийн захиргааны манлайлал хэмээн Kroppensdedt, Menz нар тодорхойлжээ. Төрийн албан хаагч бүр манлайлагч байхын тулд зөвхөн бодох, тунгаах, ойлгох бус харин үйлдэл хийх шаардлагатай. Онолын мэдлэгээс гадна амьдралд хэрэгжүүлсэн туршлага ёс зүйтэй албан хаагчийг бий болгож хөгжүүлнэ. Аристотель ёс зүйтэй зан чанарыг хүн туршлагаар, дадал зуршлаар бий болгож болно гэж үзсэн<sup>6</sup>. Түүний хувьд ёс зүйтэй байхын тулд хааяа, заримдаа бус харин урт хугацааны туршид байнгын давтах үйлдэл хийх ёстой ажээ. Хүмүүс зоригтой үйлдлийг хийж байж зоригтой болдог учир үйлдлийг дахин давтан хийснээр хүссэн зан чанараа олж авна гэж Аристотель үзсэн<sup>7</sup>. Alasdair MacIntyre-н хувьд шатар тоглох, хөгжим тоглох, сайн хуульч болоход зөвхөн онол мэдэх төдийгүй тухайн ур чадварыг өөрийн болон бусдын туршлагаар, дадал зуршлаар, өөрийн биеэр оролцож хөгжүүлэхэй адил ёс зүйг амьдралд хэрэгжүүлж, өөрийн болон бусдын туршлагаас суралцах ёстой гэж үзжээ. Хэр удаан тухайн салбарт ажилласан нь хамаагүй бүх хүмүүс өөрийн туршлагаар хязгаарлагдах тул туршлагыг хуваалцах, харилцан бие биенээсээ суралцах нь чухал юм.

Ёс зүйн манлайлал нь байгууллага дахь ёс зүйн орчин болон бусад үйл ажиллагаанд эерэг нөлөөтэй байдаг ба гол зорилго нь ёс зүйн учир шалтгаан, дагагчдын зан үйлийг төлөвшүүлэх явдал байдаг. Ёс зүйн манлайлал нэн тэргүүнд манлайлагчийн хувийн ёс суртахууны үнэт зүйлс, түүний зан суртахуунд үндэслэдэг бөгөөд эдгээрийг гадаад хүчин зүйлсийн нөлөөлөл, дарамт шахалт, саад бэрхшээл, эрсдлийн үед ч гэсэн баримтлах шаардлагыг

6 Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in public administration” 2011, page 372

7 James Svava “The Ethics primer for Public administrators in Government and Nonprofit organizations” 2015, page 62

тавьдаг<sup>8</sup>. Ёс зүйн манлайлал нь шударга, үнэнч, найдвартай байдал, итгэл үнэмшил зэрэг хувь хүний шинж чанартай холбоотой байдаг ба ийм манлайлагчид нээлттэй, хүмүүст чиглэсэн, халамжтай, бусдын сайн сайхны төлөө чин сэтгэлтэй хүмүүс байдаг. Ёс зүйтэй зан үйлийн үлгэр дуурайлал нь ёс зүйг үр дүнтэй бэхжүүлэх, ёс зүйн харилцаа холбоог сайжруулахад чухал ач холбогдолтой, учир нь энэ нь манлайлагчдын өөрсдийнх нь баримталдаг үндсэн зарчмуудыг илэрхийлдэг ба улмаар манлайлагчдын найдвартай байдлыг гэрчилдэг. Манлайлагчид өөрсдийн зан үйлээр үлгэр дуурайлал үзүүлэхгүй бол тэдний үгс хүчгүй байх болно<sup>9</sup>. Гэвч, ёс зүйтэй манлайлагчид сөрөг, эсхүл зөрчилдөөнтэй дохиог өгөхгүй байхын тул анхааралтай хандах ёстой. Ажилтнууд сайн жишээг даган дуурайдаг шиг манлайлагчийн санамсаргүй гаргасан сөрөг үйлдлийг хуулбарладаг. Ёс зүйгүй манлайлал нь идэвхгүй манлайллаас илүү байгууллагад хор хөнөөлтэй<sup>10</sup>.

Түүнчлэн ёс зүйтэй манлайлагч байгууллагын гишүүдийн зан үйлд нь хариуцлага хүлээлгэх, урамшуулал болон шийтгэлийн тусламжтайгаар ёс зүйн стандартыг бэхжүүлэхэд анхаарал хандуулдаг. Учир нь, ажилтнууд урамшуулах зүйлийг илүү их хийж, шийтгэл хүлээх зүйлээс зайлсхийдэг. Хэрэв ёс зүйгүй зан үйл нь санаатай, эсхүл санамсаргүй байсан ч шийтгэгдээгүй, хөнгөн шийтгэсэн, эсхүл урамшуулснаас энэ нь түүнийг хүлээн зөвшөөрөх зан үйл гэж ойлгогдож энэ үйлдэл нь ирээдүйд үргэлжлэх магадлалтай болно<sup>11</sup>. Хэрэв урамшуулал болон шийтгэл ил тод, байгууллагын бусад хүмүүст тайлбарлахад хялбар байвал албадлага нь зөвхөн шийтгэгдсэн, эсхүл урамшуулал авсан хүнд бус манлайлагчийн үйлдлийг ажиглаж буй бусад хүмүүст ч сургамж болдог<sup>12</sup>.

Байгууллагын гишүүд буюу дагалдагчид нь манлайлагч болон хамтран ажиллагсадтайгаа ёс зүйн талаар ярилцахдаа өөрсдийгөө тав тухтай, аюулгүй гэж мэдрэх, тэдэнтэй тулгардаг ёс зүйн эргэлзээтэй асуудлын талаар хэлэлцэх, зөвлөгөө хүсэх, гаргасан алдааныхаа тухай үнэнээ хэлэх, манлайлагчид хүндрэл бэрхшээлээ мэдээлэх, муу мэдээ хүргэхэд бэлэн

8 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 159

9 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 160

10 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 161

11 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 161

12 Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge, page 162

байх орчныг бүрдүүлэх хэрэгтэй. Манлайлагчид ёс зүйн асуудлыг хүлээн зөвшөөрч, улмаар урам зориг өгч байдагтай холбоотойгоор өөрсдийн ёс зүйн сонголт болон шийдвэрээ нээлттэй, ил тод, шударга байлгаснаар энэ төрлийн ёс зүйн орчинг бүрдүүлэхэд дэмжлэг болдог.

Сонгодог хэлбэрийн удирдлага, хяналтын загвар, эрх мэдлийн тухай ойлголтууд өөрчлөгдөж, эрх мэдлийн шаталсан бүтэц багассан, ажилтан, албан хаагчдын тушаал зааврыг сохроор дагаж мөрдөх гэхээс илүү итгэл үнэмшилтэй ажиллах нь чухал болсон энэ үед манлайллын ойлголт мөн өөрчлөгдөж байна. Өнгөрсөн хугацаанд төрийн салбарын удирдлага, манлайллын үндсэн үүрэг нь асуудлыг шийдвэрлэх байсан бол өдгөө олон нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн байгууллагын өөрчлөлтийг дэмжих, төрийн байгууллагын үнэт зүйлс, баримтлах зарчмыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэгтэй оролцох шаардлага тавигдах болсон<sup>13</sup>. M.E.Brown, L.K.Trevino, D.A.Harrison нарын судлаачид ёс зүйтэй манлайлагчийн тодорхойлолтыг дараахь байдлаар судалгааныхаа бүтээлд бичжээ. Үүнд<sup>14</sup>:

1. Ёс зүйтэй манлайлагч нь дагагч нартаа зөв, зохистой зан байдал, үйлдлийг өөрийн биеэр үлгэрлэн үзүүлдэг;
2. Ёс зүйтэй манлайлагчид өөрсдийн зан байдал, үйлдэл, шийдвэрээ дагагч нартаа үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж, тэд нартай харилцдаг;
3. Ёс зүйтэй манлайлагчид байнга ёс зүйтэй байхыг хүсдэг учраас тэд байгууллагад ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоож, ёс зүйтэй үйлдлийг дэмжин, ёс зүйгүй үйлдлийг шийтгэдэг;
4. Ёс зүйтэй манлайлагчид аливаа шийдвэрийг гаргахдаа ёс зүйн хэмжээсийг оруулдаг бөгөөд шийдвэрийнхээ ёс зүйн үр дагаврыг тооцон шударга сонголт хийхийг эрмэлздэг.

Ёс зүйтэй манлайлагч нь ёс зүйтэй шийдвэр гарч буй эсэхийг хариуцах, байгууллагад ёс зүйтэй байх уур амьсгалыг дэмжих үүрэгтэйгээс гадна байгууллагын нэр хүндийг гадаад орчинд илэрхийлэх дүр төрх болдог<sup>15</sup>. Байгууллагад ёс зүйтэй манлайлагч хүмүүсийг буруу үйлдэл, шийдвэр гаргахаас сэргийлэхээс илүү тэднийг зөв үйлдэл, шийдвэрийг гаргахад дэмжихэд анхаарлаа хандуулах ёстойг судлаачид сануулж байна<sup>16</sup>. Ёс

13 Dean Geuras, Charles Garofalo "Practical ethics in public administration" 2011, page 261

14 Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic "Ethical leadership", International journal of Management and Information Systems, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 33

15 Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic "Ethical leadership", International journal of Management and Information Systems, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 32

16 Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic "Ethical leadership", International journal of Manage-

зүйтэй удирдана гэдэг нь зөв, бурууг сайтар ялгаж, өөрийн үйлдлээр дагагч нартаа тогтмол үлгэр дуурайлал үзүүлж байхыг хэлнэ. Манлайлагч ёс зүйтэй байхын тулд өөрийн баримтладаг зарчим, үнэт зүйлсээ хамгаалсан үйлдэл, шийдвэр гаргах ёстой бөгөөд хамгийн чухал нь байнга, тогтвортой байх нь чухал байдаг байна. Судлаач J.V.Ciulla ёс зүйтэй манлайлагч бол үр дүнтэй манлайлагч байдаг гэж үзсэн байдаг боловч бодит байдалд ёс зүйтэй боловч үр дүн муутай эсвэл үр дүнтэй боловч ёс зүйгүй удирдагч, манлайлагчид олон байдаг<sup>17</sup>. Харвардын их сургуулийн профессор Howard Gardner ёс зүйтэй хүн өөрөөсөө дараахь асуултыг байнга асууж байх ёстой гэж үзжээ. Би ямар хүн, ямар албан хаагч, ямар иргэн байхыг хүсч байна вэ? Хэрэв миний мэргэжлээр ажиллаж буй бүх хүмүүс надтай адил сэтгэж, үйлдэл хийж, шийдвэр гаргаж эхэлбэл юу болох вэ?

ЭЗХАХБ-аас Австрали, Канад, Шинэ Зеланд, Их Британи, АНУ улсуудын төрийн байгууллагын менежментийн туршлагад үндэслэн дараахь дүгнэлтийг хийсэн байна. Үүнд:

1. Санхүүгийн болон хүний нөөцийн дэмжлэгийг дээд удирдлагаас хүлээн авдаг;
2. Байгууллагын стратеги төлөвлөгөөнд төрийн байгууллагын залгамж холбооны төлөвлөгөөг уялдуулдаг;
3. Байгууллагын дараагийн удирдлагыг байгууллагын янз бүрийн түвшингээс чадамжид тулгуурлан хайдаг;
4. Өндөр чадавхитай албан хаагчдын ур чадвар, туршлагыг нэмэгдүүлэх зорилгоор албан ёсны сургалтаас гадна хөгжүүлэх төлөвлөгөө боловсруулан ажилладаг;
5. Хүний нөөцийн тулгамдсан асуудлууд болох чадвартай албан хаагчдыг тогтоох, манлайллын чадвар зэргийн багтаан төлөвлөдөг;
6. Ур чадвар, туршлагатай ирээдүйн манлайлагчдыг олох, бэлтгэх ажлыг байгууллага зохион байгуулдаг.

Дээрх улс орнууд удирдах албан тушаалтны хөгжлийг богино хугацааны эрсдлийн удирдлагаас урт хугацааны стратеги төлөвлөгөөнд чиглүүлж байна. Манлайллыг хөгжүүлэхэд ихээхэн цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө зарцуулдаг боловч улс төрийн нөлөөнөөс үүдэн төрийн байгууллагын дээд удирдлагууд богино хугацаанд ажилладаг учраас ихэвчлэн ойрын ирээдүйд чиглэсэн

ment and Information Systems, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 32

17 Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic "Ethical leadership", International journal of Management and Information Systems, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 33

үйл ажиллагаа явуулж байна. Нэгэнт улс төрийн томилгоотой удирдагчид байсаар байх учраас төрийн бодлогын залгамж халааг алдагдуулахгүй байх, манлайллыг хөгжүүлэх төлөвлөгөөг үргэлжлүүлэх тал дээр анхаарах шаардлагатай юм.

## 5.2 | Төрийн удирдах албан тушаалтны ёс зүй, нөлөөлөл

“Байгууллагын үнэт зүйлс, байгууллагын зорилго, зорилтуудад хүрэх, бусдыг дагуулах, нөлөөлөл үйл явцаас үзэхэд ёс зүй бол манлайллын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг” гэж Northouse дүгнэсэн байдаг. Манлайлал болон ёс зүйн тухай ойлголтууд салшгүй атал манлайлагч болон удирдагчийн ёс зүйн асуудлыг зөвхөн хууль, дүрмийн талаас бичих нь элбэг байдаг<sup>18</sup>. Манлайлагчид байгууллагын албан хаагчдын ёс зүйн үзэл баримтлалын чухал эх үүсвэр болохын зэрэгцээ байгууллагад ёс зүйг дэмжих үүрэг хариуцлагыг хүлээдэг<sup>19</sup>. Төрийн байгууллагын удирдлагын зан байдал байгууллага даяар тархаж, энэ нь байгууллагын уур амьсгал, магадгүй байгууллагын соёлыг бүрдүүлнэ. Иймээс ёс зүйтэй манлайлагч зөвхөн өөрөө ёс зүйтэй байгаад зогсохгүй, бусдыг ёс зүйтэй байхад уриалан дуудаж, үлгэр дуурайлал үзүүлэн дэмжих ёстой болно.

Ёс зүйтэй манлайлагч нар өөрсдийн үйлдэл, шийдвэрийн богино болон урт хугацааны үр дагавар, үр ашиг, сул талуудыг бодож, өөрийн үнэт зүйлс, зарчмаа дагадаг. Байгууллагын албан хаагчид манлайлагчийн үйлдлээс үнэт зүйлс, зарчмыг суралцдаг бөгөөд энэ нь байгууллагын соёл болон түгдэг. Манлайлагч үнэт зүйлс, зарчмаа үйлдэл болгон үлгэр дуурайлал үзүүлэх тусам, түүнд итгэл итгэл, хүндэтгэл нэмэгдэнэ. Хэрэв манлайлагч үнэт зүйлс, зарчмаа даган байгууллагын болон албан хаагчдын төлөө хувийн золиос гаргахад бэлэн байвал албан хаагчид мөн адил үйлдэл гаргахад бэлэн байдаг<sup>20</sup>. Сайн манлайлагч өөрийн үйлдлийг олон хүнд нөлөөлнө гэдгийг мэддэг тул хянамгай, няхуур байдаг. Хэрэв манлайлагч албан хаагчдын ёс зүйтэй зан байдалд нөлөөлөх хүсэлтэй бол ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоож,

18 Dean Geuras, Charles Garofalo “Practical ethics in public administration” 2011, page 260

19 Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic “Ethical leadership”, International journal of Management and Information Systems, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 31-39

20 Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic “Ethical leadership”, International journal of Management and Information Systems, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 33

тэдэнд мэдээлж, харилцаа тогтоож, бодит жишээгээр үлгэрлэн үзүүлэх нь үр дүнтэй. Энэ нь зөвхөн ёс зүйн кодыг батлах нь хангалттай биш гэсэн үг ба ёс зүйтэй байдлыг байгууллагын бүх үйл ажиллагаанд тогтмол дэмжих ёстой.

Төрийн байгууллагад ёс зүйтэй орчинг бүрдүүлэхэд манлайлал болон менежментийн хувьд дараахь үндсэн хандлагууд байдаг. Үүнд<sup>21</sup>:

1. Байгууллагын хүчтэй соёл;
2. Хүлээлт тодорхой байх, үр дүнтэй сургалт, хяналтын тогтолцоо;
3. Эерэг менежментийн үйл ажиллагаа;
4. Гомдол хүлээн авах суваг тодорхой, аливаа гомдол саналыг эерэгээр хүлээн авах;
5. Олон нийтийн оролцоог хангах.

Ёс зүйтэй манлайлагчид үнэнч шударга, итгэл даах, найдвартай, зоригтой, хүчтэй, ёс зүйтэй байдлыг үлгэрлэгч байх ерөнхий шинж чанаруудтай байдаг бөгөөд тэд энэхүү зан байдал, үйлдлээ ижил нөхцөл байдалд тогтвортой үзүүлэх шаардлагатай. Хэрэв манлайлагчид өөрийн зан үйлдлээ байнга сольж байвал дагагчид нь түүнийг тааварлашгүй, найдваргүй, итгэлгүй гэж үзэх магадлалтай. Түүнчлэн манлайлагчид ямар нэгэн үнэт зүйлийг сурталчлан дэмждэг атал өөрийн үйлдлээрээ тэрхүү үнэт зүйлсээ батлахгүй бол тухайн манлайлагчид дагагч итгэхээ больдог. Ёс зүйтэй болон ёс зүйгүй манлайлагчдын зарим зан чанаруудыг Хүснэгт 7-д нэгтгэн харуулав.

**Хүснэгт 7. Ёс зүйтэй болон ёс зүйгүй манлайлагчдын зарим зан чанарууд**

Ёс зүйтэй манлайлагч	Ёс зүйгүй манлайлагч
Даруухан	Өөрийгөө боддог, онгиороо, дээрэлхүү
Олны сайн сайхныг төлөө	Өөрийн ашиг сонирхлыг дээдэлдэг
Үнэнч, шулуун шударга	Хуурч мэхэлж, худлаа ярьдаг
Амлалтаа биелүүлдэг	Амлалт гэрээг зөрчдөг
Шударга байхын төлөө ажилладаг	Шударга бус харилцаа, зан үйлдэл
Хариуцлагаа хүлээдэг	Бусдыг буруутгадаг
Хүн болгоныг хүндэлдэг	Бусдыг үл хүндэлдэг
Бусдыг хөгжүүлж, зоригжуулдаг	Дагагчаа хөгжүүлдэггүй

21 James Svava "The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations" Jones and Bartlett Learning LLC, 2015, page 162

Бусдын төлөө ажилладаг	Тусламж, дэмжлэг үзүүлдэггүй
Зөв зүйлийн төлөө зогсох зоригтой	Ёс зүйгүй, шударга бус үйлдэлтэй нүүр тулах зориггүй

Эх сурвалж: Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic "Ethical leadership", *International journal of Management and Information Systems*, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 31-39

Бизнесийн байгууллагын залуу менежерүүдийн дунд явуулсан судалгааны үр дүнд тэд дараах шалтгаануудын улмаас байнга ёс зүйтэй байж чаддаггүй гэж хариулжээ. Үүнд<sup>22</sup>, байгууллагын удирдлагын зүгээс гүйцэтгэл хамгийн чухал, багийн тоглогч мөн үнэнч гэдгээ батлах, хуулийг битгий зөрч, ёс зүйтэй байдлыг хэтрүүлэх хэрэггүй гэсэн заавар тушаалыг өгдөг байна. Эдгээр шалтгаанууд байгууллагад ёс зүйтэй орчинг бүрдүүлэхэд хангалтгүй юм. Түүнчлэн залуу менежерүүдийн маш цөөн хувь нь ёс зүйтэй байдал тэдний ажлын амжилтад нөлөөлнө гэж үзжээ. Байгууллагын ажилтан, албан хаагчид ёс зүйгүй үйлдлийг мэдээлэх тал дээр байгууллагын удирдлага, хамтран ажиллагчдын зүгээс дарамт шахалт ихээр ирдгийн зэрэгцээ нэгэнт байгууллагын соёл болоод тогтсон хэвшмэл уур амьсгалыг эвдэхэд хэцүү байдаг байна. Хэдийгээр ёс зүйн дүрэм журам, хөтөлбөр байдаг боловч эдгээр нь үйлдэл болохгүй тунхаглалын шинжтэй оршсоор байх аюултай юм. M.C.Gentile ажилд ороод цөөн жил ажиллаж байгаа хүмүүсээс судалгаа авч, яагаад ёс зүйгүй байдалтай тулгараад дуугүй өнгөрдөг шалтгаануудыг дараахь 4 ангилалд хуваасан байна. Үүнд<sup>23</sup>:

1. "Байгууллагын хүн бүр хийдэг учир энэ бол хэвийн зүйл";
2. "Энэ жижиг асуудал шүү дээ" хэмээх хувь хүний өөрийгөө зөвтгөх шалтаг;
3. "Энэ миний асуудал бас үүрэг хариуцлага биш";
4. "Би байгууллагын удирдлага эсвэл хамтран ажиллагчдаа үнэнч баймаар байна". Учир нь тэдний ёс зүйгүй үйлдлийг мэдээлэх нь зөрчил үүсгэнэ.

Дээрх шалтгаануудаас дүгнэхэд ёс зүйн асуудлыг ил тод ярьж шүүмжлэх нь хүмүүст зөрчил үүсгэх айдсыг бий болгодог байна. Иймээс байгууллагын удирдлагын түвшинд ажиллаж буй манлайлагчдын хамгийн чухал үүргийн нэг бол байгууллагад ёс зүйгүй ил тод, ярьж шүүмжлэх нээлттэй, харилцааны орчинг бүрдүүлж, ёс зүйтэй үйлдлийг дэмжих явдал юм. Манлайлагчид энэхүү үүргээ байгууллагын бодлого, үйл явц мөн өөрийн үлгэр дуурайллаар

22 Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic "Ethical leadership", *International journal of Management and Information Systems*, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 34

23 Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic "Ethical leadership", *International journal of Management and Information Systems*, 4th quarter 2010, vol 14, Num 5, Page 34



хэрэгжүүлэх боломжтой. Хэрэв манлайлагчид өөрсдөө үлгэр жишээ үзүүлж, ажилтнуудаа нээлттэй ярьж шүүмжлэхийг нь дэмжиж, тэдний дуу хоолойг сонсоно, үнэлнэ гэдгээ харуулж чадвал ёс зүйн хороо, ёс зүйн хөтөлбөр, ёс зүйн код зэрэг арга хэрэгслүүд чухал дэмжлэг болох болно.

Түүнчлэн ёс зүйтэй манлайлагчид олны дэмжлэг авахгүй байсан ч хамаагүй зөв, ёс зүйтэй шийдвэр гаргахад анхаардаг бөгөөд дээд удирдлагадаа таалагдах, түүний шийдвэр бусдад таалагдах зэрэгт ач холбогдол бага өгдөг байна.

ЭЗХАХБ-ын дийлэнх гишүүн орнуудад ёс зүйн аливаа асуудлаар заавар зөвлөгөө өгөх үүргийг харьяалах дээд албан тушаалтан болон менежерүүдэд олгосон байдаг<sup>24</sup>.

Гэхдээ тэд энэхүү үүргийг ёс зүйн итгэмжлэгдсэн мэргэжилтэн (Голланд), үйлдвэрчний эвлэлийн төлөөлөгч (Дани), хуулийн болон хүний нөөцийн хэлтэс (Польш), төрийн албаны төв байгууллага, эсхүл ёс зүй хариуцсан комисс (Их Британи, Канад, Шинэ Зеланд) зэрэг байгууллага, хувь хүмүүстэй хамтран биелүүлдэг<sup>25</sup>. Харин зарим оронд удирдах албан тушаалтан болон менежерүүд ёс зүйн чиглэлээр зөвлөгөө, зааварчилгаа өгөх үүргийг хүлээдэггүй бөгөөд харин тусгай төв байгууллагууд (Ирланд, БНСУ, Франц), эсхүл тусгай мэргэжилтнүүд утсаар, цахим шуудангаар, биечлэн зөвлөгөө туслалцаа үзүүлдэг аж.

Харин Герман улсад удирдах болон ахлах тушаалын албан хаагчид өөрсдийн биеэр үлгэр дуурайлал үзүүлж, ёс зүйн асуудлаар нээлттэй ярилцах, хэлэлцэх боломжийг олгосон итгэлтэй, найдвартай орчинг бүрдүүлэх үүрэгтэй байдаг бол Польш Улсад 1997 оноос хойш төрийн үйлчилгээний нэгдсэн хэвлэлд ёс зүйн асуудлаар ярилцлага, тайлбар, өгүүлэл тогтмол нийтлэгдэж байна<sup>26</sup>.

Хүчтэй захиргааны хуулийн уламжлалтай орнуудад төрийн албан хаагчид өөрсдийн албан үүргийнхээ хүрээнд гаргасан шийдвэр, үйлдлийнхээ хуулийн дагуу эсэхэд бүрэн хариуцлага хүлээдэг. Тэдний шийдвэр, үйлдлийг дээд удирдлага нь хүлээн зөвшөөрсөн байсан ч албан хаагч өөрийн үйлдэлдээ бүрэн хариуцлага хүлээдэг тогтолцоотой. Улс төрийн болон төрийн албаны өндөр албан тушаалтнууд авлигыг бууруулах, ёс зүйн хэм хэмжээг сахихад манлайлан оролцох ёстой. Жишээ нь: төрийн албаны авлига, ёс зүйгүй

24 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 47

25 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 47-48

26 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 48

байдал олон нийтийн дунд шуугиан үүсгэхэд, холбогдох байгууллагын удирдлагууд энэ чиглэлээр ямар арга хэмжээ авч байгаа талаар олон нийтэд мэдээлж, хууль бус, ёс зүйгүй байдлыг хүлээн зөвшөөрөхгүй гэдгийг ил тод харуулснаар иргэдийн төрд итгэх итгэлийг алдахаас сэргийлж болно. Байгууллагад ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоож, байнга дэмжиж, хянаж, хэрэгжүүлж байх хэрэгтэй бөгөөд ёс зүй нь төрийн албан хаагчийн мэргэжлийн онцлогийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болохыг сануулж байх нь үр дүнтэй.

# ЗУРГААДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН САЙН ТУРШЛАГА, БОЛОМЖУУД

## 6.1 | Монгол Улсын төрийн албаны ёс зүйн түүхэн уламжлал

Бидний өвөг дээдэс ёс суртахууныг сургаал, үлгэр, домог, аман зохиол, ардын зан үйл, цээрлэл, бэлэгдлээр дамжуулан өвлүүлсээр ирсэн билээ. Ёс суртахууны тухай ойлголт Монголчуудын оюун санаанд бодитой оршин, түүнийг амьдралаараа баяжуулан хөгжүүлж, дагаж мөрдсөөр өнөөдрийн түвшинд хүрснийг Монгол ёс зүйн сэтгэлгээний үүсэл хөгжил, өвөрмөц онцлогийн талаар судалдаг эрдэмтэн, судлаач нар нотлон харуулсаар байна. Монголчуудын ёс зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн түүхэн уламжлалыг эрдэмтэн Д.Дашжамц “Монголын философийн түүх” бүтээлд<sup>1</sup> дараахь үечлэлээр судалсан байна.

- Эртний өвөг дээдсийн үеэс овог, аймаг, төр улс үүсэх үеийн буюу XIII зуун хүртэл үеийн ёс зүйд ёс суртахууны харилцаа, төр улс үүсэх ёс суртахууны урьтач нөхцөл зэрэг асуудлыг авч үзсэн байна.
- Монголын эзэнт гүрний үе буюу XIII-XIV зууны дараахь зохиол бүтээл, аман зохиолуудаас Монгол ёс зүйн үзэл санаа, ёс суртахууны зарчим, хэм хэмжээ ямар түвшинд байсныг мэдэж болно. Үүнд:

<sup>1</sup> Монголын философийн түүхэн тойм, Улаанбаатар хот, 1999-2002 /4 дэвтэр/

- Монголын нууц товчоо
  - Оюунтүлхүүр нэрт шастир
  - Чингисийн есөн өрлөгтэй өнчин хүүгийн цэцэлсэн шастир
  - Чингисийн билиг сургаал
  - Субашид
3. XV-XVI зууны дараахь бүтээлүүдэд тэр үеийн ёс зүйн хэм хэмжээг тусгасан байна. Үүнд:
- Убаши хунтайжийн тууж
  - Хув Нагваралын тууж
4. XVII-XVIII зуунаас зан суртахууны асуудлыг улам бүр нарийвчлан үзэж түүний хууль, зарчим, үнэт чанарыг тусгайлан тодорхойлж томъёолж сургаал, гарын авлага маягтай бүтээл олны хүртээл болгох нь түгээмэл байсан. Үүнд:
- Урадын мэргэн гэгээний сургаал
  - Нэгэн үсгийн эрдэм
  - Эртний улсын шүлэг сургаал
  - Тоть шувууны сургаал
  - Авах гээхийн дөрвөн мөрт
  - Олон зүйлийн сургаал, шүлэг, домог ба ерөөл зэргийн дэвтэр

Эндээс үзэхэд Монголын ёс зүйн сэтгээний түүхийн үндсэн эх сурвалж болох бөө мөргөлийн яруу найраг, шүлэг, ардын аман зохиол, Монголын нууц товчоо, Оюунтүлхүүр нэрт шастир, шашны уран зохиол зэрэг зохиол бүтээлд төрийг засан тохинуулах, хүмүүсийн болон нийгмийн харилцааны ёс зүй, соёлын үлэмж санаа үзэл баримтлалууд шингэсэн байна. Монголчуудын олон зууны турш баримтлан дагаж ирсэн цээрлэх ёс нь нийгэм, хүний амьдралын олон талыг хамарсан Монгол хүний сэтгэл, хүн чанар, ахуй амьдралын өвөрмөц онцлог, ёс суртахууны хэм хэмжээ, зарчмыг тусгасан байдаг. Тухайлбал: хүүхдийн хүмүүжилтэй холбогдсон цээрлэх ёс, хүмүүсийн харилцаанд холбогдолтой цээрлэх ёсонд уурлах уцаарлахыг цээрлэж, уужуу тайвныг сургадаг, хувиа хичээхийг цээрлэн тусархаг нөхөрсөгийг сургана, атаа жөтөөг цээрлэн ариун бодь сэтгэлийг сургадаг уламжлалтай<sup>2</sup>.

Монголын ёс зүйн түүхэнд сургаалийн шүлэг чухал байр суурийг эзэлнэ. Сургаалийн шүлэгт “хүн залуу насанд эрдэм номд шамдах, ахас ихсийг

2 И.Цоодол. Монгол ардын уламжлалт ёс зан үйлийн дээж, Улаанбаатар хот, 1991 он. 60-р тал

хүндлэх, аригч гамч, ажилч хичээнгүй, шулуун шударга, даруу төлөв, хянуур нямбай байхыг сургасан байдаг. Бөөгийн шашны ёс заншил XIX зууны төгсгөл орчмоос эх тавьсан нийгмийн сайн сайхан эерэг талыг гэрэл гэж цагаан, эсрэг талыг сүүдэр гэж хар өнгөөр төлөөлүүлэн илэрхийлж байсан. Иймд шүтээнээс хамааран цагаан зүгийн бөө, хар зүгийн бөө гэж ялгадаг. Хар зүгийн бөө нь ёс зүйн зоригт, баатарлаг, хатуужилт чанга хэм хэмжээ, ёсыг эрхэмлэхийг уриалсан онгод дуудлагатай байсан бол цагаан зүгийн бөө нь энэрэнгүй, нигүүлсэхүй буянт ёсыг дэлгэрүүлдэг. Цагаан зүгийн бөөгийн ёсонд энгийн ард архидан согтуурах, ёс бус араншин гаргах, завхайрах, садарлах зан суртахууны муу чанарыг цээрлэдэг байна<sup>3</sup>.

Монголчууд өөрсдийгөө шударга ард түмэн гэдэг, бодит байдлаараа ч ийм байсаар ирсэн нь ёс зүйг тэргүүлэх байранд ямагт тавьж, түүний чухал зарчмуудыг нь мөрдөж ирсэнтэй холбоотой бөгөөд төр, улс, түүний зүтгэлтнийг энэ байдлаар үлгэртэй байхыг шаарддаг, тэд ч шударга зарчмыг баримтлан ажиллаж удирдлагын нэр хүндээ өргөдөг байсан. Монголчуудын нэгдсэн тулгар төрийн явц, дараа нь эзэнт гүрнийг тогтоож барихад нүүдэлчид дэлхий нийтийн ёс зүй олон сайн үлгэр дууриалал үзүүлж, шинэ маягийн зарчим тогтоосон байна.

Чингис хаан Монголын нүүдэлч аймгуудыг нэгтгэхэд зэвсэгт тулааны аргыг голлосон хэдий ч түүний ёс суртахууны зөв баримтлал зэвсгээс дутахгүй үүрэг гүйцэтгэсэн гэх үндэстэй. Түүнд дайснууд дагаар орсон тохиолдол бүрийн цаана ёс зүй, ёс суртахууны болон шударга ёсны үнэлэмж байсан бөгөөд энэ нь тухайн үедээ түүнийг эсэргүүцэн тэмцэгчдэд дагах болсноо тайлах боломж, шалтаг олгосон хэрэг. Шударга ёсыг ямар ч иргэд хүлээн зөвшөөрч дагадаг. Хэрэйдийн Ван хааны итгэл алдсан үйлдэл, тухайлбал, хүү Сэнгүмийн охин дүүг Чингисийн урагт санал болгохоор /Зүчид өгөхөөр/ “багалзуур ид”<sup>4</sup> хэмээн Чингисийг ирүүлж барих, гэнэт довтлон хөнөөх оролдлого, Хамаг Монголын Амбагай хаан охиноо хадамд өгөхөөр явах замд нь татарууд барьж Алтан улсад аваачин цаазлуулсан төрийн ёс суртахуунгүй, шударга бус үйлдлүүд нь эдгээр улс аймгийг мөхөлд хүргэх шалтаг болсон байна. Үүний хамт урьдын эрх баригчдын дээрх буруу үйлдэл, ёс бус авирлалыг Чингис хаан хожмоо Татар, Хэрэйд, Гурван мэргид, Найманыг мөхөөсөн байлдаан, бүхэл бүтэн овог аймгийг устгасан “алаан хядаан”-ыг зөвтгөх шалтаг үндэс болгон ашиглажээ.

3 О.Пүрэв.Монгол бөөгийн шашин, Улаанбаатар хот, 1999 он.

4 Монголын нууц товчоо. “УХГ”, Улаанбаатар хот, 1976 он.113 дах тал.

Ёс зүйтэй сайн үйлс амжилтад урагш хөтөлдөг. Харин ёс зүйгүй үйлдлийн хариу төлөөс муу үйлийг үйлддэг. Үүнийг түрэмгий үйлээ зөвтгөх үндэс болгон ашигладаг байна. Өөрөөр хэлбэл, төрд ёс зүйгүй авирласных нь төлөөсийг тэднээс авлаа гэсэн ойлголт үлдээснийг “Монголын нууц товчоо” болон түүхэн сурвалжаас харж болно<sup>5</sup>. Ёс зүйн гаж үйлдэл эргэх холбоондоо зохих төлөөстэй, тэр нь анхны муу үйлдлээс ч хатуу тусах талтай гэдгийг үйлдлээрээ ойлгуулж байжээ. Чингисийн төрт улсыг байгуулах тэмцэл болон төр барих үзэл баримтлал нь дайсагнагч этгээдүүдээс нь илүү дэвшилттэй байсан байна. Ийм болохоор ялж, ялалтаа баталгаажуулж, улс орнуудыг дагуулан авч удирдан, захирах эрхээ хэрэгжүүлэх чадамж, боломжтой байв. Чингис хааны баримталсан ёс суртахууны зарчим нь:

- Шударга байдлыг ямагт дээдлэх;
- Төр, улсын төлөө зүтгэгчдийг өндөрт үнэлэн албан тушаал олгох;
- Эр зориг гаргагсдыг өөрийн нь эсрэг байлаа ч шударга үнэнээр үнэлэн дэмжих;
- Эрдэмтэн мэргэдийг сонгожтөрд ажиллуулахыг эрхэмлэх;
- Хүн ардыг амар түвшин байлгахаар төр, улсын ажлыг явуулах;
- Хаан ширээ залгамжлагчдыг хуралдайгаар сонгох;
- Хулгай, дээрэм, ов мэх, архи, согтуурлыг үл тэвчих;
- Иргэдийг шашин шүтлэгээр ялгаварладаггүй байдал зэрэг ёс зүйн олон зөв хандлагын эхлэл тавигдсан байна.

Өгөдэй хааны хэлсэн “Чингис хаан эцгийн зовж байгуулсан улсыг бүү зовооё”, “Хаан эцгийн бэлэн суурийг эзлээд иргэдийг үл зовоохыг эрхэм болгоно”<sup>6</sup> гэсэн нь төр ард түмэнд үйлчлэх, зөвхөн түүний тусын тулд байх учиртайг өнөө цагийн хүмүүсээс аль эрт төрийн баримтлах ёс зүй болгон Монгол төрд нэвтрүүлсэн байжээ. Түүнчлэн Хубилай хаан энэрэнгүй ёс, хүнлэг чанар, улс төрийн шийдвэрийнхээ төлөө хүлээх өндөр хариуцлага, шударга зан, хүмүүст анхаарал халамжтай байх зэрэг ёс суртахууны шилдэг чанарыг эрхэмлэн хаан хүний үйл ажиллагаа, сахилга бат, ёслол журам зэргийг тогтоож, тэр нь хаан хүний гурван их үйл, дөрвөн их төр, зургаан их үлгэр, долоон их бин, есөн их бэлгээс бүрдэж байжээ<sup>7</sup>.

Нүүдэлчдийн шударга ёсны үнэ цэнэ үнэлэмж өндөр юм. XIII зуунд Монголчууд төрийн ёс зүйн нэлээд зүгширсэн үзэл баримтлалтай байсан

5 Д.Дэмбэрэл. Ёс зүйт төр, Улаанбаатар хот, 2014 он. 26 дахь тал.

6 Монголын нууц товчоо. “УХГ”, Улаанбаатар хот, 1976 он, 236 дахь тал

7 Бямбажав Г. Монголын уламжлалт менежмент, Улаанбаатар хот, 2004 он, 150 дахь тал

төдийгүй холбогдох цөөнгүй зохицуулалтыг хуульчлан гаргасан нь Чингис хааны “Их засаг” хуульд тодорхой тусгажээ. Энэ хууль хожмоо империйн болон Монгол төрийн доройтлын үед гэгдэх болсон ч дараа дараагийн төр, иргэдийн хувьд ёс зүйн агуулгаар уламжлан мөрдөгдсөөр өдий хүрсэн гэж үзэх үндэстэй. Гэхдээ цэвэр ёс зүй, цэвэр шударга ёсны тухайд XIII зуунд ч, өнөө ч бүрэн тогтож чадаагүй, ойлголт, үзэл баримтлалын хувьд эргэлзээ, ээдрээтэй зүйл олон байгааг зориуд тэмдэглүүштэй. “Монголын нууц товчоо”-нд:

Алд бие амсхийвээс Аху төр минь алдаруузай.

Бүтэн бие амсхийвээс Бүрэн улс минь самартуузай хэмээн амсхийх хооронд төрийг цалгардах вий гэж амь биеэсээ ч илүүд үзэж төрийн хэргийн төлөө сэтгэл зовнисон нь сайн сайхан байдал, шударга ёсыг тогтоох ёс суртахууны дээд хэлбэр бол төр мөн гэсэн санаа агуулж байна. Чингисийн төрд үнэнч, шударга байхыг ямагт сануулдаг нь төрийн ёс зүйг харуулж байна. Ёс зүй өөрийн шударга чанарыг ямагт үгүйлж байдаг онцлогтой.

Ёс зүйн “үнэнч” гэдэг ухагдахуун хүмүүсийн зэрэг дэвээс шалтгаалж хоёр янзын шалгууртай байжээ. Энгийн иргэд үнэнчээр явбал үхэр тэргээр туулай гүйцнэ гэж үнэн цагааныг эрхэмлэх ёс суртахууны эрхэм дээд хүслэн болгож байхад, хаан язгууртанд бол эзэн ноёндоо үнэнч шударга байх эсэхээр шалгах баримжаа болгодог байна. Боол нь эзэндээ, сайд нь хаандаа үнэнч байхыг чухалчилдаг байсан нь язгууртны байр суурийг бэхжүүлэх, хааны эрхийг бататгах, төрт ёсыг дээдлэхийн төлөө үзэл юм. Жишээ нь Монголын Нууц Товчооны 200-р зүйлд “хэн эзэндээ халдсан үнэнч биш, харц ардыг ураг төрлийг нь хүртэл устга” хэмээн Чингис хаан Жамухад айлдсан тухай өгүүлжээ. Төрийн хаан түшмэд итгэлтэй үнэнч ардыг “Далд оровч ил мэт санаж, Хол очивч ойр мэт бодож” явдаг гэж үнэлэн нөхөрлөдөг байсан байна.

Ёс суртахууны харилцаанд андгай, тангараг өргөх нь үнэнч шударга, хэлсэндээ хүрэхийн гол шалгуур болж байдаг. Орчин үед ч энэ ёс ялангуяа мэргэжлийн ёс зүйн үүрэг, хариуцлагын зарчимд өргөн хэрэглэгддэг. Мөн XIII-XIV зууны үед хишигтэн, буурч, газарч, тэрэгч, багш, шүүхч/заргач/, модоч, дархач, элч, төрийн сайд зэрэг ажил мэргэжлийн нэр төрөл бий болохын зэрэгцээ ажил үүрэгтээ баримтлах ёс зүйн хэм хэмжээ бүрэлдэн тогтсон гэж болохоор байна. Тухайлбал, Монголын Нууц Товчооны 196-р

зүйлд “багш хүн бичиг номд мэргэн, хууль, цэргийн дүрэм, олон зүйлийн утгыг эндүүрэлгүй танигч нэр хүндтэй алба” гэдгийг тусгасан. Мөн 203-р зүйлд “Шихихутагийг бүх улсын хулгайг цээрлүүлж, худлыг мохоож, үхүүлэх ёстойг үхүүлж, яллах ёстойг яллаж бай гэж улсын дээд шүүхч болгосон. Төрийн хүний шударга, тал тохойд автагдахгүй, үнэнч, хоёргүй сэтгэлтэй ёс суртахууны чанарыг “Үзэх нүд, сонсох чих” лугаар зүйрлэн эрхэмлэдэг байжээ.

Гэвч төр улсын албаны ёс зүйн үзэл баримтлал алдагдах, хаад ноёдын албан тушаалын өөрөөр хэлбэл, хаан суудал авах, хэргэм зэрэг ахих санаархал, хахууль авлигад автсан ёс суртахуунгүй үйлдлийн давалгаа Их Монгол улсын болон Монголын төрийн аль ч үед тодорхой хэлбэрээр үелээж иржээ. Хааны ор залгамжлах эрх мэдэл булаацалдсан тэмцэл төрийн ёс зүйг алдагдуулдаг гол шалтгаан болдог байсан байна. Төрийн нэгдсэн Их хуралдайгаар хааныг орыг сонгодог тогтсон ёс алдагдаж аргатай, хүчтэй нь ёс зүйгээс дээгүүр авирлах явдал жирийн үзэгдэл болж хувирсан нь хожмоо эзэнт гүрний ирээдүйн задрал, мөхлийн үүдийг нээсэн хэрэг болов. Монголын түүхийн энэ сургамж ёс зүйн талаасаа хоёр зүйлийг тодорхой харуулсны нэг дэх нь өндөр албан тушаал, эрх мэдлийн утга учиргүй хөөцөлдөөн, хоёр дахь нь нэгэнт тогтсон эрх барих албан тушаалын сонголтын зарчмыг ёс бусаар алдагдуулах явдал төрд хортой, нэн хохирол авчирдаг болохыг харуулж байна<sup>8</sup>.

Эрх мэдэл аюултай боловч “эрх мэдлийн шуналтан” түүнээс ч хор аюултай гэдэг. Ийм учраас эрх мэдлийн сонголтыг эрх зүйн талаас нь нарийн хуульчлан тогтоож, ёс зүйн зарчмаар чанд хязгаарласан байх шаардлагатай байдаг байна. Учир нь ёс жудаггүй зарчим дээр үндэслэгдсэн улс тогтворгүй, улмаар мөхөх буюу сэргэх нөхцөлгүй доройтолд ордог. Манжийн дарлалын үед харь гүрний доромжлол, дээрэнгүй байдал Монголд ноёрхон, эзэнт гүрэн эзлэгдсэн хэсэгтэйгээ, бусдын зараал, хараа хяналтад орсон ёс төдий засаг захиргаа ядарсан иргэнтэйгээ, хүн хүнтэйгээ бурангуй харилцаанд оршин байв. Өөрөөр хэлбэл, хүчтэй нь доройг, өмчтэй, эрх мэдэлтэй нь ядуу зүүдүүг дарангуйлах хамгийн шударга бус байдал ноёрхсон ёс зүйн доройтлын үе гэж тухайн нөхцлийг тодорхойлж байв<sup>9</sup>.

8 Д.Дэмбэрэл. Ёс зүйт төр, Улаанбаатар хот, 2014.32 дахь тал.

9 Д.Дэмбэрэл. Ёс зүйт төр, Улаанбаатар хот, 2014.33 дахь тал.



Хоёр зууны турш манж, монгол түшмэдийн ёс зүйгүй үйлдлийг монголчууд тэвчиж, ядуу зүдүүгийн туйлд хүрсэн ч монгол хүний сэтгэл зүйн хатан тэвчээр цаг хугацаагаар шалгарч монгол хүн шударга, цагаан сэтгэлтэй, ёс жудагтай үлдсэн байна. Эндээс л ёс зүйгүй үйлдлээс ёс жаягтайг нь ард түмэн илүүд үзэж, үүнийгээ сонгож уламжлан хадгалдаг бөгөөд ингэснээрээ ч ёс зүйтэй төр байгуулах тэмцлийн чадварыг олсон байна. Шударга ёсны ойлголтын тухайд үргэлж маргаан дэгдээж, өөрсдийн үйлсийг шударга хэмээн ард олон эрх барих хэсгийнхэнд ойлгуулахыг ямагт оролдож ирсэн байна. Тухайлбал, Манжийг эсэргүүцсэн Амарсанаа, Чингүнжав, Сэвдэнбалжирын тэмцлийг Манжийн хаад ноёд “урвасан хулгайч нар” хэмээн нэрлэж байхад ард түмэн тэднийг үндэсний баатар гэж өргөмжилж байв.

Тусгаар Монгол улсыг байгуулснаа дэлхийд зарлан тунхагласан 1911 оны үндэсний эрх чөлөөнийхөө төлөө хийсэн тэмцлийг бид үнэмлэхүй шударгад тооцдог билээ. Гэтэл Манж, Хятадын эзлэн түрэмгийлэгчдийн зүгээс үүнийг Богд тэргүүтэй цөөн феодалуудын “хуйвалдаан” буюу ёс бус үйлдэл мэтээр үзэж байжээ. Богд хаант Монгол улсын төрийн ёс зүй нь феодалын төрийн харилцааны дутагдал, гажуудлыг шууд өвлөн авч үргэлжлүүлсэн байна. Ийм нөхцөлд тусгаар тогтнолоо сэргээсэн боловч шударга төр улс байгуулах гэсэн ард түмний хүсэл тэмүүлэл “царцаж” тэрхүү хаант төрийг хамгаалах олон түмний сэтгэлгээний хүчийг сулруулсан байна.

1921 онд ардын хувьсгалыг бас л ёс жудаггүй Бодоо, Данзан, Сүхбаатар, Чойбалсан нарын “урвагч”, салан тусгаарлагчдын үйлдэл хэмээн зарлаж байжээ. Гэтэл хэрэг дээрээ тэд аливаа дарлал, мөлжлөгийн эсрэг шударга ёсыг тогтоох, төр улсаа байгуулах явдал ард түмний хувьд ёс зүйн дээд ялалт, тэдний хүсэл зоригийн илэрхийлэл болдог. 1921 оны Монголд тогтсон төр-ардын засгийн ёс суртахууны хандлага нь 1911 оноос эрс өөр юм. Төрийн хэрэгт ард нийтийг оролцуулан, язгууртан, эрхтэн дархтны дарангуйллыг ард нийтийн оролцоотойгоор халсан түүхэн ач холбогдолтой болсон юм. Богд хаант монголын төр хэдийгээр улс үндэстний тусгаар тогтнолыг хангахын төлөө тэмцэж байсан ч дотоодын феодалын дарлал, мөлжлөг хэвээр үргэлжлэн шударга, ард түмний төлөө төр мөн эсэхэд итгэх итгэл алдарсан, дотооддоо ёс зүйгүй, шударга бус үйлдлийг таслан зогсоох чадваргүй, улмаас бүх нийтийн нэгдэл, дэмжлэгийг хүлээн авч чадаагүй байна.

Эрт дээр үеэс л хаад, ноёд, түшмэдийн ёс зүйг байнга анхаарч идэвхжүүлэхгүй бол төрийн алба ёс бус гажуудалд орж, цаанадаж хоорондоо тэмцэлдэх,

төр улсыг доройтуулан мөхүүлэх аюултай байна. Дарангуйлагчид ёс зүйг уландаа гишгэдэг болохоор унах, “зайлах” нь цаг хугацааны асуудал бөгөөд шударга ёсны зарчмууд дахин сэргэж үйлчлэх бүрэн боломжтойг монголчууд бидний өнгөрүүлсэн түүх нотлон харуулна.

Үндсэн хуулиар төрийг баталгаажуулан тунхаглахдаа иргэний эрх, эрх чөлөөг хамтад нь баталгаажуулдаг ёсон бий. Үүнээс үзэхэд хүн хүнээ адил тэгш үзэх ёс суртахууны зарчмууд аливаа төрийг хамгаалахад тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг. Төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед хүн бүрийг тэгш амьдралтай, ядуу зүдүүгийн гачаалгүй байлгахын төлөөнөө өмчийн ялгавар гаргахгүй байх зарчмыг баримталж байсан ч төрийн болон аж ахуйг хянах хариуцлагын тогтолцоо хатуу чанга байсан. Гэвч хүмүүсийн сэтгэлд илүү шударга, ёс зүйтэй нийгмийн тухай төсөөлөл оршин байдаг. Тухайлбал, өмчийн олон хэлбэр ноёхсон эдийн засаг, чөлөөт өрсөлдөөнөөр илүү их хөгжил дэвшилд хүрэх гэсэн төсөөлөл, олон ургальч үзэл баримтлал гэх зэрэг хөгжлийн өөр замыг сонгож, энэхүү сонголтоо иргэд төрийн удирдлагын зөв тогтолцоо хэмээн хамгаалдаг байна.

1917 онд “капитализмаас социализм руу”, 1990 оноос “социализмаас капитализм руу” гэсэн урсгал явагдсан<sup>10</sup>. Тогтолцооны шилжилт тодорхой зааг үетэй байх бөгөөд тэр нь нийгэмд хүнд нөхцөл хямралт байдлыг үүсгэх нь цөөнгүй. Нийгмийн хөгжил ямагт урагшаа дэвшиж буй хэдий ч дээрхи нийгмийн байгууллагын алинд ч алдаа эндэгдэл гарч, ялангуяа сүүлчийн шилжилтийн явцад буурай хөгжилтэй орнууд төвөгтэй байдалд орох болжээ. Ээдрээ бэрхшээлээс төрийн хяналт тохируулгыг шаардах, төлөвлөгөөт бус байдал нь эдийн засаг, санхүүгийн хямралд үе үе унагаж, тогтолцооны зөв эсэхэд эргэлзэх, улмаар захиргаадалт, бүр ганцаарчилсан дарангуйлагч дэглэмийг мөрөөдөх хүртэл янз бүрийн санаа бодлыг нийгэмд төрүүлэх болжээ.

Чамгүй хугацаанд үргэлжилсэн шилжилтийн үйл явцад ядуурал, гуйланчлал, ажилгүйдэл, өмчийн ялгаа ихэссэнээр нийгмийг зан суртахууны доройтолд автуулж байна. Сүүлийн 20 жилд монголчуудын амьдрал ийм байдалтай явж ирлээ. Гэсэн хэдий ч монгол хүний аливаад цэгц шударга, хүнлэг цагаан сэтгэлтэй, ёс жудаг, ноён нуруутай хандахыг эрхэмлэн дээдэлдэг зан суртахууны сонгомол чанар ёс зүйт төр улсаа хөгжүүлэхэд эерэг таатай хүчин зүйл болсоор ирсэн байна. Шударга ёсонд суурилсан ёс зүйн зарчим

<sup>10</sup> Д.Дэмбэрэл. Ёс зүйт төр, Улаанбаатар хот, 2014 он, 36 дахь тал.

үйлчилдэггүй төр удаан оршин тогтнох боломжгүй юм. Одоогийн байдлаар дарангуйлан захирахаас эрх зүйт ардчилалд, энэ ардчилсан ёсноос ёс зүйт ардчилсан төр рүү шилжих шилжилт явагдаж байна. Төрийн илүү боловсронгуй хэлбэрт хүргэх гэсэн ард түмний эрмэлзэл чамгүй хугацаа зарцуулах хэрэгтэй бөгөөд санаан зоргоор хангагдах зорилт биш юм.

Монгол болон Азийн олон улс орны ард түмэн уламжлалт ёс зүйгээ дээдлэн хүндэтгэдэг нь төрийн хэргийг хөтлөн явуулахад ихээхэн нөлөөлдөг. Энэ мэт ёс зүйн түүхэн уламжлалтай улс үндэстнүүдийн зэрэгцээ нэлээн орны хувьд “хууль дээдлэх” зарчмыг илүүтэй чухалчлах ёсон бий. Энэ хоёр хандлагын аль алиных нь сул талыг харилцан нөхөж, тэнцвэртэй байлгах өөрөөр хэлбэл ёс зүйтэй эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэх нь өнөө цагт чухал юм. Бодит ёс суртахууныг хэвшүүлсэн эрх зүйт төрийг ард түмэн хүлээж байна. Тиймээс иргэний нийгмийн оролцоог өргөтгөх замаар төрийн тогтолцоог бэхжүүлж, түүний албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг аль болох өндөржүүлэхийг гол зорилго болгож байна. Төрийн мэргэшсэн удирдлага, албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага үйлчлэхийг нийгэм өөрөө захиалан, төлөвшүүлэх шаардлагатай болохыг онцолж байна.

## 6.2 | Төрийн албаны ёс зүйг дээшлүүлэх зарим арга замууд

**1. Хууль эрх зүйн орчинг сайжруулах:** Төрийн албаны ёс зүйг дээшлүүлэхэд хууль эрх зүйн орчин хамгийн чухал нөлөөтэй. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг хуулиар болон дүрэм журмаар нарийвчлан тодорхойлох, хариуцлага, хяналтын тогтолцоог бий болгох, хуулиудын уялдаа холбоо болон хуулийн хэрэгжилтийг хангах шаардлагатай. Түүнчлэн Монгол Улсад төрийн албанд ёс зүйн зөрчлийг мэдээлэх, урьдчилан сэргийлэх, хариуцлага тооцох, мэдээлэгчийг хамаалах хууль эрх зүйн боломжийг олгодог “шүгэл үлээгчид”-ийг хамгаалах хууль нэн шаардлагатай. Гэвч улс орнуудын хэмжээнд хууль тогтоох өөр өөр хандлага байгаа бөгөөд бие даасан хууль, эсхүл авлигатай холбоотой хуулийн нэг хэсэг байдлаар боловсруулах, эсхүл хөдөлмөрийн хууль, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэхтэй холбоотой хууль тогтоомж зэрэг бусад хууль тогтоомжид шингээн тусгаж байна<sup>11</sup>.

11 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 146

Шүгэл үлээгчдийг хамгаалах нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах болон хариуцлага, ёс зүйг дээшлүүлэх чухал арга хэрэгсэл болдог. Олон улсын судалгаанаас үзэхэд хувийн хэвшлийн салбарт үйлдэгдсэн луйврын хэргийн 45 орчим хувийг салбар дотроос мэдээлсэн мэдээлэлд тулгуурлан илрүүлсэн байдаг<sup>12</sup>. Шүгэл үлээхийг төрийн болон хувийн хэвшил дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх чухал бүрэлдэхүүн болохыг дэлхий даяар хүлээн зөвшөөрөх хандлага улам бүр нэмэгдэж байна<sup>13</sup>. Шүгэл үлээгчдийг хамгаалах арга хэлбэр нь олон оронд хууль эрх зүйн хүрээнд зохицуулагдсан байдаг ба нэрийг нууцлах, ажлаас халагдах болон бусад шийтгэл хүртэхээс хамгаалах агуулга зонхилдог. Германд төрийн албыг насаараа хаших боломжийг олгодог учир аливаа ёс зүйгүй, буруу үйлдлийг илчилсэн төрийн албан хаагчдад ажлын байрны баталгаа хангалттай байдаг<sup>14</sup>. Шүгэл үлээгчдийг хамгаалах анхны хууль АНУ-д 1989 онд батлагдаж байсан бол олон улсын стандарт болсон дараахь хууль, эрх зүйн бичиг баримтууд байдаг. Үүнд:

- НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн 33 дугаар зүйл
- 1998, 2003 оны ЭЗХАХБ-ын нийтийн/төрийн үйлчилгээнд өгөх зөвлөмжүүд,
- 2009 оны ЭЗХАХБ-ын Авлигын эсрэг зөвлөмж
- 2011 оны ЭЗХАХБ-ын Үндэстэн дамнасан корпорацид өгөх зөвлөмж
- 2014 оны Европын Холбооны зөвлөлийн шүгэл үлээгчдийг хамгаалах зөвлөмж
- 2015 оны Жи-20/ЭЗХАХБ-ын хамтарсан корпораци засаглалын зарчмууд гэх мэт.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын гуравны хоёр нь төрийн албан хаагчдыг аливаа ёс зүйгүй, хууль зөрчсөн үйлдлийг мэдээлэх үүрэг ногдуулж, мэдээлэх үйл явцыг тодорхой, хялбар байхаар зохицуулсан. Шүгэл үлээх үйл ажиллагааг дэмжихийн хувьд, гуравны хоёр нь эрх зүйн зохицуулалтаар дүрэм журам, үйл явцыг тодорхойлсон бол үлдсэн орнууд нь байгууллагын дотоод дүрэм журмаар зохицуулж байна. Тухайн байгууллагын менежерүүд, удирдлагууд болон тодорхой эрхтэй байгууллагууд зөрчил тус бүрийг шалгах, шүгэл үлээгчдэд тусламж дэмжлэг, хамгаалалт үзүүлэх ёстой. Сүүлийн үед цахим мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан зөрчлийг мэдээлэх боломжийг олгох болсон.

12 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 146

13 Мөн тэнд, хуу 146

14 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 54

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын дийлэнх хэсэг нь нийтийн албанд шүгэл үлээгчдийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг ерөнхий хууль болон дотоод дүрэм журамдаа оруулсан байна. Хууль эрх зүйн зохицуулалтаас гадна байгууллагын удирдах ажилтнууд болон тусгай байгууллагууд шүгэл үлээх явцыг хялбаршуулах, тэднийг хамгаалах үйл ажиллагааг явуулж байна. Жишээлбэл, Франц улс Авлигаас урьдчилан сэргийлэх төв байгууллагатай. Түүнчлэн ЭЗХАХБ-ын ихэнх гишүүн орнууд төрийн албан хаагчдад аливаа ёс зүйгүй болон гэмт хэргийн шинж чанартай үйлдлийг мэдээлэх үүргийг хуулиар ногдуулсан байдаг. Энэхүү үүргийг төрийн албаны хууль (Австрали, Герман, Итали), гүйцэтгэх засаглалын буюу засгийн газраас баталсан хууль журам (АНУ), гэмт хэргийн хууль (Люксембург, Франц, Нидерланд)-д тусгасан байдаг.

**2. Хариуцлага, хяналтын тогтолцоог сайжруулах:** Зарим улс оронд ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг хянах чиг үүргийг яамны (төрийн захиргааны яам) харьяа байгууллага, эсхүл засгийн газрын харьяа хараат бус байгууллага гүйцэтгэдэг<sup>15</sup>. Иргэний эрх зүйт ихэнх улсын хувьд зан суртахууны дүрмийн хэрэгжилтийг сахилга бат хариуцсан дотоод бүтцээрээ дамжуулан (шийтгэл ногдуулах нөхцөл байдал үүсээгүй бол) төрийн эрх бүхий байгууллага бүрт хангуулдаг. Хяналтыг сайжруулах нь амжилтын мөн нэг эх үүсвэр бөгөөд энэ нь хууль, тогтоомж, дүрэм журмыг шинэчлэх (Канад), дотоод хяналтыг сайжруулах (БНСУ, Польш), гадаад хяналтыг төрөл бүрийн хэлбэрээр (Шведэд парламентын обудсман, Мексик, Польш, Их Британид аудит, БНСУ, Шведэд иргэний нийгмийн байгууллагууд, Шведэд хэвлэл мэдээлэл) хэрэгжүүлэх зэрэг болно<sup>16</sup>.

Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлэх, төрийн албаны хуулийн хэрэгжилтийг хангахад төрийн албаны төв байгууллага чухал үүрэгтэй. ЭЗХАХБ-ын бүх гишүүн орнууд<sup>17</sup> төрийн албаны бие даасан төв байгууллагыг байгуулсан байдаг ба төрийн албан хаагчдыг аливаа буруутай үйл ажиллагааныхаа төлөө хариуцлага хүлээх ёстойг сануулдаг. Олон оронд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн асуудлыг хариуцсан тусгай бие даасан мэргэшсэн нэгжийг байгуулах болжээ. Түүнчлэн дотоод аудитаас гадна, гадаад аудитын байгууллага төрийн бүх байгууллагуудын

15 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD "Авлигатай тэмцэх гарын авлага" 2016 он, хуу 77

16 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 71

17 ЭЗХАХБ-ын судалгаанд оролцсон гишүүн орнууд: Австрали, Австри, Бельги, Канад, Чех, Дани, Финлянд, Франц, Герман, Грек, Унгар, Исланд, Ирланд, Итали, Япон, Солонгос, Люксембург, Мексик, Нидерланд, Шинэ Зеланд, Норвеги, Польш, Португал, Испани, Швед, Швейцар, Турк, Их Британи, АНУ

үйл ажиллагааг хянаж шалган олон нийтэд хяналт шалгалтын үр дүнг нээлттэй мэдээлэх хандлага ихээхэн түгээмэл болж байна<sup>18</sup>. АНУ 1978 онд Засгийн газрын Ёс зүйн албыг байгуулсан бөгөөд уг байгууллагын гаргасан гүйцэтгэх засаглалын ёс зүйн хэм хэмжээний ерөнхий стандартад холбооны ажилтнуудын ёс зүйн хэм хэмжээг удирдах чиглүүлэх ерөнхий зарчмуудыг агуулдаг байна<sup>19</sup>. Уг дүрэм журмыг Засгийн газрын сахилгын ердийн үйл ажиллагаагаар дамжуулан мөрдүүлдэг. Тус алба нь төрийн байгууллагын ёс зүйн хөтөлбөрт хяналт шинжилгээ хийж, зөвлөмж боловсруулж өгөхөөс гадна ёс зүйн ажилтнуудад зориулан сургалт, семинар зохион байгуулдаг.

Авлигад хамгийн бага өртдөг орнуудын нэг Дани улсад мэргэжлийн ёс зүйн өндөр стандартыг баримталдаг бөгөөд төрийн албан хаагчдад илүү бие даасан нөхцөл байдлыг бүрдүүлж, тэдний мэргэжлийн ур чадвар, мэргэжлийн ёс зүйгээр албан тушаал ахиулдаг. Түүнчлэн төрийн албан хаагчидтай ярилцлага хийх, төсөл хэрэгжүүлэх зэргээр илүү прагматик буюу хэрэглээний аргууд нь ёс зүйтэй орчинг бүрдүүлэх чухал хүчин зүйл болдог байна. Итали улсад захиргааны үйл явцыг энгийн төвөггүй болгож, захиргааны шийдвэр гаргалтыг ил тод болгосны зэрэгцээ төрийн албан хаагчид жил бүр орлогоо мэдүүлэх шаардлага тавьдаг. Канад, Итали, Их Британи, АНУ зэрэг улсууд төрийн албан хаагчдын санхүүгийн мэдээллийг ил тод болгох нь чухал ач холбогдолтой арга хэмжээ гэж үзжээ<sup>20</sup>. ЭЗХАХБ-ын бараг бүх гишүүн орнууд дотоод хяналтын системээр дамжуулан олон нийтийн өмч хөрөнгийн менежментийг хянах, хувь хүний ёс зүйн алдаа дутагдал, системийн аливаа сул талуудыг илрүүлэх замаар урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг явуулдаг.

### **3. Төрийн албан хаагчдад ёс зүйн сургалт явуулах**

Төрийн албаны шударга байдлын талаарх Европын Аюулгүй Байдал, Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын (ЕАБХАБ)-ын тунхагт (Дублин, 2012) "...нийтийн албан хаагчдад ёс зүйн асуудлаар сургалт зохион байгуулж, мэдлэг ойлголт өгөх, ёс зүйн дүрэм болон ашиг сонирхлын зөрчлийн хууль тогтоомж боловсруулж мөрдүүлэх, холбогдох албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн иж бүрэн тогтолцоог бий болгож хэрэгжүүлэхийн чухлыг онцолж байна. Нэн ялангуяа сайн засаглал, нийтийн албаны шударга байдал, эрх

18 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 18

19 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD "Авлигатай тэмцэх гарын авлага" 2016 он, хуу 76

20 OECD "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries" 2000, page 71

зүйт ёсыг бэхжүүлэхийн тулд төрийн байгууллагуудад зориулан ёс зүйн дүрэм боловсруулж мөрдүүлэх, мөн төрийн албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн хатуу чанга дүрэм журам гаргах зайлшгүй шаардлагатай хүлээн зөвшөөрч байна” гэж онцлон тэмдэглэсэн байдаг<sup>21</sup>. Иймээс төрийн албан хаагчдын ёс зүйн үүрэг, хариуцлагыг дээшлүүлэхийн тулд төрийн албан хаагчдыг ёс зүйн сургалтад тогтмол хамруулах шаардлагатайгаас гадна төрийн албанд ёс зүйг дээшлүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд ёс зүйн сургалтын агуулга, хэлбэрт болон үр дүнд анхаарах, тогтмол, урт хугацаанд явуулах нь илүү үр дүнтэй.

Япон Улсад Нийтийн албаны ёс зүйн зөвлөл Нийтийн албаны ёс зүйн хуулийн дагуу 1999 онд байгуулагдан ажиллаж байна. Тус зөвлөлийн дээд шатны байгууллага нь 1948 онд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын харьяанд байгуулагдсан тодорхой хэмжээний бүрэн эрх, чиг үүрэг бүхий бие даасан байгууллага болох Төрийн албаны зөвлөл юм. Ёс зүйн зөвлөл нь Ёс зүйн дүрмийн агуулга болон түүнд оруулах өөрчлөлтийн талаар Засгийн газарт хүргүүлэх зөвлөмжийг боловсруулах, нийтийн албан тушаалтны ёс зүйг сахиулах асуудлаар хийгдэх сургалтын хөтөлбөрийг төлөвлөх, уялдуулан зохицуулах, нийтийн албаны ёс зүйн хууль зөрчсөн асуудлыг мөрдөн шалгах үндсэн чиг үүрэгтэй. Ёс зүйн зөвлөлөөс жил бүр олон тооны сургалт, семинарыг Японы томоохон хот болгонд зохиодог бөгөөд яам, төрийн бусад байгууллагуудаас зохион байгуулдаг ёс зүйн чиглэлийн сургалт, семинаруудад зориулж сургалтын гарын авлага боловсруулдаг. Эдгээр сургалт, семинарт жил бүр 100-200 мянган төрийн албан хаагчид хамрагддаг байна.

Ёс зүйн сургалтыг олон оронд янз бүрийн давтамж, хэлбэртэй хийдэг. Австрали улсад ихэнх сургалт сайн дурын шинжтэй байдаг боловч байгууллага хэрэгцээтэй гэж үзвэл заавал хамрагдах сургалтыг хийдэг. Люксембург шинээр ажилд орж буй бүх төрийн албан хаагчдыг ёс зүйн сургалтанд заавал хамруулдаг боловч түүнээс хойших сургалтууд сайн дурын шинжтэй. Франц, Япон, БНСУ, АНУ зэрэг орнуудад ёс зүйн сургалтад зайлшгүй хамрагдах шаардлагыг бүх төрийн албан хаагчдад тавьдаг байна<sup>22</sup>. Түүнчлэн Канад, Ирланд зэрэг оронд албан хаагчдын хүсэлтээр мэдээлэл өгдөг бол Франц Улсад ёс зүйн мухардалд орсон, ёс зүйн зөрчилд

21 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он, хуу 60

22 OECD “Trust in Government: Ethics measures in OECD countries” 2000, page 47

орсон тохиолдол бүрт хувь хүнд зориулсан зөвлөгөө хэлбэрээр сургалтыг зохион байгуулдаг. Сургалтыг яам, агентлагууд зохион байгуулахаас гадна тусгай байгууллагууд, мэргэшсэн институт удирдан явуулах тохиолдол бий. Финлянд, Итали, БНСУ, Их Британи зэрэг улсад үндэсний сургалтын төв, БНСУ-д хувийн сургалтын байгууллагууд, Норвегид гадны зөвлөхүүд ёс зүйн сургалтад оролцдог байна.

Ёс зүйн сургалтын агуулгын хувьд ихэнх орнууд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн мэдлэгийг нэмэгдүүлэх, тэднээс хүлээгдэж буй үнэт зүйлс, ёс зүйн хэм хэмжээг ойлгуулахад оршдог. Сургалтад төрийн албаны үнэт зүйлс, тулгуур зарчмууд, ёс зүйн код, хууль дүрэм, ёс зүйн эргэлзээтэй, мухардмал байдалд орсон тохиолдолд шийдвэр гаргах ур чадвар, ёс зүйн зөрчлийн хэлбэрүүд, хүлээлгэх хариуцлага зэрэг мэдээллийг олгодог. Зарим оронд ёс зүйн сургалтыг дангаар явуулдаг бол хүний нөөцийн сургалтын хэсэг хэлбэрээр оруулдаг жишиг байдаг.

АНУ-ын хувьд хамгийн чухал элемент бол тодорхой, хэрэгжүүлж болохуйц ёс зүйн хэм хэмжээг бий болгох бөгөөд түүнийг сургалт, зөвлөгөөний тусламжтайгаар амжилттай хэрэгжүүлж болно гэж үзжээ. Мөн Итали, Финлянд, Испани, Швейцар, Турк улсууд үр дүнтэй сургалт, зааварчилгаа нь ёс зүйг сахиулахад өндөр ач холбогдолтой болохыг тэмдэглэжээ. Итали улсын хувьд ёс зүйн сургалтаас гадна хууль, эрх зүйн заалт, хариуцлагын тогтолцоотой хослуулах, түүнчлэн ёс зүйтэй хэрхэн биеэ авч явахыг гэр бүл, сургуулиудад эхлэн заах нь үр дүнтэй гэж үзсэн.

**4. Ирээдүйн иргэдэд ёс зүйн боловсрол олгох:** “Сэтгэл зүрхэнд биш зөвхөн оюун ухаанд боловсрол олгох нь боловсрол биш” (Аристотель), “Үнэт зүйлсгүй боловсрол олгох нь илүү ухаантай чөтгөрийг бэлтгэж буй хэрэг” (C.S.Lewis) гэх мэт онч мэргэн үгс нь ёс зүйн буюу сэтгэл зүйн боловсролын чухлыг илтгэдэг. Ёс зүйн боловсрол, хүмүүжлийг олгох үйл ажиллагааны хамгийн чухал суурь цэцэрлэг, бага болон дунд, ахлах сургуулиудад явагддаг тул ирээдүйн төрийн албан хаагчид болон иргэдэд энэ талын боловсрол, мэдлэг, мэдээлэл олгох нь тогтвортой хөгжлийг хангах, ёс зүйтэй төрийн албан хаагчид болон иргэдийг бэлтгэж буй хэрэг болно. ЭЗХАХБ-ын хийсэн судалгаагаар олон нийтэд ёс зүйн боловсрол олгоход ирээдүйн иргэд буюу хүүхдүүдэд чиглэсэн дараахь гурван хандлага нийтлэг байна. Үүнд<sup>23</sup>:

23 Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Education for Integrity: Teaching on Anti-corruption, Values and the Rule of Law” 2018, page 12



- a) Сургуулиудын хөтөлбөрт ёс зүйн хичээлийг оруулах замаар хүүхэд, залуучуудын ёс зүйн боловсролыг нэмэгдүүлэх. Жишээлбэл, Унгар Улсад 2012 онд Авлигаас урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр батлагдсанаас хойш бага болон дунд сургуулиудын ёс зүйн хичээлийн хөтөлбөрийг шинэчилсэн бөгөөд 2015 оны Үндэсний Авлигын эсрэг хөтөлбөр хэрэгжиж эхэлснээр 5-8 болон 9-12 дугаар ангид авлигын эсрэг болон ёс зүйн агуулгыг нэвтрүүлжээ. Хичээлийг гадаад орнуудын бус харин Унгар улсын бодит кейс жишээг ашиглан явуулах нь үр дүнтэй гэж үзсэн байна.
- b) Ёс зүйн сургалт явуулах байгууллагуудаар дамжуулан тодорхой үр дүнд хүрэх зорилгоор сургалтууд явуулах. Жишээлбэл, БНСУ-д 2015 оноос хойш Авлигын эсрэг сургалтын институт сургуулиудын хүсэлтээр “авлигын эсрэг сургалт” явуулж байна.
- c) Хичээлийн дараах хөтөлбөрөөр ёс зүйн боловсролыг олгоход сургууль, тусгай байгууллага эсвэл иргэний нийгмийн байгууллагуудаар дамжуулан нэмэлт хичээл хэлбэрийг ашиглана.

Ёс зүйн боловсролыг олгоход тусгай хичээл болгохоос гадна бусад хичээлүүдтэй агуулгыг хамтран орох боломжтой. Сурагчдад ёс зүйгээс гадна хүний эрх, хуулийн засаглал, төр засгийн газрын бүтцийн талаар заах хэрэгтэй бөгөөд эдгээрийг иргэний боловсрол, түүх болон бусад хичээлтэй холбож болно. Ёс зүйн боловсролыг олгоход бэлтгэгдсэн сургагч багш нар маш чухал үүрэгтэй бөгөөд тэдэнд шаардлагатай мэдлэг, ур чадвар, хандлага, итгэлийг олгохын тулд сургалтын олон янзын хэлбэрийг ашиглах шаардлагатай. Сургагч багш нарыг бэлтгэхэд тэдний ёс зүйн аливаа асуудалд дүн шинжилгээ хийх ур чадвар, шүүмжлэлт сэтгэлгээг хөгжүүлэх нь чухал бөгөөд анги танхимд шударга байх, нөөцийг хуваарилах, сахилга баттай байдал зэрэг багш нар өөрсдөө сурагчдад бодитоор ёс зүйтэй байх үлгэр дуурайлал, жишээ болох юм. Ёс зүйн боловсролыг олгоход нээлттэй хэлэлцүүлэг, мэтгэлцээн ихээхэн үр дүнтэй байдаг тул нээлттэй харилцах орчинг ангид бүрдүүлэх нь чухал.

## АШИГЛАСАН НОМ ЗҮЙ:

---

### **Англи хэлээр:**

Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen 2013, "Ethics and management in the public sector", Routledge Press.

Brett S.Sharp, Grant Aguirre, Kenneth Kickham 2016. "Managing in the Public sector: A casebook in Ethics and Leadership".

Carol W.Lewis and Stuart C.Gilman. 2012. "The Ethics Challenge in Public Service: Problem solving guide" A Wiley Imprint.

Dean Geuras, Charles Garofalo 2011 "Practical ethics in Public administration".

Donald C.Menzel. 2010. "Ethics moments in Government: Cases and Controversies" CRC Press.

Hare. R "Psychopath: A clinical and forensic overview" Psychiatric Clinics of North America, Vol 29/3, 2006, page 709-724.

J.Michael Martinez. 2009. "Public administration ethics for the 21st century".

James Svara 2015 "The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations" Jones and Bartlett Learning LLC.

Jonathan Rauh "Predicting political influence on state ethics commission", Public administration review. January/February 2015. Vol 75. pages 98-110.

Justin B.Bullock and Justin M.Stritch. 2015. "International comparison of Public and Private employees' work motives, attitudes, and perceived rewards" in Public Administration Review Vol 75. Issue3, pages 479-489.

Katarina K.Mihelic, Bogdan Lipicnik, Metka Tekavcic "Ethical leadership", International journal of Management and Information Systems, 4th quarter 2010, vol 14-5.

OECD 2018 "Behavioral Insights for Public integrity: Harnessing the Human factor to counter corruption".

OECD 2018 "Education for Integrity: Teaching on Anti-corruption, Values and the Rule of Law".

OECD 2000 "Trust in Government: Ethics measures in OECD countries".

OECD "Ethics in the Public Service: Current issues and practice, Public Management Occasional Papers" No 14, 1996.

Richard Cowell, James Downe, and Karen Morgan. "Managing politics? Ethics regulations and conflicting conceptions of good conduct". Public administration review. January/February 2014. pages 29-30.

Richard Rifkin "What can ethics codes accomplish?" Public Administration Review. January 2014.

Terry Cooper 2012 "The responsible administrator" USA.

United Nations Office of Drugs and Crime, 2015 "Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting persons".

William L.Righter, Frances Burke 2007 "Combating corruption, encouraging ethics: A practical guide to management ethics".

**Монгол хэлээр:**

“Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо түүний үзүүлэлтүүд”, Улаанбаатар хот, 2007 он.

Амарсанаа.Ж нар “Хууль зүйн тайлбар толь”, Улаанбаатар хот, 2003 он.

Аристотель “Дээд суртахуун”, Улаанбаатар хот, 2006 он.

Баатарсайхан.Д “Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ” илтгэл, Төрийн албаны удирдах ажилтны улсын зөвлөгөөн, 2018 он

Бурмаа.Н “Төрийн хяналт хариуцлага”, Улаанбаатар хот, 2018 он.

Бямбажав Г. Монголын уламжлалт менежмент, Улаанбаатар хот, 2004 он.

Вандангомбо.Р “Төрийн албаны ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2007 он.

Даваадулам.Ц “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар бичиг”, Улаанбаатар хот 2010 он.

Дуламсүрэн.Д “Төрийн албаны ёс зүйн эрх зүйн зохицуулалт-Олон улсын стандарт” илтгэл, Төрийн албаны удирдах ажилтны улсын зөвлөгөөн, 2018 он

Дэмбэрэл.Д “Ёс зүйт төр”, Улаанбаатар хот, 2011 он.

Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD “Авлигатай тэмцэх гарын авлага” 2016 он.

Золзаяа.М “Ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2014 он.

Лүндэндорж.Н “Төрийн онол”, Улаанбаатар хот, 1997 он.

Монголын нууц товчоо. “УХГ”, Улаанбаатар хот, 1976 он.

Монголын философийн түүхэн тойм, Улаанбаатар хот, 1999-2002 /4 дэвтэр/.

НҮБ, Ерөнхий Ассамблейн тогтоол 51/59, Авлигын эсрэг үйл ажиллагаа, 1996 он.

Оюунчимэг.Б “Бизнесийн ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2012 он.

Оюунчимэг.Б “Бизнесийн ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2012 он.

Пүрэв.О. Монгол бөөгийн шашин, Улаанбаатар хот, 1999 он.

Тони Бовэйрд, Элке Лейффлер “Улсын салбарын менежмент, засаглал”, Улаанбаатар хот, 2014 он.

Төрийн албаны зөвлөлийн 2012 оны 03 дугаар сарын 09-ны өдрийн 214 албан бичиг. “Зөвлөмж хүргүүлэх тухай”

Тунгалаг.Д “Ёс зүйн зангилаа асуудлууд”, Улаанбаатар хот, 2015 он.

Тунгалаг.Д “Мэргэжлийн ба хэрэглээний ёс зүй”, Улаанбаатар хот, 2007 он.

Удирдлагын Академийн судалгааны багийн “Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага” судалгааны тайлан, 2014 он.

Хууль зүйн яам. “Хуульчийн ёс зүй” гарын авлага, Улаанбаатар хот, 2013 он.

Цоодол.И Монгол ардын уламжлалт ёс зан үйлийн дээж, Улаанбаатар хот, 1991 он.

Цэвэл.Я “Монгол хэлний товч тайлбар толь”

Цэрэн.Г “Манлайлал” Төрийн албан хаагчийн ширээний ном, МУИС 2017.

Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга. Олон улсын бага хурал:илтгэл, зөвлөмж, судалгаа, Улаанбаатар хот, 2017 он.

# ХАВСРАЛТ

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн  
1996.12.12-ны өдрийн 51/59 дугаар  
тогтоолын хавсралт

## ТӨРИЙН АЛБАН ТУШААЛТНЫ ЁС ЗҮЙН ОЛОН УЛСЫН ДҮРЭМ\*

### Нэг. Ерөнхий зарчмууд

- Төрийн байгууллага нь нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллах итгэл даасан байгууллага байхаар дотоодын хууль тогтоомжоор тодорхойлогдсон байна. Иймээс, төрийн албан хаагчдын туйлын үнэнч байдал нь төрийн ардчилсан ёсонд илэрхийлснээр улс орныхоо нийт иргэдийн эрх ашгийн төлөө байх ёстой.
- Төрийн албан хаагчид хууль тогтоомж, дүрэм журмын хүрээнд өөрсдийн ажил үүргээ үр дүнтэй, үр ашигтай, үнэнч шударга зарчмын дагуу гүйцэтгэнэ. Тэд өөрсдийн хариуцаж буй төрийн нөөцийг хамгийн үр дүнтэй бөгөөд үр ашигтай хэлбэрээр зарцуулахад үргэлж анхаарч эрмэлзэх ёстой.
- Төрийн албан хаагчид үүргээ гүйцэтгэхдээ, ялангуяа олон нийттэй харилцахдаа анхааралтай, алагчлахгүй, шударга байх ба хувийн ашиг сонирхлын үүднээс хандах ёсгүй. Тэд хэзээ ч өөрсдийн боломж, эрх мэдлээ ашиглаж иргэн эсвэл нийгмийн аль нэг бүлэгт, онцгойлон давуу тал олгох эсвэл зүй бусаар ялгаж үйлчилж болохгүй.

\* Албан бус орчуулга

**Хоёр. Сонирхлын зөрчил болон эрхийг хасах**

4. Төрийн албан хаагчид өөрийн, эсхүл гэр бүлийнхээ хувийн болон санхүүгийн байдлыг дээшлүүлэхэд албан тушаалаа ашиглаж болохгүй. Албан хаагч нь өөрийн ажил алба, үүрэг, хариуцлагатай нь харшилсан аливаа санхүү, худалдааны болон бусад ижил төстэй ямар ч хэлбэрийн хэлэлцээрт оролцох болон ямар нэг ажил үүрэг, албан тушаал хүлээж авах ёсгүй.

5. Төрийн албан хаагчид хууль тогтоомж, дүрэм журмын дагуу ажил үүргээ эрхлэхдээ бизнесийн, санхүүгийн болон худалдааны үйл ажиллагаа нь аливаа ашиг сонирхлын зөрчил бий болгохоор байвал заавал мэдэгдэх ёстой. Албан хаагчийн хувийн ашиг сонирхол ба албан үүргийн хооронд сонирхлын зөрчил гарах, эсвэл үүсч болзошгүй нөхцөлд тэд тухайн сонирхлын зөрчлийг багасгах эсхүл арилгахад чиглэгдсэн хэм хэмжээг мөрдөх ёстой.

6. Төрийн албан хаагч нь өөрийн ажил үүргээ гүйцэтгэх явц болон албан үүрэгтэй нь шууд холбоогүй байдлаар олж авсан, холбогдсон аливаа олон нийтийн өмч хөрөнгө, мөнгө, үйлчилгээ, эсхүл мэдээллийг зүй бусаар ашиглаж болохгүй.

7. Төрийн албан хаагч төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараа өмнөх албан тушаалаа урвуулан ашиглахгүй байх хууль тогтоомж, захиргааны дүрэм, журмыг мөрдөх ёстой.

**Гурав. Хөрөнгийн мэдүүлэг**

8. Төрийн албан хаагчид хууль тогтоомж, дүрэм, журамд заасны дагуу хувийн болон шаардлагатай тохиолдолд гэр бүлийн гишүүдийнхээ хөрөнгө орлого, өр зээлийн мэдээллийг мэдүүлэх буюу ил тод байлгана.

**Дөрөв. Бэлэг болон бусад шан харамж**

9. Төрийн албан хаагчид өөрсдийн ажил үүргээ биелүүлэх эсвэл шийдвэр гаргах явцад нөлөөлөх магадлалтай ямар ч бэлэг болон бусад хэлбэрийн туслалцааг шууд болон шууд бусаар хүлээн авах эсвэл авахаар шахаж шаардаж болохгүй.

**Тав. Мэдээллийн нууцлал**

10. Төрийн албан хаагчдын мэдэлд байгаа нууц мэдээлэл нь дотоодын хууль тогтоомжид заасан, ажил үүргийн хүрээнд өгөхөөр заасан, эсвэл шүүхээс шаардсан зэргээс бусад тохиолдолд нууц байх ёстой. Энэхүү шаардлага нь албан тушаалаа өгсөн тохиолдолд ч мөн адил үйлчилнэ.

**Зургаа. Улс төрийн үйл ажиллагаа**

11. Төрийн албан хаагчийн өөрийн ажил албанаас гадуур хууль тогтоомж, дүрэм журмын хүрээнд явуулж буй улс төрийн болон бусад үйл ажиллагаа нь ажил үүргээ шударга явуулж байгаа эсэхэд олон нийтийн зүгээс эргэлзээ төрүүлэхүйц байж болохгүй.

\* \* \*