



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

**ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН ХААГЧИЙН
ЁС ЗҮЙН ДҮРМИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД
ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

031

Улаанбаатар хот
2021 он

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ДҮРМИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр буюу хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, электрон системд оруулах болон бусад ямар нэг хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

СУДАЛГААНЫ БАГ

Багийн удирдагч:

Ж.Алтайбаатар Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимийн багш, доктор

Судлаачид:

Н.Цолмонтуяа Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимийн багш, доктор, дэд профессор

Ч.Эрдэнэчимэг Удирдлагын академийн Улсын салбарын удирдлагын тэнхимийн багш, доктор, дэд профессор

Судалгааны гэрээт ажилтан:

Б.Ганцоож Удирдлагын академийн Судалгааны төвийн ахлах ажилтан, магистр

М.Энхтуул Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимийн ажилтан, магистр

"Мөнхийн Үсэг" ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ	II
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ	III
ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ	IV
ӨМНӨХ ҮГ	V
НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ	1
1.1. Судалгааны асуудал	1
1.2. Судалгааны асуулт.....	3
1.3. Судалгааны зорилго.....	3
1.4. Судалгааны зорилт.....	3
1.5. Судалгаанаас хүлээгдэж буй үр дүн	3
ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ	5
2.1. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг судлах онол, арга зүйн асуудлууд .	5
2.2. Ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц, түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүд.....	17
2.3. Төрийн албаны ёс зүйн уламжлал, эрх зүйн зохицуулалт	27
2.4. Судалгааны үзэл баримтлал, үндсэн ойлголтын тайлбар	36
ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	39
3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж	39
3.2. Өгөгдөл цуглуулсан арга	39
3.3. Өгөгдлийн шинжилгээний арга.....	44
3.4. Судалгааны түүвэр	44
ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДЛИЙН БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ	46
4.1. Судалгаанд оролцогчдын шинж байдал.....	46
4.2. Төрийн захиргааны байгууллагад ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр зохион байгуулж буй үйл ажиллагаа, үр дүн.....	49
4.3. Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт.....	65
ДҮГНЭЛТ, САНАЛ	84
ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ	91
ХАВСРАЛТУУД	97

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АСЗ	Ашиг сонирхлын зөрчил
БЗД	Баянзүрх дүүрэг
ЗГХЭГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
СБД	Сүхбаатар дүүрэг
ТАЗ	Төрийн албаны зөвлөл
УИХ	Улсын Их Хурал
ХАСХОМ	Хувийн ашиг сонирхол, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг
ХУД	Хан-Уул дүүрэг
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд.....	19
Зураг 2. Ёс зүйн менежментийн хандлага	20
Зураг 3. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг эрх зүйн хувьд баталгаажуулсан улс орнууд	24
Зураг 4. Ёс зүйн стандартад тусгасан зохицуулалтууд.....	25
Зураг 5. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ.....	37
Зураг 6. Өгөгдөл цуглуулах, шинжилгээ хийх үйл явц.....	42
Зураг 7. Судалгаанд оролцогчдын хүйсийн харьцаа (хувиар).....	44
Зураг 8. Судалгаанд оролцогчдын нас (хувиар)	45
Зураг 9. Судалгаанд оролцогчдын боловсролын түвшин (хувиар).....	45
Зураг 10. Судалгаанд оролцогчдын төрийн албанд ажилласан жил (хувиар)	45
Зураг 11. Судалгааны түүврийн хэмжээ болон судалгаанд оролцсон албан хаагчид.....	46
Зураг 12. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үнэлгээ (хувиар)	47
Зураг 13. Төрийн захиргааны байгууллагуудын ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд гарсан ахиц (хувиар).....	51
Зураг 14. Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн зөрчлийн төрлүүд, дунджаар.....	56
Зураг 15. Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн зөрчил гарахад нөлөөлж буй хүчин зүйлс	59
Зураг 16. Төрийн захиргааны байгууллагад нийтлэг ажиглагдаж буй ёс зүйн зөрчлүүд, шалтгаан, ярилцлагын нэгтгэл	60
Зураг 17. Төрийн захиргааны байгууллагууд дахь ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт	62
Зураг 18. Албан хаагчийн ёс зүйг дээшлүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээнд нөөц хувиарлах байдал.....	63
Зураг 19. Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр нөлөөнд өгсөн үнэлгээ	66
Зураг 20. Шударга ажиллах орчин, нөхцөл бүрдсэн байдал	67
Зураг 21. Ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдал	69
Зураг 22. Ил тод байдал, хариуцан тайлагнал.....	70
Зураг 23. Хяналт, хариуцлагын механизм бүрдсэн байдал.....	70



Зураг 24. Албан хаагчдын ёс зүйн байдалд тавих иргэд, иргэний нийгмийн хяналт	71
Зураг 25. Албан хаагчдын ёс зүйг сайжруулах арга, төрийн захиргааны албан хаагчдын санал бодол.....	72
Зураг 26. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх арга, ярилцлагын үр дүнгээр	74

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Дэлхийн зарим улс орны төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн харьцуулалт.....	12
Хүснэгт 2. Монгол улсын төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн харьцуулалт.....	32
Хүснэгт 3. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур.....	36
Хүснэгт 4. Өгөгдөл цуглуулсан арга, эх сурвалж, өгөгдөл	39
Хүснэгт 5. Судалгаанд түүвэрлэгдсэн байгууллагууд	43
Хүснэгт 6. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үнэлгээ, байгууллагаар	48
Хүснэгт 7. Төрийн захиргааны байгууллагад мөрдөгдөж буй ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн талаарх мэргэжилтнүүдийн өгсөн ярилцлагын нэгтгэл.....	49
Хүснэгт 8. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд гарсан ахиц (сүүлийн 3 жилээр), судалгаанд оролцогчдын төрийн албанд ажилласан жилээр.....	51
Хүснэгт 9. Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын зан үйлд гарсан өөрчлөлт, дундаж утгаар	52
Хүснэгт 10. Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын хууль ёсыг дээдлэх зан үйлд гарсан өөрчлөлт, байгууллагын төрлөөр	52
Хүснэгт 11. Ажил, мэргэжилдээ чин сэтгэлээсээ хандах зан үйлд гарсан өөрчлөлт, байгууллагын төрлөөр	53
Хүснэгт 12. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үр дүн, нөлөөлөх хүчин зүйлсээр.....	54
Хүснэгт 13. Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн зөрчил, байгууллагаар	57
Хүснэгт 14. Байгууллагын баримт бичигт ёс зүйн асуудлыг тусгасан байдал (хувиар).....	64
Хүснэгт 15. Ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудлууд	68
Хүснэгт 16. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт болон ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт, корреляцын коэффициентээр	71

ӨМНӨХ ҮГ

Төрийн албаны тухай хуулийг 2017 онд шинэчлэн баталж, 2019 онд Монгол Улсын Засгийн газрын 33-р тогтоолоор “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийг баталсантай холбогдуулан уг ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны байгууллагын зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагааг судлан үзэх, тусгайлан боловсруулсан шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэн тулгамдаж буй асуудлуудыг тодруулах хэрэгцээ, шаардлага үүссэн юм.

Энэхүү хэрэгцээ, шаардлагад үндэслэн Удирдлагын академийн судалгааны багийн гүйцэтгэсэн “Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ” сэдэвт судалгааны тайланг уншигч Танд толилуулж байна.

Судалгааны баг төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт, ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлтийн байдалд шинжилгээ хийж ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах зорилгын хүрээнд ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх олон улсын туршлага, арга зүйг судлах, ёс зүйн менежментийн үзэл баримтлалд үндэслэн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулах, шалгуур үзүүлэлтийг ашиглан төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн төлөв байдал, тулгамдаж буй асуудлуудыг тодорхойлох, тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр санал, зөвлөмж боловсруулах зорилт тавин ажилласан болно.

Судалгааны баг дээрх зорилтын хүрээнд ёс зүйн дүрэм, түүний хэрэгжилтийг үнэлэх чиглэлээр гадаадын судлаачдын туурвисан бүтээл, судалгааны үр дүн, арга зүйг харьцуулан судалсны зэрэгцээ өнөө үед гадаадын зарим орнуудад үр дүнтэй хэрэгжиж буй ёс зүйн менежментийн тухай үзэл санааг судалгааны үзэл баримтлал, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлт боловсруулахад ашиглалаа.

Түүнчлэн, төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдалд шинжилгээ хийж, ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийг бүрдүүлэх, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр санал, санал зөвлөмж боловсруулсан болно.

Энэхүү судалгааны тайлан, санал, зөвлөмж, өгөгдөл, мэдээллийн санг төрийн захиргааны алба, ёс зүйн зөвлөлүүд, төрийн захиргааны бүх шатны



албан хаагчид ёс зүйн дүрмийг мөрдүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, ёс зүйн байдалд хяналт тавих, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд гарын авлага болгон хэрэглэхээс гадна ёс зүйн хичээлийн хөтөлбөр, агуулгыг сайжруулах, ёс зүйн чиглэлээр судалгаа эрхлэгч эрдэмтэн судлаачид, их, дээд сургуулийн багш оюутнууд судалгааны эх сурвалж болгон ашиглах бүрэн боломжтой юм.

Судалгааны багийн зүгээс энэхүү судалгааны ажлыг гүйцэтгэх боломж, нөхцөлөөр хангасан Удирдлагын академийн захиргаа, Эрдмийн зөвлөл, хамт олон болон судалгааг гүйцэтгэх явцад хамтран ажиллаж, өгөгдөл мэдээллээр хангаж оролцсон байгууллага, албан хаагчид, судалгааны шат шатны хэлэлцүүлгүүдэд идэвхтэй оролцож санал бодлоо хуваалцсан эрдэмтэн судлаачдад талархал илэрхийлж байна.

Эрхэм уншигч Танд судалгааны тайлантай холбоотой санал, зөвлөгөө, шүүмж байх аваас Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимд ирүүлж бидний цаашдын судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажилд дэмжлэг үзүүлэхийг хүсье.

Судалгааны багийн ахлагч, доктор (Ph.D) Ж.Алтайбаатар

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ

1.1. Судалгааны асуудал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1.2 дугаар зүйлд “ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын засаглалын талаар баримтлах бодлогын 3.4 дүгээр зорилтын хүрээнд “Төрийн албанд ёс зүй, сахилга хариуцлагын оновчтой тогтолцоог бүрдүүлж, ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлнэ”, Монгол Улсын засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 4.2.5-д “Төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааг үнэлэхдээ ажлын гүйцэтгэл, үйлчлүүлэгчийн үнэлгээ, ёс зүй, сахилга хариуцлагыг шалгуур болгож, ёс зүйн зөрчил гаргасан төрийн алба хаагчдад хүлээлгэх хариуцлагыг нэмэгдүүлнэ” хэмээн заасан. Иргэндээ үйлчилдэг, мэргэшсэн, чадварлаг, ил тод, үр нөлөөтэй төрийн албыг төлөвшүүлж төрд итгэх олон нийтийн итгэлийг дээшлүүлэхийн тулд төрийн хаагчдын ёс зүйг дээшлүүлэх нь төрийн албаны шинэчлэлийн амин чухал асуудал болж байна.

Засгийн газрын 2019 оны 01 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 33 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийн 1.2 дугаар зүйлд “төрийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан хууль тогтоомжид заасан тохиолдолд тухайн салбар, байгууллагын чиг үүргийн онцлогийг харгалзан албан хаагчийн мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийг батлан мөрдүүлэх” гэж тусгайлан заасан нь Монгол хүний хөгжлийг хангасан тогтвортой засаглалыг бий болгох, төрийн албыг төлөвшүүлэх, хүний эрхийг дээдлэх, шударга ёсны тогтолцоог төлөвшүүлэхэд чухал ач холбогдол бүхий угтвар нөхцөл болсон боловч энэхүү ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн байдлыг тодорхой шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд судлан шинжлэх хэрэгцээ шаардлага нэмэгдэж байна.

Төрийн албаны тухай хуулийг шинэчлэн баталсан болон “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм” батлагдан гарсантай холбоотойгоор төрийн албаны салбар зөвлөлүүд, ёс зүйн зөвлөлийг шинэчлэн зохион албан хаагчийн ёс зүй, сахилга, хариуцлагыг дээшлүүлэх чиглэлээр тодорхой ажлууд зохион байгуулж байгаа ч төрийн албаны хэмжээнд 2020 оны байдлаар 1,422 төрийн албан хаагч ёс зүйн зөрчил гаргасан байх бөгөөд үүнээс 809 нь төрийн тусгай, 353 нь төрийн захиргааны, 260 нь төрийн үйлчилгээний албан хаагчид байна. Ёс зүйн зөрчлийг агуулгаар нь авч үзвэл, ажил үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн болон ажлын хариуцлага алдсан зөрчил



(196), харилцаа, хандлагын зөрчил (163), хууль, дүрэм, журам зөрчсөн зөрчил (108) эхний гуравт эрэмбэлэгдэж (Төрийн албаны зөвлөл, 2020) байна. Монгол улсын бизнесийн орчны судалгаанд бизнес эрхлэгчдийн 31.3-52.4 хувь нь төрийн байгууллагаас учруулж буй саад бэрхшээлийг авлига, хээл хахууль; хүнд суртал; мэргэжилтний харилцаа ёс зүй; нэгж, алба хоорондын уялдаа муу байгаатай холбон үзсэн байна (МҮХАҮТ, МУИС, 2020, хуудсд. 70-71). Энэ нь төрийн захиргааны байгууллагууд ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр тодорхой ажил зохион байгуулж байгаа хэдий ч бэрхшээлтэй, шийдлээ хүлээж буй тулгамдсан асуудлууд олон байгаагийн тодорхой жишээ гэж үзэж болохоор байна.

Түүнчлэн 2019 онд Удирдлагын академийн судлаачдын багийн “Төрийн захиргааны албаны ёс зүйн хариуцлагын зарим асуудал” судалгаанаас үзэхэд төрийн албаны ёс зүйг төлөвшүүлэх хүрээнд хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны үр дүнг төрийн захиргааны албан хаагчид 3.6 гэсэн дундаж оноогоор үнэлсэн бол (Чулуунбаатар, Г., Цэдэндамба, С., Жаргал, Ж. ба бусад, 2019, хууд. 36) судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 45.1 хувь нь төрийн захиргааны албан хаагчдын “ёс зүй маш их хэмжээгээр муудсан”, “нэгэн хэвэндээ байгаа” (мөн тэнд, хууд. 29) гэж үзсэн байна. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн чиглэлээр хийсэн дээрх судалгааны үр дүн, ёс зүйн зөрчлийн төлөв байдлаас үзэхэд төрийн захиргааны байгууллагуудад төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах үйл явц нь ёс зүйн зөрчил гаргасан нөхцөлд хариуцлага тооцох, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга, хэрэгсэл нь зөвхөн төрийн албан хаагчдад зориулсан сургалт зохион байгуулах төдийгээр хязгаарлагдаж байна. Гэтэл төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах үйл явц нь зөвхөн ёс зүйн байдалд хяналт тавих үйл явц төдийгөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд энэ нь албан хаагчид төрийн албанд шударга үнэнч ажиллах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэхээс эхлээд тэднийг сургаж бэлтгэх, үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлж байнгын удирдлагаар хангах, зөвлөгөө өгөх, тэднийг ёс зүйн зөрчилд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэхэд иж бүрэн цогц арга, хэрэгслийг шаарддаг.

Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих тогтолцоо бүрэн төлөвшөөгүй, ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөн ажилласан эсэхийг төрийн албан хаагчдын гүйцэтгэлийг үнэлэх, чадахуйн (мерит) зарчмаар албан тушаал дэвшүүлэх, урамшуулах, шагнах зэрэгт харгалзан үзэх механизм бүрэн бүрдээгүй байгаа нь төрийн байгууллагын хэмжээнд ёс зүйн асуудлыг үл тоох соёл бүрдэх, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх асуудлыг огоорох угтвар нөхцөл болж байна.

Төрийн байгууллагын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлт тодорхой бус байгаа нь төрийн байгууллагад ёс зүйн дүрмийг сахиулах чиглэлээр зохион байгуулж буй үйл ажиллагаа нь зөвхөн сурталчлан таниулах хэлбэрээр хязгаарлагдаж, судалгааны үр дүн, нотолгоонд тулгуурласан

байдлаар үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх ажилд сөргөөр нөлөөлж байна.

Дээр дурдсан асуудалтай холбогдуулан төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны байгууллагын зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагааг судлан үзэх, тусгайлан боловсруулсан шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэн тулгамдаж буй асуудлуудыг тодруулах, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулахад чиглэсэн санал зөвлөмжийг боловсруулах хэрэгцээ шаардлага үүссэнийг харуулж байна.

1.2. Судалгааны асуулт

Төрийн захиргааны байгууллагуудад албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц (удирдамж чиглэл, удирдлага, хяналт) бүрдсэн үү?

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр зохион байгуулж буй үйл ажиллагаа төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүй, зан үйлд ямар нөлөө үзүүлж байна вэ?

1.3. Судалгааны зорилго

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт, ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлтийн байдалд шинжилгээ хийж ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр санал, зөвлөмж боловсруулах

1.4. Судалгааны зорилт

- Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх олон улсын туршлага, арга зүйг судлах;
- Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн төлөв байдал, тулгамдаж буй асуудлуудыг тодорхойлох;
- Ёс зүйн менежментийн үзэл баримтлалд үндэслэн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулж, үнэлэх;
- Судалгааны үр дүнд үндэслэн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр санал, зөвлөмж боловсруулах

1.5. Судалгаанаас хүлээгдэж буй үр дүн

- Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд шинжилгээ хийж, ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийг бүрдүүлэх, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр санал, санал зөвлөмж боловсруулна.
- Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлт, аргачлал боловсруулна.



- Судалгааны тайлан, санал, зөвлөмж, өгөгдөл, мэдээллийн сан нь төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг мөрдүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, ёс зүйн байдалд хяналт тавих, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд өгөгдөл болгон ашиглагдана.
- “Авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, төрийн албан хаагчийн ёс зүй” N108, “Төрийн албан хаагчийн ёс зүй” PA717, “Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх” A741, “Ёс зүйн менежмент, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх” E741 хичээлийн хөтөлбөр, агуулгыг сайжруулахад энэхүү судалгааны үр дүнг ашиглах бүрэн боломжтой юм.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

2.1. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг судлах онол, арга зүйн асуудлууд Ёс зүй, ёс зүйн хэм хэмжээний тухай ойлголт

Хүний дагаж баримтлах хэв, хууль журам, зарчмыг “ёс” гэдэг бол “зүй” нь аливаа юмс үзэгдлийн жам ёс, сургаал онол гэсэн утгыг илэрхийлдэг (Я.Цэвэл). 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 хүртэлх зан төрх, хэв заншлын тогтсон хэм хэмжээ гэж тайлбарлажээ (Амарсанаа, Ж. нар, 2003, хууд. 106).

“Никомахын ёс зүй”, “Евдемийн ёс зүй”, “Дээд суртахуун” зэрэг цуврал бүтээлүүдийг туурвисан ёс зүйн салбарын үндэслэгч эртний Грекийн гүн ухаантан Аристотель ёс зүйг хүн юу хийх, юунаас татгалзах ёстойг судалдаг шинжлэх ухаан хэмээн тодорхойлсон байдаг (Золзаяа, 2014). 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 (Аристотель, 2006, хуудсд. 6-8) хэмээжээ.

АНУ-ын ёс зүй судлаач Доналд К. Мензэл ёс зүй бол зөв, буруу зан үйлийг ялгах, чиглүүлэх үнэт зүйлс болон зарчмын тогтолцоо гэж тодорхойлоод ёс зүй гэдэг нь үнэт зүйлс ба зарчим, зан үйл, зөв ба буруу гэсэн үндсэн элементүүдтэй хэмээн үзсэн байдаг (Donald C.Menzel, 2010, хууд. 9). Карол Левис 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 байдаг (Donald C.Menzel, 2010). Судлаач Жэймс Свара “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 (James Svara , 2015, хууд. 12). Энэхүү тодорхойлолтод ёс зүйн эх сурвалжийн дөрвөн элемент болох 1) үүрэг, 2) зан байдал, сайн чанар, 3) зарчим, нийгэмд ашиг тустай байх, 4) хамгийн олон хүнд хамгийн их сайныг авчрах үйлдэл зэргийг багтаасан байна.

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 (Тунгалаг, 2015, хуудсд. 314-316) гэж тодорхойлсноос үзэхэд шударга, хариуцлагатай, хууль дээдэлдэг байх шаардлага нь нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэн ажиллах тогтолцооны үндэс суурь болохыг илэрхийлж



байна. Доктор Д.Тунгалаг 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 гэж үзсэн байдаг (Тунгалаг, 2007, хууд. 13). Дээрх судлаачдын боловсруулсан ёс зүйн талаарх тодорхойлолтоос үзвэл ёс зүй нь зан үйл, үйлдэл, үүрэг, зарчим, тодорхой зан чанар зэрэг бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг өөртөө агуулсан байна.

Бид ёс зүйн талаар судлахаас гадна судалгааны үндсэн чиглэлтэй уялдуулан ёс зүйн хэм хэмжээний талаар судлах хэрэгцээ шаардлага урган гарч байна. Ёс зүйн хэм хэмжээний талаар нэгдсэн нэг тодорхойлолт байхгүй, судлаачид энэ ухагдахууныг өөр хоорондоо ялгаатай байдлаар тодорхойлсон байна (Berenbeim, 1988; Hosmer, 1991; Stevens, 1994). Судлагдсан байдлын тоймоос үзэхэд ёс зүйн хэм хэмжээг ёс зүйн бусад баримт бичгүүд, ёс зүйн мөрдөх зарчимтай холих байдал түгээмэл ажиглагдаж байна (Pearce, David, 1987; Schwartz, 1999; Stevens, 1994). Ёс зүйн хэм хэмжээг ёс зүйн дүрэм, мэргэжлийн зан үйлийн хэм хэмжээ, үйл ажиллагаа явуулах зарчим зэргээр тодорхойлсон байна (Fisher, 2001; Marnburg, 2000; Schlegelmilch, Houston, cited in Schwartz, 1998).

Ёс зүйн толь бичигт (Chadwick, 1998) ёс зүйн хэм хэмжээ гэдгийг “мэргэжлийн болон бусад бүлгийн гишүүдийн мөрдөн ажиллах зан үйлийн шаардлагын багц” (Chadwick, R.F, 1998, хууд. 528) гэж тодорхойлсон бол Мэлроүз-Вүүдмэн, Кверндал (Шлэгэлмилхийн эшэлснээр, 1989) ёс зүйн хэм хэмжээ гэдэг нь “хамтын зарчим, ёс зүй, дүрэм журам, үйл ажиллагааны хэм хэмжээ, албан хаагчид, хувьцаа эзэмшигч, хэрэглэгч зэрэг байгууллагын гаднах нийгмийн бусад бүлгүүдийн хариуцлагыг тодорхойлсон философи” (р. 11) гэжээ. Ёс зүйн хэм хэмжээ гэдэг нь “үндсэн үнэт зүйл” бөгөөд төрийн албаны мэргэжлийн үүргийг илэрхийлдэг шударга байдал, хариуцлага, итгэлцэл, хариуцан тайлагналт гэсэн ухагдахууныг өөртөө агуулсан байдаг (Howard Whitton, Transparency International, February 2001, р. 3). Берэнбэйм (1988: Шварцийн эшэлснээр 1999) ёс зүйн зарчмыг тодорхойлсон чухал хөдөлгүүр нь ёс зүйн хэм хэмжээ гэж тодорхойлсон (Brennan, M, 1991, хууд. 91) бол Хосмер (1991: 185) байгууллагын итгэл үнэмшил, хэм хэмжээний тухай тунхаглал, байгууллагын албан хаагчдын ёс суртахууны стандарт хэмээн тодорхойлжээ (Hosmer, L.R.T, 1991). Ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх судлагдсан байдлыг тоймлон авч үзвэл ихэвчлэн байгууллагын түвшинд судалгааг хийсэн байна (Pajo, K., McGhee, P, 2003, р. 52-65).

Ёс зүйн дүрэм

Ёс зүйн хэм хэмжээг бичгээр илэрхийлсэн албан ёсны баримт бичиг бөгөөд албан хаагчдын нийтлэг зан үйл, ёс суртахууны хэм хэмжээний стандартыг ёс зүйн дүрэм гэж нэрлэнэ хэмээн Шварц үзсэн байдаг (Schwartz, M.S, 2002, хуудсд. 27-43). Нидерланд улсын судлаач Анрю Нижхоф Степан, Клад Олаф

Фишер, Албертс Лаан нар ёс зүйн дүрэм байгууллагын хариуцлагын багаж хэрэгсэл гэж үзсэний дээр ёс зүйн дүрэм нь 1) албан хаагчдаас хүсүүштэй болон хориглосон зан үйлийг тусгасан байх, 2) хувь хүний болон байгууллагын нэгдмэл зан үйлийн аль алиныг нь агуулсан байх, 3) хариуцлагыг хэрхэн хуваарилах талаар заасан байх, 4) нийгмийн хариуцлагыг сайжруулах багаж хэрэгсэл болох шинжийг агуулсан байдаг гэсэн дүгнэлтийг хийжээ (Andre Nijhof Stephan Cludts Olaf Fisscher Albertus Laan). Үүнээс үзэхэд ёс зүйн дүрэм нь албан харилцаанд баримтлах тусгайлан боловсруулсан ёс зүйн хэм хэмжээ, зан үйлийн бичмэл хэлбэр гэж тодорхойлж болохоор байна.

Улс орнуудын төрийн байгууллагын ёс зүйн дүрмийг судлан үзвэл гурван үндсэн үнэт зүйлээс бүрдэж байна. Үүнд, нэгдүгээрт, хувь хүний ёс суртахууны зарчим (үнэнч байдал), хоёрдугаарт, мэргэжлийн төрийн албаны үнэт зүйл (төгс бус зүйлээс зайлсхийх, төвийг сахих), гуравдугаарт, эрх зүйн зохицуулалт (албан тушаалаа урвуулан ашиглах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх) зэрэг нь багтаж байгаа болно (Jolanta Palidauskaite, хууд. 7).

Хууль, эрх зүйн орчин нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээний хүлээлтийг бичмэл хэлбэрт оруулж, хянах шалгах болон шийтгэл ногдуулах боломжийг бий болгодог. Хууль нь тодорхой хэм хэмжээг биелүүлэх шаардлага тавьж, хязгаар хориг тавьдаг харьцангуй уян хатан бус хэрэгсэл (OECD, 2000, хууд. 37) боловч ёс зүйн хэм хэмжээг ашиглан албан хаагчдын ёс суртахууны хэм хэмжээг тогтоож, үнэт зүйлс болон зарчмуудыг сахиулах зорилгоор тодорхой хязгаарлалтуудыг тогтоож болно (Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD, 2016, хууд. 73).

Ёс зүйн хэм хэмжээ нь ихэвчлэн хууль, дүрэм, заавар, удирдамж гэсэн хэлбэртэй байна. Ёс зүйн дүрэм бол мэргэшлийн тодорхой бүлгийн биеэ авч явах зан суртахууны стандарт, тодорхой хэм хэмжээний тогтолцоо юм. Ёс зүйн дүрмийн хүрээнд албан хаагчийн хувийн амьдралыг бус харин албан үүргээ гүйцэтгэхдээ баримтлах ёс суртахууны үндсэн шаардлага, зарчмыг тодорхойлж, албан харилцаанд биеэ авч явах ёс зүйн тодорхой хэм хэмжээг авч үздэг (АТГ, 2019, р. 59).

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 тогтоох шаардлагатай. АНУ-д ёс зүйн хэм хэмжээг шууд дүрмээр зохицуулсан байдаг бол харин Канадад дүрмээр зохицуулахын оронд (going by principle) зарчим мөрдүүлэх аргыг хэрэглэдэг (Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга. Олон улсын бага хурал: илтгэл, зөвлөмж, судалгаа, 2017). 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. ХБНГУ-ын хувьд ямар нэг дүрэм, санал зөвлөмжийг чухалчилдаггүй. Харин төрийн албан хаагчийн



өөрийн үйлдэл нь ёс зүйтэй байгаа эсэхийг шалгах асуултуудыг боловсруулсан байдаг. Жишээ нь: төрийн албан хаагч надад ямар байдлаар хандаасай гэж хүмүүс хүсэж байна вэ, Би өнөөдөр ийм байж чадсан уу, Би бусадтай яаж хүндэтгэлтэй хандах вэ? гэх мэт асуултууд байдаг. Өөрөөр хэлбэл, зан суртахууны хувьд зохисгүй ямар үйлдлээс зайлсхийх ёстой вэ? гэдгийг төрийн албан хаагч өдөр тутам өөрөө бодож явах ёстой гэсэн үг юм (АТГ, 2019).

Дэлхийн ихэнх улс оронд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудлыг төрийн албаны тухай хууль болон холбогдох бусад хуулиас гадна “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн болон зан үйлийн дүрэм”-ээр зохицуулж байна. НҮБ-ын ерөнхий ассамблейн 1996.12.12-ны өдрийн 51/59 дугаар тогтоолоор “Төрийн албан хаагчийн олон улсын ёс зүйн дүрэм” (International Code of Conduct for Public Officials) баталж энэхүү дүрмийг дэлхийн улс орнуудад ёс зүйн дүрмийг боловсруулах, нэмэлт өөрчлөлт хийх, шинээр боловсруулах зэрэгт удирдамж болгон мөрдөж ирсэн байна. 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 баримталж, 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 (НҮБ, 1996).

Канад Улс 1985 онд “Төрийн албан хаагчийн үнэт зүйлс болон ёс зүйн дүрэм” (Values end ethics code for the public service), Шинэ Зеланд улс 1988 онд “Төрийн албан хаагчийн зан үйлийн дүрэм” (New Zealand public service code of conduct), БНСУ 2003 онд “Төрийн албан хаагчийн шударга байдлыг хангах зан үйлийн дүрэм” (Code of conduct for maintaining, etc. The integrity of public officials) боловсруулсан байна.

Их Британи “Нийтийн үйлчилгээний албан хаагчдын ёс зүйн стандарт (Ethical standarts for providers of public service)-ыг 1995 онд баталж, 2014 онд дэлгэрэнгүй тайлбартай гарын авлага гаргасан байна. Энэ баримт бичигт нийтийн албаны үнэт зүйлсийн агуулгатай 7 зарчмыг тодорхойлж, ёс зүйн кодыг хэрэгжүүлэх тогтолцоо, зөвлөмжийг бүрэн тусгасан онцлогтой (Ethical standarts for providers of public service, 2014).

АНУ-д “Гүйцэтгэх эрх мэдлийн албан хаагчдын ёс зүйн зан үйлийн стандарт”-ыг (Standart of ethical conduct for employees of the executive branch) мөрдөж байна. АНУ-ын “Гүйцэтгэх эрх мэдлийн албан хаагчдын ёс зүйн стандарт” (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch)-ыг 2016 баталж, 2017 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Энэ стандартад гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шатлал, албан тушаалын ангилал тус бүрээр нарийвчилсан тайлбар, жишээ зөвлөгөөний хамт 14 зарчмыг тусгасан байна (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, 2017).

2000 онд Европын Холбоо “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үлгэрчилсэн дүрэм” боловсруулж, түүний үндсэн дээр Европын Холбооны гишүүн орнууд

үндэсний хэмжээнд өөрсдийн ёс зүйн дүрмээ боловсруулан мөрдөж байна.

Сүүлийн жилүүдэд төрийн албанд олон улсын төсөл, хөтөлбөрүүд амжилттай хэрэгжиж төрийн албаны шинэчлэлийн хүрээнд тодорхой үр дүнд хүрч байгаа орнуудын тоонд Уганда улс багтаж байна. Уганда улсын 2005 оны 6 дугаар сард Төрийн албаны ёс зүйн болон зан үйлийн код” (The code of conduct and ethics for Uganda public service) боловсруулан мөрдөж уг дүрэмд төрийн албанд мөрдөх ёс суртахуун гэдэг ойлголтод тайлагнах, даруу байдал, хичээл зүтгэл, сахилга бат, үр дүн, үр ашиг, тэгш хандах (Алагчлахгүй), шударга, үнэнч, мэргэжлийн ёс зүйтэй байх, хувиа хичээхгүй байх, ил тод, нээлттэй байдал зэрэг 12 зарчмыг тусгажээ. Хамгийн анхаарал татсан зохицуулалт нь ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд засгийн газрын хүлээх үүргийг онцолсон байна.

Ёс зүйн зөрчил гаргасан нөхцөлд ногдуулах 11 шийтгэлийн хэлбэрийг (сануулах, урамшуулаас хасах, албан тушаал болон 50 хүртэл хувиар цалинг бууруулах, тухайн албан хаагчид хамаарах төрийн өмчийг хураах, албан тушаалаас чөлөөлөх г.м.) тусгаснаас гадна ёс зүйтэй зан үйлийг урамшууллын 11 төрлийн хэлбэрийг заасан. Үүнд цалин нэмэх, гүйцэтгэлийн урамшуулал, нээлттэй сайшаах, талархлын захиа, бэлэг, дурсамж гардуулах, медалиар шагнах, төрийн албанд тогтвортой ажилласан гэрчилгээ олгох, аяллын төлбөр, мөнгөн бонус олгох зэрэг болно. Шагнал, урамшуулал зөвхөн үүгээр хязгаарлагдахгүй гэсэн өвөрмөц тодотгол хийжээ (The code of conduct and ethics for Uganda public service, 2005).

ОХУ-д 2010 онд “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн үлгэрчилсэн дүрэм” (Типовой Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации), Киргизэд “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм” (Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики), Казахстанд 2015 оноос “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”/“Төрийн албан хаагчийн албан харилцааны горим” (Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан/Правила служебной этики государственных служащих) боловсруулан мөрдөж байна.

2010 онд баталсан ОХУ-ын Төрийн (Улсын) болон орон нутгийн (муниципальны) албан хаагчдын ёс зүйн болон албаны зан үйлийн үлгэрчилсэн дүрэмд төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд баримтлах ёс суртахууны зарчим, зарчим, хэм хэмжээ, зан үйлийн шаардлагуудыг тусгасан байна. Уг дүрэм Холбооны Улсын хуулиар тогтоосон хориглолт, хязгаарлалтыг мөрдөж төрийн албан хаагчийн хувьд хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх, албан харилцааны, мэргэжлийн болон ажил хэргийн харилцааны зан үйлийн хэм хэмжээ мөрдөх, авлига, ашиг сонирхлын шинжтэй аливаа хууль бус үйлдэлд татагдан оролцохыг хязгаарласан заалтуудтай (Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы государственной статистики и её территориальных органов, 2016).



Киргиз Улс Төрийн болон орон нутгийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн горим (Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики) 2016 он баталсан. Нийтлэг үндэслэл, мэргэжлийн үүрэг, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, зан үйлийн соёл, ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх, ёс зүйн зөрчилд хариуцлага тооцох гэсэн 6 бүлэг, 77 зүйлтэй, агуулгын хувьд дэлгэрэнгүй ёс зүйн дүрэмтэй. Удирдах албан тушаалтан бусад албан хаагчдыг хүндэтгэн харилцах, ёс суртахууны үлгэр дууриалал үзүүлэх, албан хаагчдыг мэргэжлийн хувьд өсөж хөгжих нөхцөлийг бүрдүүлэх, тэдний цагийг үнэлэх (үрэхгүй байх), албан хаагч хамт олонтойгоо харилцахдаа шударга, найрсаг байдлыг эрхэмлэх, ёс суртахууны тааламжтай уур амьсгал бүрдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, хамтран ажиллах, харилцан туслах гэсэн заалтууд тусгагдсан онцлогтой ажээ (Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики, 2016).

Казахстаны “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн код” / “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн горим” 2015 онд батлагдсан. Албан болон албан бус цагаар баримтлах зан үйлийн стандарт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй харилцахад баримтлах зан үйлийн стандарт, ёс зүйн асуудал хариуцсан нэгж, албан тушаалтны үйл ажиллагаа, үүрэг, ёс зүй зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага гэсэн 5 бүлэгтэй байна (0 мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан, 2015). НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей Нийтийн албан тушаалтны олон улсын ёс зүйн дүрэмд (1996 онд баталсан) нийтийн албан тушаалтны ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ дагаж мөрдөх шаардлагатай ерөнхий зарчмууд болох нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллах, албан үүргээ үнэнч шударга, хууль дүрмийг баримталж, 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 (НҮБ, 1996).

Төрийн албаны ёс зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зорилгоор Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага “Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийг сайжруулах зөвлөмж”-ийг гаргасан байдаг. Уг зөвлөмжид төрийн албаны ёс зүйн дүрэм нь төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээ нь тодорхой байх, төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээ нь эрх зүйн орчинд туссан байх, ёс зүйн удирдамж нь төрийн албан хаагчдад хүртээмжтэй байх зэрэг арван шаардлагыг тусгасан байна.

Төрийн албаны ёс зүйн дүрмийн хэмжээ нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байх ба жишээлбэл, Австрали Улсын Төрийн албаны дүрэм 17 бүлэг, 88 хуудастай, Австралийн Куинсландын төрийн албаны сахилга хариуцлагын дүрэм (Code of conduct for the Queensland public service) 2016 онд нийтийн албаны ёс зүйн кодыг хэрэгжүүлэх 21 хуудас стандарт баталсан байна. АНУ-ын гүйцэтгэх эрх мэдлийн салбарт ажиллаж буй албан хаагчдын ёс зүйн стандарт нийт 92 хуудас байна. Шинэ Зеланд улсын төрийн албаны ёс зүйн

дүрэм 1 хуудастай байна (Alan Lawton, Julie Rayner, Karen Lasthuizen, 2013, хууд. 102). Тэгвэл Эстони улсын ёс зүйн дүрэм 20 энгийн мэдээллээс, Латви улс 5 бүлэг бүхий 17 зүйлээс, Польш улсынх 5 зүйл, Чех улс 7 зүйл, Болгар улсын ёс зүйн дүрэм 4 үндсэн хэсгээс бүрдэж байна (Jolanta Palidauskaite, хууд. 7).

Дэлхийн зарим улс орнуудын төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн нэршил, батлагдсан болон нэмэлт өөрчлөлт орсон огноо, дүрмийн бүтэц, товч агуулга, зарим онцлог зохицуулалтыг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 1. Дэлхийн зарим улс орны төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн харьцуулалт

№	Ёс зүйн болон зан үйлийн дүрмийн нэр / Батлагдсан болон нэмэлт өөрчлөлт орсон он	Дүрмийн агуулга, бүтэц, хэмжээ	Дүрмийн зарим онцлог зохицуулалт
1	Их Британи Нийтийн үйлчилгээний албан хаагчдын ёс зүйн стандарт (Ethical standards for providers of public service) 1995 онд баталсан. 2014 онд дэлгэрэнгүй тайлбартай гарын авлага гаргасан.	Маш товч, тодорхой боловч тайлбар, удирдамжыг тусгасан 35 хуудастай гарын авлага	Үнэт зүйлсийн агуулгатай. Нийтийн албаны 7 зарчмыг тодорхойлсон. Ёс зүйн кодыг хэрэгжүүлэх тогтолцоо, зөвлөмжийг бүрэн тусгасан.
2	Австралийн Куинсланд муж Төрийн албаны сахилга хариуцлагын дүрэм (Code of conduct for the Queensland public service (Queensland government)) 1994 онд нийтийн албаны ёс зүйн хууль баталсан.	2016 онд нийтийн албаны ёс зүйн кодыг хэрэгжүүлэх 21 хуудас стандарт баталсан. Нийтийн албаны зарчим, үнэт зүйлсийг тодорхойлсон.	<ul style="list-style-type: none"> • Шударга байдал; • Олон нийтийн сайн сайхны төлөө ажиллах; • Засгийн газрын тогтолцоонд үнэнч байх; • Хариуцлага ба ил тод байдал Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах тогтолцоо, тайлагнал, ил тод байдлыг нарийвчлан тодорхойлсон.



3	<p>АНУ Гүйцэтгэх эрх мэдлийн албан хаагчдын ёс зүйн стандарт (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch) 2016, 2017 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.</p>	<p>Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шатлал, албан тушаалын ангилал тус бүрээр нарийвчилсан тайлбар, жишээ зөвлөгөөний хамт 14 зарчмыг тусгасан нийт 92 хуудас байна.</p>	<p>Албан тушаалын ангилал бүрээр маш нарийвчилсан тайлбартай. Гадаад эх үүсвэрээс бэлэг, дурсгал авах, ашгийн бус байгууллагаас гэх мэт нарийн зохицуулалттай. Нийтийн албан хаагч 20 доллар жилийн хугацаанд 50 доллараас илүүгүй үнэтэй бэлэг дурсгал авахыг зөвшөөрсөн. Албан томиллооор явах, албан хаагчид хоорондоо бэлэг, дурсгал өгч, авах г.м. харилцааг хүртэл заасан. Санхүүгийн ашиг сонирхлыг тодорхой зохицуулсан.</p>
4	<p>Канад Улсын салбарын үнэт зүйлс ба ёс зүйн код (Values and Ethics code for public sector) 2005 онд баталсан.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ардчиллыг дээдлэх • Ард иргэдээ хүндлэх • Шударга байдал • Хариуцлага • Манлайлал гэсэн үнэт зүйлсийн хүрээнд баримтлах зан үйлийг кодолсон. <p>Тайлбар, удирдамжийн хамт нийт 16 хуудас.</p>	<p>Хэрэглээ, ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон онцлогтой. Ёс зүйн үнэт зүйлс, зарчмыг хэрэгжүүлэхэд анхаарах асуудлаар зөвлөмж, удирдамжийн шинжтэй агуулгаа тусгасан.</p>
5	<p>Бүгд Найрамдах Солонгос Улс 1981 онд баталсан Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмээр зохицуулж байна. 2005, 2006, 2008, 2010, 2016 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.</p>	<p>Төрийн албан хаагчийн авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид шударга ажиллах хүрээнд хүлээх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон. Нэмэлт өөрчлөлтийн хамт 16 хуудас</p>	<p>Тус улсад төрийн албаны ёс зүйн асуудлыг авлига, хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэхтэй хамт зохицуулдаг. Санхүүгийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг нарийвчлан зохицуулсан онцлогтой.</p>
6	<p>Япон Төрийн албаны үндэсний хуулийн хүрээнд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн код. 1999 онд баталсан.</p>	<p>Энгийн бүтэцтэй, товч 6 зүйлтэй. Бэлэг хүлээн авах, тайлагнах, ил тод байдлыг ёс зүйн хуулиар зүйлчилсэн онцлогтой.</p>	<p>Дүрэмд төрийн албан хаагчийн албан үүрэгтэй нь холбоотой бэлэг сэлт, шан харамж, үйлчилгээ авах гэх мэтээр өөртөө давуу байдал бий болгохыг хориглох, хязгаарлах, ашиг сонирхлын зөрчилтэй хүмүүстэй холбоотой байх зэргээр иргэд, олон нийтээс сэжиглэх болон үл итгэх байдалд хүргэж болзошгүй аливаа үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, анхаарах ёстой зүйлийг багтаасан.</p>

<p>7</p>	<p>ОХУ Төрийн (Улсын) болон орон нутгийн (муниципальны) албан хаагчдын ёс зүйн болон албаны зан үйлийн үлгэрчилсэн дүрэм</p> <p>2010.12.23-нд ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Авлигын эсрэг зөвлөлөөр дэмжигдсэн.</p> <p>2002 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон.</p>	<p>Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд баримтлах ёс суртахууны зарчим, зарчим, хэм хэмжээ, зан үйлийн шаардлагуудыг тусгасан.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Холбооны Улсын хуулиар тогтоосон хориглолт, хязгаарлалтыг мөрдөж төрийн албан хаагчийн хувьд хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх • Албан харилцааны, мэргэжлийн болон ажил хэргийн харилцааны зан үйлийн хэм хэмжээ мөрдөх • Авлига, ашиг сонирхлын шинжтэй аливаа хууль бус үйлдэлд татагдан оролцохыг хязгаарласан заалтуудтай. <p>Нийт хэмжээ 5 хуудас.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Төрийн байгууллага, албан хаагчийн нэр хүнд, шударга байдалд эргэлзээ төрүүлэхүйц аливаа үйлдэл, зөрчлөөс зайлсхийх • Албан үүргээ шударгаар гүйцэтгэхэд нөлөөлөхүйц хувийн болон эд хөрөнгийн (санхүүгийн) аливаа нөлөөлөлд автахгүй байх • Төрийн албан хаагчийн албаны протокол үйлдэхтэй холбоотой өгсөн бэлэг дурсгал нь улсын өмч бөгөөд түүнийг актаар хүлээлгэн өгөх тухай тусгайлсан заалттай. • Этикет буюу төрийн албан хаагчийн гадаад дүр төрх, хувцаслалтад тавигдах нийтлэг шаардлагыг тусгасан. • Ёс зүйн дүрэм мөрдөхөд тавигдах хариуцлагын төрөлд сахилгын шийтгэлээс гадна албан тушаал дэвшүүлэх, аттестатчилал зэрэгт харгалзан үзнэ гэсэн заалттай.
<p>8</p>	<p>Казахстан “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн код” (Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн горим) Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих)</p> <p>2015 онд баталсан.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Нийтлэг үндэслэл • Зан үйлийн стандарт • Албан болон албан бус цагаар баримтлах зан үйлийн стандарт, • Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй харилцахад баримтлах зан үйлийн стандарт, • Ёс зүйн асуудал хариуцсан нэгж, албан тушаалтны үйл ажиллагаа, үүрэг, ёс зүй зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага гэсэн 5 бүлэгтэй. <p>Нийт хэмжээ 9 хуудас</p>	<p>Албан болон албан бус цагаар албан үүргээ гүйцэтгэж байх үед баримтлах зан үйлийн стандартыг тогтоосон онцлогтой. Жишээ нь олон нийтийн газар нийгмийн дэг журам, аюулгүй байдлыг хангах, согтуурахыг хориглосон.</p>



9	<p>Киргиз Төрийн болон орон нутгийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн горим Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики 2016 онд баталсан.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Нийтлэг үндэслэл • Мэргэжлийн үүрэг • Авлигаас урьдчилан сэргийлэх • Зан үйлийн соёл • Ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх • Ёс зүйн зөрчилд хариуцлага тооцох гэсэн 6 бүлэг, 77 зүйлтэй. <p>Нийт хэмжээ 20 хуудас</p>	<p>Удирдах албан тушаалтан бусад албан хаагчдыг хүндэтгэн харилцах, ёс суртахууны үлгэр дууриалал үзүүлэх, албан хаагчдыг мэргэжлийн хувьд өсөж хөгжих нөхцөлийг бүрдүүлэх, тэдний цагийг үнэлэх (үрэхгүй байх)</p> <p>Албан хаагч хамт олонтойгоо харилцахдаа шударга, найрсаг байдлыг эрхэмлэх, ёс суртахууны тааламжтай уур амьсгал бүрдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, хамтран ажиллах, харилцан туслах</p>
10	<p>Уганда Төрийн албаны ёс зүйн болон зан үйлийн код The code of conduct and ethics for Uganda public service Ажлын байранд болон албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа мөрдөх зан үйл, хандлага, зан суртахуун 2005 оны 6-р сар</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Тайлагнал • Даруу байдал • Хичээл зүтгэл • Сахилга бат • Үр дүн • Үр ашиг • Тэгш хандах (Алагчлахгүй) • Шударга • Үнэнч • Мэргэжлийн ёс зүйтэй • Хувиа хичээхгүй байх • Ил тод, нээлттэй байдал гэсэн гэсэн 12 зарчмуудыг тодорхойлсон. <p>Нийт хэмжээ 20 хуудас</p>	<p>Ёс зүйн зөрчилд ногдуулах 10 төрлийн шийтгэл, ёс зүйтэй үйлдлийг урамшуулах 11 төрлийн заалтыг тусгасан.</p> <p>Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд Засгийн газрын хүлээх үүргийг онцолсон. Үүнд сэтгэл ханамжтай, аюулгүй, эрүүл ажлын орчныг бүрдүүлэх гэх мэт.</p> <p>Үйлдвэрчний эвлэлд нэгдэж хуулийн хүрээнд эдийн засгийн болон нийгмийн ашиг сонирхлоо хамгаалж эрхээр хангах заалтуудыг тусгасан байна.</p> <p>Ажлын байран дахь бэлгийн дарамтын асуудлыг тусгасан.</p>

Судалгаанаас үзэхэд дэлхийн улс орнуудад ёс зүйн дүрмийг баталж мөрдөхөд дараах асуудлуудад анхаарал хандуулсан байна. Үүнд:

- Ёс зүйн болон зан үйлийн зохицуулалт нь үнэт зүйлсээр удирдах зарчмын агуулгыг тусгасан онцлогтой байна.
- Эдгээр нь үнэт зүйлс, зарчим дээр суурилсан албан харилцаанд мөрдөх ёс зүйн болон зан үйлийн горим хэлбэртэй байна.
- Ёс зүйн дүрэм нь төрийн албан хаагчдыг чиглүүлэх удирдамж, хэрэгжүүлэх заавар, зөвлөгөөг хамт тусгасан гарын авлага хэлбэртэй байна.
- Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үйл явцыг төрийн албаны шинэчлэлийн нэг хэсэг гэж үзэж тусгайлсан хөтөлбөр боловсруулан мөрдөж байна
- Хэрэгжилтийг үнэлэх, тайлагнах тогтолцоо тодорхой тусгагдсан байна.

Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн талаар хийгдсэн судалгаа

Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг судалсан бүтээлүүдийг тоймлон судалж үзэхэд дараах байдалтай байна. ЭЗХАХБ (OECD) Иордан улсын төрийн албан дахь ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг судлан үзсэн судалгааны тайланд ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг практикт хэрэглэхүйц байдал, үр дүнтэй байдал, уялдаатай байдал, логик зэрэг шалгуур үзүүлэлтээр судлан үзсэн байна. Судалгаанд төрийн болон хувийн хэвшил, Авлигатай тэмцэх комисс, Хүний эрхийн байгууллага, холбогдох ТББ-ын төлөөллийг гол мэдээлэгч болгон сонгон авч ярилцлага зохион байгуулжээ. Судалгааг хийхдээ эхлээд ёс зүйн дүрмийн агуулга, бичвэрт судалгаа хийсэн бол дараа нь ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлж буй менежмент, эрх зүйн нөхцөл байдал эцэст нь ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг судалсан байна (Organisation for Economic Co-operation and Development MENA-OECD Governance Programme, 2010).

Мак Доналд, Нижхоф нарын 1999 онд хийсэн судалгаанд ёс зүйн дүрмийг хэрэгжилтийг судлахдаа 1) албан хаагчид байгууллагын зорилгоо мэдэх байдал, 2) шийдвэр гаргах процедуртай эсэх, 3) нөөцийг зөв хуваарилах байдал, 4) шаардлагатай чадвар эзэмшсэн эсэх, 5) ёс зүйн зан үйлийн талаарх хувь хүний зорилго (intentions), 6) ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх орчин бүрдсэн байдал зэрэг шалгуур үзүүлэлтээр судлахыг зөвлөсөн байна (McDonald, G., Nijhof, A., 1999, p. 133-147). Үүнээс үзэхэд судлаач Мак Доналд, Нижхоф нарын гаргасан судалгааны зөвлөмж дээр үндэслэн төрийн байгууллагын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг судлан үзэж болохоор байна.

Марнбург (2000) ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг байгууллагын албан хаагчдын зан үйлд гарсан өөрчлөлтөөр илэрхийлэгдэнэ гэж үзжээ. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн талаар хийсэн судалгаанд ёс зүйн дүрэм байгууллагын албан хаагчдын зан үйлд нөлөөлдөг гэсэн үр дүн гарсан байгаа бол зарим судлаачид үүний эсрэг байр суурьтай байна. Тухайлбал, Норвеги улсын судлаачид ёс зүйн дүрэмтэй болон дүрэм огт байхгүй байгааг байгууллагын албан хаагчдын хандлагад гарсан өөрчлөлтөөр хэмжин үзээд ёс зүйн хэм хэмжээ хандлагад нөлөө үзүүлдэггүй гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ. Энэхүү судалгаанд үндэслэн зарим судлаачид ёс зүйг сахиулах үндэс бол дүрэм журам биш харин хувь хүний санаа бодол, ёс суртахуун нь ёс зүйтэй үйлдэлд нөлөөлдөг гэсэн дүгнэлтийг хийсэн байна (Glenn, Van Loo, 1993; Lee, Yoshihara, 1997; Schwartz, 2001).

Судлаач Срисомбат, Ниттаяа Сумрупот нар 2009 онд батлагдсан Тайландын төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг судлан үзэх зорилгоор Бангкок хотноо байрладаг 117 агентлагийн 5,795 төрийн албан хаагчдын дунд фокус бүлгийн ярилцлагыг зохион байгуулсан (Srisombat Chokprajakchat, NittayaSumretphol Kasetart, May–August 2017). Уг судалгаанд чанарын болон тоон судалгааны аргыг хослуулан хэрэглэжээ. Банкгог хотод байрлан үйл ажиллагаа эрхэлдэг 20 яамны 118 агентлагуудыг



түүвэрлэн 12 төрийн албан хаагч тус бүрээс бүрдсэн 5 фокус бүлэг, 20 удирдах албан тушаалтнаас бүрдсэн 2 фокус бүлгийн дунд ярилцлага болон асуулгын судалгааг зохион байгуулсан байна.

2009 онд хийгдсэн “Баруун Африкийн орнуудын төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудал” сэдэвт судалгаанд нэгдүгээрт, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн талаарх төрийн албан хаагчдын үзэл бодол хандлагыг хоёрдугаарт, ёс зүйн дүрмийн зан үйлд үзүүлсэн нөлөө, үр дүнг, гуравдугаарт, төрийн албанд ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлууд, нөлөөлөх хүчин зүйлийг судлан үзжээ (E- Kojo Sakyi, Justice Nyigmah Bawole, 2009).

Судлаач Анрю Нижхоф Степан, Клад Олаф Фишер, Албертс Лаан нарын хийсэн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн судалгаанд зургаан хэмжигдэхүүнийг ашигласан байна. Үүнд 1) дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй бэрхшээлийг тодорхойлж буй байдал гэсэн шалгуурыг ёс зүйн алдаа, ёс зүйн хоёрдмол байдлыг бүртгэсэн байдлаар, 2) дүрмийн хэрэгжилт гэсэн шалгуурыг өдөр тутам тохиолдох ёс зүйн хоёрдмол байдлыг бичиж тэмдэглэх байдал, 3) нутагшуулах үйл явц гэсэн шалгуурыг ёс зүйн дүрмийн агуулга өдөр тутмын үйл ажиллагаанд холбоотой байгаа эсэхээр, 4) үнэт зүйлийг бэхжүүлэх үйл явц гэсэн шалгуурыг ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд анхааруулан зөвлөмж өгөх байдлаар, 5) хяналтын үйл явц гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг эрсдэлийг хянан бүртгэх ажиллагаагаар, 6) хариуцан тайлагнах үйл явц гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг байгууллагын хэмжээнд асуудлыг ил тод, нээлттэй хэлэлцэх байдал гэсэн 6 хэмжигдэхүүнээр хэмжжээ. Цаашилбал энэ 6 хэмжигдэхүүнийг Чанарын удирдлагын Европын холбооноос боловсруулсан EFQM загварт суурилсан байдлаар үнэлж болно гэж үзжээ. Нутагшуулах үйл явцыг манлайлал, бодлого стратеги, хүмүүс, үйл явц, нөөц гэсэн 6 шалгуур үзүүлэлтээр хэмжиж болно гэж үзсэн (Andre Nijhof, Stephan Cludts, Olaf Fisscher, Albertus Laan).

Судлаач Рибка (2001) үр дүнтэй ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг хэрхэн судлах тухай нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн арга зүй байхгүй байгааг онцлоод гурван зорилгыг биелүүлсэн эсэхээр нь ёс зүйн хэм хэмжээний үйл явцыг судлах боломжтой гэж үзсэн байдаг. Ёс зүйн хэм хэмжээ буюу ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг 1) албан хаагчид ёс зүйн дүрэмтэй уншиж өөрийн болгож чадсан байдал, 2) байгууллагын албан хаагчид үнэн зүйлсийн системийг ойлгож өөрсдийн шударга байдлын системийг бий болгосон байдал, 3) ёс зүйн дүрмийг оролцоонд тулгуурлан боловсруулсан байдлаар хэмжинэ гэж үзжээ (Rivka Grundstein-Amado, April, 2001).

Зарим судлаачид ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг гурван үе шатаар судалж болно гэж үзсэн байна. Үүнд 1) тухайн ёс зүйн дүрмийг ухаарч ойлгосон байдал, 2) өөрчлөлтийн үе, 3) өөрийгөө чадавхжуулах үе зэргийг багтаасан байна. Нэгдүгээр шатанд байгууллагын албан хаагчид ёс зүйн дүрмийн агуулгын талаар ойлголттой болох, хоёрдугаар үе шатанд ёс зүйн зарчмуудаа

ухаарч ойлгох болон сэтгэлгээ, зан үйл, сэтгэл хөдлөлдөө өөрчлөлт оруулах, гуравдугаар үе шатанд нэгэнт сэтгэлгээнд өөрчлөлт орсон бол түүнийгээ улам баталгаажуулан хөгжүүлэх үйл явцыг багтаан авч үзжээ.

2.2. Ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц, түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүд

1990-ээд оны үеэс байгууллагын түвшинд ёс зүйн асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх тухай асуудал хөндөгдөх болсоноор ёс зүйн менежментийг тухайлан судлах болсон байна (Mihaela Constantinescu, Muel Kaptein, 2020). Судлаачид ёс зүйн менежментийн талаар өнөөг хүртэл нэгдсэн тодорхойлолтод хүрээгүй байгаа хэдий ч “Байгууллагад ёс зүйг хэрхэн удирдах вэ?” гэсэн асуултын хүрээнд (Jeurissen, 2004) дараах хэд хэдэн чухал санааг илэрхийлжээ. Үүнд, ёс зүйн менежмент нь ёс зүйн зөв хандлага, зан үйл бүхий ажлын орчинг бий болгож, дэмжихэд байгууллагын үнэт зүйлсийг чиглүүлж тодорхойлох, хэрэгжүүлэх (L.S.Paine, 1994) үйл явц; ажлын байр, ажиллах орчинг ёс зүйн өндөр соёлд чиглүүлэн удирдах (D.C.Menzel, 2007, р. 10); ёс зүйн асуудлуудыг менежментийн арга хэрэгслийг ашиглан удирдах замаар шийдвэр гаргах үйл явцыг сайжруулах (O.Laasch, R.Conaway, 2015), байгууллагын үйл ажиллагааг ёс зүйн зарчимд илүү нийцүүлэх (Jeurissen, 2004) гэх зэргээр авч үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, ёс зүйн менежмент гэсэн ойлголтын хүрээнд байгууллагад ёс зүйн таатай уур амьсгал бүрдүүлэх, ёс зүйн хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхэд таатай нөхцөл, хүчин зүйлийг бүрдүүлэхэд менежментийн арга хэрэгслийг үр дүнтэй ашиглах явдал гэдгийг судлаачид онцолжээ.

Ёсзүйгүй байдлаас урьдчилан сэргийлэх, ёс зүйн хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхэд цогц механизм, түүний дотор ёс зүйн зөв менежментийн тогтолцоог бүрдүүлэх нь чухал ач холбогдолтой (OECD, Principles for Managing Ethics in the Public Service, 1998). Төрийн албаны ёс зүйг дээшлүүлэх асуудал нь зөвхөн сайн боловсруулсан дүрэм журмыг ягштал мөрдөх, эсвэл ёс зүйн байдалд хяналт тавих төдийгөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд энд албан хаагчид төрийн албанд шударга үнэнч ажиллах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэхээс эхлээд тэднийг сургаж бэлтгэх, үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлж байнгын удирдлагаар хангах, зөвлөгөө өгөх, тэднийг ёс зүйн зөрчилд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэхэд иж бүрэн цогц арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг багтаан ойлгодог (OECD, 1996, р. 17-57), (Бямбасүрэн, Я., Цолмонтуяа, Н. 2014).

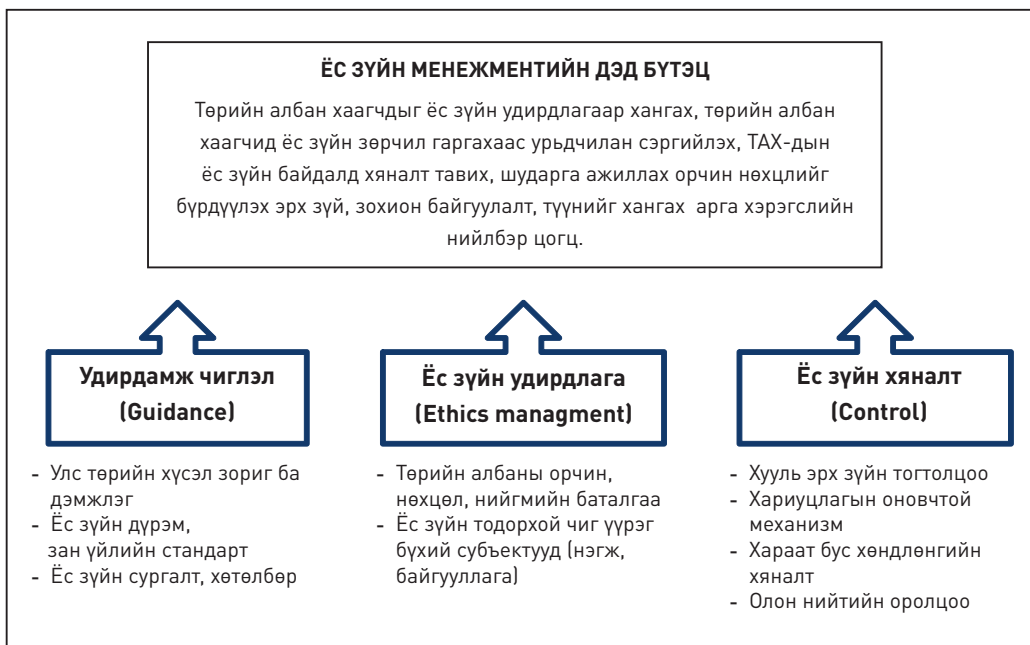
1996 онд Австрали, Финлянд, Мексик, Нидерланд, Шинэ Зеланд, Норвеги, Португал, Англи, Америк зэрэг Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (OECD) гишүүн 9 улс “Төрийн албаны ёс зүй: өнөөгийн тулгамдсан асуудал ба практик” сэдэвт судалгааг хамтран гүйцэтгэсэн байна. Судалгааны тайланд төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээ, түүнийг дагаж мөрдөхөд нөлөөлөх хүчин зүйлс, эдгээр улсуудын төр засгийн зүгээс ёс зүйн менежментийг дэмжих, бэхжүүлэх чиглэлээрх санаачилга, хэрэгжүүлсэн арга хэмжээг судалж, үнэлгээ өгсөн байна. Судалгааны явцад улс орнуудад

төрийн албаны ёс зүй хэм хэмжээг сахиулж, үр дүнд хүрэхэд хүний нөөц, санхүү, төсвийн хязгаарлагдмал байдал (орон тоог цомхотгох, ажиллагсадын урамшуулал, шагналыг танах зэргээр төрийн албан хаагчдын нийгмийн баталгааг хангаж чадахгүй байх, ёс зүйн сургалт, сурталчилгаа, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр зохион байгуулж буй үйл ажиллагааны санхүүжилтийг бууруулах гэх мэт), төсөв хязгаарлагдахын хэрээр хязгаарлагдмал нөөцөөр иргэдийн хэрэгцээг хангасан чанартай үйлчилгээ үзүүлэх шаардлага, төрийн захиргааны байгууллагын бүтцийн өөрчлөлт, тогтворгүй байдал, удирдлагын шийдвэр гаргалтын чанар зэрэг асуудлууд тулгамдаж байгааг илрүүлжээ [OECD, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, 1996].

Судалгааны үр дүнд үндэслэн төрийн байгууллагын ёс зүйн асуудалд иж бүрэн, цогц байдлаар хандах нь чухал хэмээн дүгнэж, шударга ёсыг дэмжих, авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд шаардлагатай арга хэрэгслийг тодорхойлсон бөгөөд үүнийг “ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц” гэсэн нэр томъёогоор тэмдэглэсэн байна (Kirsi Äijälä, Marja Paavilainen, 2000). Ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн гол зорилго бол төрийн байгууллагуудад шударга ёс, ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулахад шаардлагатай орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх, төрийн албан хаагчдыг дэмжихэд чиглэдэг ажээ (OECD, 2020).

Ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц нь удирдамж чиглэл, удирдлага, хяналт гэсэн 3 үндсэн функц буюу чиг үүрэгтэй 9 бүрэлдэхүүн хэсгээс бүрддэг байна [OECD, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, 1996].

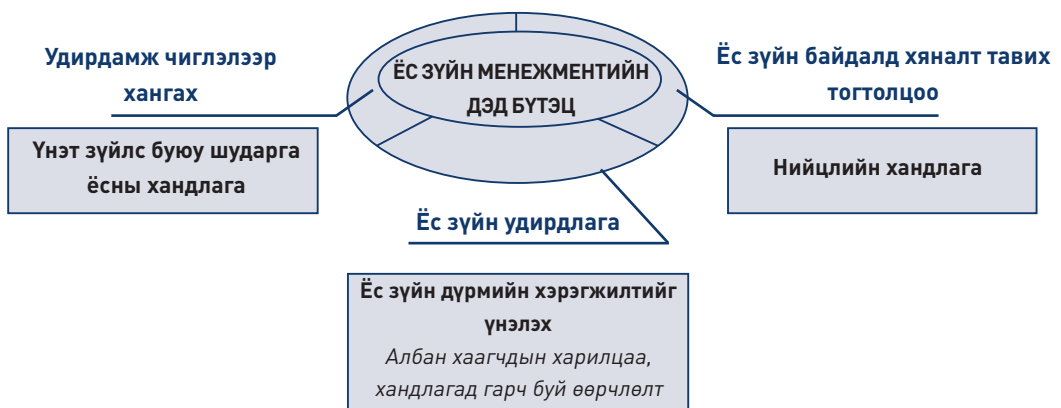
Зураг 1. Ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд



Судалгааны хүрээнд ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийг авч үзэхдээ олон улсын практикт хэрэглэж буй ёс зүйн асуудлыг зохицуулахад хэрэглэж буй хоёр төрлийн хандлага, менежментийн арга, хэрэгслийг хэрхэн хэрэглэж буй байдалд дүгнэлт хийсэн болно. Эдгээрийг зарим тохиолдолд “хатуу” болон “зөөлөн ур” чадвартай адилтгах тохиолдол бий. Дээрх хоёр хандлагын онцлогийг дараах байдлаар тодорхойлж болно. Үүнд:

1. Нийцэлд үндэслэсэн ёс зүйн хандлага (compliance based approach). Энэ хандлагын онцлог нь дээрээс доош чиглэсэн, дэг журмыг дагаж мөрдөх буюу хууль, тогтоомж, дүрэм, журамд суурилсан онцлогтой. Энэхүү хандлагын онцлог нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйг хуульчилсан албан ёсны дүрэм, журмаар зохицуулахад илүү ач холбогдол өгдөг. Дэг журамд суурилсан загварын үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэгт урьдчилан сэргийлэх, шаардлагатай нөхцөлд хариуцлага тооцох, урамшуулах зэрэг дээрээс доош чиглэсэн арга, хэрэгслийг чухалчилдаг.
2. Үнэт зүйлс буюу зарчимд суурилсан шударга ёсны хандлага (integrity based approach). Энэхүү хандлагын онцлог нь доороос дээш хэвтээ чиглэлийн хариуцлагын тогтолцоон дээр суурилсан үнэт зүйлс (зарчим), зөв зан үйл хийх сэдэл төрүүлэх, хувь хүний зан суртахуун, итгэл, үнэмшил, шийдвэрт нөлөөлөх идэвхжүүлэлтийн эерэг арга, хэрэгслийг чухалчилдаг. Энэ утгаараа төрийн албаны буюу төрийн байгууллагын үнэт зүйлс, эрхэм зорилго, алсын хараа, төрийн албан хаагчийн ёс суртахууны ухамсар, итгэл, үнэмшил, манлайлагчийн ёс зүйн үлгэр дууриалал, байгууллагын соёл зэргийг үнэ цэнэ, ач холбогдолтойд тооцдог (Зегер Ван дер Вал 2019, хуудсд. 191-192).

Зураг 2. Ёс зүйн менежментийн хандлага





Төрийн байгууллагууд дээрх ёс зүйн менежментийн хоёр хандлагыг ихэнх тохиолдол хослуулан хэрэглэх нь үр дүнтэй гэж үзэж байна. Гэхдээ аль хандлагыг ямар цаг үед, хэрхэн хэрэглэх нь тухайн улс орны соёл, түүхэн уламжлал, нийгмийн нөхцөл байдлаас шалтгаалдаг байна. Жишээ нь авлига өндөр улс оронд дүрэм, журамд суурилсан хяналт, хариуцлагыг чухалчилсан нийцлийн хандлагыг илүүд үздэг бол авлига бага улс оронд үнэт зүйлсэд суурилсан зарчмын хандлагыг илүүд үзэх нь бий. Бид судалгаандаа төрийн захиргааны байгууллагууд ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийг бүрдүүлэхэд дээрх хоёр үндсэн хандлагын аль нь илүү давамгайлж байна гэдгийг тодруулахыг зорьсон.

Ёс зүйн удирдамж чиглэлээр хангах чиг үүрэг нь улс төрийн хүсэл зориг ба дэмжлэг; хэрэгжихүйц ёс зүйн дүрэм, зан үйлийн стандарт, дүрэм; мэргэжлийн ёс зүйн боловсрол олгоход чиглэсэн сургалт, хөтөлбөрүүд зэрэг гурван бүрдэл хэсгээр дамжин хэрэгждэг (OECD, 2000).

Улс төрийн хүсэл зориг ба дэмжлэг нь макро түвшинд төрийн албаны ёс зүйг бодлогын хувьд дэмжих, хууль эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэх, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудын үйл ажиллагаанд ёс зүйн хяналт тавих, төрийн албан хаагчдын ёс зүйг дээшлүүлэхтэй холбоотой аливаа санал, санаачилгыг дэмжих, шаардлагатай нөөцийг хуваарилах болон зохион байгуулалтын бусад арга хэрэгслээр дамжин хэрэгждэг. Харин байгууллагын түвшинд ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр байгууллагын удирдлагын зүгээс гаргаж буй санаачилга, дэмжлэг, ёс зүйн хувьд манлайлан үлгэрлэх байдлыг уг бүрэлдэхүүн хэсгийн хүрээнд авч үздэг.

Улс төрийн болон байгууллагын удирдах албан тушаалтнууд өөрсдөө ёс зүйн хэм хэмжээг баримтлан ажиллаж, сонгогчид, албан хаагчдын өмнө хариуцлага хүлээхээс гадна төрийн алба, нийгмийн өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлагаа ухамсарлан ёс зүйтэй, шударга ажиллах нөхцөл, боломжийг бүрдүүлэх үүрэг хүлээдэг, санаачилга гаргадаг, дэмжлэг хүргэдэг байх нь дэд бүтцийн энэхүү бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг чухал онцлог юм.

Дэлхийн зарим улс оронд ёс зүйн чиглэлээрх улс төрчдийн гаргасан санаачилга, дэмжлэг нь төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих үүрэг бүхий тусгайлсан байгууллага байгуулах хэлбэрээр илэрч байгаа нь түгээмэл байна. Тухайлбал, АНУ-д төрийн албанд шударга ёс, үр ашгийг дээшлүүлэх чиглэлээрх засгийн газрын хүчин чармайлтыг зохицуулах, сайжруулах чиг үүрэг бүхий Шударга ёс, үр ашгийн асуудлаар Ерөнхийлөгчийн зөвлөл (1988), Их Британид төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих, ёс зүйн асуудлаар Ерөнхий сайдад зөвлөх, олон нийтэд ёс зүйн асуудлаар зөвлөмж өгөх чиг үүрэг бүхий Ноланы хороо (1994)-г (Leopold, 2004) тус тус байгуулж байв.

Түүнчлэн 1991 онд Норвеги улсын Хууль зүйн яамны дэргэд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдлыг шалган тогтоох ажлын хэсэг байгуулсан, 1992 онд

Голланд улсын Дотоод хэргийн сайд төрийн удирдлагын шударга ёсыг улс төрийн зорилтын нэгдүгээрт тавьж, үүний дараа зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон төрийн алба дахь шударга байдлыг авч үзсэн бодлогын баримт бичгийг боловсруулж баталсан (OECD, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, 1996) зэрэг жишээг дурдаж болохоор байна.

Сонгогдсон албан тушаалтнууд, байгууллагын удирдах албан тушаалтнууд төрийн албан хаагчид болон олон нийтэд ёс суртахууны хувьд үлгэрлэн манлайлах нь нийгмийн болон байгууллагын соёлд чухал ач холбогдолтой. Тэд ёс суртахууны зан үйлийн зохистой байдлыг үлгэрлэн харуулснаар олон нийтийн төрд итгэх итгэлийг дээшлүүлэхэд чухал дэмжлэг болно. Төрийн албан хаагчид, олон нийтийг ёс суртахууны хувьд үлгэрлэн манлайлахад чиг баримжаа болгох зорилгоор Австрали улсын засгийн газар шинээр томилогдсон сайд, парламентын нарийн бичгийн дарга, засгийн газрын ажилтнуудад зориулсан ёс зүйн үндсэн зарчим, хэм хэмжээ, дүрэм, журам зэргийг тусгасан удирдамж, чиглэл бүхий баримт бичиг боловсруулан хэрэгжүүлж байсан туршлага бий.

Улс төрийн хүсэл зориг, дэмжлэгийн нэг чухал илрэл нь нөөцийн хуваарилалт юм. Ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийг бий болгоход эрх мэдэл, хөрөнгө мөнгө шаардлагатай. Сонгогдсон болон удирдах албан тушаалтнууд холбогдох хууль, тогтоомж, шийдвэрээр дамжуулан төрийн албанд ёс зүйтэй байдлыг бий болгох үйл ажиллагаанд төсөв, хөрөнгө хуваарилахыг дэмжих боломжтой.

Ёс зүйн дүрэм, зан үйлийн стандарт нь төрийн албаны ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн салшгүй чухал бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг бөгөөд төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаандаа баримтлах үндсэн зарчим, хэм хэмжээг багцлан нэгтгэсэн байдаг. Ёс зүйн дүрэм, зан үйлийн стандарт нь ёс зүйн дүрмийн хэлбэртэй байх бөгөөд төрийн албаны болон байгууллагын үнэт зүйл, зарчим, онцлогийг тусгасан байна.

Ёс зүйн дүрэм, зан үйлийн стандарт, хэм хэмжээ нь нийтийн албан тушаалтнаас мэргэжлийн түвшинд хүлээгдэх хүлээлт, түүнд тавигдах шаардлагыг илэрхийлдэг бөгөөд тухайн этгээдийн дээдэлж мөрдөх зан суртахууны суурь хэм хэмжээ, ёс зүйн зарчмуудыг тогтоож, төрийн албыг ёс зүйтэй байлгах үүргийг гүйцэтгэдэг. Энэ нь сонгогдсон болон томилогдсон, төв, эсхүл орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллаж буй төрийн бүхий л төрлийн албан тушаалтны хэм хэмжээг тогтоох олон улсын сайн туршлага мөн болохыг хүлээн зөвшөөрөх явдал нэмэгдсээр байна (ЕАБХАБ, 2016).

Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөрийн зорилго нь төрийн албан хаагчид албан тушаалын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах ёс зүйн үндсэн зарчим, хэм хэмжээний талаар системтэй мэдлэг олгох, түүнийг практик амьдралд мөрдөж ажиллах ур чадвар эзэмшүүлэх, тэднийг ёс зүйн зөрчилд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх, ёс зүйн зөрчил гаргасан нөхцөлд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой ойлголттой болгоход голчлон чиглэдэг. Түүнчлэн төрийн албанд

шинээр ажиллагсад, зарим тохиолдолд төрийн албанаас чөлөөлөгдсөн хүмүүст зориулсан хэлбэрээр сургалтыг зохион байгуулах асуудлыг энд тусгадаг байна.

Ёс зүйн дүрмийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд байгууллага, албан хаагчид, иргэд, харилцагчид, иргэний нийгэм зэрэг оролцогч талуудад түгээн дэлгэрүүлж, хүн бүрт агуулгыг нь ойлгуулан таниулах шаардлага үүсдэг. Ажилтнуудыг сургалтад тогтмол хамруулснаар ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ ёс зүйн дүрмийг мөрдөж байх, улмаар бодит байдал дээр тулгарсан ёс зүйтэй холбоотой шийдвэл зохих асуудлуудыг хэлэлцэх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Түүнчлэн ёс зүйн дүрмийн талаар ойлголт мэдлэгтэй болсон эсэх, удирдлагын зүгээс шийдвэрлэвэл зохих асуудал байгаа эсэх, дүрмийг илүү тодорхой болгох буюу шаардлагатай бол нэмэлт өөрчлөлт оруулах эсэхийг тодруулж шалгах зорилгоор ажилтнуудаас тогтмол судалгаа авч байх нь ёс зүйн сургалтын үр нөлөөг сайжруулах ач холбогдолтой.

Төрийн албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн сургалт нь дараах үндсэн хоёр чиглэлээр зохион байгуулагддаг байна. Үүнд, 1) ёс зүйн хэм хэмжээ, дүрэм, холбогдох хууль тогтоомжийн талаар анхан шатны үндсэн мэдлэг өгөх чиглүүлэх сургалт, 2) төрийн албанд ажиллах хугацаанд тогтмол хамрагдаж байх байнгын сургалт зэрэг болно.

Ёс зүйн удирдлагын чиг үүрэг нь хүний нөөцийн бодлого дээр тулгуурласан төрийн албаны орчин нөхцөл; ёс зүйн тодорхой чиг үүрэг бүхий субъектууд гэсэн хоёр бүрдэл хэсгээр дамжин хэрэгжинэ (OECD, 2000).

Төрийн албаны орчин, нөхцөл, нийгмийн баталгаа. Ёс зүйн менежмент амжилттай хэрэгжиж, ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц бүрэн ажиллах, төрийн албан хаагч ёс зүйн хэм хэмжээг чанд мөрддөг болохын тулд зайлшгүй авч үзэх шаардлагатай нэг хүчин зүйл нь төрийн албаны орчин, нөхцөл, нийгмийн баталгааны асуудал байдаг. Төрийн албан хаагчид аливаа нэг хувийн болон бүлгийн сонирхлоос ангид байж төрийн албанд үнэнч шударга, тогтвор суурьшилтай ажиллах анхдагч нөхцөл нь тэдний нэр төр, аюулгүй байдал бүрэн хангагдсан ажлын үр дүн үр бүтээлээс хамаарсан шударга цалин урамшууллын систем тогтсон, нийгмийн баталгаа хангагдсан байх явдал байдаг.

Энэ нь нэг талаас, засгийн газраас төрийн албан хаагчдын талаар баримталж буй бодлого, чиглэл, төрийн захиргааны шинэчлэлийн агуулга, үр дүн зэрэг гадаад хүчин зүйлсээс хамаардаг бол байгууллагын түвшинд тухайн байгууллагын хүний нөөцийн талаар баримталж буй бодлого, түүний үр дүн, төрийн албан хаагчдын ажиллах нөхцөл нийгмийн баталгаа хангагдсан байдал зэрэг дотоод хүчин зүйлсээс хамаардаг.

Байгууллагын хүний нөөцийн бодлого нь төрийн албан хаагчдын зан төлөвт шууд нөлөөлдөг (OECD, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, 1996). Тодруулбал, нэгдүгээрт, байгууллагын хүний нөөцийн бодлого

нь төрийн албан хаагчдыг ажилд авах, сургах, хяналт тавих, хөгжүүлэх, урамшуулах, сахилга батжуулах арга замыг тодорхойлох замаар төрийн үйлчилгээний соёлыг төлөвшүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Төрийн албаны орчин нь ёс зүйн зөв хандлага зан үйлийг дэмжсэн, төрийн албан хаагч аливаа нэг хувийн болон бүлгийн сонирхлоос ангид байж, төрийн албанд үнэнч шударга ажиллахыг нь дэмжсэн бодлого баримталж ажиллах, ажилд авах, дэвшүүлэх, төрийн албан хаагчдыг шагнаж урамшуулах, сургалтад хамруулах, хариуцлага тооцох тогтолцоо нь ил тод, шударга байх шаардлагатай. Энэ нь төрийн албан хаагчид ажилдаа үнэнч шударга хандах хүсэл эрмэлзлийг бий болгож, байгууллагын соёлыг илүү ёс зүйтэй болгон төлөвшүүлэхэд нөлөөлдөг байна. Үүний эсрэгээр, гүйцэтгэлийн чадваргүй түвшин, ур чадваргүй байдлыг хүлээн зөвшөөрөх нь нэг талаас төрийн үйлчилгээний чанар, иргэдийн өмнө хүлээсэн хариуцлагыг бууруулах, нөгөө талаас ёс зүйн стандарт, хэм хэмжээний түвшинг бууруулах сөрөг талтай (Charman, 1993).

Хоёрдугаарт, хүний нөөцийн бодлого нь цалин хөлсний бодлого, ажлын байрны аюулгүй байдал зэрэг албан хаагчдын ёс суртахууны зан үйлд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг өөртөө багтаадаг. Цалин хөлс, урамшууллын ил тод, шударга тогтолцоог бүрдүүлэхээс гадна шударга байдал, ёс зүйтэй зан үйлийг урамшуулах, дэмжих бодлого, арга хэрэгсэл нь багагүй ач холбогдолтой.

Гуравдугаарт, хүний нөөцийн бодлого нь авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, зохисгүй үйлдлийг мэдээлэх, шүгэл үлээх нөхцөлийг бүрдүүлэх замаар төрийн албан хаагчдад ёс зүйгүй зан үйлтэй тэмцэх, зөв зан үйлийг төлөвшүүлэх итгэл төрүүлдэг байна.

Ёс зүйн тодорхой чиг үүрэг бүхий субъектууд. Ёс зүйн менежментийн нэг чухал бүрдэл хэсэг нь ёс зүйн асуудлыг хариуцсан нэгж, байгууллага, зарим тохиолдол тодорхой албан тушаалтны чиг, үүргийг тодорхой болгох асуудал багтдаг. Үүнд, парламентын байнгын хороодоос эхлээд тусгайлан бие даасан байгууллага, төрийн захиргааны төв, орон нутгийн байгууллагуудыг хамарсан нэгж, бүтэц багтдаг. Ихэнх улс оронд ёс зүйн асуудлыг Засгийн газрын нэг тодорхой яам, тухайлбал, Ерөнхий сайдын ажлын алба, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, яам, хариуцах нь түгээмэл ажиглагддаг. Харин төрийн тодорхой байгууллагад Ёс зүйн хороо, Ёс зүйн зөвлөл ажилладаг нийтлэг жишиг байна.

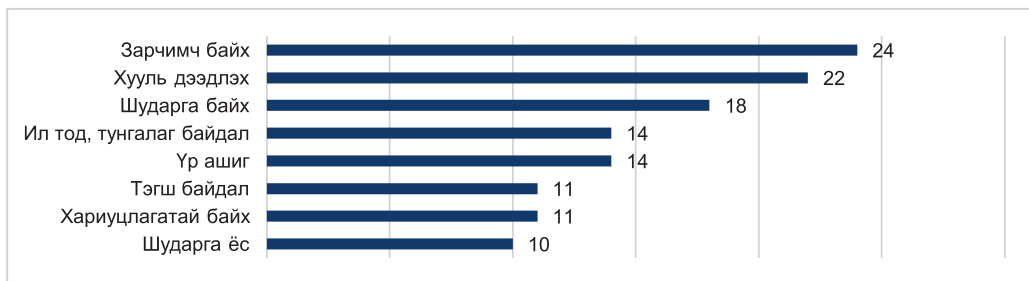
Ёс зүйн тодорхой чиг үүрэг бүхий субъектүүд нь ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бусад бүх бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг зохицуулж, дэмжих замаар удирдлагын чиг үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд ёс зүйн хэм хэмжээг сахиулах, заавар зөвлөгөө өгөх, идэвхжүүлэх чиглэлээр ажилладаг байна.

Ёс зүйн хяналтын чиг үүрэг нь үр дүнтэй хууль эрх зүйн тогтолцоо; хариуцлагын оновчтой механизм; хараат бус хөндлөнгийн хяналт буюу олон нийтийн оролцоо гэсэн 3 хэсгээс бүрдэнэ (OECD , 2000).

Хууль эрх зүйн тогтолцоо нь ёс зүйн менежмент, тэр дундаа хяналтын чиг үүргийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд голлох үүрэг гүйцэтгэдэг. Хууль эрх зүйн тогтолцоо нь төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих, тэднийг ёс зүйн зөрчилд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх механизм, төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох хэм хэмжээ, зөрчсөн нөхцөлд хүлээлгэх хариуцлага зэргийг хамардаг.

Эдүгээ төрийн албаны шинэчлэлийн хүрээнд ёс зүйн менежментийг амжилттай хэрэгжүүлж буй улс орнуудад үнэт зүйлд суурилсан ёс зүйн менежментийн зарчмыг хэрэгжүүлэх (Ethical measures in OECD countries: Trust in government, 2000, p. 32-38), төрийн албаны ёс зүйн стандартыг тодорхой болгох, эрх зүйн хувьд баталгаажсан байдалд нэлээд ач холбогдол өгч байна.

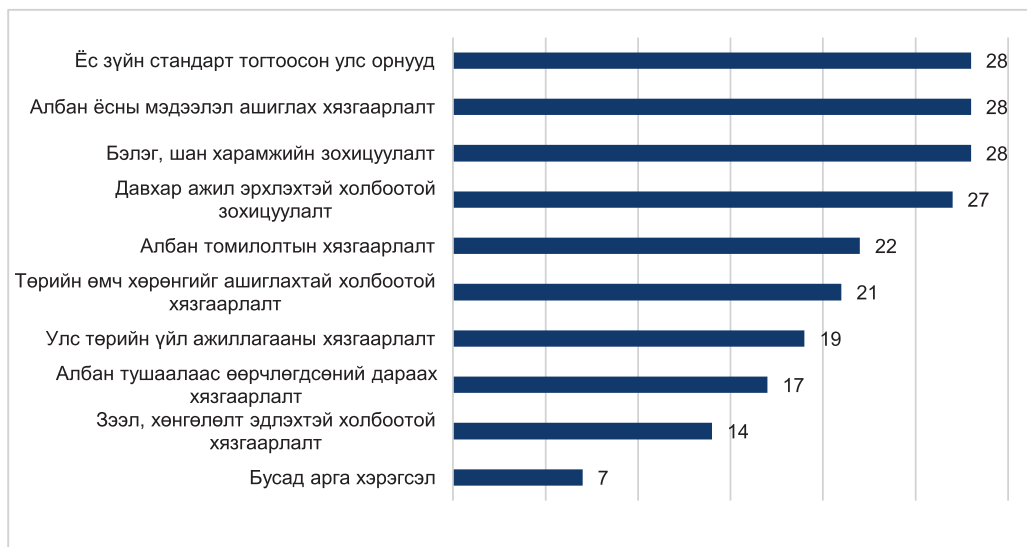
Зураг 3. Төрийн албаны үнэт зүйлсийг эрх зүйн хувьд баталгаажуулсан улс орнууд



Эх сурвалж: Ethical measures in OECD countries: Trust in government, 2000, p. 32

Тухайлбал, ЭЗХХАХБ-ын гишүүн улс орнуудын хувьд зарчимч тууштай байх зарчмыг 14 улс, хууль дээдлэх зарчмыг 22 улс, шударга ёсны зарчмыг 18 улс, ил тод, тунгалаг байх зарчмыг 14 улс, төрийн байгууллагууд үр ашигтай байх зарчмыг 14 улс, тэгш байдлыг 11 улс, хариуцлагатай байх зарчмыг 11 улс, шударга ёсны зарчмыг 10 улс тус тус хүлээн зөвшөөрч, эрх зүйн хувьд баталгаажуулсан байна.

Зураг 4. Ёс зүйн стандартад тусгасан зохицуулалтууд



Эх сурвалж: Ethical measures in OECD countries: Trust in government, 2000, p. 38

Дээрх судалгаанаас үзэхэд ЭЗХХАХБ-ын гишүүн 28 улс оронд ёс зүйн стандартыг тогтоосон байдал ажиглагдаж байна. Эдгээрийн дотор 28 улс албаны мэдээллийг ашиглахтай холбоотой хязгаарлалтыг хэрэглэдэг. 28 улс орон бэлэг, шан харамж авахтай холбоотой асуудлыг, 22 улс орон албан томилолттой холбоотой зохицуулалтыг, 24 улс төрийн өмч, хөрөнгө ашиглахтай холбоотой хязгаарлалтыг стандартчилсан байна. Харин 19 улс улс төрийн үйл ажиллагаатай холбоотой, 17 улс албан тушаалаас өөрчлөгдсөний дараах хязгаарлалтыг хэрэглэдэг байна. Харин 14 улс зээл, хөнгөлөлт эдлэхтэй холбоотой асуудлуудыг ёс зүйн стандартын хүрээнд тусгажээ.

Хариуцлагын оновчтой механизм. Ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц амжилттай бүрдүүлэхэд хууль эрх зүйн зөв оновчтой тогтолцооноос гадна захиргааны бодлого, үйл явцаар дамжин хэрэгжих хариуцлагын механизм чухал үүрэгтэй байдаг. Хариуцлага тооцох механизм нь төрийн албан хаагчид ажлын гүйцэтгэлээ тайлагнах, төрийн албан хаагчдыг ёс зүйн зөрчилд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх болон ёс зүйн хэм хэмжээг хэрхэн сахин мөрдөж байгаа талаар хяналт шалгалт явуулах, санхүүгийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн аудит хийх зэрэг хэлбэрээр хэрэгждэг.

Хараат бус хөндлөнгийн хяналт буюу олон нийтийн оролцоо. Төрийн байгууллагууд олон нийтэд нээлттэй байх, өөрийн явуулж буй үйл ажиллагаа, шийдвэрийн талаарх мэдээллээр хангах, тэр дундаа гаргаж буй хууль, дүрэм журмыг байнга таниулан сурталчилж, энэ чиглэлийн мэдээлэлтэй иргэд чөлөөтэй харьцах бололцоо нөхцөлөөр хангах нь чухал. Ялангуяа иргэдээс



ирсэн төрийн байгууллага, албан хаагчдын талаарх хүсэлт, гомдол, мэдээллийг хүлээн авч барагдуулдаг байх нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд олон нийт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс хяналт тавих механизмыг бүрдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой байдаг.

Ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц нь байгууллагын түвшинд хэрэгжихдээ гадаад болон дотоод гэсэн хоёр хүрээг хамардаг. Гадаад бүрэлдэхүүн хэсгүүд нь улс төрийн хүсэл зориг ба дэмжлэг, хууль эрх зүйн орчин, олон нийтийн оролцоо, хяналт, ёс зүйн тодорхой чиг үүрэг бүхий субъектууд зэрэг байгууллагад ёс зүйн хэм хэмжээ, шууд утгаараа ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болдог гадаад хүчин зүйлсийг багтаан ойлгодог. Харин дотоод бүрэлдэхүүн хэсгүүдэд байгууллагад ёс зүйн таатай уур амьсгал, зан төлөв, соёлыг төлөвшүүлэхэд нөлөөлдөг ёс зүйн дүрэм, сургалт, төрийн үйлчилгээний нөхцөл байдал хариуцлагын механизм зэрэг албан хаагчдад голчлон удирдамж, чиглэл өгдөг бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг багтаан ойлгодог байна (OECD, *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, 1996).

Ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн эдгээр чиг үүрэг, бүрдэл хэсгүүд харьцангуй бие даасан шинжтэй боловч харилцан уялдаатай, бие биенээ дэмжин хэрэгжиж байж ёс дүрмийн хэрэгжилтийг хангах үр дүнд хүрнэ.

Орчин үед засгийн газар шинэ тутам гарч байгаа ёс зүйн асуудлуудыг зохицуулахын тулд одоо мөрдөж буй ёс зүйн дүрэм, хууль тогтоомжийг шинэчилж боловсруулах ажлуудыг хийж эхлээд байгаа боловч дан ганц ёс зүйн дүрэм, журмаар ёс зүйгүй зан үйл, шинэ тутамд тулгарч буй ёс зүйн асуудлыг зохицуулахад улам бүр бэрхшээлтэй болж байна (Huberts, L., Lasthuizen, K., 2014), (Kaptein, 2011). Энэ нөхцөлд дүрэм, журамд илүүтэй ач холбогдол өгдөг нийцлийн хандлагыг соён гэгээрүүлэх, чөлөөтэй хэлэлцэх, сургалт, манлайлал зэргийг арга хэрэгсэл болгон ашигладаг шударга байдалд үндэслэсэн хандлагатай хослуулах нь үр нөлөөтэй болохыг Австрали, Шинэ Зеланд, Сингапур, Хонг Конг, Нидерланд зэрэг орнуудын туршлага харуулж байна (Huberts, L., Lasthuizen, K., 2014), (Lawton A., Rayner J., Lasthuizen K., 2013), (Quah, 2015)).

Трансперенси Интернэйшнл олон улсын байгууллагын судлаач Ховард Виттон ёс зүйн дүрэм хэрэгжихэд удирдлагын манлайлал, улс төрийн өндөр түвшний амлалт, дэмжлэг, хууль тогтоомж, эрх зүйн орчин бүрдсэн байдал, ёс зүйн тогтмол сургалт чухал нөлөөтэй болохыг дурдсан байдаг (Whitton, 2001). Судлаачийн энэ саналыг харгалзан үзвэл бид ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөхцөл хэрхэн бүрдсэнийг ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдээр дамжуулан судлах боломжтой юм.

2.3. Төрийн албаны ёс зүйн уламжлал, эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улс бол төрт ёсны хөгжлийн өнө эртний түүхтэй, төрийн алба, түшмэлийн ёс, ёс суртахууны арвин баялаг уламжлалтай улс үндэстэн билээ. Энэхүү уламжлалын гол үзэл санаа нь төрийн албанд зүтгэхийг хамгийн нэр төртэй үйл, олон түмний дээд итгэл хэмээн үзэж, тэрхүү эрхэм үйлсийн төлөө бие сэтгэлээ харамгүй зориулахыг үнэт зүйлсийг эрхэмлэдэг онцлогтой.

“Монголын нууц товчоо”, “Арван буянт номын цагаан түүх”, “Оюунтүлхүүр” зэрэг уран зохиолын, “Их засаг”, “Халх журам”, “Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын Хууль зүйлийн бичиг” зэрэг хууль цаазын сурвалж бичгүүдэд их хаанаас эхлээд эгэл ард хүртэл төрийн хүний шинж, чадварын талаар тодорхой өгүүлсэн баримтууд байдгийг монгол эрдэмтэд багагүй судалжээ.

Тэдгээрийн дотор академич, түүхийн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ж.Болдбаатар “төрийн алба, түшмэл ёс хэмээх ойлголт хоорондоо амин шүтэлцээтэй ухагдахуун бөгөөд харилцан бие биеэ нөхцөлдүүлж байдаг. Төрийн албан нь институтжсэн шинж, бүтэц, зохион байгуулалтыг, харин түшмэл ёс нь түүний мөн чанар, агуулгаа, төрийн албан тушаалтнуудын ерөнхий өнгө төрхийг илэрхийлж байдаг. Түшмэл ёс хэмээхүй нь төрөөс тогтоосон хэм хэмжээний дагуу засаг захиргааны ажлыг удирдах, зохион байгуулах, гүйцэтгэх эрх, мэдлээ албан тушаалтан хэрхэн яаж хэрэгжүүлэх арга ухаан, мэдлэг, чадвар, дадал, туршлагын цогц” хэмээн тодорхойлсон байна (Болдбаатар, 2010, хууд. 18).

Тэрээр, түшмэл ёсны соёлын илэрхийлэл нь албан тушаалтны оюун билгийн цараа, амьдралын туршлага, төр засах, ард иргэдийг ачлах эрдэм, төрийн бодлогын оньсыг эерэг мултлах үзэл, ухал, эрхэлсэн ажилдаа мэдлэгтэй, шуурхай, дайчин, үнэнч хандах чадвар, бичиж найруулах чадал, чансаа, халамжлан захирах болон зөвөргүү зөөлөн арга барилын шүтэн барилдлага, удирдлагадаа буй алдаж, оносон хэнийг ч хайрлахын эрхээр ятган засах арга ухааны цогц хэмээн тодорхойлсон байна (мөн тэнд).

Чингис хааны байгуулсан төрийн албаны соёлын гүн ухаан нь сэтгэл, зүтгэлээс улбаатай эв нэгдлийн гүн ухаан юм. Чингис хаан “Бие бөх бөгөөс ганцыг яльюу, сэтгэл бөх бөгөөс олныг яльюу”, “Олон улсыг барьюу гэвэл биеийг хураахаас сэтгэлийг нь хураагтун. Сэтгэлийг хурааваас бие нь хаа одох билээ” хэмээн сургасан нь үнэнч чанар, гүн итгэл хоёр бол төрийн түшмэл, эгэл ардын хоорондын хүн ёсны харилцааны соёлын хэм хэмжээ гэж үзэж байсных хэмээн өгүүлсэн байдаг.

Төр хүчтэй байхын үндэс нь хаан хүний үйл мөр зөв, мэргэн байх явдал хэмээн үзэж, хаан хүний гурван их үйл (номд мэргэн, төрийн эрдэмд төгс, цэргийн урлагт мэргэжсэн), дөрвөн их төр (энэрэн туслах, энхийг эрхэмлэх, төрийн түшээ нарыг төрд үнэнч шударга ажиллуулах), зургаан их үлгэр (үлгэр дууриалтай, бурхны зарлигийг үнэнч биелүүлэх, төр ёсыг түвшин барих, дураар үл авирлах, цэргээр төрийг засах, арвилан хэмнэх, дууриалтай байх),



долоон их бин, есөн их бэлгэ (хар туг, улаан бүрээ, хуур, шар шүхэр, илд, эмээл, хүнд бүс, асар, түших сайн нөхөд)-ийг хаан төрийн хатуу журам болгон мөрдөж байсан нь Монголын төр тогтвортой, дээдлэн хүндэтгэгдэх нэг үндэс байжээ (Өлзийбаяр, 2010).

Монголчуудын төр ёсны уламжлал, соёлын илэрхийлэл, төрийн хүний чандлан баривал зохих хэм хэмжээ болсон эртний өөр нэг дурсгал бол “Хаан хүний 35 эрдэм” бөгөөд үүнд хаан хүний төрийг засах, ардыг ачлах, эрдмийг дээдлэх болон хүмүүн ёсны олон шинжүүдийн нийлбэр цогц бөгөөд түүн дотроо төрийг оюун ухаан, номын хүчээр засахыг нэн эрхэм тухай өгүүлжээ. Тухайлбал, төрийн хэрэгт тэвчихүй, үл тэвчихүйн ухаанаар хандаж, авах, гээхийн ёсыг баримтлахыг (Үүнд: “буруу явдалтай хилэнцэт нөхрийг үл тэвчих”, “эрдэм билэг төгөлдөр итгэмжит нөхрийг шүтэх”, “эрдэмтэй, эрдэмгүй сайн, муу ардыг ялган таних”, “гэм бүгдийн гарах орон, буруу үзлийг тэвчих”, “худал хуурмаг өгүүлэгч ардын үгийг үнэнд үл барих зохист утгаар шинжлэх”, “арга башир ихтэй ач тусыг үл санагч муу нөхрийг тэвчих”, “өтгөс нялхас дорой буурайг үл хууран мэхлэх” зэрэг эрдэм), төрийн хэргийг давхар бодож, даамай хийж, асуудлыг өнгөрсөн, одоо, ирээдүй гурван цагийн холбоонд эргэцүүлэн тунгааж шийдвэрлэх (Үүнд: “шалтгаан үрийн барилдлагыг мэдэх”, “энэ ба хойт хэргийг санаж сэтгэлээ шинжих”, “аливаа хэргийг үйлдэхийн өмнө нягтлан шинжих”, “цаг үргэлж үнэнийг өгүүлэхийг хичээх”, “өвөг дээдсийнхээ өв уламжлалыг хадгалан хамгаалах” зэрэг эрдэм), түүгээр үл барам “олон түмний сэтгэлд нийлэмжтэй уран сайхан өгүүлэх” буюу уран яруу, цэцэн цэлмэг ярих эрдмийн тухай хүртэл сургажээ.

Төрийн бүтэц, төрийн албаны түшмэдийн тогтолцоог 1913-1918 онд Богд Жавзандамба хааны зарлигаар төр, шашны зүтгэлтэн, эрдэмтэн мэргэдийн боловсруулсан Зарлигаар тогтоосон “Монгол улсын Хууль Зүйлийн бичиг”-т тодорхойлжээ. Нийт 65 дэвтрээс үзэхэд тэр үеийн төр ёс, засаг захиргаанд маш нарийн дүрэм журам, зохицуулалт үйлчилж байжээ. Тухайлбал, уг Бичгийн Долдугаар дэвтэр буюу Түшмэлийн засаг хэмээх бүлэгт төрийн албанд түшмэлийг сонгон шалгаруулж дэвшүүлэхдээ “эрдэм, сахилга, хэрэг нас” хэмээсэн дөрвөн зүйлийг заавал харгалзан үзэх учиртай, харин “ховдог, харгис, зөөлөн үхээнц, чадалгүй, хичээнгүй үгүй, өвчтэй, долги хатан, эрдэм дорой” байх нь түшмэл хүнд харш хэмээн тодорхойлсон байдаг. Энэ тухай түүхийн ухааны доктор О. Батсайхан “Монгол улсын хааны зарлиг” бүтээлдээ “эрдэм” хэмээхийг Хорин наймт тайлбар тольд “Сэтгэл нь зүйг бүртгэсэн, явдал нь ёсонд нийлэлцсэнийг эрдэм хэмээхүй” гэж, монгол төрийн түшээдийн ажил хэргийн шинж чанарыг “хэрэг” хэмээн тайлбарласан байна (Батсайхан, 2016, хуудсд. 21-39).

Түүнчлэн “Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын Хуулийн зүйлийн бичиг”-т төрийн түшмэл хүнд харш 8 зүйлийг буруушаан үзэж байх тухай өгүүлсэн байна. Тухайлбал Ховдог, харгис, зөөлөн үхээнц, чадалгүй, хичээнгүй үгүй,

өвчтэй, долгин хатан, эрдэм дорой байхыг төрийн түшмэл байхад үл нийцнэ хэмээн үзсэн байна. Эдгээрийн дотор “Долгин хатан” хэмээхийг Монгол үгийн язгуур тольд “Догшин ширүүн, барим түргэн, балмад догшин, яарамтгай, Монгол хэлний тольд догшин, ширүүн, харгис балмад, Хорин наймт талбар тольд “Хүн ба малын догшин байдалтайг долгин хэмээхүй гэж тайлбарласныг Доктор О.Батсайхан “Монгол улсын хааны зарлиг. Түшмэлийн хууль” бүтээлдээ судалсан байна (мөн тэнд, хууд. 37)

Академич Ж.Болдбаатар шинэ үеийн эрдэмтэдээс Ч.Дэмчигдоржийн “Шинэ засгийн гол ёс” номонд “Эрх баригчид цааз засгийг мэргэн шугамаар явуулбаас улс төр энх түвшин болму” хэмээсэн тухай Дарив бандид “Ард түмний ариун ёс” бүтээлдээ “Төрийг баригчдын зан авир цалгайрсан, цааз хууль суларваас улс ядрах, тийм болбаас төр түвшин байхад бэрх” хэмээн тэмдэглэсэн тухай өгүүлсэн байна (Болдбаатар, 2010, хууд. 23).

Академич Г.Чулуунбаатар Монголын төр ёсны соёлын өв сан бол нэг талаас, дорно дахины төрийн уламжлалт шинжийг нүүдэлчдийн амьдралын онцлогоор баяжуулж хөгжүүлсэн туршлага, нөгөө талаас дэлхийн олон улсын төрийн түүхийн туршлагаас суралцаж хэрэглэсэн ололтыг багтааж байгаа билээ. Монголчуудын хувьд төр гэдэг ухагдахуун нь өрнөдийнхөөс ч, бас дорно дахины суурин иргэншилтэй ард түмнийхээс ихээхэн өвөрмөц утга санаатай. Энэ өвөрмөц байдлыг нь тусгаж төр ёсны тухай ойлголт ч бас содон онцлогтой. “Төр ёс бол үндэстний хүсэл зориг, дотоод мэдрэмжийг тусгасан төр барих, төрд хандах, төртэй харьцах арга ухаан, ухамсар соёлын хэм хэмжээний нийлбэр цогц. Төр ёсны агуулга, мөн чанар нь төрөөс иргэндээ, иргэнээс төрдөө хандах ёс, харьцааны шинж байдлаар тодорхойлогдоно. Төрөөс иргэндээ хандах ёс нь үндэстний сэтгэл зүй, хүсэл зориг, ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн төрийн номлол, засагдах арга ухаан байдаг бол иргэнээс төрдөө хандах ёс үндэстний төр, эрх зүйн сэтгэлгээний онцлог, ухамсар, соёлын төлөв байдлыг багтаадаг” хэмээсэн байна.

“... Дорно дахины ард түмний уламжлалт соёл төрийг өөртөө үйлчлүүлэхээс илүү түүнийг дээдлэн хүндэтгэж, үйл мөрийг дагаж амьдрахыг оюун соёл, зан суртахууны гол зарчим, хэм хэмжээ гэж үздэг... Төрийг номын хийгээд ертөнцийн засгаар засах, төрийн түшээ нарын эрдэм чадал, эрх, хүчийг мөн тэр зиндаанд шаардаж, төрийн ёс горим, хууль цаазыг цэгц шулуун, шударга явуулах шаардлага зэрэг бол монголчуудын төрөө дээдлэх үзэл, төр ёсны сэтгэлгээний чухал үндсүүд мөн” гэсэн дүгнэлтийг манай олон судлаачид санал нэгтэй тэмдэглэсэн байдаг (Чулуунбаатар, 2009, хуудсд. 130-131).

Эдүгээ төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй холбоотой асуудлыг “Монгол Улсын Үндсэн хууль” (1992 он), “Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хууль” (1994 онд анх баталж, 2003, 2008, 2011 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулж 2017 онд шинэчлэн найруулсан), “Монгол Улсын Авлигын эсрэг хууль” (2006 онд анх баталж 2013, 2020 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан) “Нийтийн албанд нийтийн

болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (2012 он баталж 2017 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан) болон “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээний дүрэм” (2019 он), мэргэжлийн ёс зүйн бусад дүрэм зэрэг эрх зүйн актуудаар зохицуулж байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.3.2. Монгол төрийн залгамж чанар, төрийн удирдлагыг бэхжүүлэх хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүлсэн байна. Үүнд:

- Иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг, ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлж, төрийн албыг мэргэшсэн, чадварлаг хүмүүсээр бүрдүүлэх бодлого баримтална. Цахим засгийг хөгжүүлэх замаар төрийн алба, үйлчилгээг иргэндээ хандсан, үр нөлөөтэй, шуурхай, хэмнэлттэй болгоно.
- Төрийн албан хаагчид тавигдах ёс зүй, мэдлэг, чадварын шалгуурыг олон улсын жишигт нийцүүлэн шинэчилж, цалин, хангамжийг нэмэгдүүлж, тогтвор суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлнэ.
- Төрийн албан хаагчид аюулгүй байдлын мэдлэг олгож, мэргэжлийн ур чадвараа байнга дээшлүүлэх, шударгаар өрсөлдөх боломж, нөхцөлийг бүрдүүлж, сонирхлын зөрчлийг хуулиар хязгаарлана.
- Эх орноосоо урван тэрсэлсэн, үндэсний ашиг сонирхлыг хохироосон төрийн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгоно.

3.3.3. Үндэсний эв нэгдлийг бэхжүүлэх хүрээнд

- Нийгмийн ёс суртахуун, сэтгэл зүйн төлөвшил, үнэт зүйлсийн нэгдмэл байдлыг хангах нь үндэсний аюулгүй байдал, эв нэгдэл, зөвшилцлийг хангах суурь болно.
- Эх орон, үндэс угсаа, ололт дэвшлээрээ бахархах, үндэсний ашиг сонирхол, ёс зүй, хууль, төрт ёсны үзлийг дээдлэх үнэт зүйл бүхий нийгмийн сэтгэл зүйг төлөвшүүлэх бодлогыг төр, иргэн, хэвлэл мэдээллийн салбар хамтран хэрэгжүүлнэ.
- Иргэдийг үндэс угсаа, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор ялгаварлан гадуурхах, нутгархаг үзлийг дэврээх, энэ шалтгаанаар хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчих, улмаар үндэсний эв нэгдлийг сарниулж, дотоодын тогтворгүй байдалд хүргэж болох илрэлтэй хатуу тэмцэл хийнэ.

Төв, орон нутгийн бүх түвшинд үндэсний нийтлэг ашиг сонирхол, төрийн бодлого, үйл ажиллагааны нэгдмэл байдлыг дээдэлнэ. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт төрийн албан хэргийг монгол хэлээр хөтлөн явуулна хэмээн заасан байна (УИХ, 2010).

УИХ-аас 2016 онд баталсан Монгол Улсын 2030 он хүртэлх тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг амжилттай хэрэгжүүлэх нэг үндсэн нөхцөл нь тогтвортой засаглал хэмээн үзэж тогтвортой хөгжлийн засаглалын үндсэн таван зарчмыг төрийн бодлогын залгамж чанар, салбар хоорондын уялдааг сайжруулж, тогтвортой байдлыг хангах; хууль дээдлэх зарчмыг чанд мөрдөх; удирдлагын ил тод байдлыг хангах; төвлөрлийг сааруулж, шийдвэр гаргахад бүх талын оролцоог хангах; төрийн албаны ёс зүйг чанд мөрдүүлж, авлигыг арилгах явдал хэмээн үзсэн байна (УИХ, Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030 батлах тухай, 2016).

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 дүрэм буюу жишгийг өөрийн байгууллагын болон эрх зүйн тогтолцооныхоо хүрээнд хэрэглэхийг чармайна” гэж тунхагласан байна

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 тодорхойлсон байна. Бидний судалгааны удирдлагад тэмдэглэсэнчлэн “Алсын хараа 2050” Монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын засаглалын талаар баримтлах бодлогын 3.4 дүгээр зорилтын хүрээнд “төрийн албанд ёс зүй, сахилга хариуцлагын оновчтой тогтолцоог бүрдүүлж, ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх” зорилтыг тодорхойлсон. Монгол Улсын засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 4.2.5-д “төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааг үнэлэхдээ ажлын гүйцэтгэл, үйлчлүүлэгчийн үнэлгээ, ёс зүй, сахилга хариуцлагыг шалгуур болгож, ёс зүйн зөрчил гаргасан төрийн алба хаагчдад хүлээлгэх хариуцлагыг нэмэгдүүлнэ” хэмээн заасан нь Монгол хүний хөгжлийг хангасан тогтвортой засаглалыг бий болгох, төрийн албыг төлөвшүүлэх, хүний эрхийг дээдлэх, шударга ёсны тогтолцоог төлөвшүүлэхэд чухал ач холбогдол бүхий угтвар нөхцөл болж байна.

Төрийн албаны ёс зүйн дүрмийн зохицуулалт нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байх ба агуулгын хувьд суурь үндсэн зарчмууд ижил төстэй боловч улс орны онцлогийг тусгасан заалтуудыг агуулдаг онцлогтой.

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 дүрмийг боловсруулахдаа ёс суртахууны үндсэн шаардлага болон төрийн албан хаагч үүргээ гүйцэтгэхдээ нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх зарчим дээр суурилдаг онцлогтой.



Ёс зүйн дүрэм 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 дүрмийг дагаж мөрдөх боломжгүй тул нарийн нягт боловсруулах шаардлагатай зохицуулалтын арга хэрэгсэл юм.

Анх 1999 онд Монгол Улсын Засгийн газрын 58 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны албан тушаалтын ёс зүйн хэм хэмжээний дүрмийг баталсан байдаг. Энэхүү дүрмээр төрийн захиргааны албан тушаалтан сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд болон тухайн байгууллагын өмнө тавигдсан зорилго, зорилтыг (төрийн бодлогыг) хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, түүнчлэн төрийн үйлчилгээг иргэдэд үзүүлэх үүргээ биелүүлэх үйл ажиллагаандаа баримтлах зарчим, ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоосон байдаг.

Дүрэмд төрийн албыг зөв явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэхийн зэрэгцээ албан хаагчдыг Төрийн албаны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд заасан нийтлэг үүргээ чанд биелүүлэх, мөн хуулийн 15 дугаар зүйлд заасан төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох үйлдлийг гаргуулахгүй байлгах, улмаар тэднийг аливаа зөрчил, гажуудлаас сэргийлж, нэр төрийг нь хамгаалахад чиглэгдэнэ хэмээн тодорхойлсон байдаг.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны 288 дугаар тогтоолоор төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг баталж байсан. Энэхүү дүрмээр төрийн захиргааны албан хаагчийн албаны үйл ажиллагаанд баримтлах ёс зүйн зарчим, албан үүргээ гүйцэтгэхдээ удирдлага болгох ёс зүйн эрхэмлэн дээдлэх зүйлс, дагаж мөрдөх ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоосон билээ. Энэхүү дүрмээр төрийн захиргааны албан хаагч нь үйл ажиллагаандаа шударга ёс, хууль дээдлэх, тэгш байдлыг хангах, хариуцлага хүлээх, олон нийтэд үйлчлэх 5 зарчмын хүрээнд эрхэмлэх дээдлэх зүйлс, хэм хэмжээг тогтоосон онцлогтой дүрэм байв.

Хүснэгт 2. Монгол улсын төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн харьцуулалт

Ёс зүйн дүрэм баталсан он	Ёс зүйн дүрэм баталсан тогтоол	Агуулга	Тайлбар, дүгнэлт
1999 он	Засгийн газрын 58 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны албан тушаалтны ёс зүйн хэм хэмжээний тухай дүрэм” батлагдсан.	Шударга ажиллах, хүний эрхийг хүндэтгэж, ялгаварлан гадуурхахгүй байх, төрийн албаны нэр хүндийг хамгаалж, итгэл дааж ажиллах нийт гурван зарчмын хүрээнд баримтлах 16 хэм хэмжээг тогтоосон.	Ерөнхий зүйлд дүрмийн зорилгыг “Энэ дүрэм нь төрийн албыг зөв явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэхийн зэрэгцээ албан хаагчдыг Төрийн албаны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд заасан нийтлэг үүргээ чанд биелүүлэх, мөн хуулийн 15 дугаар зүйлд заасан төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох үйлдлийг гаргуулахгүй байлгах, улмаар тэднийг аливаа зөрчил, гажуудлаас сэргийлж, нэр төрийг нь хамгаалахад чиглэгдэнэ” хэмээн тодорхойлсон нь агуулгыг давхардуулахгүй гэсэн санааг тусгасан онцлогтой.
2010 он	Монгол Улсын Засгийн газрын 288 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүй дүрэм” батлагдсан	- Шударга ёсны; - Хууль дээдлэх; - Тэгш байдал; - Хариуцлага хүлээх; - Олон нийтэд үйлчлэх гэсэн таван зарчмыг тодорхойлсон.	Агуулгын хувьд эмх цэгцтэй, үнэт зүйлс, зарчмыг тусгасан. Зургаан эрхэмлэн дээдлэх зүйлсийн хүрээнд дагаж мөрдөх нийт 25 хэм хэмжээг тусгасан онцлогтой.
2019 он	Монгол Улсын Засгийн газрын 2019 оны 33 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм” батлагдсан.	Үндсэн долоон хэм хэмжээг тодорхойлсон. Ёс зүйн хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх хүрээнд 37 шаардлагыг тодорхойлсон. Ёс зүйн дүрмийн ихэнх заалт нь Төрийн албаны тухай хуулийн 37 болон 39 дүгээр зүйлүүдтэй агуулгын хувьд давхцажсан.	Ёс зүйн шаардлагын хүрээнд зан үйлийн шинжтэй дараах агуулгыг тусгасан давуу талтай. 3.1.4.в. гадаад улсад албан томилолтоор ажиллах хугацаандаа дипломат ёс жаягийг чанд баримталж, Монгол Улсын нэр хүндэд харшилсан аливаа үйлдэл гаргахгүй байх. 3.1.4.г. гадаадад зорчихдоо мөрийтэй тоглоом (казино) тоглож, энэ төрлийн үйлчилгээний газраар үйлчлүүлэхгүй байх заалтыг тусгасан. 3.1.5.б. ёс зүйн зөрчил гаргасан тохиолдолд үйлдэлдээ дүгнэлт хийж, албан тушаалаасаа өөрийн хүсэлтээр татгалзах хүртэл хариуцлага хүлээх чадвартай байх. 3.1.7.а удирдлагадаа байгаа албан хаагчдын өмнө нэр хүнд, ажил хэргийн үлгэр жишээг үзүүлэх; 3.1.7.ё. удирдлагадаа байгаа албан хаагчийг айлган сүрдүүлэх, доромжлох, хясан боогдуулах зэргээр албаны хэвийн харилцааг алдагдуулах, хууль бус үүрэг даалгавар өгөхгүй байх зэрэг онцлог заалтуудыг тусгасан байна

2019 оны Засгийн газрын 33 дугаар тогтоолоор “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг шинэчлэн баталсан. Энэхүү дүрэмд төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн албаны үйл ажиллагаанд баримтлах ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээ, ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тухай иргэн, хуулийн этгээдийн гомдол, мэдээллийг хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулж байна. Энэхүү дүрмээр төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн үйл ажиллагаанд баримтлах дараах 7 зарчмыг тодорхойлсон. Үүнд:

- Үзэл бодол, зан суртахуун, үг, үйлдлээрээ Үндсэн хууль, бусад хуулиар баталгаажуулсан хууль ёсыг эрхэмлэн дээдлэх зарчмыг илэрхийлэн сахих;
- Шударга ёсыг дээдэлж, хувийн ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх;
- Төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж, хүний нэр төр, алдар хүнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг дээдлэн хүндэтгэнэ;
- Ард түмэндээ чин сэтгэлээс үйлчилж, төрийн албаны нэр хүндийг эрхэмлэн дээдлэх;
- Албан үүргээ зохих ёсоор биелүүлээгүйн төлөө хариуцлага хүлээдэг байх;
- Албан үүргээ гүйцэтгэхдээ улс төрийн хувьд төвийг сахиж, улс төрийн нам, эвсэл, хөдөлгөөний аливаа нөлөөллөөс ангид байх хэм хэмжээг тогтоосон байна.

Түүнчлэн дээрх хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх хүрээнд баримтлах ёс зүйн 35 шаардлагыг тусгасан. Ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага, ёс зүйн зөрчлийн тухай мэдээллийг хүлээж авах, шалгаж шийдвэрлэх, төрийн байгууллагын дэргэд ажиллах ёс зүйн зөвлөлийн чиг үүрэг, шийдвэрлэх асуудал зэргийг тусгасан байна.

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх, сахин мөрдүүлэхэд улс орон бүр өвөрмөц арга хэрэгсэл ашигладаг боловч хууль дүрэм, бие даасан агентлаг газар, урьдчилан сэргийлэх менежментийн хяналт, ил тод байх механизмыг хэрэглэх, ёс зүйн талаарх мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх, шаардлагатай ур чадварыг хөгжүүлэх гэх мэт цогц арга хэмжээнүүдийг зөвлөмж байдлаар тусгах нь үр дүнтэй гэж үздэг байна.

Сайн дүрэм нь дангаар ёс суртахууны асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй бөгөөд ёс суртахуунтай байх нөхцөлийг бүрдүүлэх нэг л хүчин зүйл гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, ёс зүйн дүрэм нь төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаа дахь ёс зүйн бүх зөрчилтэй асуудлыг дангаар шийдвэрлэх, зохицуулах боломжгүй бөгөөд менежментийн бусад арга, хэрэгслийг өөрийн орны өвөрмөц онцлог, хөгжлийн тухайн үе шатны төрийн албаны шинэчлэлийн агуулга, хэлбэр, төрийн албан хаагчдад тавигдаж буй шаардлага зэргийг тусган зөв оновчтой хэрэглэх нь чухал юм.

Төрийн албаны ёс зүй, төрийн албан хаагчийн ёс суртахууны чиглэлээр манай судлаачдын хийсэн судалгаа, эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд багагүй бий. Үүнээс онцлон дурдвал, Удирдлагын академийн судалгааны баг “Төрийн албаны ёс зүй, эрхэмлэл: шинжилгээ, дүгнэлт” (2006), “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээний эрх зүйн орчин, түүнийг боловсронгуй болгох хүрээнд хийх дүн шинжилгээ” (2008), “Төрийн албан хаагчийн сонирхлын зөрчил, түүнийг шийдвэрлэх арга зам” (2008), “Төрийн албаны үнэт зүйлс: тулгамдаж буй асуудлууд” (2018), “Төрийн захиргааны албаны ёс зүйн хариуцлагын тогтолцоог үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь” (2019) зэрэг төрийн албаны үнэт зүйл, ёс зүйн хэм хэмжээ, хариуцлагын тогтолцоонд холбогдох тулгамдсан асуудлуудаар судалгааны ажил гүйцэтгэжээ.

Удирдлагын академид 2008 онд гүйцэтгэсэн “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээний эрх зүйн орчин, түүнийг боловсронгуй болгох хүрээнд хийх дүн шинжилгээ” судалгааны хүрээнд төрийн захиргаа, төрийн тусгай албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг харьцуулан дүгнэж, төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг мэргэжлийн дүрмийн хүрээнд авч үзжээ. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, чанд мөрдүүлэх ажил дутагдалтай байгааг шүүмжилжээ.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмүүдэд ард иргэд болон албан хаагчдад ойлгомжгүй, тодорхойгүй заалт нэлээд байгаагаас түүнийг амьдралд хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл тулгардаг хэмээн судалгаанд хамрагдагсдын 80-аад хувь нь хариулсан тухай уг судалгаанд дурдсан байна. Тиймээс ТАХ-ийн ажил мэргэжлийн чадварыг дээшлүүлэх, мэргэжлийн ёс зүйн заалт оруулах, ил тод, шуурхай ажиллах, ажлаа олон нийтэд тайлагнаж байх, үйлчлүүлэгчдийг мэдээллээр хангах, идэвх санаачлагатай өөриймсөг хандаж байх, албан хаагчдыг ажилд авах шалгуурыг нарийвчлах заалт оруулах, төрийн албан хаагч ёс зүйн зөрчил гаргасан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага, ёс зүйн хэрэгжилтэд тавих хяналт, хөндлөнгийн хяналтыг тодорхой болгох, ажилтны гаргасан зөрчилтэй холбогдуулан ажил олгогчдод шийтгэл хүлээлгэх зэргээр ёс зүйн дүрмийг сайжруулах санал дэвшүүлжээ.

Удирдлагын академид 2019 онд гүйцэтгэсэн “Төрийн захиргааны албаны ёс зүйн хариуцлагын тогтолцоог үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь” (Удирдлагын академи, 2019) судалгааны хүрээнд ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн нийтлэг шинжтэй акт, байгууллагын албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм, мэргэжлийн ёс зүйн 21 дүрэмд шинжилгээ хийжээ. Шинжилгээг хийхдээ 1) эрх зүйн үндэслэл, 2) нийгмийн эрэлт хэрэгцээ, 3) баримталсан ёс зүйн зарчмууд, 4) тодорхойлсон хэм хэмжээ, 5) ёс зүйн үүднээс хориглосон заалтууд, 6) ёс зүйн зөрчилд тооцох үндэслэл, 7) зөрчил гаргасан тохиолдолд хариуцлага хүлээх хийгээд ногдуулах субъект, 8) хариуцлагын хэм хэмжээг тодорхойлсон заалт зэрэг үзүүлэлтүүдийг харьцуулан судлах үзүүлэлт болгон сонгожээ.

Уг судалгаанд төрийн албаны ёс зүйд холбогдох хууль, дүрэм, журмын хэрэгжилтийн байдлыг төрийн захиргааны албан хаагчдаар үнэлүүлэх

замаар тодорхойлохыг зорьсон нь бидний судалгаанд арга зүйн хувьд ач холбогдолтой юм.

2.4. Судалгааны үзэл баримтлал, үндсэн ойлголтын тайлбар

Энэхүү судалгааны ажилд ашиглагдаж буй үндсэн нэр томъёог дараах байдлаар тодорхойлов. Үүнд:

Ёс зүйн дүрэм - Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн албаны үйл ажиллагаанд баримтлах ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг тогтоон хэвшүүлэх, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тухай иргэн, хуулийн этгээдийн гомдол, мэдээллийг хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах баримт бичиг (Төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм, 2019)

Ёс зүйн менежмент - Албан хаагчийн ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг мөрдүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх, манлайлах цогц үйл ажиллагаа (Удирдлагын академи, Ёс зүйн менежмент, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх хичээлийн гарын авлага, 2018)

Ёс зүйн менежментийн дэд бүтэц (Ethical infrastructure) - Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх удирдамж чиглэл, удирдлага, хяналтын арга хэрэгслүүд

Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт – Төрийн захиргааны хаагчийн албаны үйл ажиллагаанд баримтлах ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг тогтоон хэвшүүлэхэд шаардлагатай ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлснээр албан хаагчдын ёс зүй, зан үйлд гарсан эерэг өөрчлөлт

Төрийн албан хаагчийн зан үйл - Тодорхой нөхцөл байдалд төрийн албан хаагчийн хууль дээдлэх, бусдыг хүндлэх, нөөцийг үр дүнтэй зарцуулах, хувь хүний болон мэргэжлийн шударга байдлыг чандлан сахих байдлаар илрэх хариу үйлдэл. Энэ зан үйл нь эерэг болон сөрөг байдлаар илэрнэ (Arta Musaraj, Vlorë Julejda Gerxhi, 2004).

Энэ судалгаанд ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үр дүнг төрийн захиргааны албан хаагчийн зан үйлд гарсан өөрчлөлтөөр судлан үзсэн болно. Учир нь ёс зүйн дүрэм нь төрийн захиргааны албан хаагчийн эерэг зан үйлийг хөхиүлэн дэмжих, сөрөг зан үйлийг хязгаарлахад чиглэж байдаг.

Бүтээлийн тоймд үндэслэн судалгааны баг “төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт” гэсэн ойлголтыг “Төрийн захиргааны хаагчийн албаны үйл ажиллагаанд баримтлах ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг тогтоон хэвшүүлэхэд шаардлагатай ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлснээр албан хаагчдын ёс зүй, зан үйлд гарсан эерэг өөрчлөлт” гэсэн ажлын тодорхойлолтын хүрээнд судалсан болно.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллагын боловсруулсан ёс зүйн удирдамж чиглэл, удирдлага, хяналт гэсэн гурван чиг үүрэг бүхий

нийт 10 бүрэлдэхүүн хэсэгт хуваагддаг ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн тухай ойлголтыг судалгааны үзэл баримтлалыг боловсруулахад ашиглав.

Энэ арга зүйг дараах үндэслэлээр Монголын төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлт боловсруулах эх сурвалж болгон сонгон авсан болно. Үүнд:

1. Ёс зүйн нарийн төвөгтэй асуудлыг зохицуулах, хэмжихдээ иж бүрэн, цогц байдлаар хандсан,
2. Үндэсний хэмжээнд нийгэм, соёлын болон бусад өвөрмөц онцлогийг тусган хэрэглэх боломжтой болох нь практикаар нотлогдсон,
3. Олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал,
4. Судалгаанд тулгуурлан боловсруулж, янз бүрийн улс орнуудад туршиж, хэрэглэсэн байдал зэргийг харгалзан үзсэн зэрэг болно.

Бид ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн дор дурдсан бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлт болгон хэрэглэсэн.

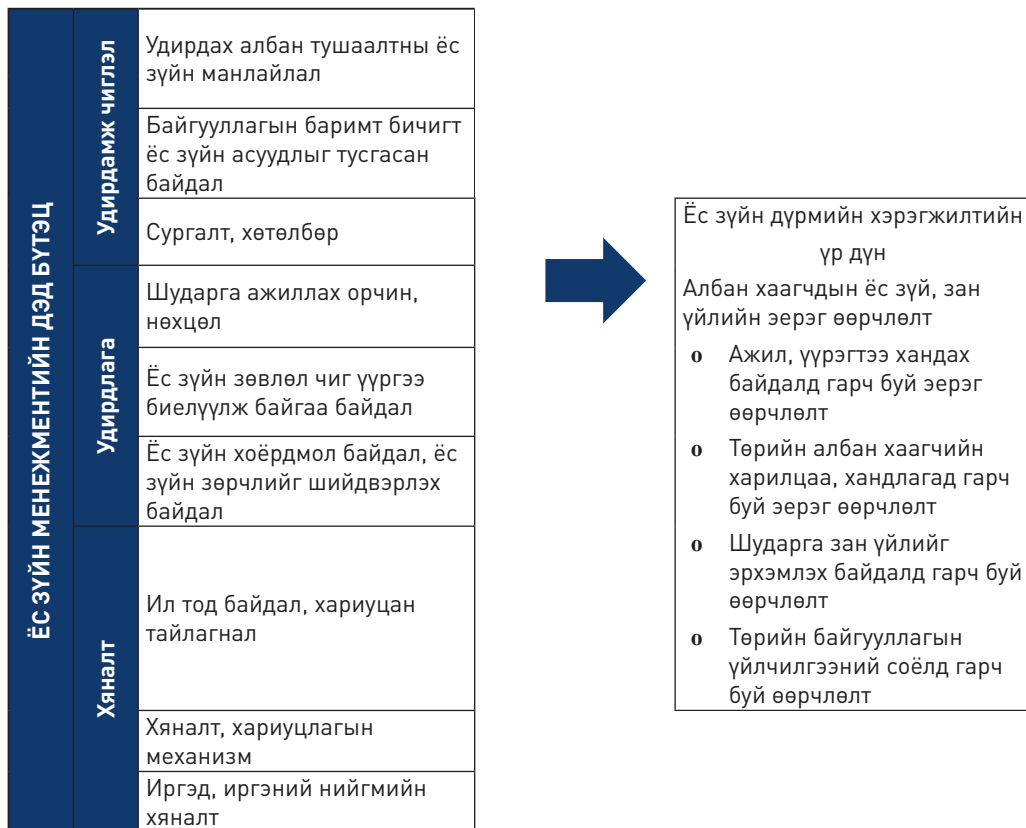
Хүснэгт 3. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур

Шалгуур үзүүлэлт	Тодорхойлолт
Удирдах албан тушаалтны ёс зүйн манлайлал	Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр байгууллагын удирдлагын манлайлал, гаргаж буй санаачилга, дэмжлэгийг илэрхийлнэ.
Байгууллагын баримт бичигт ёс зүйн асуудлыг тусгасан байдал	Байгууллага үнэт зүйл (зарчим)-ээ тодорхойлж баримтжуулсан байдал, тухайн үнэт зүйлийн талаарх албан хаагчдын ойлголт, мэдлэгийн түвшин юм.
Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөр	Байгууллагад ёс зүйн дүрмийг хэвшүүлэх чиглэлээр зохион байгуулж буй үйл ажиллагаа, арга хэмжээ юм.
Шударга ажиллах орчин, нөхцөл бүрдүүлсэн байдал	Байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, дүрэм журамд төрийн албан хаагчийн шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх чиглэлээр тусгасан үйл ажиллагаа, арга хэмжээ тэдгээрийн биелэлтийн түвшин юм.
Ёс зүйн зөвлөл чиг үүргээ биелүүлж байгаа байдал	Байгууллагын ёс зүйн зөвлөлөөс зохион байгуулж байгаа үйл ажиллагаа, санаачилгыг авч үзнэ.
Ёс зүйн хоёрдмол байдал, ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдал	Ёс зүйн хувьд эргэлзээтэй нөхцөл байдлыг тодорхойлох, зөрчлийг шийдвэрлэх асуудлыг авч үзнэ.
Ил тод байдал, хариуцан тайлагнал	Төрийн албан хаагчдын дунд илэрч буй ёс зүйн зөрчил, тэдгээрийг шийдвэрлэсэн байдал, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх чиглэлээр төрийн байгууллагын авч хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны түүний үр дүнг мэдээлэх, тайлагнах үйл явцыг багтаан ойлгоно.
Хяналт, хариуцлагын механизм	Ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх гэсэн утгыг илэрхийлнэ.
Иргэд, иргэний нийгмийн хяналт	Иргэд болон иргэний нийгмийн зүгээс төрийн албан хаагчийн ёс зүйн байдалд хяналт тавих боломж бүрдсэн байдлыг авч үзнэ.

Албан хаагчдын ёс зүй, зан үйл, хандлагын эерэг өөрчлөлт	Дүрэм хэрэгжсэнээр ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөх, шударга байх, буруу үйлдлээс зайлсхийх, нийтийн эрх ашгийг дээдлэх зэргээр албан хаагчдын зан үйлд бий болсон эерэг өөрчлөлтийг илэрхийлнэ.
--	--

Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээг дараах байдлаар боловсруулав.

Зураг 5. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ



Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт

Төрийн захиргааны албан хаагчийн албаны үйл ажиллагаанд баримтлах ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг тогтоон хэвшүүлэхэд шаардлагатай ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлснээр албан хаагчдын ёс зүй, зан үйлд гарсан эерэг өөрчлөлт

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж

Судалгаанд анхдагч болон хоёрдогч өгөгдлийг эх сурвалж болгон ашиглав. Төрийн захиргааны байгууллагад ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай дэд бүтцийн бүрдүүлэлт, дүрмийн хэрэгжилтийн үр дүн, хэрэгжилтийг хангахад тулгамдаж буй асуудлууд, ёс зүйн зөрчлийн түгээмэл илрэх хэлбэр, дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулахад анхаарах асуудлуудын талаар мэргэжилтэн, албан хаагчидтай хийсэн ярилцлага, анкетийн судалгаа нь анхдагч өгөгдөл; сэдэвт хамаарах нэг сэдэвт болон эрдэм шинжилгээний бүтээл зэргийг судалгааны хоёрдогч эх сурвалж болгон ашигласан.

Төрийн захиргааны байгууллагын стратеги төлөвлөгөө, тайлан, байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, тайлан, байгууллагын сургалт, хөгжлийн хөтөлбөр, тайлан; албан тушаалын тодорхойлолт; байгууллагын дотоод журам; ёс зүйн асуудлыг зохицуулсан бие даасан журам; ёс зүйн зөвлөлийн ажиллах журам; ёс зүйн зөвлөлийн ажлын төлөвлөгөө, тайлан; ёс зүйн зөвлөлөөс тухайлан гаргасан журам зэрэг 13 нэр төрлийн баримт бичгийг агуулгын шинжилгээ хийх зорилгоор өгөгдөл болгон ашиглав.

3.2. Өгөгдөл цуглуулсан арга

Судалгаанд шаардлагатай өгөгдөл, мэдээллийг дараах байдлаар цуглуулж, боловсруулалт, шинжилгээ хийв. Үүнд:

1. Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг үнэлэх байдал, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор төрийн захиргааны албан хаагчдын зан үйлийн өөрчлөлт, төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн өнөөгийн байдал, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхэд шаардлагатай өгөгдөл, мэдээллийг анкетын аргаар (Хавсралт 1);
2. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр байгууллагын болон үндэсний түвшинд хэрэгжүүлж буй бодлого, үйл ажиллагааг үнэлэх, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангахад тулгамдаж буй асуудлууд, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулахад анхаарах асуудлуудыг тодруулах зорилгоор төрийн байгууллагуудын сайн туршлага, сургамжтай холбоотой өгөгдөл мэдээллийг ярилцлагын аргаар (Хавсралт 2);



3. Төрийн захиргааны байгууллага дахь ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлтийг судалгааны багийн боловсруулсан шалгуур үзүүлэлт болон байгууллагын захирамжлалын болон зохион байгуулалтын баримт бичгүүд, холбогдох статистик мэдээлэл, тоон өгөгдөлд хийсэн контент шинжилгээний аргаар (Хавсралт 3) цуглуулсан болно.

Судалгааны зорилго, зорилттой уялдуулан төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг тодруулах, ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлтийг тодорхойлох чиглэлээр түүвэрлэн сонгосон байгууллагын төрийн захиргааны албан хаагчдаас анкетийн аргаар мэдээлэл цуглуулав.

Анкетийн аргаар цуглуулсан өгөгдөл, мэдээллийн үр дүнг нягтлах, төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн өнөөгийн түвшинд үнэлгээ өгөх, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор тулгарч буй бодит бэрхшээл, сорилт, шийдвэрлэх арга замын талаарх мэргэжилтнүүдийн саналыг тусгах зорилгоор түүвэрлэн авсан байгууллагын удирдлага, хүний нөөцийн болон ёс зүйн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, ёс зүйн зөвлөлийн дарга, нарийн бичгийн дарга, гишүүн, төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн асуудлаар мэргэжлийн түвшинд үнэлгээ өгөх чадавх бүхий бусад байгууллагын төлөөллөөс ганцаарчилсан ярилцлагын аргаар өгөгдөл, мэдээлэл цуглуулсан. Ганцаарчилсан ярилцлагын аргаар өгөгдөл цуглуулахдаа тухайн төрийн захиргааны байгууллагад ажиллаж байгаа албан хаагч болон төрийн захиргааны бусад байгууллагын хөндлөнгөөс үнэлгээ өгөх мэргэжилтнээс авах асуулыг ялгаатай байдлаар боловсруулсан (Хавсралт 2 ба 3).

Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлж буй үйл явцыг баримтжуулах, байгууллагаас авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнд үнэлгээ өгөх зорилгоор түүвэрлэн сонгосон байгууллагуудын судалгаанд шууд хамаарал бүхий баримт бичигт агуулгын шинжилгээ хийсэн. Нийт 10 байгууллагын 13 төрлийн 70 гаруй баримт бичигт агуулгын шинжилгээ хийв.

Энэ судалгаанд ашигласан өгөгдөл цуглуулах арга, судалгаанд оролцогч болон эх сурвалж, тухайн аргаар цуглуулсан өгөгдөл, мэдээллийг хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 4. Өгөгдөл цуглуулсан арга, эх сурвалж, өгөгдөл

№	Арга	Судалгаанд оролцогч / судалсан эх сурвалж	Цуглуулсан өгөгдөл, мэдээлэл
1	Анкетийн арга	<ul style="list-style-type: none"> • Сонгосон төрийн байгууллагын нэгжийн дарга, • Төрийн захиргааны албан хаагчид 	<ul style="list-style-type: none"> • Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн өнөөгийн төлөв байдалд өгсөн үнэлгээ • Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын зан үйлд гарч буй өөрчлөлт • Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр тухайн төрийн байгууллагаас төлөвлөн хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа, түүний үр дүн • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд нөлөөтэй хүчин зүйлс • Төрийн байгууллагад илэрч буй ёс зүйн зөрчлийн түгээмэл төрөл, хэлбэрүүд, ёс зүйн зөрчлийн шалтгаан • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр анхаарах зүйлс, санал
2	Ярилцлагын арга	<ul style="list-style-type: none"> • Ёс зүйн зөвлөлийн гишүүд, • Төрийн байгууллагын удирдах албан тушаалтан • Үндэсний аудитын газрын асуудал хариуцсан мэргэжилтэн 	<p>Төрийн захиргааны албан хаагчийн үнэлгээ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Төрийн захиргааны байгууллагад ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд ашиглаж буй арга хэрэгсэл, тэдгээрийн үр нөлөө • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны байгууллагуудын авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, үйл ажиллагааны үнэлгээ • Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор төрийн захиргааны байгууллагын соёл, албан хаагчдын харилцаа, хандлагад гарч буй өөрчлөлт • Төрийн захиргааны байгууллагад нийтлэг ажиглагдаж буй ёс зөрчлүүд, тэдгээрийн шалтгаан, үр дагавар • Албан хаагчдын шударга байдлыг урамшуулдаг тогтолцоо • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны байгууллагуудад тулгарч буй асуудал, бэрхшээл, сорилт • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх талаарх санал • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр бусад төрийн байгууллагад жишиг болох гадаад, дотоодын ямар сайн туршлага



		<ul style="list-style-type: none"> • Хүний эрхийн үндэсний комисс, • Трансфаренси интернэшнл • АТГ -ын төлөөлөл • Иргэний нийгмийн байгууллага, мэргэжлийн холбооны төлөөлөл • Хувийн хэвшлийн гол байгууллагуудын төлөөлөл 	<p>Мэргэжилтний хөндлөнгийн үнэлгээ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Төрийн захиргааны байгууллагад мөрдөгдөж буй ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үнэлгээ • Ёс зүйн зөрчлийг бууруулах чиглэлээр авч буй өнөөгийн арга хэмжээнд өгөх үнэлгээ • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны байгууллагуудын авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ • Төрийн захиргааны байгууллагад нийтлэг ажиглагдаж буй ёс зөрчлүүд, шалтгаан, үр дагавар • Төрийн захиргааны байгууллагад ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга, хэрэгслийн тухай санал • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны байгууллагуудад тулгарч буй асуудал, бэрхшээл, сорилт • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх талаарх санал • Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр бусад төрийн захиргааны байгууллагад жишиг болох гадаад, дотоодын сайн туршлага
3	Баримт бичгийн судалгаа	<ul style="list-style-type: none"> • Төрийн албаны ёс зүй, төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйд холбогдох нийтлэг болон салбарын эрх зүйн актууд • Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зохицуулж буй бусад баримт бичгүүд (Байгууллагын дотоод журам, гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, ажлын байрны тодорхойлолт г.м.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Байгууллагын үнэт зүйлс, зарчмыг тодорхойлсон байдал • Ёс зүйн сургалт, хөгжлийн хөтөлбөр байдаг эсэх • Ёс зүйн дүрмийг сурталчилж таниулдаг байдал • Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг байдал • Ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой эрсдэлийг тодорхойлсон байдал • Ёс зүйн чиглэлээр сургалт зохион байгуулсан эсэх • Иргэдээс албан хаагчдын ёс зүйтэй холбоотой ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг хянасан байдал • Ёс зүйт байдлыг дэмжин урамшуулдаг байдал • Ёс зүйн зөрчлийг бүртгэдэг эсэх • Ёс зүйн зөвлөл хуралдсан байдал

		<ul style="list-style-type: none"> • Төрийн захиргааны байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөнд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр тусгагдсан ажлууд, түүний үр дүн (ёс зүйн сургалт, хөтөлбөрийн агуулга г.м.) • Ёс зүй, сахилга хариуцлагыг дээшлүүлэх чиглэлээр боловсруулж хэрэгжүүлсэн ажлын төлөвлөгөө, тайлан • Төрийн захиргааны байгууллагын дэргэдэх зүйн зөвлөлийн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэсэн байдал, хурлын тэмдэглэл, төлөвлөгөө, тайлан, статистик мэдээлэл • Тухайн байгууллагад төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй холбоотойгоор иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдол 	<ul style="list-style-type: none"> • Ёс зүйн зөвлөлөөр хэлэлцэгдсэн зөрчил • Ёс зүйн зөвлөлөөс санаачлан хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ • ХАСХОМ мэдүүлэх байдал • АСЗ-ийн мэдүүлэг гаргах байдал • АСЗ-ийг шийдвэрлэсэн байдал • Албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг дээшлүүлэх арга хэмжээнд хөрөнгө төсөвлөдөг байдал • Ёс зүйн асуудал хариуцсан хүний нөөц • Ёс зүйн асуудал хариуцсан ажилтан цаг хугацааны хангалттай нөөцтэй эсэх • Байгууллагын дараах баримт бичгүүдэд ёс зүйн асуудлыг тусгасан байдал : <ul style="list-style-type: none"> • Байгууллагын стратеги төлөвлөгөө, тайлан • Байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, тайлан • Гүйцэтгэлийг үнэлэхэд ёс зүйн асуудлыг харгалзан үзэх байдал • Байгууллагын сургалт, хөгжлийн хөтөлбөр, тайлан • Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөр • Албан тушаалын тодорхойлолт (албан тушаалын ангилал бүрээс жишээ болгон 1-ийг) • Байгууллагын дотоод журам • Ёс зүйн зөвлөлийн ажиллах журам • Ёс зүйн зөвлөлөөс тухайлан гаргасан журам (Эвлэрүүлэн зуучлах журам гэх мэт)
--	--	---	---

Судалгааны өгөгдөл цуглуулах явцад дараах ёс зүйн зарчмуудыг баримтлан ажиллав. Үүнд:

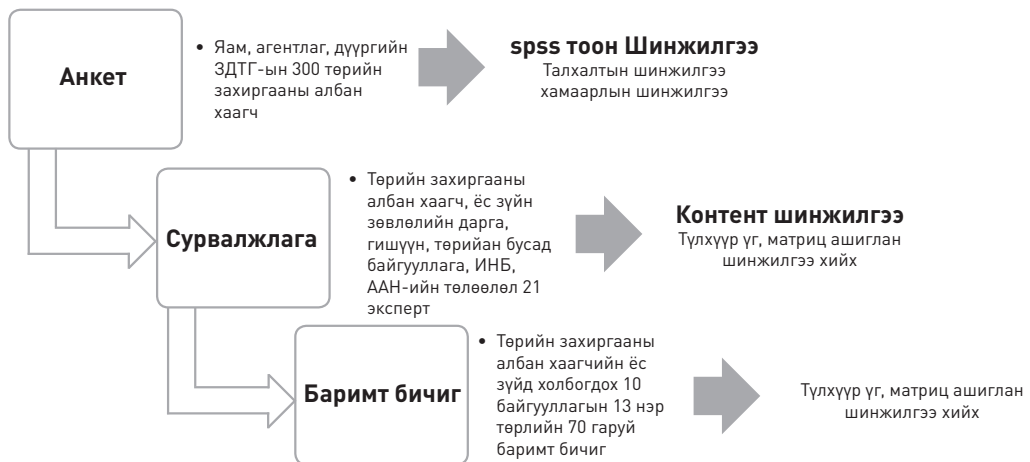
1. Судалгаанд оролцогчийг сайн дурын үндсэн дээр оролцох, судалгаанаас татгалзах нөхцөлөөр хангав. Энэ нь судалгааны өгөгдөл цуглуулах үйл явцад нөлөөлсөн болно.
2. Ярилцлага болон анкетийн аргаар өгөгдөл цуглуулахдаа судалгааны хэрэглэгдэхүүнд судалгааг тайлбарлан таниулах, өгөгдлийг зөвхөн судалгааны зорилгоор ашиглах тухай мэдээллийг багтаасан.
3. Судалгаанд оролцогчийн нэр, албан тушаал, ажиллаж буй байгууллага зэрэг танигдахуйц мэдээллийг кодлох замаар хувь хүнтэй холбоотой мэдээллийн нууцлалыг хангасан.

4. Байгууллагын мэдээллийг байгууллагын удирдлагын зохих зөвшөөрлийг авч, мэдээллийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хангасны дараа судалгаанд ашиглахаар болсон.

3.3. Өгөгдлийн шинжилгээний арга

Судалгааны хүрээнд цуглуулсан тоон өгөгдлийг SPSS программын тусламжтайгаар нэг хувьсагчийн тархалтын шинжилгээ, хоёр хувьсагчийн хамаарлын шинжилгээг Хи квадратын болон корреляцын шинжилгээг ашиглан өгөгдөлд шинжилгээ хийв.

Зураг 6. Өгөгдөл цуглуулах, шинжилгээ хийх үйл явц



Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага, цуглуулсан баримт бичигт түлхүүр үг ашиглан хайлт хийж, матриц ашиглан шинжилгээ хийв.

3.4. Судалгааны түүвэр

Судалгаанд засгийн газрын үйл ажиллагааны зохих хүрээ, тодорхой чиг үүргийг дагнан эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болох яамдыг, Засгийн газрын үйл ажиллагааны салбар, хүрээний бодлогыг улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн захиргааны байгууллага болох агентлаг, орон нутгийн захиргааны байгууллага болох Улаанбаатар хотын дүүргийн Засаг даргын тамгын газрыг судалгааны эх олонлог болгон сонгон авсан болно. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 3-т ерөнхий чиг үүргийн 6, чиглэлийн 8 яам ажиллахаар заасан байсан бол УИХ-ын 2016 оны 12 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч”-д 2020 оны 05 дугаар сарын 14-ний өдрийн 56 дугаар тогтоолоор оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Засгийн

газрын тохируулагч агентлаг 11, хэрэгжүүлэгч агентлаг 24 байхаар тогтоосон. Энэ эх олонлогоос түүвэрлэлтийг хоёр шаттайгаар хийж, судалгаанд 4 яам, 4 агентлаг, нийслэлийн 3 дүүргийн ЗДТГ буюу нийт 11 байгууллагыг энгийн санамсаргүй түүврийн аргаар сонгон авч судлав.

Хүснэгт 5. Судалгаанд түүвэрлэгдсэн байгууллагууд

№	Сонгогдсон яам, агентлаг, ЗДТГ
1	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам
2	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам
3	Зам, тээврийн хөгжлийн яам
4	Боловсрол, шинжлэх ухааны яам
5	Цаг уур, орчны шинжилгээний газар
6	Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газар
7	Иргэний нисэхийн ерөнхий газар
8	Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газар
9	ХУД-ийн ЗДТГ
10	БЗД-ийн ЗДТГ
11	СБД-ийн ЗДТГ
	НИЙТ

Судалгааны эх олонлог болох дээрх яам, агентлаг, дүүргийн ЗДТГ-т 2020 оны 09 сарын дүнгээр нийт 780 албан хаагч ажиллаж байв. Эх олонлогийн хэмжээг түүврийн алдаа 5 хувь, итгэмжлэх интервал 95 хувь гэсэн параметрүүдийг ашиглан түүврийн зохистой хэмжээг программаар тооцоход 287 гарч байна. Үүнээс түүврийн бус алдааг харгалзаж үзээд, хүн амын тоо хэмжээг харгалзан түүврийн тархалтыг хийж, өгөгдлөө цуглууллаа. Мөн өгөгдлийн чанар, найдвартай байдалд тулгарч болох эрсдэлээс сэргийлэн судалгаанд хамрагдагсдын тоог 300-аар тогтсон болно.

Чанарын судалгаа буюу мэргэжилтний ярилцлагад дээр дурдсан төрийн захиргааны байгууллагуудын удирдлага, хүний нөөцийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, ёс зүйн зөвлөлийн дарга, гишүүд, нарийн бичгийн дарга нарыг оролцуулснаас гадна Төрийн албаны зөвлөл, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Авлигатай тэмцэх газар, Үндэсний аудитын газар, Трансфаренси интернэшнл, иргэний нийгмийн байгууллага (мэргэжлийн холбоод), хувийн хэвшлийн төлөөлөл бүхий нийт 21 экспертийн дунд ганцаарчилсан ярилцлагыг зохион байгуулж мэдээлэл цуглуулав.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДЛИЙН БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ

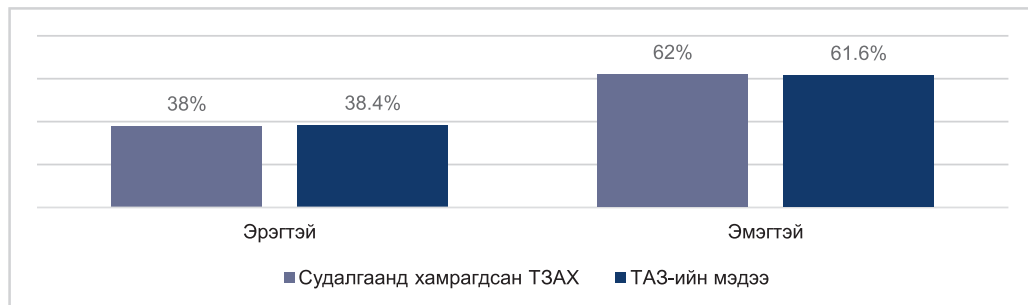
Төрийн захиргааны албан хаагчдаас авсан асуулга, мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлага, баримт бичгийн судалгааны аргаар цуглуулсан мэдээлэлд шинжилгээ хийн үр дүнг нь 1) судалгаанд оролцогчдын шинж байдал, 2) ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт, 3) төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудал гэсэн гэсэн үндсэн хэсэгт багцлан судалж үзлээ.

4.1. Судалгаанд оролцогчдын шинж байдал

Энэ хэсэгт судалгаанд оролцсон төрийн захиргааны албан хаагчдын нас, хүйс, боловсролын түвшин, төрийн албанд болон тухайн байгууллагад ажилласан хугацаа зэрэг шинж байдлыг судлан үзлээ.

Асуулгын судалгаанд зорилтот түүврийн аргаар сонгож авсан төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны 16 байгууллагын газар, хэлтсийн дарга, хүний нөөц, хуулийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, албан хаагчид, ёс зүйн зөвлөлийн дарга, гишүүд зэрэг нийт 300 албан хаагч оролцсон бөгөөд энэ нь ёс зүйн дүрмийг батлах, хэрэгжилтийг хангах, хяналт-шинжилгээ хийх үйл ажиллагааг хариуцан ажилладаг албан хаагчдын төлөөллийг бүрэн хамруулсан гэж үзэж болохоор байна.

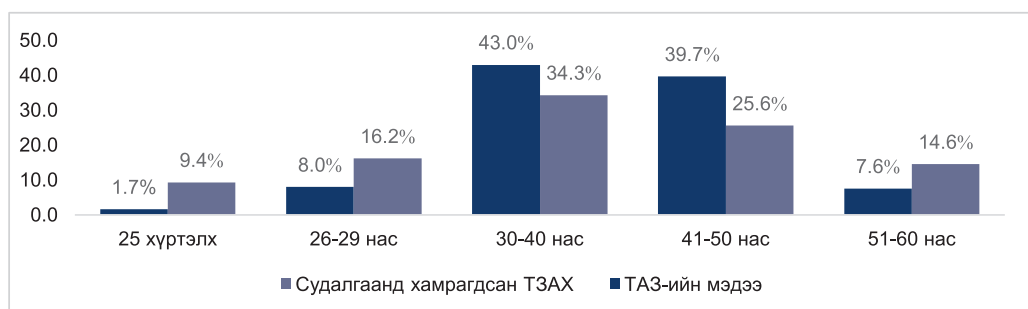
Зураг 7. Судалгаанд оролцогчдын хүйсийн харьцаа (хувиар)



Судалгаанд оролцсон гурван албан хаагч тутмын нэг нь эрэгтэй (38%), 10 албан хаагч тутмын зургаа нь эмэгтэй (62%) байна. Төрийн албан хаагчийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэлийн 2020 оны тайлангаас (Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2020 оны үйл ажиллагааны тайлан, 2021) үзэхэд төрийн албанд ажиллаж байгаа нийт албан хаагчдын 61.65 хувь нь эмэгтэй байгаа нь

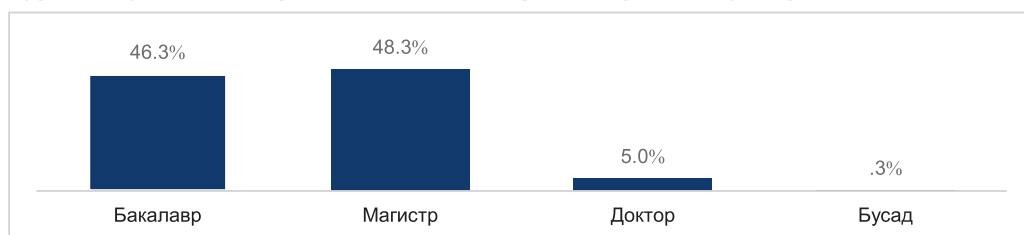
энэхүү судалгаа хүйсийн хувьд төлөөлөх чадварыг хангасан болохыг илтгэж байна. Нөгөө талаар, төрийн захиргааны албанд ажилладаг эмэгтэйчүүд нийт төрийн захиргааны албан хаагчдын 25.7 хувийг эзэлдэг гэсэн тоон мэдээлэлтэй (Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2020 оны үйл ажиллагааны тайлан, 2021) харьцуулбал энэхүү судалгаанд шийдвэр гаргах түвшний гэхээс илүү гүйцэтгэх албан тушаал дээр ажилладаг эмэгтэйчүүд түлхүү оролцсон байж болох талтайг харуулж байна.

Зураг 8. Судалгаанд оролцогчдын нас (хувиар)



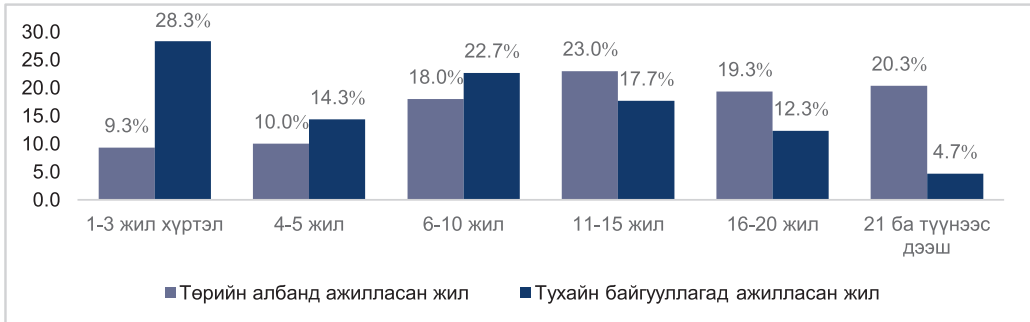
Судалгаанд оролцогчдыг насны бүлгээр авч үзэхэд 9.7 хувь нь 30 хүртэл насны албан хаагчид, 43 хувь нь 30-40 нас, 39.7 хувь нь 41-50 нас, 7.3 хувь нь 51-60 насны албан хаагчид байгаа бөгөөд насны бүтцийн хувьд Төрийн албаны зөвлөлөөс нэгтгэн гаргадаг (Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2020 оны үйл ажиллагааны тайлан, 2021) тоон мэдээлэлтэй ижил байна. Энэ нь энэхүү судалгаанд төрийн захиргааны албан хаагчдын насны бүлгийн төлөөлөл жигд хамрагдсаныг харуулж байна.

Зураг 9. Судалгаанд оролцогчдын боловсролын түвшин (хувиар)



Судалгаанд оролцогчдыг боловсролын түвшингээр нь харьцуулан авч үзвэл 53.3 хувь буюу дийлэнх нь магистр болон бакалаврын зэрэгтэй, үүнээс докторын зэрэгтэй албан хаагчийн эзлэх хувь хэмжээ 5.0% байна.

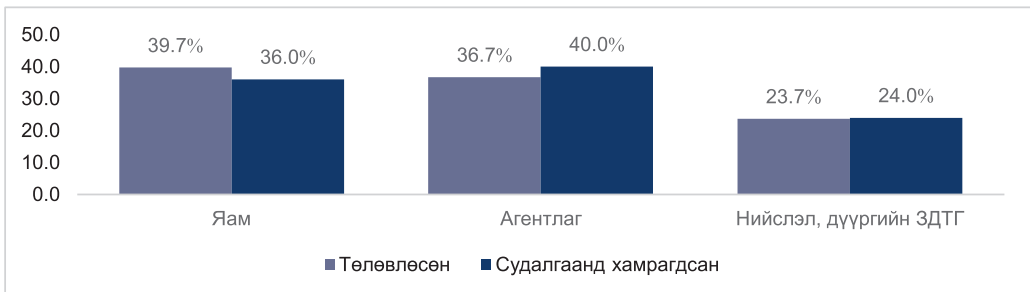
Зураг 10. Судалгаанд оролцогчдын төрийн албанд ажилласан жил (хувиар)



Төрийн албан хаагчийн ажлын туршлагыг илэрхийлэх нэг чухал үзүүлэлт бол төрийн албанд болон тухайн байгууллагад ажилласан хугацаа байдаг. Судалгаанд оролцсон албан хаагчдын 67 хувь нь тухайн байгууллагадаа дөрвөөс доошгүй жил тогтвортой ажилласан байна. Энэ нь тухайн байгууллагын соёл, хамт олны харилцаа, хандлага, ёс зүйн талаар харьцангуй сайн мэдээлэлтэй, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд бодитой үнэлгээ, дүгнэлт өгөх чадвартай албан хаагчид судалгаанд оролцсоныг илтгэж байна.

Судалгаанд оролцогчдын 36.0 хувь нь яам, 40 хувь нь агентлаг, 24 хувь нутгийн захиргааны байгууллага буюу дүүргийн засаг даргын тамгын газрын албан хаагчид байгаа бөгөөд энэ нь судалгааны түүврийн шаардлагыг бүрэн хангаж байна.

Зураг 11. Судалгааны түүврийн хэмжээ болон судалгаанд оролцсон албан хаагчид



Түүвэрт сонгогдсон болон судалгаанд бодитоор хамрагдсан албан хаагчдын хувь хэмжээг харьцуулан судалж үзвэл дүүргийн ЗДТГ-ын албан хаагчдын хувь хэмжээ ижил, яамдын түвшинд 3.7 пунктээр бага харин агентлагийн түвшинд 3.3 пунктээр илүү байв. Яам, агентлагийн түвшний албан хаагчдын тоонд зөрүү үүссэн байдлыг цар тахлын үеэр судалгаанд оролцогчидтой биечлэн уулзах боломжгүй, тухайн байгууллагын асуудал хариуцсан албан хаагчаар дамжуулан “Google form” ашиглан асуулгыг авсан

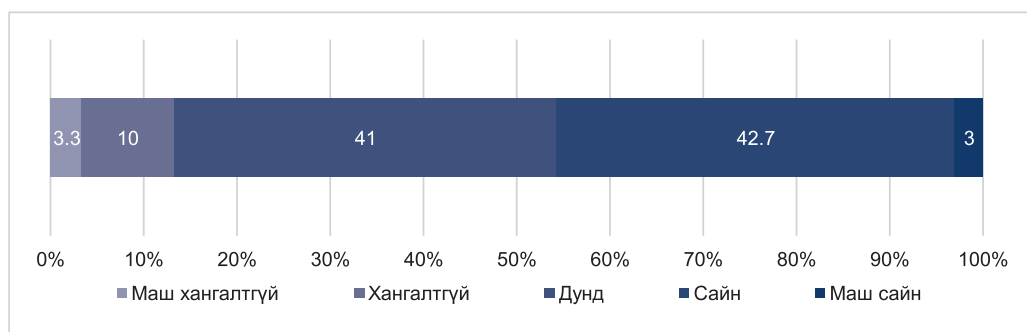
байдал, судалгааны багаас хийсэн зохицуулалт зэрэгтэй холбон тайлбарлаж болохоор байна.

4.2. Төрийн захиргааны байгууллагад ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр зохион байгуулж буй үйл ажиллагаа, үр дүн

Ёс зүйн хэм хэмжээг бичгээр илэрхийлсэн албан ёсны баримт бичиг бөгөөд албан хаагчдын нийтлэг зан үйл, ёс суртахууны хэм хэмжээний стандартыг ёс зүйн дүрэм гэнэ (Schwartz, M.S, 2002, хуудсд. 27-43). Төрийн захиргааны албан хаагчийн албаны үйл ажиллагаанд баримтлах ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг тогтоон хэвшүүлэх, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тухай иргэн, хуулийн этгээдийн гомдол, мэдээллийг хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах баримт бичиг (Төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм, 2019) гэдэг утгаараа ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт гэдэг нь хууль ёсыг эрхэмлэн дээдлэх, хувийн ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, хүний нэр төр, алдар хүнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг дээдлэн хүндэтгэх, төрийн албаны нэр хүндийг эрхэмлэн дээдлэх, албан үүргээ зохих ёсоор биелүүлээгүйн төлөө хариуцлага хүлээх, улс төрийн хувьд төвийг сахих зэрэг ёс зүйн хэм хэмжээг төрийн захиргааны албан хаагчид хэрхэн сахин мөрдөж тэдгээрийг зан үйл болгож чадаж буй эсэхээр нь хэмжинэ.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг судалсан судлаачдын бүтээл, судалгааны үр дүнгийн тоймоос авч үзвэл ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд нэгдүгээрт, төрийн захиргааны албан хаагчид болон хөндлөнгөөс дүгнэлт өгөх боломжтой экспертийн үнэлгээг, хоёрдугаарт, ёс зүйн дүрмийн албан хаагчдын зан үйлд үзүүлсэн үр дүн, үр нөлөөг чухалчилж байна.

Зураг 12. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үнэлгээ (хувиар)



Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн өнөөгийн төлөв байдлыг судалгаанд оролцогчдоор үнэлүүлэхэд 41 хувь нь “дунд зэрэг”, 42.7 хувь нь “сайн”, 3 хувь нь “маш сайн” гэж үнэлжээ. Хариултын дундаж утга нь 6.24 буюу дунджаас ялимгүй дээгүүр түвшинд байгаа нь ёс зүйн дүрэм хэрэгжиж тодорхой үр дүн гарч байгааг илтгэхээс гадна дүрмийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд тулгамдаж буй асуудлууд байгааг илэрхийлж байна.

Хүснэгт 6. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үнэлгээ, байгууллагаар

Дүрмийн хэрэгжилтийн үнэлгээ	Яам	Агентлаг	Дүүргийн ЗДТГ	Нийт
Маш хангалтгүй	3.7%	4.2%	1.4%	3.4%
Хангалтгүй	14.8%	7.5%	7.0%	10.0%
Дунд	35.1%	45.0%	43.0%	41.0%
Сайн	34.2%	40.0%	34.7%	36.7%
Маш сайн	12.1%	3.3%	13.9%	9.0%
Нийт тоо	(108)	(120)	(72)	(300)
Хувиар	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үнэлгээг байгууллагын харьяаллаар авч үзвэл агентлаг болон ЗДТГ-т ажилладаг 10 албан хаагч тутмын дөрөв нь яамдын албан хаагчдын гурав нь төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг “дунд” гэж үнэлсэн байна. Яамдын төрийн албан хаагчдын 46.3 хувь, агентлагийн албан хаагчдын 43.3 хувь, ЗДТГ-ын албан хаагчдын 48.6 хувь нь ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн түвшинг “сайн” болон “маш сайн” гэж үнэлжээ. Эндээс дүгнэн үзэхэд төрийн захиргааны байгууллагуудад ажиллаж буй арван албан хаагч тутмын дөрөв нь ёс зүйн дүрмийг хэрэгжилтийг сайн гэж үнэлж байгаа бол арван албан хаагч тутмын нэг нь хэрэгжилтийг хангалтгүй гэж үзэх хандлагатай байна.

Судалгаанд оролцогчдын тухайн байгууллагад ажилласан жил гэсэн хүн ам зүйн хувьсагч, төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн төлөв байдлын үнэлгээ өөр хоорондоо хамааралтай ($p=0.02$) байна. Өөрөөр хэлбэл албан хаагчдын тухайн байгууллагад ажилласан жил нэмэгдэх тутам ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд “муу” болон “дунд” гэсэн үнэлгээг өгөх байдал нэмэгдэж байгаа бол ажилласан жил цөөн байх тутам тутам “сайн” болон “маш сайн” гэж үнэлэх хандлага давамгайлж байлаа.

Судалгаанд оролцогчдын хүн ам зүйн үзүүлэлт болох нас ($p=.765$), хүйс ($p=.639$), төрийн албанд ажилласан хугацаа ($p=.765$), байгууллагын төрөл ($p=.259$) зэрэг нь ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн талаарх төрийн захиргааны албан хаагчдын өгсөн үнэлгээтэй хамааралгүй байна.

Төрийн захиргааны албан хаагчид ёс зүйн хэм хэмжээгээ мөрдөн ажиллах байдалд байгууллагын хүчин зүйлээс (улс төрийн болон төрийн байгууллагын удирдлагын ёс зүйт манлайлал (.326), удирдлагын арга барил, мэдлэг, туршлага (.267), цалин хөлс, урамшууллын, тогтолцоо (.279), шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлж буй байдал (.234), хариуцлага, хяналтын тогтолцоо (.284)) илүүтэйгээр хувь хүний хүчин зүйл (төрийн албан хаагчийн мэдлэг, боловсрол (.314), хүмүүжил, төлөвшил (.345), итгэл үнэмшил, хандлага (.345)) илүү нөлөөлж байгаа үр дүн гарсан болно. Түүнчлэн ёс суртахууны тухай нийгмийн ойлголт, хандлага (.332), иргэдийн ухамсар, хариуцлага (.310) зэрэг нийгмийн үнэт зүйлсийн өөрчлөлт ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөн ажиллах байдалд бага зэргийн нөлөө үзүүлж байна.

Төрийн алба нь иргэдийн төрд итгэх итгэлтэй салшгүй холбоотой юм. Тиймээс шударга, ёс зүйтэй төрийн алба нь иргэдийн төрд итгэх итгэлийг бэхжүүлэх, хүний хөгжлийг тэтгэх улмаар улс орныг хөгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ утгаараа төрд алба хашиж буй албан хаагчид ёс зүйн дүрмээ мөрдөж ажиллах нь сайн засаглалын тулгуур суурь болохын зэрэгцээ улс орны хөгжлийн гарц болдог. Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагын хүрээнд “Та төрийн захиргааны байгууллагад мөрдөгдөж буй ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хэрхэн үнэлж байна вэ?” гэсэн асуултыг асууж төрийн захиргааны байгууллагын хэлтсийн дарга, ахлах мэргэжилтэн, ёс зүйн зөвлөлийн дарга, ёс зүйн зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга, ХЭҮК, ТАЗ, АТГ, Удирдлагын академи, Транспаранси интернейшнл, хувийн хэвшил, ТББ-ын төлөөллийн өгсөн хариултыг нэгтгэн үзэхэд дараах үр дүнтэй байв.

Хүснэгт 7. Төрийн захиргааны байгууллагад мөрдөгдөж буй ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн талаарх мэргэжилтнүүдийн өгсөн ярилцлагын нэгтгэл

Үнэлгээ	Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн байдал
Зэрэг (n=3)	<ul style="list-style-type: none"> • Байгууллагын соёл, удирдлагын манлайллаас хамаарч хэрэгжилт харилцан адилгүй; • Сүүлийн хоёр жилд ёс зүйтэй холбоотой зөрчлийн тоо буурсан, хэрэгжилт үр дүнтэй; • Зарим байгууллагад сүүлийн 3 жилд зөрчил бүртгэгдээгүй, хэрэгжилт боломжийн;



Сөрөг (n=16)	<ul style="list-style-type: none">• Ёс зүйн дүрмийн агуулга ойлгомжгүй, ёс зүйн дүрэм бусад хууль эрх зүйн баримт бичгүүдтэй давхардсан, хэрэгжилт тааруу;• Дүрмийн хэрэгжилт огт хангалтгүй;• Ёс зүйн дүрэм тунхаг төдий, хэрэгждэггүй;• Дүрэм хэрэгжсэн эсэх нь ёс зүйтэй ажиллаж байгаагаар илэрхийлэгдэнэ, албан хаагчдын ёс зүйн хүрээнд тулгамдаж буй асуудал шийдэгдээгүй, хэрэгжилт хангалтгүй;• Хариуцлага тооцох талаар ярьдаг, хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, үйл ажиллагааны үр дүн хангалтгүй;• Хэрэгжилтийг үнэлэх судалгаа, шинжилгээ хийгддэггүй, үнэлэхэд төвөгтэй;• Дүрэм хэрэгжүүлэх чиглэлээр ёс зүйн зөвлөлөөс ажил хийдэггүй;• Тодорхой хэмжээгээр ажил хийж байгаа ч үр дүн тааруу;• Дүрмийн хэрэгжилт бүх төрийн байгууллагад нийтлэг, хэвшмэл;• Байгууллагуудын удирдлагаас шалтгаалаад хэрэгжилт харилцан адилгүй;• Хэлбэрдэх байдал түгээмэл;
-----------------	---

Эх сурвалж: Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагын дүн

Ярилцлагад оролцсон мэргэжилтнүүд энэ асуултад дараах байдлаар хариулсан байна. Байгууллагын соёл, удирдлагын манлайллаас хамаарч төрийн захиргааны байгууллага дахь ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт харилцан адилгүй байдаг, сүүлийн 2-3 жилд ёс зүйтэй холбоотой зөрчлийн тоо буурсан нь ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт үр дүнтэй гэж үзэж болно гэж хариулсан мэргэжилтнүүд байгаа ч тэдгээрийн эзлэх хувь хэмжээ маш бага байна.

Дээрх асуултад сөрөг байр суурь бүхий хариулт өгсөн 16 мэргэжилтний хариултаас үзэхэд дүрмийн хэрэгжилт хангалтгүй; ёс зүйн дүрэм тунхаг төдий, хэрэгжүүлдэггүй; зөвхөн хариуцлага тооцох талаар ярьдаг, хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, үйл ажиллагааны үр дүн чамлалттай; хэрэгжилтийг үнэлэх судалгаа, шинжилгээ хийгддэггүй, үнэлэхэд төвөгтэй; дүрэм хэрэгжүүлэх чиглэлээр ёс зүйн зөвлөлөөс үр дүнтэй ажил зохион байгуулах чиглэлээр санаачилга гаргадаггүй; зарим нэг арга хэмжээ авч байгаа ч үр дүн тааруу; дүрмийн хэрэгжилт төрийн байгууллагад нийтлэг, хэвшмэл байдалтай, байгууллагуудын удирдлагаас шалтгаалаад хэрэгжилт харилцан адилгүй гэж үзсэн байна.

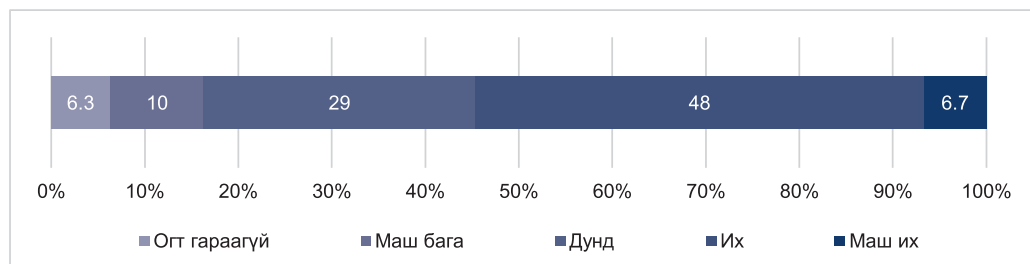
2020 онд ТАЗ, НҮБХХ-ийн “Монгол Улсад мэргэжлийн иргэн төвтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх нь” төслийн хүрээнд төрийн захиргааны ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт, нийтлэг зөрчлийг судалж, цаашид төрийн захиргааны байгууллагуудын Ёс зүйн зөвлөл ажиллах журмын төсөл боловсруулах ажилд оролцож байсан. Энэ ажлын хүрээнд цуглуулсан мэдээллээс дүгнэхэд ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт хангалттай бус, байгууллагын соёл, манлайллаас хамаарч харилцан адилгүй байна гэдэг дүгнэлт хийсэн. Шалтгаан нь удирдлагын манлайлал, удирдах албан тушаалтан

ёс зүйн зөрчил гаргасан тохиолдолд шийдэгддэггүй, гомдлыг хүлээн авч хянан шийдвэрлэх механизм тодорхойгүй, ёс зүйн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг удирдлагын үзэмжээр томилдог, ёс зүйн зөвлөл орон тооны бус ажилладаг, ямар нэгэн урамшуулал авдаггүй, ёс зүйн зөрчлийн асуудлаар гомдол гаргасан тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэснийг эргэж мэдээлдэг тогтолцоо байхгүй байгаа нь хүндрэл учруулж байна.

Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлага

Мэргэжилтнүүдийн өгсөн хариултыг дүгнэж үзвэл төрийн албаны үнэт зүйлсийг эрхэмлэх, үйл ажиллагааны үндсэн зарчмаа мөрдөхөд хөтчийн үүрэг гүйцэтгэдэг төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд хуримтлагдсан асуудлууд цөөнгүй байгаа харагдаж байна. Нийтийн албан тушаалтны ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ дагаж мөрдөх шаардлагатай ерөнхий зарчмууд болох нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллах; албан үүргээ үнэнч шударга, хууль дүрмийг баримталж, үр ашигтай, үр нөлөөтэй гүйцэтгэх; нийтийн хөрөнгийг зүй зохистой ашиглах; аливаа хүнийг ялгаварлан гадуурхахгүй шударга харьцаж, өөрт олгогдсон эрх мэдлийг зүй бусаар ашиглахгүй байх гэсэн заалтуудын хэрэгжилт хангалтгүй байна.

Зураг 13. Төрийн захиргааны байгууллагуудын ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд гарсан ахиц (хувиар)



Судалгаанд оролцогчдын 54.7 хувь нь төрийн захиргааны байгууллагуудын ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд нь “их” болон “маш их” ахиц гарсан гэж хариулжээ. Үүнээс үзэхэд судалгаанд оролцогчдын тал хувь нь төрийн захиргааны байгууллагуудын албан хаагчдын ёс зүйг дээшлүүлэх чиглэлээр авч буй үйл ажиллагаанд сэтгэл ханамжтай, ахиц гарсан гэж үзэх хандлагатай байна.

Хүснэгт 8. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд гарсан ахиц (сүүлийн 3 жилээр), судалгаанд оролцогчдын төрийн албанд ажилласан жилээр

Дүрмийн хэрэгжилтэд сүүлийн 3 жилд гарсан өөрчлөлт	Төрийн албанд ажилласан жил						Нийт
	1-3 жил	4-5 жил	6-10 жил	11-15 жил	16-20 жил	21 ба түүнээс дээш	
Огт гараагүй	-	1.3%	0.6%	1.7%	1.7%	1%	6.4%
Маш бага	-	0.3%	3.3%	2.7%	1.4%	2.3%	10.0%
Дунд	3.3%	1.4%	3.7%	8.0%	5.0%	7.6%	29%
Их	5.0%	6.7%	6.3%	7.3%	6.3%	8.7%	40.3%
Маш их	1.0%	0.3%	4.0%	3.3%	5.0%	0.6%	14.4%
Нийт	9.3%	10.0%	18.0%	23.0%	19.3%	20.3%	100.0%

Өмнөх гурван жилтэй харьцуулахад 2021 оны байдлаар төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд ахиц гарсан эсэхийг 10 хэмжээст оноогоор үнэлүүлэн тухайн хэмжээсийг таван үндсэн хэсэгт багцлан судалгаанд оролцогчдын төрийн албанд ажилласан жилтэй харьцуулан судалж үзэхэд цөөн жил ажилласан албан хаагчид дүрмийг хэрэгжилтэд гарсан өөрчлөлтийг нэлээд өөдрөг байдлаар үнэлжээ.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд ахиц гарсан байдал албан хаагчдын ёс зүйг төлөвшүүлэх чиглэлээр хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаатай хүчтэй хамааралтай байна (корреляцын коэффициент.731). Өөрөөр хэлбэл төрийн албан хаагчдын ёс зүйг төлөвшүүлэх чиглэлээр хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааг эрчимжүүлэн, чанар хүртээмжийг сайжруулах тутам ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн түвшин сайжрах дүр зураг харагдаж байна.

Марнбург (2000) ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг байгууллагын албан хаагчдын зан үйлд гарсан өөрчлөлтөөр хэмжинэ гэж үзсэн байдагтай холбогдуулан ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын зан үйлд гарсан өөрчлөлтийг тодруулан судалж үзлээ.

Хүснэгт 9. Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын зан үйлд гарсан өөрчлөлт, дундаж утгаар

Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн зан үйлд гарсан өөрчлөлт	Өөрчлөлтийн дундаж утга
Хууль ёсыг дээдлэх байдал	7.05
Бусдыг хүндэтгэх, багаар ажиллах байдал	6.83
Иргэдтэй хүндэтгэлтэй, соёлтой харилцах байдал	6.78
Дэг журам, сахилга бат, хариуцлагатай байдлыг эрхэмлэх	6.74
Байгууллагын соёл, албан хаагчдын харилцаа, хандлагад гарч буй эерэг өөрчлөлт	6.73

Төрийн байгууллагын нэр хүндийг эрхэмлэх байдал	6.69
Ёс зүйгүй аливаа үйлдэлтэй эвлэршгүй байдал	6.67
Өөрчлөлтийг хүлээн зөвшөөрөх, дэмжих байдал	6.67
Шударга, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх	6.66
Иргэдэд хүнд сурталгүй, чирэгдэлгүй үйлчлэх байдал	6.66
Хувийн идэвх, санаачилгад гарч буй өөрчлөлт	6.59
Ажил, мэргэжилдээ чин сэтгэлээсээ хандах байдал	6.30
Дундаж	6.65

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн хоёр дахь хэсэгт төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх хэмээн заасан байдаг. (Монгол улсын Үндсэн хууль, 1992). Энэхүү зарчим нь төрийн албан хаагчийн эрхэмлэн дээдлэх үнэт зүйлсийг агуулсан байгаа учраас үүнтэй уялдуулан ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр төрийн захиргааны албан хаагчдад бий болох зан үйлийн өөрчлөлтийг 12 үзүүлэлтээр үнэлүүлэн дундаж утгыг гаргаж, эрэмбэлэхэд эхний гурван байрт хууль ёсыг дээдлэх байдал (7.05), бусдыг хүндэтгэх, багаар ажиллах (6.83), иргэдтэй хүндэтгэлтэй, соёлтой харилцах байдал (6.78) зэрэг төрийн захиргааны албан хаагч ёс зүйн хувьд дагаж мөрдөх хэм хэмжээтэй холбоотой зан үйлд илүү өөрчлөлт гарсан гэж үзжээ.

Хүснэгт 10. Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын хууль ёсыг дээдлэх зан үйлд гарсан өөрчлөлт, байгууллагын төрлөөр

Хууль ёсыг дээдлэх зан үйлд гарсан өөрчлөлт	Яам	Агентлаг	ЗДТГ
Огт өөрчлөлт гараагүй	2.8%	3.4%	1.4%
Бага зэрэг өөрчлөлт гарсан	9.3%	7.5%	8.4%
Өөрчлөлт дунд түвшинд гарсан	28.7%	21.7%	19.4%
Өөрчлөлт их гарсан	32.4%	47.5%	36.1%
Маш их өөрчлөлт гарсан	26.8%	20%	34.7%
Нийт	108	120	72
	100.0%	100.0%	100.0%

Албан хаагчдын хууль ёсыг дээдлэх зан үйлд гарсан өөрчлөлтийг судлан үзэхэд яамдын түвшинд ажилладаг албан хаагчдын 59.2 хувь, агентлагийн түвшинд ажилладаг албан хаагчдын 67.5 хувь, ЗДТГ-ын түвшинд ажилладаг албан хаагчдын 70.8 хувь нь ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр хууль ёсыг дээдлэх байдалд “их” болон “маш их” өөрчлөлт гарсан гэж хариулжээ.

Судалгаанд оролцсон албан хаагчид ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр зан үйлд гарсан өөрчлөлтийг “дунд” (яамны төрийн захиргааны албан хаагчдын 28.7 хувь нь, агентлагийн албан хаагчдын 21.7 хувь, ЗДТГ-ын албан хаагчдын 19.4) болон “бага” өөрчлөгдсөн (яамны төрийн захиргааны албан хаагчдын

9.3 хувь нь, агентлагийн албан хаагчдын 7.5 хувь, ЗДТГ-ын албан хаагчдын 8.4) гэж хариулсан бол 8.4 хувь нь огт өөрчлөлт гараагүй гэж үзсэн байна.

Хүснэгт 11. Ажил, мэргэжилдээ чин сэтгэлээсээ хандах зан үйлд гарсан өөрчлөлт, байгууллагын төрлөөр

Ажил, мэргэжилдээ чин сэтгэлээсээ хандах зан үйлд гарсан өөрчлөлт	Яам	Агентлаг	ЗДТГ
Огт өөрчлөлт гараагүй	2.8%	4.2%	1.4%
Бага зэрэг өөрчлөлт гарсан	25.0%	15.0%	15.3%
Өөрчлөлт дунд түвшинд гарсан	28.7%	31.7%	23.6%
Өөрчлөлт их гарсан	26.9%	36.7%	38.9%
Маш сайн өөрчлөлт гарсан	16.7%	12.5%	20.8%
	100.0%	100.0%	100.0%

Яамдын албан хаагчдын 43.6 хувь, агентлагийн албан хаагчдын 49.2 хувь, ЗДТГ-ын албан хаагчдын 59.7 хувь нь төрийн захиргааны албан хаагчдын хувьд баримталбал зохих чухал ёс зүйн хэм хэмжээний нэг болох ажил, мэргэжилдээ чин сэтгэлээсээ хандах зан үйлд “их” болон “маш их” өөрчлөгдсөн гэж хариулжээ.

Яамдын албан хаагчдын 27.8 хувь нь “бага” болон “огт өөрчлөлт гараагүй” гэж хариулсан байдлыг агентлагт (19.2 хувь), ЗДТГ-д (16.7 хувь) ажилладаг албан хаагчдын өгсөн хариулттай харьцуулахад 8.6 болон 11.1 пунктээр зөрүүтэй байгаа нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан хаагчдын дунд ажил, мэргэжилдээ хандах байдалд эерэг өөрчлөлтүүд гарсан боловч энэ нь төрийн албан хаагчдын дунд нийтлэг зан үйл болж чадаагүйг харуулж байна.

Удирдлагын академийн судалгааны багийн 2019 онд гүйцэтгэсэн “Төрийн захиргааны албаны ёс зүйн хариуцлагын тогтолцоог үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь” судалгааны хүрээнд төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүй иргэд (1-5 оноогоор иргэдээр үнэлүүлэхэд хариултын дундаж утга 3.07) дунд түвшинд гэж үнэлснээс гадна судалгааны баг төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүй “муу” гэсэн шинж рүү хэлбийх хандлагатай байгаа талаар дүгнэн үзсэн байдаг (Чулуунбаатар, Г., Цэдэндамба, С., Жаргал, Ж. ба бусад, 2019). Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн өөрчлөлтийн талаарх иргэд болон төрийн захиргааны албан хаагчдын төсөөллийг 1-5 оноогоор (1 маш их муудсан, 5 маш их сайжирсан) үнэлүүлэхэд хариултын дундаж утга 2.85-3.22 (“нэгэн хэвдээ байгаа” болон “бага зэрэг сайжирсан”) хооронд хэлбэлзэж байв. Энэхүү судалгааны үр дүнг манай судалгаатай харьцуулахад төрийн захиргааны албан хаагчид өөрсдийн зан үйлд гарсан өөрчлөлтийг дундаас дээш (6.65) гэж үнэлсэн харьцангуй эерэг дүн гарлаа.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд зарим хүчин зүйлсийн үзүүлэх нөлөөг судлан үзэхэд “ёс зүйн хэм хэмжээг нарийвчлан зохицуулсан хууль, дүрэм журмын зохицуулалтад илүү ач холбогдол өгөх нь” ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд дунд зэргийн нөлөө үзүүлж байна (корреляцын коэффициент =.469). Магадгүй энэ нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй холбоотой үүсэж буй нарийн төвөгтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд дүрмийн зохицуулалт нөлөөтэй боловч энэ нь асуудлыг шийдэх цорын ганц арга хэрэгсэл биш, өөр бусад арга хэрэгслийг зүй зохистой байдлаар хэрэглэх нь чухал гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байгаатай холбоотой байж болох юм.

Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлэх (корреляцын коэффициент=.327), төрийн албан хаагчдын сахилга, хариуцлагад илүү ач холбогдол өгөхөд (корреляцын коэффициент=.378) ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үр дүн нэмэгдэх төлөв ажиглагдаж байгаа ч энэ хоёр хувьсагчийн хамаарлын хүч сул байгаа болно. Энэ нь ёс зүйн байдалд хяналт тавих замаар албан хаагчдын сахилга, хариуцлага дээшилнэ гэдэгт итгэх итгэл судалгаанд оролцогчдын хувьд дунд түвшинд байгааг харуулж байна.

Цалин, урамшууллын тогтолцоог өөрчлөх (корреляцын коэффициент=.262), албан хаагчдын шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх (корреляцын коэффициент=.378) төрийн албаны сонгон шалгаруулалтыг боловсронгуй болгох (корреляцын коэффициент=.277) зэрэг арга хэмжээ нь төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үр дүнтэй сул хамааралтай байна. Энэ нь ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд дээрх хүчин зүйл хамааралтай боловч үүнд хувь хүний хүчин зүйл, сахилга, хариуцлага илүү нөлөөтэй байх магадлалтай. Өөрөөр хэлбэл ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт тогтолцооны гэхээсээ илүү хувь хүний төлөвшил, хариуцлагатай холбоотой гэж үзэх байдал төрийн албан хаагчдын дунд түгээмэл байна.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх байдал байгууллагын удирдлагын ёс зүйт манлайлалтай сул хамааралтай (корреляцын коэффициент=.277) байна. Олон улсын түвшинд байгууллагын удирдлага өөрсдөө ёс зүйтэй байдлаар үлгэрлэн манлайлах нь байгууллагын албан хаагчдын ёс зүйг сахин мөрдөх байдалд эерэгээр нөлөөлнө гэж үздэг. Харин бидний судалгаанд үүнээс эсрэг үр дүн гарсан нь анхаарал татаж байна.

Хүснэгт 12. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үр дүн, нөлөөлөх хүчин зүйлсээр

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт	Нөлөөлөх хүчин зүйл	Үр дүн	
Нийцлийн хандлага	Ёс зүйн хэм хэмжээг нарийвчлан зохицуулсан хууль, дүрэм журмын зохицуулалтад ач холбогдол өгөх	Pearson correlation	.469
		Sig. (2-tailed)	.000
	Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлэх	Pearson correlation	.327
		Sig. (2-tailed)	.000
	Төрийн албан хаагчдын сахилга хариуцлагад илүү ач холбогдол өгөх	Pearson correlation	.417
		Sig. (2-tailed)	.000
	Ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага тооцохыг чухалчлах	Pearson correlation	.378
		Sig. (2-tailed)	.000
Төрийн албаны сонгон шалгаруулалтыг боловсронгуй болгох	Pearson correlation	.277	
	Sig. (2-tailed)	.000	
Төрийн албанд улс төрийн нөлөөллийг хязгаарлах	Pearson correlation	.170	
	Sig. (2-tailed)	.000	
Ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга, хэрэгслийг зөв, оновчтой сонгож хэрэглэх	Pearson correlation	.329	
	Sig. (2-tailed)	.000	
Шударга ёсны хандлага	Албан хаагчдад үнэт зүйлс, зарчмыг эрхэмлэх хандлагыг төлөвшүүлэх	Pearson correlation	.312
		Sig. (2-tailed)	.000
	Байгууллагын удирдлагын ёс зүйн үлгэрлэл, манлайллыг дээшлүүлэх	Pearson correlation	.292
		Sig. (2-tailed)	.000
	Байгууллагын соёл, албан хаагчдын харилцаа, хандлагад гарч буй эерэг өөрчлөлтийг дэмжин урамшуулах	Pearson correlation	.364
		Sig. (2-tailed)	.000
	Албан хаагчдын шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх	Pearson correlation	.277
		Sig. (2-tailed)	.000
	Цалин, урамшууллын тогтолцоог өөрчлөх	Pearson correlation	.262
		Sig. (2-tailed)	.000

Судалгаанд оролцогчид ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, албан хаагчдын итгэл үнэмшил, үнэт зүйлсэд тулгуурласан зан үйл, хандлага, удирдлагын манлайлал, зөөлөн ур чадвар шаарддаг шударга ёсны хандлагаас илүү ёс зүйн байдалд хяналт тавих, хариуцлага тооцох, ёс зүйн харилцааг

хуулиар зохицуулахад илүү үнэ цэнэ, ач холбогдол өгдөг нийцлийн хандлагыг төрийн захиргааны байгууллагад хэрэглэх нь нь илүү үр дүнтэй гэж үзсэн байна. Магадгүй энэ нь төрийн байгууллагуудад ёс зүй, сахилга, хариуцлагыг дээшлүүлэх асуудал тулгамдсан асуудал хэвээр байгааг илтгэж байна. Ийнхүү төрийн захиргааны албан хаагчид нийцлийн хандлагыг сонгон хэрэглэх нь зүйтэй гэж үзэж байгааг Монгол Улсын хөгжлийн үзүүлэлт, хүн амын ёс суртахуун, төлөвшил, хандлагатай холбон тайлбарлаж болохоор байна.

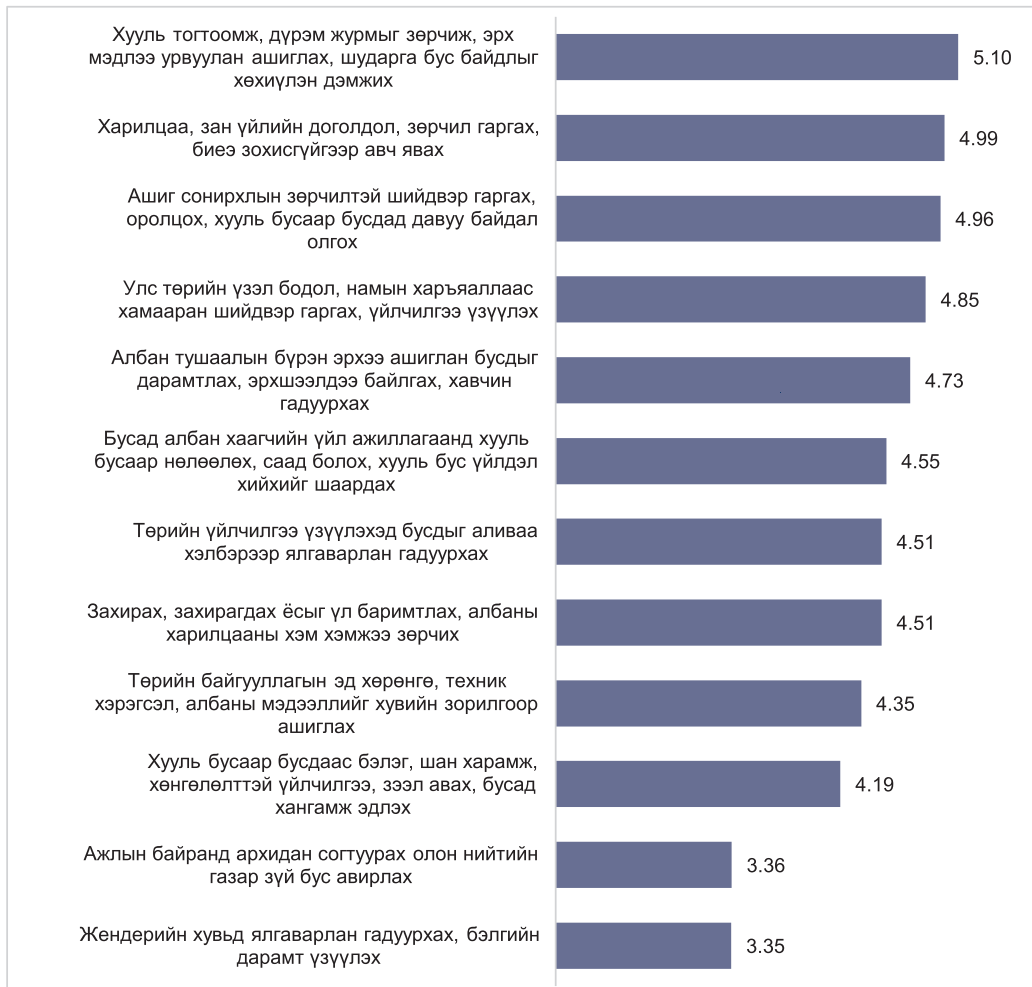
Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих тогтолцоо үндсэндээ бүрдсэн гэж үзэж болно. Хууль, дүрэм журам батлагдсан үүнд байгууллагын удирдлагын хүлээх үүргийг тусгасан, ёс зүйн зөвлөлүүд ажиллаад эхэлсэн гэх мэт. Сая шинээр “Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, сахилга хариуцлагын хуулийн” төсөл боловсруулагдаад явж байна. Үүнийг зөв зүйтэй алхам зөв гэж үзэж байна. Хуульчилсан, хатуу хариуцлага тооцдог байх нь зүйтэй. Одоо дүрмийн дагуу хариуцлага тооцох, сахилгын хариуцлага тооцохоор шүүх дээр очдог, шүүх дээр очихоор хариуцлага тооцох үндэслэл нь дүрмээс өөр зүйл байхгүй болчихдог. Тиймээс хуульчлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлага

Ёс зүйн дүрмийг хуулиар солих гэж байна гэж харсан. Магадгүй энэ нь ч зөв байх. Ёс зүйн дүрэм болон хуулийг харьцуулбал хууль нь илүү хүчтэй, нөлөөтэй, үйлчлэх хүрээ сайтай байх болов уу. Энэ дэвшилттэй зүйл болсон гэж харж байгаа. Энэ тухай манай Ёс зүйн зөвлөл ярилцаж, санал солилцож байсан, ер нь дэмжих хандлагатай байгаа.

Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлага

Зураг 14. Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн зөрчлийн төрлүүд, дунджаар



Нийтийн албан тушаалтны албан үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой ёс зүйн зөрчил оролцогч талуудын анхаарлыг ихээхэн татаж, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг дүгнэх нэгэн хэмжүүр болдог. Төрийн захиргааны албан хаагчдын дунд илэрч буй ёс зүйн зөрчлөөс хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчиж, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шударга бус байдлыг хөхиүлэн дэмжих байдал (5.10), харилцаа, зан үйлийн доголдол, зөрчил гаргах, биеэ зохисгүйгээр авч явах (4.99), ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргахад оролцох, хууль бусаар бусдад давуу байдал олгох (4.96) зөрчил хамгийн түгээмэл гарч байгаа байгаа бол ажлын байранд архидан согтуурах (3.36), олон нийтийн газар зүй бус авирлах, жендерийн хувьд ялгаварлан гадуурхах, бэлгийн дарамт үзүүлэх (3.35) зөрчил эрэмбийн хамгийн сүүлд байна (Зураг 14).

Ёс зүйн чиглэлээр өмнө хийгдсэн судалгааны үр дүнгээс үзэхэд (Чулуунбаатар Г., Цэдэндамба С., Жаргал Ж. ба бусад, 2019) төрийн албан хаагчдын ёс зүйн зөрчлийн илрэх хэлбэрүүдээс хүнд суртал, харилцаа, зан үйлийн доголдол, шударга бус үйл ажиллагаа хамгийн эхэнд эрэмбэлэгдэж байсан. Энэ хэлбэрийн зөрчлийг сүүлийн хоёр жилтэй харьцуулан судалж үзэхэд эрэмбэд өөрчлөлт бараг гараагүй байна. Өөрөөр хэлбэл дээрх төрлийн зөрчлийг арилгах чиглэлээр хийсэн ажлууд үр дүн муутай, нөлөөлөл багатай байжээ гэж үзэж болохоор байна.

Ёс зүйн хэм хэмжээ гэдэг нь үндсэн үнэт зүйл бөгөөд төрийн албаны мэргэжлийн үүргийг илэрхийлэх шударга байдал, хариуцлага, итгэлцэл, хариуцан тайлагналт гэсэн ухагдахууныг өөртөө агуулсан (Howard Whitton, Transparency International, February 2001, p. 3) байхаас гадна байгууллагын итгэл үнэмшил, хэм хэмжээний тухай тунхаглал, байгууллагын албан хаагчдын ёс суртахууны стандарт юм (Hosmer, L.R.T, 1991). Гэтэл Монгол улсын “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийн хориглолт заалт, ёс зүйн зөрчлийн хэлбэрүүд нь бусад хуулиудаар хориглосон зүйл заалтуудтай давхцдаг, хөдөлмөрийн гэрээ, байгууллагын дотоод журамд тусгагдвал зохилтой асуудлууд давхардан орсон байгааг цаашид нягтлан үзэх шаардлагатай байна.

Хүснэгт 13. Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн зөрчил, байгууллагаар

Ёс зүйн зөрчлүүд	Яам	Агентлаг	ЗДТГ	Нийт
Хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчиж, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шударга бус байдлыг хөхиүлэн дэмжих	30.8%	61.5%	7.7%	100.0%
Ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах, оролцох, хууль бусаар бусдад давуу байдал олгох	35.7%	50.0%	14.3%	100.0%
Улс төрийн үзэл бодол, намын харьяаллаас хамааран шийдвэр гаргах, үйлчилгээ үзүүлэх	46.4%	39.3%	14.3%	100.0%
Албан тушаалын бүрэн эрхээ ашиглан бусдыг дарамтлах, эрхшээлдээ байлгах, хавчин гадуурхах	52.4%	33.3%	14.3%	100.0%
Харилцаа, зан үйлийн доголдол, биеэ зохисгүйгээр авч явах	57.1%	35.7%	7.1%	100.0%
Бусад албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хууль бусаар нөлөөлөх, саад болох, хууль бус үйлдэл хийхийг шаардах	50.0%	37.5%	12.5%	100.0%

Төрийн захиргааны албан хаагчдын дунд гарч буй ёс зүйн зөрчил байгууллагын төрлөөр ялгаатай эсэхийг тодруулан судалж үзэхэд яамдын түвшинд албан тушаалын бүрэн эрхээ ашиглан бусдыг дарамтлах, эрхшээлдээ байлгах, хавчин гадуурхах (52.4%), харилцаа, зан үйлийн доголдол, биеэ



зохисгүйгээр авч явах (57.1%) зөрчил түгээмэл байгаа бол агентлагийн түвшинд хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчиж, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шударга бус байдлыг хөхиүлэн дэмжих зөрчил (61.5%) гарах нь түгээмэл байна. Дүүргийн ЗДТГ-уудад дээрх төрлийн зөрчлүүд бага гардаг гэж судалгаанд оролцогчид хариулжээ.

Яамдын түвшинд харилцаа, зан үйлийн, биеэ зохисгүйгээр авч явах зэрэг зөрчил гарахад бусад хүчин зүйлтэй харьцуулахад “ёс зүйгүй үйлдэлд арга хэмжээ авдаггүй байдал” хамгийн их нөлөөлж байна. Энэ хоёр хувьсагч эерэг дунд зэргийн хүчтэй (корреляцын коэффициент=.369) хамааралтай байна. Үүнээс үзэхэд ёс зүйгүй үйлдэлд арга хэмжээ авдаггүй, түүнд анхаарлаа хандуулдаггүй байдал албан хаагчдын дунд зөрчил гаргах байдлыг улам дэвэргэж байгаа тул албан хаагчид ёс зүйгүй үйлдэл гаргасан тохиолдлыг анхааран үзэж түүнд хариу үйлдэл үзүүлэх тал дээр төрийн захиргааны байгууллагууд онцгой анхааран ажиллах шаардлагатай байна.

Төрийн байгууллагад хамгийн хэрэгждэггүй зүйл бол төрийн албан хаагч бус шударга бус байдалтай эвлэршгүй байна гэсэн заалт. Уг заалт хэрэгжих нөхцөл ч бүрдээгүй. Төрийн байгууллагад хууль, дүрэм журам зөрчихгүй асуудалд орчихгүй бол болоо гэсэн байр суурь давамгайлж асуудлыг олж харах, шийдэх талаар санал санаачилга гаргах, чин шударга ажиллах хүсэл эрмэлзэл байхгүй амьгүй албат олон болсон. Үүнд удирдлагын хандлага их нөлөөлдөг. Асуудлыг ил тод нээлттэй хэлэлцдэг, хамтаараа шийдлийг хайдаг, чөлөөтэй хэлэлцэж ярилцдаг, санал санаачилгыг дэмждэг байгууллагад албан хаагчдын ажил, үүрэгтээ хандах байдал аяндаа өөрчлөгддөг. Ийм л зүйл төрийн байгууллагад дутагдаж байна.

Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлага

Агентлагийн түвшинд хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчих, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шударга бус байдлыг хөхиүлэн дэмжих зэрэг зөрчил гарахад бусад хүчин зүйлтэй харьцуулахад ёс зүйгүй үйлдэлд хариуцлага тооцдоггүй, эвлэрэнгүй ханддаг байдал нөлөө үзүүлж (корреляцын коэффициент=.401) байна. Дээрх хүснэгтэд зөвхөн дан тооллоор хамгийн эхэнд эрэмбэлэгдсэн ёс зүйн зөрчлүүдийг тусгайлан авч судалсан болно.

Судалгаанд хамрагдсан төрийн захиргааны байгууллагуудын 75 хувь нь сүүлийн хоёр жилд ёс зүйн зөрчлийг бүртгэж, шийдвэрлэсэн байна. Эдгээрийн ихэнх хэсгийг албан хаагчдын хооронд үүссэн харилцаа, зан үйлийн зөрчил эзэлж байгааг баримт бичгийн судалгааны үр дүнгээс харж болохоор байна. Тухайлбал, сүүлийн хоёр жилд ёс зүйн долоон зөрчил бүртгэгдэн шийдвэрлэсний дөрөв нь нь бусдыг айлган сүрдүүлэх, доромжлох, хясан боогдуулах, нэр төр, алдар хүндэд халдах зэрэг албан хаагч хоорондын харилцаа, зан үйлээс үүдэлтэй байжээ.

Зураг 15. Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн зөрчил гарахад нөлөөлж буй хүчин зүйлс



Дээр дурдсан ёс зүйн зөрчил гарахад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг судалгаанд оролцогчдоос тодруулахад албан хаагчдын боловсрол, мэдлэг, туршлага; албан хаагчдын хандлага; ажлын ачаалал их байх; албан хаагчдын ёс зүйтэй шударга ажиллах хүсэл эрмэлзэл тааруу байх зэргийг нэрлэж байна (Зураг 15).

Эдгээр хүчин зүйлсийн дотор төрийн захиргааны албан хаагчдаас өөрсдөөс нь хамаарч байгаа хүчин зүйлс дийлэнх байгаа нь ёс зүйн зан үйлийг хэвшүүлэхэд чиглэсэн сургалт, зөвлөн туслах, нөлөөллийн арга, хэрэгслийг чухалчлах, төрийн албанд анх томилогдон ажиллаж буй албан хаагчдад төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээний талаар ойлголт, мэдлэг түгээх, байгууллагын соёл, ёс зүйн уур амьсгалыг дээшлүүлэх арга, хэрэгслийг чухалчлах шаардлагатай байна. Үүний зэрэгцээ анх томилогдсон албан хаагчдад төрийн албаны болон байгууллагын дүрэм, журамтай танилцах боломж олгож, шалгалт авдаг төрийн байгууллагуудын сайн туршлагын жишээ цөөнгүй байгаа нь ярилцлагын судалгааны үр дүнгээс харж болохоор байв.

Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд түгээмэл гарч буй ёс зүйн зөрчилд анхаарал хандуулан түүнийг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлэх шаардлага урган гарч байгаатай холбогдуулан ярилцлагад оролцсон мэргэжилтнүүдээс төрийн захиргааны албан хаагчдын дунд түгээмэл гарч буй ёс зүйн зөрчлийн төрөл, тэдгээрийн шалтгааныг тодруулан судлан үзлээ.

Зураг 16. Төрийн захиргааны байгууллагад нийтлэг ажиглагдаж буй ёс зүйн зөрчлүүд, шалтгаан, ярилцлагын нэгтгэл

Шалтгаан

- Удирдлагын зүгээс санаачилга гаргадаггүй, сургалт сурталчилгаа хийдэггүй, манлайлал хангалтгүй;
- Албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих тогтолцоо муу;
- Хамт олны уур амьсгал, ажиллах орчин тааруу, үл ойлголцол их;
- Ёс зүйн дүрэм ойлгомжгүй давхардал, хийдэл ихтэй;
- Төрийн байгууллагад танил тал, албан тушаалын холбоо сүлбээ, хамаарал их;
- Албан хаагчдын хүний эрхийн болон ёс зүйн хэм хэмжээний талаарх ойлголт муу;
- Нийгмийн баталгаа, цалин хөлс хангалтгүй;
- Цахим үйлчилгээ нэвтрээгүй;
- Хувь хүний суурь хүмүүжил, төлөвшил сөрөг нөлөөтэй;
- Удирдлага улс төрөөс хамааралтай солигддог;

Зонхилон гарч буй зөрчил

- Харилцаа хандлагын;
- Ажлын цаг ашиглалтын (ажил хоцрох, томилолтоор удирдамажгүй явсан, цаг бүртгүүлэх системд бүртгүүлээгүй, ажлын цагаар хувийн ажил амжуулах);
- Ажлын байрны дарамт;
- Биеэ авч явах соёл тааруу, ёс бус үг, үйлдэл гаргах;
- Сахилга батгүй, хариуцлагагүй байх;
- Архидан согтуурах;
- Улс төрийн нам, эвслийн нөлөөнд автах;

Эх сурвалж: Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагын дүн

Мэргэжилтнүүдийн өгсөн хариултыг давтамжаар нь эрэмбэлэн судалж үзэхэд албан хаагчийн харилцаа хандлагатай холбоотой зөрчил нэгдүгээрт эрэмбэлэгдэж байна. Энэ хэлбэрийн зөрчил төрийн үйлчилгээг иргэдэд үзүүлдэг анхан шатны нэгжид ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын дунд түгээмэл гарч байгаагаас гадна дунд болон дээд шатны албан хаагчдын хувьд албан хаагчид хооронд, албан хаагчид-удирдлагын хоорондын харилцааны зөрчил гарсаар байгааг мэргэжилтнүүд цохон тэмдэглэсэн болно.

Хоёрдугаарт ажлаас хоцрох, ажлын цагаар хувийн ажил амжуулах зэрэг ажлын цаг ашиглалттай холбоотой зөрчил эрэмбэлэгдэж байна. Энэ нь ёс зүйн зөрчил гэхээс илүү сахилгын шинжтэй хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой зөрчил юм.

Удирдлагын зүгээс албан хаагчдад үзүүлэх ажлын байрны дарамт нийтлэг илрэх зөрчлийн гуравдугаарт эрэмбэлэгдэв. Эдгээрийн дараа албан хаагчдын биеэ авч явах соёл тааруу, ёс бус үг, үйлдэл гаргадаг, сахилга батгүй, хариуцлагагүй байх, ажлын байран дээр архидан согтуурах, аливаа

улс төрийн нам эвсэлээс ангид байх гэсэн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчих байдал түгээмэл гарч байгааг мэргэжилтнүүд онцолсон.

Төрийн захиргааны байгууллагад нийтлэг ажиглагдаж буй ёс зөрчлүүдийн хувьд 1) харилцаа хандлагын, 2) биеэ авч явах соёл буюу хөдөлмөрийн дотоод журмаар зохицуулсан харилцаа буюу ажил таслах, архидан согтуурах зөрчил түгээмэл гарч байна. Биеэ авч явах соёлтой холбоотой зөрчил гурваас дээш удаа давтагдвал эрх зүйн зөрчил болно. Энэ хэлбэрийн зөрчил гурваас цөөн гарч байгаа бол ёс зүйн зөрчил гэж үзээд процесс үүсгээд явж болдог. Мөн ёс зүйн дүрэм ойлгомжгүй давхардал, хийдэл ихтэй байдаг, хамт олны уур амьсгал тааруу байх, үл ойлголцол үүсэх, удирдлагын зүгээс санаачилга гаргадаггүй, сургалт сурталчилгаа хийдэггүй зэрэг нь ёс зүйн зөрчил гарах шалтгаан болж байна.

Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлага

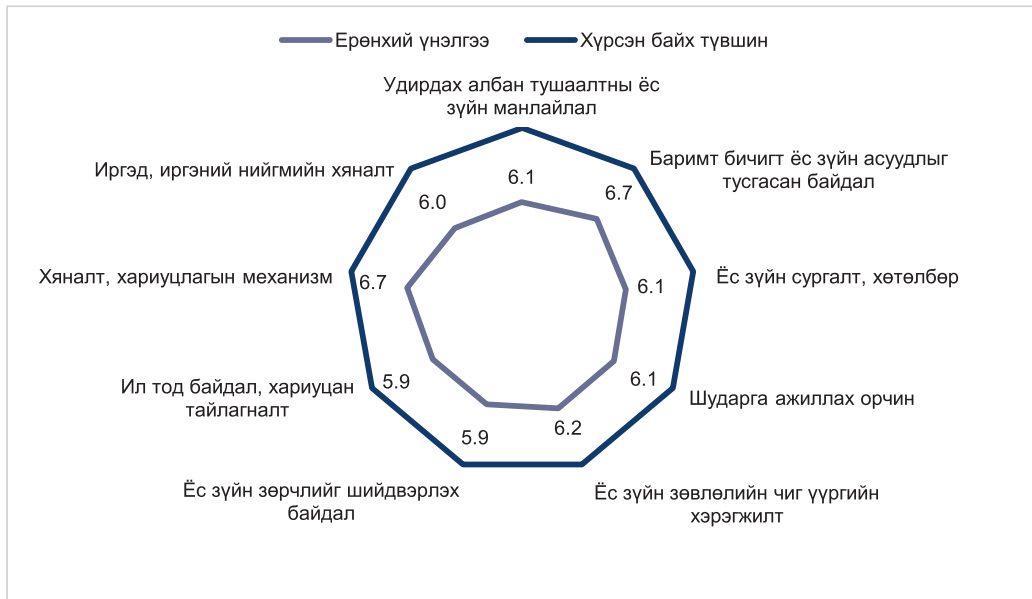
Өмнө нь ажлын байранд хоол унд иддэг, ажлын компьютер дээр тоглоом тоглодог, хөнгөн маазраан өөр хоорондоо хийдэг гэсэн зүйл ажиглагддаг байсан. Одоо яам, тамгын газрын хувьд энэ зөрчил багассан. Ер нь яамдын түвшинд зөрчил гарах нь бага, харин иргэдэд шууд үйлчилгээ үзүүлдэг дүүргүүдийн түвшинд ёс зүйн зөрчил гарах байдал түгээмэл байна. Ёс зүйн зөрчилд нөлөөлдөг гол хүчин зүйл нь хувь хүний төлөвшил, ахас дээдсээ хүндлэх байдал тааруу, хүнтэй харилцах соёлд суралцаагүй, өсөхөөс бий болсон суурь хүмүүжил нь ёс зүйн зөрчил гарахад нөлөөлж байна. Төрийн байгууллагын хэмжээнд ёс зүйн зөрчил гараад байх нь хувь хүний нэр хүнд улмаар төрийн албаны нэр хүнд унах сөрөг үр дагавартай.

Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлага

4.3. Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт

Албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдүүлж, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд ашиглагддаг хамгийн үр дүнтэй арга хэрэгслийн нэг болох ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийг төрийн захиргааны байгууллагад бүрдсэн байдлыг судлахад дараах үр дүнтэй байна.

Зураг 17. Төрийн захиргааны байгууллагууд дахь ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт



Удирдах албан тушаалтны ёс зүйн манлайлал, баримт бичигт ёс зүйн асуудлыг тусгасан байдал, ёс зүйн сургалт хөтөлбөр, шударга ажиллах орчин, ёс зүйн зөвлөлийн чиг үүргийн хэрэгжилт, ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдал, ил тод хариуцан тайлагналт, хяналт хариуцлагын механизм, иргэн болон иргэний нийгмийн хяналт гэсэн есөн үзүүлэлт бүхий ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийг төрийн захиргааны байгууллагуудад бүрдүүлсэн байдлыг судалгаанд оролцогчид 6.1 (дундаж утга) гэж үнэлсэн байна.

Удирдах албан тушаалтны ёс зүйн манлайлал

Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагын үр дүнгээс үзэхэд төрийн захиргааны байгууллагууд ёс зүйг төлөвшүүлэх чиглэлээр зохион байгуулж буй үйл ажиллагааны хамгийн бэрхшээлтэй асуудал нь удирдлагын манлайлал, хүсэл эрмэлзэл хангалтгүй, ёс зүйн асуудалд иж бүрэн цогцоор хандаж чаддаггүй болох нь илэрхий байна.

Төрийн захиргааны байгууллагуудын удирдлагын хандлагыг өөрчлөх хэрэгтэй байна. Ёс зүйн асуудал байгууллага дээр үүсэхээр ёс зүйн зөвлөлийн ажил гээд шилжүүлчихдэг. Үнэн хэрэг дээрээ энэ ажлыг байгууллагын хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын асуудал хариуцсан нэгж, удирдах албан тушаалтан хариуцах ёстой. Удирдлагын дэмжлэг тааруу, санхүүжилт нь төсөвт тусгагдаагүй, ёс зүйн зөвлөлийн гишүүд ажлын хажуугаар давхар ачаалалтай ажилладаг,

зөвлөлийн гишүүд зөвхөн зөрчил шийднэ гэсэн зохицуулалттай байдаг, зөвлөлийн гишүүдийн эрх, хариуцлагыг дүрэмд тодорхой зааж өгөөгүй зэрэг нь тулгамдаж буй асуудал юм.

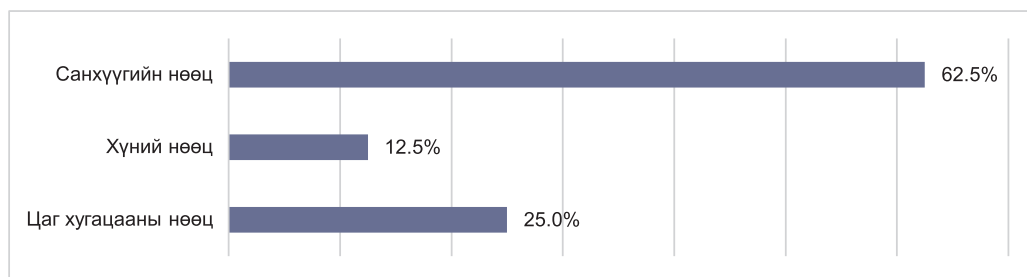
Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага

Төрийн захиргааны байгууллагын удирдах албан тушаалтнууд манлайллын чиг үүрэг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ байгууллагын албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих, ёс зүйн удирдлагаар хангах, албан хаагчдын ёс бус үйлдлийн төлөө хариуцлага хүлээдэг тогтолцоо үйлчлэх ёстой. Гэтэл бодит байдал дээр төрийн зарим байгууллагын удирдах албан тушаалтан ёс зүйн асуудалд төдийлөн анхаарал хандуулдаггүй, ёс зүйгүй үйлдэлтэй дасан зохицож, эвлэрэнгүй хандах байдал ажиглагддаг. Тиймээс ёс зүйг төлөвшүүлэх чиглэлээр албан хаагчдыг соён гэгээрүүлэх ажлыг төлөвлөх, төсөвлөх, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх, тайлагнах үйл явцыг иж бүрэн цогц байдлаар хэрэгжүүлж хараахан чадахгүй байна.

Төрийн захиргааны байгууллагуудын удирдах албан тушаалтны хандлагыг өөрчлөхөд чиглэсэн сургалтуудыг сайн зохион байгуулж, зөвлөгөө өгөх хэрэгтэй байна. Удирдлагын түвшинд хандлагыг нь өөрчилж чадахгүй бол төрийн албан хаагчдын ёс зүйг төлөвшүүлэх тухай ярих нь өрөөсгөл хэрэг. Түүнээс гадна төрийн захиргааны байгууллагуудын хувьд төрийн алба улс төрөөс хамааралтай байдаг нь хамгийн том тулгамдаж байгаа асуудал гэж харж байна.

Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага

Зураг 18. Албан хаагчийн ёс зүйг дээшлүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээнд нөөц хувиарлах байдал



Судалгаанд оролцсон байгууллагуудын 37.5 хувь нь албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг дээшлүүлэх арга хэмжээнд хөрөнгө төсөвлөдөггүй, үлдсэн 62.5 хувь нь зөвхөн сургалтад зориулах маш бага хэмжээний төсөвтэй, энэхүү

төсөв нь сургалт зохион байгуулахад арай гэж хүрэлцдэг гэжээ. Санхүүжилтийн эх үүсвэр хомс, төсөвт тусгагдаагүй байдал нь ёс зүйн менежментийн зөв оновчтой арга, хэрэгслийг хэрэглэж, үйл ажиллагааг илүү үр дүнд чиглэсэн байдлаар төлөвлөн хэрэгжүүлэх, энэхүү үйл явцад удирдлагын дэмжлэг, хүсэл эрмэлзэл, манлайлал сул байдал, удирдлагын арга барил сөрөгөөр нөлөөлж буйг ярилцлагад хамрагдсан мэргэжилтнүүд онцолж байв.

Зарим байгууллагууд түншлэлийн хүрээгээ ашиглан гадаад, дотоодын төсөл, хөтөлбөрөөс хөрөнгө босгох байдлаар ёс зүйн сургалтыг тохиолдлын шинжтэй ажлын байран дээр зохион байгуулдаг хэдий ч тэдгээр нь практик мэдлэг, чадвар олгоход төдийлэн чиглэж чаддаггүй, зохион байгуулалтын хувьд оролцоон дээр тулгуурласан хэлбэрээр зохион байгуулж чаддаггүй болохыг судалгаанд оролцсон мэргэжилтнүүд онцолж байлаа.

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүү, төсөв хөрөнгөөс гадна хүний болон цаг хугацааны нөөц хангалтгүй байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна. Судалгаанд оролцсон ёсон байгууллагын зөвхөн нэг нь ёс зүйн асуудал хариуцсан албан хаагчтай байгаа бол үлдсэн байгууллагуудад хэн нэгэн албан тушаалтан энэ чиг үүргийг хавсран гүйцэтгэх байдлаар ажиллаж байна.

Удирдах албан тушаалтны ёс зүйт манлайлалд өгсөн төрийн захиргааны албан хаагчдын ерөнхий үнэлгээний дундаж 6.1 байна.

Баримт бичигт ёс зүйн асуудлыг тусгах байдал

Судалгаанд түүвэрлэн оролцуулсан 10 байгууллагаас (4 яам, 3 агентлаг, 3 дүүрэг) байгууллагын стратеги төлөвлөгөө, тайлан, байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, тайлан, байгууллагын сургалт, хөгжлийн хөтөлбөр, тайлан; албан тушаалын тодорхойлолт; байгууллагын дотоод журам; ёс зүйн асуудлыг зохицуулсан бие даасан журам; ёс зүйн зөвлөлийн ажиллах журам; ёс зүйн зөвлөлийн ажлын төлөвлөгөө, тайлан; ёс зүйн зөвлөлөөс тухайлан гаргасан журам (Эвлэрүүлэн зуучлах журам гэх мэт) зэрэг 13 нэр төрлийн баримт бичигт ёс зүйн асуудал хэрхэн тусгагдсан байдлыг 4 бүлэг бүхий 18 төрлийн мэдээллийн хүрээнд (Хүснэгт 13-ыг үзнэ үү) агуулгын шинжилгээ хийлээ.

Төрийн захиргааны байгууллагууд баримт бичигтээ ёс зүйн асуудлыг тусгасан байдал 6.7 гэсэн үнэлгээгээр үнэлэгдсэн нь ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бусад бүрдэл хэсгүүдтэй харьцуулахад хамгийн өндөр үзүүлэлт болж байна.

Хүснэгт 14. Байгууллагын баримт бичигт ёс зүйн асуудлыг тусгасан байдал (хувиар)

Баримт бичгийн төрөл	Тусгасан байгууллага
Байгууллагын стратеги төлөвлөгөө, тайлан	12.5
Байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, тайлан	75.0
Гүйцэтгэлийг үнэлэхэд ёс зүйн асуудлыг харгалзан үзэх байдал	75.0
Байгууллагын сургалт, хөгжлийн хөтөлбөр, тайлан	62.5
Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөр	50.0
Албан тушаалын тодорхойлолт	100.0
Байгууллагын дотоод журам	100.0
Ёс зүйн зөвлөлийн ажиллах журам	87.5
Ёс зүйн зөвлөлөөс тухайлан гаргасан журам (Эвлэрүүлэн зуучлах журам гэх мэт)	0.0
ДУНДАЖ	62.5

Судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын 62.5 хувь нь ёс зүйн асуудлыг ямар нэгэн байдлаар баримт бичигтээ тусгажээ. Харин тэдгээрийг тодорхой хугацаанд шинэчилж сайжруулалт хийх, баримт бичгийн уялдаа холбоо, хэрэгжилтийн байдлыг үнэлсэн мэдээлэл хомс байна.

Төрийн захиргааны байгууллагуудын 44.4 хувь нь байгууллагын алсын хараа, эрхэм зорилго, хөдөлмөрийн дотоод журамд “хуулийн хүрээнд төрийн бодлогыг хэрэгжүүлж, албан хаагчид авлига, аливаа ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх”, “... байгууллага, хамт олон, хувь хүний нэр хүнд, итгэл, ажилтан нэг бүрийн үнэнч шударга байдал, идэвх чармайлт, өөртөө болон хамт олондоо эерэг хандлагыг бий болгож, бусдад хүндэтгэлтэй хандах...”, “... төрийн албаны ёс зүйг чандлан сахиж, улс төрөөс ангид байж, хариуцлага хүлээх чадвартай байх ...” зэргээр үнэт зүйлсээ тодорхойлсон байна.

Судалгаанд хамрагдсан төрийн захиргааны байгууллагуудын 75 хувь нь гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, тайландаа байгууллагын ёс зүйн дүрмийг шинэчлэх, шинээр батлуулах, байгууллага, албан хаагчид үйл ажиллагаандаа ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөх зэрэг агуулгыг багтаасны зэрэгцээ, албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ үйлчлүүлэгчийн үнэлгээ, ёс зүй, сахилга хариуцлагыг шалгуур болгож, ёс зүйн зөрчил гаргасан төрийн алба хаагчдад хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгах тухай агуулгыг; хөдөлмөрийн дотоод журамдаа ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагаа, ёс зүйн хэм хэмжээтэй холбоотой заалтууд, албан тушаалын тодорхойлолтод ёс зүйн шаардлагыг тус тус тусгажээ.

Судалгаанд оролцсон байгууллагуудын 62.5 хувь нь байгууллагын сургалтын хөтөлбөрт ёс зүйн асуудлыг тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл байгууллагууд ёс зүйн сургалтын бие даасан хөтөлбөртэй байхаас илүүтэйгээр байгууллагын хүний нөөцийн сургалт, хөгжлийн хөтөлбөрт ёс зүйн сургалтыг тусгаж батлах байдал түгээмэл байна. Судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын 50 хувь нь байгууллагын сургалт, хөгжлийн хөтөлбөрөөс гадна ёс зүйн зөвлөлөөс баталсан бие даасан сургалтын хөтөлбөртэй байна.

Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөр

Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөр нь байгууллагад ёс зүйн дүрмийг хэвшүүлэх чиглэлээр зохион байгуулж буй үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр юм. Судалгаанд оролцсон байгууллагууд ёс зүйн дүрмийг сурталчилж, таниулах чиглэлээр тодорхой ажил зохион байгуулж хэрэгжүүлж ирсний дотор ёс зүйн зөвлөлөөс албан хаагчдад зориулан зохион байгуулдаг сургалт чухал байр суурийг эзэлж байна.

Судалгаанд оролцсон гурван байгууллага тутмын хоёр нь (66.7%) жилд 1-2 удаагийн давтамжтайгаар ёс зүйн сургалтыг зохион байгуулж, байгууллагын албан хаагчдыг бүрэн хамруулжээ. Төрийн захиргааны байгууллагууд ёс зүйн сургалтыг дараах агуулгын хүрээнд зохион байгуулж байна. Үүнд:

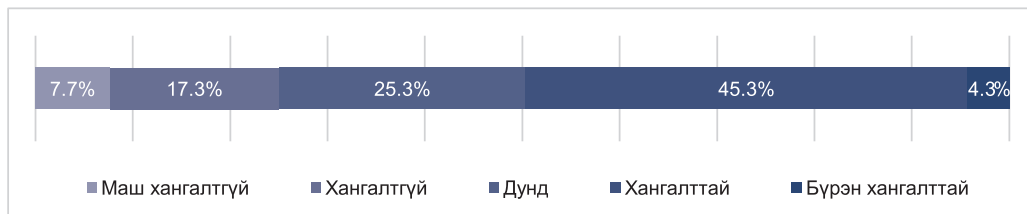
1. Ёс зүйн асуудлаарх тусгайлсан сургалт
2. Харилцаа, хандлага, сэтгэл зүй, ёс зүйн асуудлыг хамтатган тусгах
3. Удирдах албан тушаалтныг мэргэжлийн ёс зүй, хүний нөөц, захиргааны удирдлагын чиглэлээр сургалтад хамруулах зэрэг болно.

Сүүлийн жилүүдэд төрийн захиргааны байгууллагууд үйл ажиллагааны чиглэл, албан хаагчдын мэргэжлийн онцлогт нийцсэн сургалтыг хүний нөөцийн асуудал хариуцсан албан хаагчдын оролцоотойгоор болон гаднаас зочин багш урих хэлбэрээр ажлын байранд зохион байгуулж байна.

Сүүлийн жилүүдэд төрийн байгууллагууд сургалтыг цахимжуулж тухайлбал Үндэсний аудитын газар байгууллагын 4 жилийн хугацаатай сургалт хөгжлийн стратеги, төлөвлөгөөг боловсруулан гадаад болон дотоод сургалт гэсэн 2 үндсэн чиглэлээр боловсруулсан байна. Сургалтыг цахимжуулж контент хэлбэрээр бэлтгэж албан хаагчдаа судлах боломж олгож байна. Түүнчлэн хичээлийн сэдвээр дэлгэрүүлэн унших материал, явцын болон эцсийн шалгалтын сорил зэргийг сургалтын багцад тусгасан зэрэг сайн туршлагын жишээ байна. Түүнчлэн шинээр томилогдсон албан хаагчдад заавал судлах хичээлийн дагуу тухайн албан тушаалтны мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбоотой хууль эрх зүйн баримт бичиг, байгууллагын дотоод дүрэм, журам, мэргэжлийн ёс зүйн дүрэм зэргийг судлуулж шалгалт авдаг байна. Энэ нь тухайн албан тушаалтныг төрийн албанд ажиллахад шаардлагатай хууль эрх зүйн тодорхой ойлголттой болж тэдгээрийг дагаж мөрдөж, хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой арга, хэрэгсэл болдог.

Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага

Зураг 19. Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр нөлөөнд өгсөн үнэлгээ



Асуулгын судалгаанд оролцогчдын 49.6 хувь нь ёс зүйн сургалт, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр нөлөөг “хангалттай” гэж үнэлсэн байгаа бол ярилцлагын судалгаанд оролцсон мэргэжилтнүүд энэ талаар эсрэг байр суурьтай байна. 2020 оны эхнээс хойш үргэлжилж буй SARS-CoV-2 (Covid-19)-ын улмаас байгууллагууд танхимын сургалт зохион байгуулаагүй, цахим болон зайн сургалтын аргаар зохион байгуулсан сургалт үр дүнтэй болсон эсэхэд эргэлзэж байгаагаар ганцаарчилсан ярилцлагад оролцсон мэргэжилтнүүд илэрхийлжээ. Мөн түүнчлэн сургалтыг тодорхой төлөвлөгөөний дагуу системтэй, оролцоонд тулгуурласан хэлбэрээр зохион байгуулж чаддаггүйг мэргэжилтнүүд онцлон тэмдэглэсэн байна.

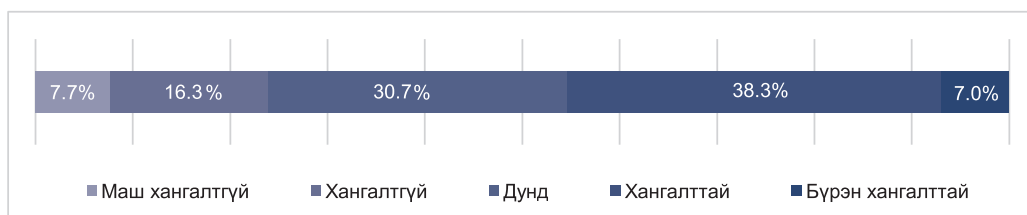
Судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын 66.7 хувь нь ёс зүйн сургалт, хөтөлбөрт ямар нэгэн байдлаар хөрөнгө төсөвлөдөг, зарцуулж буй хөрөнгийн дээд хэмжээ 3 сая төгрөг байгаа ч энэ нь хүрэлцдэггүйг мэргэжилтнүүд онцолж байлаа.

Төрийн захиргааны байгууллагуудын ёс зүйн сургалт, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр нөлөөний ерөнхий үнэлгээний жигнэсэн дундаж утга 6.1 байна.

Шударга ажиллах орчин

Олон улсын практикт түгээмэл хэрэглэж буй ёс зүйн менежментийн зарчмын дагуу хувь хүний ёс зүйн зөв зан үйл, хандлага, соёл, манлайллыг үнэлж урамшуулах нь үр дүнтэй гэж үздэг.

Зураг 20. Шударга ажиллах орчин, нөхцөл бүрдсэн байдал



Шударга ажиллах орчин, нөхцөл бүрдүүлсэн байдал гэдгийг байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, дүрэм журамд төрийн албан хаагчийн шударга



ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх чиглэлээр тусгасан үйл ажиллагаа, арга хэмжээ тэдгээрийн биелэлтийн түвшин гэж ойлгож болох бөгөөд судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 45.3 хувь нь шударга ажиллах орчин нөхцөл “хангалттай” түвшинд бүрдсэн гэж үзсэн бөгөөд шударга ажиллах орчин, нөхцөл бүрдсэн байдлын ерөнхий үнэлгээ 6.1 буюу дунджаас үл ялих дээгүүр түвшинд байна.

Судалгаанд оролцсон байгууллагуудын 75 хувь нь гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө болон тайланд ёс зүйн асуудлыг ямар нэг байдлаар тусгаж ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх, ёс зүйн таатай уур амьсгал, орчин бүрдүүлэхэд анхаарч байна. Тухайлбал, байгууллагын ёс зүйн дүрмийг шинэчлэх, шинээр батлуулах, албан хаагчид үйл ажиллагаандаа ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөх зэрэг агуулгыг тусгасан байна. Мөн төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааг үнэлэхдээ ажлын гүйцэтгэл, үйлчлүүлэгчийн үнэлгээ, ёс зүй, сахилга хариуцлагыг шалгуур болгож, ёс зүйн зөрчил гаргасан төрийн алба хаагчдад хариуцлага хүлээлгэх, хяналт тавих байдал боломжийн түвшинд байна гэж үзэж болохоор байна.

Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн хувьд орхигдож буй нэгэн бүрэлдэхүүн хэсэг бол албан хаагчдын шударга байдлыг урамшуулах тогтолцоог бүрдүүлэх явдал юм. Судалгаанд оролцогчид албан хаагчдын шударга байдлыг урамшуулах тогтолцоо бүрдүүлсэн байдлыг 5.2 гэсэн дундаж оноогоор үнэлсэн нь дэд бүтцийн бусад бүрэлдэхүүн хэсгүүдтэй харьцуулахад хамгийн доогуур үзүүлэлт байлаа. Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага, баримт бичгийн судалгааны үр дүнгээс үзэхэд төрийн захиргааны байгууллагад шударга байдлыг урамшуулах тогтолцоо бүрдээгүй, ихэнх тохиолдолд энэ талаарх ойлголт, мэдлэг хангалтгүй түвшинд байна.

Ёс зүйн зөвлөлийн чиг үүргийн хэрэгжилт

Төрийн байгууллагуудын Ёс зүйн зөвлөлийн тайлан, судалгаанаас үзэхэд төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны 558 байгууллага, төрийн тусгай 213 байгууллага, төрийн үйлчилгээний 417 байгууллага, 6 төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт нийт 1193 төрийн байгууллагад Ёс зүйн зөвлөл (хороо) байгуулагдан ажиллаж, 2020 онд 371 албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан бөгөөд төрлөөр нь авч үзвэл 180 албан хаагч буюу 48.6 хувьд цалингийн хэмжээг 20 хүртэл хувиар бууруулах, 162 албан хаагч буюу 43.6 хувьд сануулах, 29 албан хаагч буюу 7.8 хувьд нь төрийн албанаас халах сахилгын шийтгэл хүлээлгэжээ (Төрийн албаны зөвлөл, 2020).

Төрийн албаны зөвлөл шинэ тутам байгуулагдсан Ёс зүйн зөвлөлүүдийг нэгдсэн арга зүйн удирдлагаар хангах, үйл ажиллагааны тасралтгүй байдлыг хангаж, үр дүнг тооцож ажиллах, төрийн албан хаагчдыг аливаа ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагааг тогтмол төлөвлөн хэрэгжүүлэх, өргөдөл, гомдол, судалгаа мэдээллийн урсгал, бүтцийг нарийвчлах зэрэг Ёс зүйн зөвлөлүүдийн үйл ажиллагааг бэхжүүлэх, чадавхжуулахад чиглэсэн арга хэмжээг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэн ажиллаж

байна. Улсын хэмжээнд ажиллаж буй Ёс зүйн зөвлөлүүдийн 89 хувь нь жилийн ажлын төлөвлөгөө гарган, үр дүнг тооцон ажиллаж хэвшсэн байна.

Судалгаанд хамрагдсан төрийн захиргааны байгууллагуудын 75 хувь нь Ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагааг тогтмолжсон гэж үзсэн бөгөөд ёс зүйн зөвлөлийн хуралдах давтамж жилд 3.7 байна.

Ярилцлагын үр дүнгээс үзэхэд Ёс зүйн зөвлөл сургалт зохион байгуулах, ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхээс гадна ёс зүйн дүрмийг сурталчлан таниулах, ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдүүлэх, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр өврийн ном, зурагт хуудас, шторк бэлтгэж түгээх, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, ёс зүйн зөрчлийн шалтгааныг судлах, ёс зүйн зөвлөлийг чадавхжуулах зэргээр үйл ажиллагаагаа өргөжүүлж байгаа хэдий ч ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагаанд анхаарч шийдвэл зохих асуудлууд байгааг судалгаанд оролцсон мэргэжилтнүүд дурдаж байлаа. Тухайлбал, ёс зүйн зөвлөлийн зүгээс албан хаагчид ёс зүйн зөрчил гаргасан тохиолдолд хянан шийдвэрлэх процедур бүрхэг (гомдлыг хүлээж авч, тайлбар авах, бусад мэдээлэл цуглуулах, хуралдаан зарлах, шийдвэр гаргах г.м); ёс зүйн зөвлөлийн гишүүд тухайн байгууллага дотроос байдаг тул бие биеэ хаацайлах нь түгээмэл; ёс зүйн зөвлөлийн статус байгууллагын бүтцэд байдаггүй тул шийдвэр, тогтоолыг албажуулах, бие даасан байдлыг хангахад төвөгтэй; ёс зүйн зөвлөлийн гишүүд ажлын хажуугаар давхар ачаалалтай ажилладаг, зөвлөлийн гишүүдийн эрх, хариуцлагыг дүрэмд тодорхой заагаагүй зэрэг нь нэн тэргүүнд тулгамдаж байна гэж үзжээ.

Нэн ялангуяа ёс зүйн дүрэмд тусгагдсан зөрчил сахилгын болон ёс зүйн зөрчлийн аль нь болохыг ялгахад төвөгтэй, зөрчлийн хэлбэрийг ялган салгахын тулд хуульч шиг ажиллах хэрэгцээ гардгийг мэргэжилтнүүд онцлов. Тиймээс ёс зүйн зөвлөлтэй хамаарал бүхий дээр дурдсан асуудлыг ёс зүйн сахилга хариуцлагын хууль дүрэм журам боловсруулах үйл ажиллагаанд нухацтай харгалзан үзэх нь чухал байна.

Хүснэгт 15. Ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудлууд

<p>Ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагаа</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ёс зүйн зөрчил гаргасан тохиолдолд хянан шийдвэрлэх процедур бүрхэг, гомдлыг хүлээж авч, тайлбар авах, бусад мэдээлэл цуглуулах, хуралдаан зарлах, шийдвэр гаргах г.м; • Ёс зүйн зөвлөлийн гишүүд тухайн байгууллага дотроос байдаг тул бие биенээ хаацайлах нь түгээмэл; • Сахилгын болон ёс зүйн зөрчлийг ялгахад төвөгтэй; • Ёс зүйн зөвлөлийн статус байгууллагын бүтцэд байдаггүй тул шийдвэр, тогтоолыг албажуулах, бие даасан байдлыг хангахад төвөгтэй; • Ёс зүйн зөвлөлийн гишүүд ажлын хажуугаар давхар ачаалалтай ажилладаг, зөвлөлийн гишүүдийн эрх, хариуцлагыг дүрэмд тодорхой заагаагүй; • Ёс зүйн зөрчил гарсан тохиолдолд тухайн гомдолтой холбоотой баримт, тайлбар төрийн албан хаагчдаас гаргуулж авахад хүндрэлтэй; • Албан хаагчид мэдээлэл өгөхөөс татгалзах, цааргалах, мэдээллийг дутуу, бүрэн бус өгөх гэх мэт;
--	---

Эх сурвалж: Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагын дүн

Ёс зүйн зөвлөл чиг үүргээ хэрэгжүүлж буй байдлыг төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагчид 6.2 гэсэн дундаж оноогоор үнэлсэн байна.

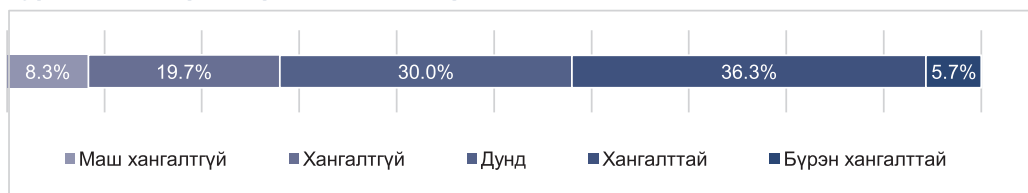
Ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдал

Ёс зүйн зөвлөлүүдийн 2020 оны тайланг нэгтгэн үзвэл 1,422 төрийн албан хаагч ёс зүйн зөрчил гаргасан бөгөөд үүнээс 809 нь төрийн тусгай, 353 нь төрийн захиргааны, 260 нь төрийн үйлчилгээний албан хаагчид байна. Ёс зүйн зөрчлийн тоо 2019 онтой харьцуулахад 4.8 хувиар буурчээ.

Ёс зүйн зөрчлийг агуулгаар нь авч үзвэл, ажил үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн болон ажлын хариуцлага алдсан зөрчил 196, албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа болон ажлын байранд архидан согтуурсан зөрчил 37, удирдлагаас өгсөн үүрэг даалгаврыг биелүүлээгүй зөрчил 48, ажлын цаг ашиглалтын зөрчил 46, харилцаа, хандлагын зөрчил 163, хууль, дүрэм, журам зөрчсөн зөрчил 108, бусад буюу нууц задруулах, захирах захирагдах ёсыг зөрчих, албаны нэр барих, байгууллагын эд хөрөнгийг хувийн зорилгоор ашигласан зэрэг зөрчил 15 гарсан байна (Төрийн албаны зөвлөл, 2020).

Ёс зүйн зөрчлийг шалгаад төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчдад зохих хариуцлага ногдуулсны 465 нь сануулах, 131 нь уучлал гуйхыг үүрэг болгосон, 17 нь холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу бусад хариуцлага хүлээлгэсэн байна.

Зураг 21. Ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдал



Судалгаанд оролцогчдын 42 хувь нь ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдлыг “хангалттай” болон “бүрэн хангалттай” гэж үзсэн. Судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын 75 хувь нь сүүлийн хоёр жилийн хугацаанд жилд дунджаар 3-4 ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэсэн байна.

Ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдалд өгсөн төрийн захиргааны байгууллагуудын үнэлгээний дундаж үнэлгээ 5.9 байна.

Ил тод байдал, хариуцан тайлагналт

Ил тод байдал, хариуцан тайлагнах байдлыг төрийн захиргааны албан хаагчид 5.9 гэсэн дундаж оноогоор үнэлсэн байна.

Зураг 22. Ил тод байдал, хариуцан тайлагнал



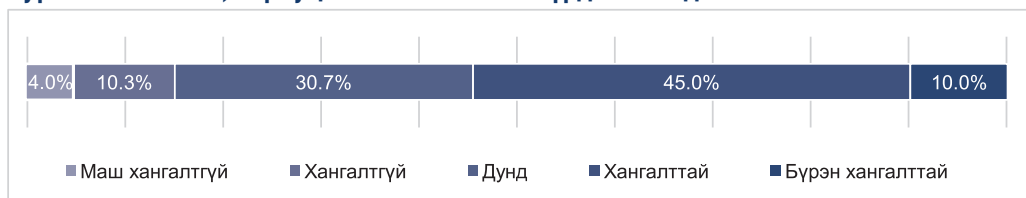
Төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдал болон иргэн, хуулийн этгээдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилго бүхий “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай” хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол “Төрийн албаны тухай” хуульд заасан хариуцлага хүлээх болон энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд “Эрүүгийн хууль” эсхүл “Зөрчлийн тухай” хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байдаг (Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, 2011).

Төрийн захиргааны албан хаагчдын 29.4 хувь нь ил тод байдал, хариуцан тайлагнах байдлыг “хангалтгүй”, 29.7 хувь нь “дунд” гэж үнэлжээ. Мэргэжилтнүүд төрийн захиргааны байгууллагуудад ил тод байдал бүрэн хангагдаагүй, ёс зүйгүй үйлдлийн талаар хамтран ярилцдаггүй, гаргасан зөрчлийн талаар мэдээлдэггүй зэрэг нь асуудал, бэрхшээл болж байгааг илэрхийлж байв. Үүнээс дүгнэн үзвэл төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагч болон олон нийтэд зориулагдсан ёс зүйтэй холбоотой мэдээллийг хүртээмжтэй, олдохуйц, үнэн зөв, алдаа мадаггүй, ойлгогдохуйц, ашиглагдахуйц байдлаар хүргэх сайн засаглалыг хангах үндсэн нөхцөл бүрдээгүй байна.

Хяналт, хариуцлагын механизм

Ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн нэг хяналт, хариуцлагын механизм бүрдүүлсэн байдлыг төрийн захиргааны албан хаагчид 6.7 гэсэн дундаж оноогоор үнэлжээ.

Зураг 23. Хяналт, хариуцлагын механизм бүрдсэн байдал



Судалгаанд хамрагдагсдын 55 хувь нь ил тод байдал, хариуцан тайлагнах байдал хангалттай бүрдсэн гэж үзсэн.

Судалгаанд хамрагдсан байгууллагууд албан хаагчдын ёс зүйн асуудлаар иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх чиглэлээр хангалттай түвшинд ажиллаж байгаа боловч ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой эрсдэлийг тодорхойлох чиглэлээр ажилладаггүй нь судалгаанаас харагдлаа.

Судалгаанд оролцсон байгууллагуудын 44.4 хувь нь ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажилладаг, үлдсэн хувь нь энэ чиглэлээр тодорхой хийсэн ажил байхгүй гэж хариулснаас үзвэл ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллах, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй бэрхшээлийг тодорхойлж, шийдвэрлэх чиглэлээр санаачилгатай ажиллаж хараахан чадахгүй байна.

Иргэд, иргэний нийгмийн хяналт

Төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд иргэн, иргэний нийгмийн зүгээс хяналт тавих нь ардчилсан нийгмийн тулгуур зарчим юм. Энэ ч үүднээс ардчилсан нийгэмд төрийн бодлого шийдвэр, үйл ажиллагаанд иргэд болон ИНБ-ууд шууд болон шууд бус хяналт тавих эрхээр хангагдсан байх учиртай. Товчхондоо хяналт гэсэн агуулга нь төрийн байгууллагууд бодлого боловсруулах, төсөв батлах, түүний гүйцэтгэлд хяналт тавихад иргэдийг оролцуулах, иргэд болон нийгмийн бүлгээс төр засгийг үйл ажиллагаа болон үр дүнгийнхээ төлөө илүү хариуцлагатай байхыг шаардах үйл ажиллагааг илэрхийлдэг. Тэр дундаа төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдалд иргэд хяналт тавих эрх эдэлдэг. Энэ нь иргэдийн өргөдөл, гомдол гаргах эрхээр баталгааждаг. Иргэн, иргэний нийгмийн хяналт тавих үйл явцыг төрийн захиргааны албан хаагчид 6.0 байна гэсэн оноогоор үнэлжээ.

Зураг 24. Албан хаагчдын ёс зүйн байдалд тавих иргэд, иргэний нийгмийн хяналт



Судалгаанд хамрагдагсдын 23.3 хувь нь албан хаагчдын ёс зүйн байдалд иргэд, иргэний нийгмийн хяналт тавих нөхцөл “хангалттай бүрдээгүй”, 35.3 хувь нь “дунд” түвшинд гэж үзсэн. Баримт бичгийн судалгаа, ярилцлагын үр дүнгээс үзэхэд төлөвлөлт, төсөвлөлт, зарцуулалт, гүйцэтгэл болон албан хаагчдын ёс зүйн асуудлаар иргэдээс ирүүлсэн санал, гомдлыг хууль, дүрэм, журмын дагуу шийдвэрлэдэг боловч эргэж мэдээлэх байдал хангалтгүй, иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах байдал дутмаг байна.

Хүснэгт 16. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт болон ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт, корреляцын коэффициентоор

Дд	Ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт	Корреляцын коэффициент
1	Удирдах албан тушаалтны манлайлал	.602
2	Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөр	.555
3	Баримт бичигт ёс зүйн асуудал тусгагдсан байдал	.480
4	Шударга ажиллах орчин	.542
5	Ёс зүйн зөвлөлийн чиг үүргийн хэрэгжилт	.541
6	Ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдал	.579
7	Шударга байдлыг урамшуулах тогтолцоо	.546
8	Ёс зүйд хяналт тавих тогтолцоо	.623
9	Ёс зүйн асуудлаарх өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх	.551
10	Ёс зүйд иргэн, иргэний нийгэм хяналт тавих	.588

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт болон ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлтийн хамаарлыг албан хаагчдын санал бодолд тулгуурлан корреляцын коэффициентоор тооцон үзэхэд бусад үзүүлэлттэй харьцуулахад төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйд хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлэх нь ёс зүйн дүрийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөө үзүүлж байна (корреляцын коэффициент .623). Үүний дараа удирдах албан тушаалтны манлайлал нь ёс зүйн дүрмийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлж байна (корреляцын коэффициент .602). Ёс зүйн менежментийн дэд бүтцээс ёс зүйн асуудлыг баримт бичигтээ тусгах байдал ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хамгийн бага нөлөө үзүүлдэг гэсэн үр дүн гарсан болно (корреляцын коэффициент=.480). Үүнээс үзэхэд ёс зүйн дүрмийг мөрдүүлэх чиглэлээр дүрэм журам, баримт бичиг боловсруулах нь чухал хэдий ч албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг сахих байдалд хяналт тавих, байгууллагын удирдах ажилтны манлайллын асуудлыг анхааран үзэх нь ач холбогдолтой болохыг илэрхийлж байна.

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх арга зам

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх чиглэлээр давхардсан тоогоор 119 санал ирснийг агуулгын давхцлаар нь 11 бүлэгт ангилан эрэмбэлснийг Зураг 25-т үзүүлэв.

Зураг 25. Албан хаагчдын ёс зүйг сайжруулах арга, төрийн захиргааны албан хаагчдын санал бодол



Төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн мэдлэг, харилцаа, хандлага, соёлыг дээшлүүлэх сургалтыг зохион байгуулах нь үр дүнтэй гэж судалгаанд оролцсон гурван хүн тутмын нэг нь онцолсон нь төрийн албан хаагчдад ёс суртахууны мэдлэг чадвар олгож буй сургалтын өнөөгийн тогтолцоо хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Системтэй, дараалалтайгаар албан хаагчдад ёс зүйн сургалт, мэдээлэл хүргэх асуудал сул, илүү тохиолдлын шинжтэйгээр сургалтыг зохион байгуулдаг, шинэчилсэн сонирхолтой, практик мэдлэг олгоход төдийлөн анхаардаггүй. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах зорилгоор сургалтыг түлхүү ашиглаж байна. Гэтэл хөрөнгө санхүү, удирдах албан тушаалтны санаачилгаас хамааран энэ сургалтыг тогтмол хугацаанд зохион байгуулж чадахгүй байна. Зохион байгуулж байгаа тохиолдолд өмнөх жилийн хуучин агуулгаар нөгөө л ярьдаг зүйлээ ярьж байна. Сургалтад ёс зүйн тухай ойлголт, ёс зүйн зарчим гэхээс илүү хэрэгтэй албан хаагчдад нэн шаардлагатай мэдээллийг ур чадвартай багш нар заах хэрэгтэй байна.

Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага

Ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх нэг шийдэл бол төрийн албанд шинээр албан хаагчдыг сонгон шалгаруулах үйл явцыг боловсронгуй болгож, ёс суртахууны шалгуурыг сонгон шалгаруулалтын нэг үзүүлэлт болгох явдал гэж судалгаанд оролцогчдын 12.6 хувь нь үзжээ.

Ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагааг дэмжиж, хөрөнгө төсөвлөдөг байх нь ёс зүйн дүрэм хэрэгжихэд чухал ач холбогдолтой болохыг судалгаанд оролцогчдын 9.2 хувь үзжээ. Үүнтэй ижил тооны судалгаанд оролцогчид (9.2%) төрийн албан хаагч тогтвор суурьшилтай ажиллах ажлын орчин бүрдүүлэх, цалин урамшууллын шударга тогтолцоог бүрдүүлэх нь төрийн албан хаагчдын ёс зүйг сайжруулахад нөлөөлнө гэж үзсэн байна.

Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх талаар асуулгын болон мэргэжилтнүүдийн өгсөн хариултыг нэгтгэн үзвэл 1) мэдээлэл, дүн шинжилгээ, ил тод байдал, 2) бодлого зохицуулалтын, 3) ёс зүйн асуудал хариуцсан субъектийн үйл ажиллагаа, 4) шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх 5) албан хаагчдын зан үйл, хандлагын өөрчлөлт гэсэн үндсэн таван агуулгын хүрээнд багцалж болохоор байна.



Зураг 26. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх арга, ярилцлагын үр дүнгээр

Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, ил тод байдал

- ТАЗ-өөс төрийн албан хаагчдын ёс зүйн зөрчлийн нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдүүлэх, улирал тутам шинэчлэх, улмаар нийтлэг зөрчлийн төрөл, давтамж зэрэгт дүн шинжилгээ хийж, нийтэд мэдээлэх, зөрчлийн мэдээллийн энэхүү санг төрийн албан хаагч нэг байгууллагаас нөгөө байгууллагад шилжихэд урьдчилан хянадаг тогтолцоо болгон ашиглах;
- Ёс зүйн зөрчлийн талаар гомдол, мэдээлэл авах сувгийг хүртээмжтэй, ил тод болгох, гомдлыг хянах болон эргэж танилцуулах тогтолцоог бэхжүүлэх;

Ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагаа

- Байгууллагын ёс зүйн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хөндлөнгийн төлөөлөл байх зохицуулалт оруулах;
- Байгууллагын дэргэдэх ёс зүйн зөвлөлийг зөвлөмж, арга зүйн удирдлагаар ТАЗ, ЗГХЭГ хангах;
- Ёс зүйн зөвлөлийг дэмжих, хөрөнгө санхүү төсвийг нь шийдэж өгөх талаар хууль, дүрэм журамд тодорхой хэмжээгээр тусгах;

Бодлого зохицуулалт

- Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэмд сахилгын шийтгэл болон ёс зүйн хариуцлагыг нэг үйлдэлд тухайн үйлдлээс хамааруулан давхардуулан ногдуулах боломжтой байдлаар журамлах, эсхүл зөвхөн сахилгын шийтгэл хүлээлгэхээр заах;
- Төрийн үйлчилгээг цахим болгох цалин хөлс, нийгмийн баталгааг сайжруулах;
- Мэдээлэл өгч байгаа хүнийг урамшуулдаг байх, гомдол гаргасан, мэдээлэл өгч буй хүнийг хамгаалах;
- Удирдах албан тушаалтны манлайлал, хандлагыг өөрчлөхөд чиглэсэн сургалтуудыг зохион байгуулж, зөвлөгөө өгөх;
- Албан тушаал ахихад томилгоогоор бус ажил гүйцэтгэл, тогтвортой ажилласан жил, гаргасан амжилт дэвшлийг үндэслэн улс төрийн нам, сонгуулийн үр дүнгээс үл хамааран дэвшүүлдэг болгох;
- Ёс зүйн менежментийн иж бүрэн, цогц бодлого хэрэгжүүлэх;
- Шударга зан үйлийг урамшуулдаг тогтолцоог бий болгох, дэмжин хөгжүүлэх

Соён гэгээрүүлэх

- Албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн сургалтын агуулга, зохион байгуулалтыг сайжруулах;
- Ёс зүйн дүрмийн талаар сурталчилгааг нэмэгдүүлэх;
- Иргэд, хүүхэд, залуучууд руу чиглэсэн ажил зохион байгуулах;
- Төрийн албан хаагчийн шударга ажиллах хүсэл эрмэлзэл, итгэл үнэмшилд нөлөөлөх арга, хэрэгслийг бий болгох

Албан хаагчдын зан үйл, хандлагыг өөрчлөлт

- Аливаа нарийн төвөгтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд хамт олон, мэргэжилтний оролцоог хангах
- Байгууллагыг зөвхөн дарга нар биш бид хамтдаа хөгжүүлнэ гэсэн итгэл үнэмшлийг бий болгох
- Байгууллагын соёлын өөрчлөлтөөр дамжуулан албан хаагчдын зан үйл, хандлагыг өөрчлөх
- Өөрчлөлтийг бий болгох, дасан зохицох шинэ соёлыг төлөвшүүлэх

Эх сурвалж: Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагын дүн

Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, ил тод байдлыг сайжруулах чиглэлээр ТАЗ-өөс төрийн албан хаагчдын ёс зүйн зөрчлийн нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдүүлэн түүнийг улирал тутам шинэчлэх, улмаар нийтлэг зөрчлийн төрөл, давтамж зэрэгт дүн шинжилгээ хийж, нийтэд мэдээлэх, зөрчлийн мэдээллийн энэхүү санг төрийн албан хаагч нэг байгууллагаас нөгөө байгууллагад шилжихэд урьдчилан хянадаг тогтолцоо болгон ашиглах; ёс зүйн зөрчлийн талаар гомдол, мэдээлэл авах сувгийг хүртээмжтэй хүртээмжтэй, ил тод болгох, гомдлыг хянах болон эргэж танилцуулах тогтолцоог бэхжүүлэх хэрэгтэй гэдгийг ярилцлагын судалгаанд оролцсон мэргэжилтнүүд онцолжээ.

Бодлого зохицуулалтын хувьд төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэмд сахилгын шийтгэл болон ёс зүйн хариуцлагыг нэг үйлдэлд тухайн үйлдлээс хамааруулан давхардуулан ногдуулах боломжтой байдлаар журамлах, эсхүл зөвхөн сахилгын шийтгэл хүлээлгэхээр заах; цалин хөлс, нийгмийн баталгааг сайжруулах; ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаар мэдээлэгчийг урамшуулдаг, нууцлалыг хангадаг, гомдол гаргасан, мэдээлэл өгч байгаа хүнийг урамшуулдаг байх, гомдол гаргасан, мэдээлэл өгч буй хүнийг хамгаалах; удирдах албан тушаалтны хандлагыг өөрчлөхөд чиглэсэн сургалтуудыг зохион байгуулж, зөвлөгөө өгөх; албан тушаал ахихад томилгоогоор бус ажил гүйцэтгэл, тогтвортой ажилласан жил, гаргасан амжилт дэвшлийг үндэслэн улс төрийн нам, сонгуулийн үр дүнгээс үл хамааран дэвшүүлдэг болгох зэрэг саналыг мэргэжилтнүүд гаргасан юм.

Ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагааны хувьд байгууллагын ёс зүйн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хөндлөнгийн төлөөлөл оруулах зохицуулалт хийх; байгууллагын дэргэдэх ёс зүйн зөвлөлийг зөвлөмж, арга зүйн удирдлагаар ТАЗ, ЗГХЭГ хангах; ёс зүйн зөвлөлийг дэмжих, хөрөнгө санхүү төсвийг нь шийдэж өгөх чиглэлийг хууль, дүрэм журамд тусгах хэрэгтэй гэдэгтэй мэргэжилтнүүд бүрэн санал нийлж байна.

Соён гэгээрүүлэх чиглэлээр албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн сургалтын агуулга, зохион байгуулалтыг сайжруулах; ёс зүйн дүрмийн сурталчилгааг нэмэгдүүлэх, иргэд, хүүхэд, залуучуудад чиглэсэн ажил зохион байгуулах, албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн сургалтын агуулга, зохион байгуулалтыг сайжруулах зэрэг үйл ажиллагааг зохион байгуулах нь үр дүнтэй гэж мэргэжилтнүүд үзжээ.

Гадаад улсын туршлагаас үзэхэд ёс зүйн зөвлөлийн үндсэн нэг үүрэг нь сургалт байдаг бөгөөд салбарт хамааралтай кейс шийдвэрийг тухай бүр сүлжээгээр мэдээлдэг, сургалтын төлөвлөгөө гаргаж таниулах, сургалтын агуулга, хөтөлбөр шинэчлэх, анх орсон төрийн албан хаагчид заавал ёс зүйн дүрмийг дэлгэрэнгүй танилцуулдаг сайн жишиг байна.

Мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлага



Албан хаагчдын шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх чиглэлээр төрийн байгууллагууд илүү санаачилгатай ажиллах хэрэгцээ, шаардлага байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна. Энэ чиглэлээр төрийн байгууллагууд санаачлан хэрэгжүүлж буй ажил эхлэлийн төдий, хэрхэн яаж ажиллах тухай ойлголт, мэдлэг хангалттай бус байгааг ажиглаж болохоор байв. Гагцхүү төрийн албаны ёс зүйд сөргөөр нөлөөлж буй нэг хүчин зүйлийг төрийн албанд улс төрийн томилгоо хийж буй байдал, төрийн албаны удирдах албан тушаалтанд төрийн албаны талаарх ойлголт, мэдлэггүй хүмүүс томилогддогтой холбон авч үзэх байдал түгээмэл байсныг тэмдэглүүштэй. Тухайлбал ярилцлагад оролцсон 3 хүн тутмын нэг нь энэ асуудлыг хөндөж байв.

Албан хаагчдын зан үйлийн өөрчлөлтийн чиглэлээр аливаа нарийн төвөгтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд хамт олон, мэргэжилтний оролцоог хангах, байгууллагыг зөвхөн дарга нар биш бид хамтдаа хөгжүүлнэ гэсэн итгэл үнэмшлийг бий болгох, байгууллагын соёлын өөрчлөлтөөр дамжуулан албан хаагчдын зан үйл, хандлагыг өөрчлөх, өөрчлөлтийг бий болгох, дасан зохицох шинэ соёлыг төлөвшүүлэх чиглэлээр ажиллах шаардлага байна гэж үзжээ.

Шударга байдал өөрөө үнэ цэнтэй байдаг тогтолцоог бий болгох нь чухал байна. Төрийн албанд томилох, сонгон шалгаруулах, албан тушаал дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах, гадаадад сургах, танилцах аялалд хамруулах, гүйцэтгэлийн үр дүнг үнэлэх зэрэгт ёс суртахууны шалгуурыг харгалзах нь чухал байна. Жишээ нь Япон улсад албан хаагчид тэтгэвэрт гарахад 50 сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний тэтгэмж авдаг. Ёс зүйн болон хууль зөрчсөн аливаа үйлдэл гаргасан бол энэ тэтгэлгийг авах боломжгүй болдог. Тиймээс төрийн албан хаагч бүр хичээдэг. Хүний нөөцийн бодлого нь тодорхой. Бид тийм л болмоор байна.

Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага

Төрийн байгууллагад ёс зүйд чиглэсэн өөрчлөлт хийхэд гадна дотнын сайн туршлага судлах, суралцах, дэлгэрүүлэх чиглэлээр сайн ажилламаар байна. Төрийн байгууллагууд ёс зүйн чиглэлээр бенчмаркинг хөгжүүлмээр байна. Сүүлийн жилүүдэд АТГ соён гэгээрүүлэх чиглэлээр нэлээд шинэлэг арга барилаар ажиллаж байна. Сургалтыг зөвхөн төрийн албан хаагчдад төдийгүй бизнесийн байгууллагын төлөөлөл, иргэдэд зориулсан хэлбэрээр зохион байгуулдаг. Зохиолч, сэтгүүлч, нийтлэлч нартай хамтран ажилласнаар шударга ёсны сэдвээр кино зохиолын уралдаан, цуврал контент, өгүүллэг, нийтлэл, ярилцлага, бэлтгэн, бүтээлийн фонд бүрдүүлсэн байна. Олон нийт, хүүхэд залуучуудын дунд спортын өдөрлөг, АХА тэмцээн, эсээ бичлэгийн уралдаан зэрэг хэлбэрээр соён гэгээрүүлэх ажлыг зохион байгуулж ирсэн.

Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага

Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд албан хаагчдыг төрийн албанд орсон үеэс нь эхлэн ёс зүй, хандлагыг сайжруулахад чиглэсэн ажил зохион байгуулахаас гадна системийн хүрээнд соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа чухал болох нь илэрхий байна. Ёс зүйн боловсрол, хүмүүжлийг олгох үйл ажиллагааны хамгийн чухал суурийг цэцэрлэг, бага болон дунд, ахлах сургуулиудад олгодог тул ирээдүйн төрийн захиргааны албан хаагчид болон иргэдэд энэ талын боловсрол, мэдлэг, мэдээлэл олгох нь ёс зүйтэй төрийн албан хаагчийг бэлтгэж буй хэрэг болно.

Төрийн албан хаагчдад зориулсан ёс зүйн сургалтыг хууль дүрэм танилцуулдаг хэвшмэл арга барилаас илүү төрийн албаны үнэт зүйлс, тулгуур зарчмууд, ёс зүйн алдааны үр дагавар, ёс зүйн эргэлзээтэй, мухардмал байдалд орсон тохиолдолд шийдвэр гаргах ур чадварыг олгоход чиглэсэн шинэлэг арга барилаар өөрчлөх хэрэгтэй гэсэн үзэл бодол давамгайлж байсныг тэмдэглүүштэй. Түүнээс гадна үүссэн асуудлыг шийдвэрлэхэд хамт олны оролцоо, үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн хэлэлцүүлэг, асуудлыг шийдвэрлэх чиглэлээр албан хаагчдын санал, санаачилгыг өрнүүлэх болон сэдэлжүүлэлтийн орчин үеийн бусадтай арга, хэрэгслийг хэрэглэх нь чухал гэдэг нь судалгаанаас харагдаж байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт, ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлтийн байдалд шинжилгээ хийж ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр санал, зөвлөмж боловсруулах зорилгоор “Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хийсэн шинжилгээ” сэдэвт судалгааг гүйцэтгэлээ.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн өнөөгийн төлөв байдлыг судалгаанд оролцогчдын 42.7 хувь нь “сайн”, 3 хувь нь “маш сайн” хэрэгжиж байна гэж үзсэн бол 41 хувь нь дунд түвшинд хэрэгждэг гэж үзсэн байна. Төрийн захиргааны албан хаагчид өөрсдөө ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг дунджаас ялимгүй дээгүүр түвшинд (дундаж утга нь 6.24) үнэлж байгаа бол мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага болон бичиг баримтын судалгааны үр дүнд тулгуурлан дүгнэн үзвэл төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт хангалтгүй, хэрэгжилтийг хангах хүрээнд олон асуудлууд бэрхшээл болон тулгамдаж байна.

Бусад хүчин зүйлтэй харьцуулахад ёс зүйн хэм хэмжээг нарийвчлан зохицуулсан хууль, дүрэм журмын зохицуулалтад илүү ач холбогдол өгөх нь төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд” дунд зэргийн нөлөө үзүүлж байна (корреляцын коэффициент =.469). Магадгүй энэ нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйтэй холбоотой үүсэж буй нарийн төвөгтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд дүрмийн зохицуулалт нөлөөтэй боловч энэ нь асуудлыг шийдвэрлэх цорын ганц арга хэрэгсэл биш, өөр бусад арга хэрэгслийг зүй зохистой байдлаар хэрэглэх нь чухал гэдгийг судалгаанд оролцогчид хүлээн зөвшөөрч байгаатай холбоотой байж болох юм.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн байдалд хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлэх (корреляцын коэффициент=.327), төрийн албан хаагчийн сахилга, хариуцлагад илүү ач холбогдол өгөхөд (корреляцын коэффициент=.378) ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн үр дүн нэмэгдэх төлөв ажиглагдаж байгаа ч энэ хоёр хувьсагчийн хамаарлын хүч сул байгаа болно. Энэ нь ёс зүйн байдалд хяналт тавих замаар албан хаагчдын сахилга, хариуцлага дээшилнэ гэдэгт итгэх итгэл судалгаанд оролцогчдын хувьд “дунд” түвшинд байгааг харуулж байна. Төрийн захиргааны албан хаагчид ёс зүйн хэм хэмжээгээ мөрдөн ажиллах байдалд байгууллагын хүчин зүйлээс илүү хувь хүний хүчин зүйл (корреляцын коэффициент .314-.345) нөлөөлж байна гэж үзсэн үр дүн гарсан болно.

Сүүлийн гурван жилтэй харьцуулахад 2021 оны байдлаар ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд гарсан өөрчлөлтийг төрийн албан хаагчдын талаас илүү хувь нь (54.7%) “сайн” болон “маш сайн” гэж үнэлжээ. Үүнээс үзэхэд судалгаанд оролцогчдын талаас бага зэрэг илүү хувь нь төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйг дээшлүүлэх чиглэлээр авч буй үйл ажиллагаанд ахиц гарсан гэж үзэх хандлагатай байна.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр хууль ёсыг дээдлэх (7.05), бусдыг хүндэтгэх, тэдэнтэй ойлголцож хамтрах, багаар ажиллах (6.83), иргэдэд хүндэтгэлтэй, соёлтой харилцах (6.78) зэрэг нь бусад зан үйлтэй харьцуулахад хамгийн сайн өөрчлөлт гарсан гэж үзэж байгаа ч энэхүү өөрчлөлтийг яам, агентлаг, ЗДТГ-аар авч үзэхэд ялгаатай төлөв байдал ажиглагдаж байна. Яам, агентлагуудтай харьцуулахад нийслэлийн ЗДТГ-т ажилладаг албан хаагчдын хувьд ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр гарсан өөрчлөлт илүү байна. Яамдын албан хаагчдын 43.6 хувь, агентлагийн албан хаагчдын 49.2 хувь, ЗДТГ-ын албан хаагчдын 59.7 хувь нь ажил, мэргэжилдээ чин сэтгэлээсээ хандах зан үйлд ихээхэн өөрчлөлт гарсан гэж хариулжээ.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг хэрэгжилтэд ёс зүйн хэм хэмжээг нарийвчлан зохицуулсан хууль, дүрэм журмын зохицуулалт дунд зэргийн хүчтэй (корреляцын коэффициент =.469) нөлөө үзүүлж байгаагаас үзэхэд төрийн захиргааны албан хаагчид ёс зүйн менежментийн шударга байдлын хандлагаас илүүтэй нийцлийн хандлага чухал болохыг хүлээн зөвшөөрч байна гэж үзэж болохоор байна.

Төрийн захиргааны албан хаагчдын дунд хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчиж, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шударга бус байдлыг хөхиүлэн дэмжих (5.10), харилцаа, зан үйлийн доголдол гаргах, биеэ зохисгүйгээр авч явах (4.99), ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах, ийм төрлийн шийдвэр гаргахад оролцох, хууль бусаар бусдад давуу байдал олгох (4.96) зэрэг зөрчил хамгийн түгээмэл гарч байгаа бол ажлын байранд архидан согтуурах (3.36), олон нийтийн газар зүй бус авирлах, жендерийн хувьд ялгаварлан гадуурхах, бэлгийн дарамт үзүүлэх (3.35) гэсэн зөрчил бага гарч байна.

Төрийн захиргааны албан хаагчдын дунд гарч буй ёс зүйн зөрчлийг байгууллагын төрлөөр ялгаатай эсэхийг тодруулан судалж үзэхэд яамдын түвшинд албан тушаалын бүрэн эрхээ ашиглан бусдыг дарамтлах, эрхшээлдээ байлгах, хавчин гадуурхах (52.4%), харилцаа, зан үйлийн доголдол, биеэ зохисгүйгээр авч явах (57.1%) зөрчил; агентлагийн түвшинд хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчиж, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шударга бус байдлыг хөхиүлэн дэмжих зөрчил (61.5%) гарах байдал их байна. Дүүргийн ЗДТГ-уудад дээрх төрлийн зөрчлүүд харьцангуй бага гарч байна. Мэргэжилтнүүдийн өгсөн хариултыг давтамжаар эрэмбэлэн судалж үзэхэд нэгдүгээрт, албан хаагчийн харилцаа хандлагын, хоёрдугаарт, ажлаас хоцрох, ажлын цагаар хувийн ажил амжуулах зэрэг ажлын цаг ашиглалттай холбоотой зөрчил,

гуравдугаарт, удирдлагын зүгээс албан хаагчдад үзүүлэх ажлын байрны дарамттай холбоотой зөрчил их гарч байна.

Удирдах албан тушаалтны ёс зүйт манлайлал; байгууллагын баримт бичигт ёс зүйн асуудлыг тусгасан байдал; сургалт, хөтөлбөр; шударга ажиллах орчин, нөхцөл бүрдүүлсэн байдал; ёс зүйн зөвлөл чиг үүргээ биелүүлэх байдал; ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх байдал; ил тод байдал, хариуцан тайлагналт; хяналт, хариуцлага; иргэд, иргэний нийгмийн хяналт зэрэг шалгуур үзүүлэлтээр хэмжигдэх төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт дундаас үл ялиг дээгүүр түвшинд (жигнэсэн дундаж утгаар 6.1) байна. Үүнээс үзэхэд төрийн захиргааны байгууллагуудад ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт хангалтгүй байна.

Судалгаанд түүвэрлэн оролцуулсан 10 байгууллагын (4 яам, 3 агентлаг, 3 дүүрэг) стратеги төлөвлөгөө, тайлан; байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө, тайлан; байгууллагын сургалт, хөгжлийн хөтөлбөр, тайлан; албан тушаалын тодорхойлолт; байгууллагын дотоод журам; ёс зүйн асуудлыг зохицуулсан бие даасан журам; ёс зүйн зөвлөлийн ажиллах журам; ёс зүйн зөвлөлийн ажлын төлөвлөгөө, тайлан; ёс зүйн зөвлөлөөс тухайлан гаргасан журам зэрэг 13 нэр төрлийн баримт бичгээс есөд нь ёс зүйн асуудал ямар нэгэн байдлаар тусгагдсан байв (62.5 хувь).

Ёс зүйг төлөвшүүлэх үйл ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалтын хүрээнд ёс зүйд чиглэсэн үйл ажиллагааг санаачлан хэрэгжүүлэх удирдлагын манлайлал, хүсэл, эрмэлзэл хангалтгүй, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах үйл явцын санхүүжилт төсөвлөдөггүй, албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих тогтолцоо, ил тод, нээлттэй байдал, тайлагнах үйл явц бүрэн төлөвшөөгүй, ёс зүйн асуудлаар хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, асуудлыг шийдвэрлэхэд хамт олны оролцоог хангах, шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх, эрсдэлийн үнэлгээ хийх г.м чиглэлээр менежментийн иж бүрэн цогц арга, хэрэгслийг зөв, оновчтой сонгон хэрэглэж чаддаггүй байдал төрийн захиргааны байгууллагуудад нийтлэг ажиглагдаж байна.

Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр удирдах албан тушаалтнуудаас гаргаж буй санал санаачилга, хэлбэрүүдийг тодорхойлох, ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийг тусгайлан боловсруулсан шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэн тулгамдаж буй асуудлуудыг тодруулах, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр цаашид шийдвэрлэх асуудлуудыг төлөвлөн хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийн үйл явцад мониторинг хийх, тайлагнах, олон нийтийн оролцоог хангах зэрэг арга, хэрэгслийг дэмжин хөгжүүлэх нь тулгамдсан асуудал болж буйг судалгааны үр дүнгээс харж болохоор байна.

Эдгээр бэрхшээлийг шийдвэрлэх зорилгоор 1) бодлого зохицуулалтыг боловсронгуй болгох; 2) мэдээлэл, дүн шинжилгээ, ил тод байдлыг хангах; 3) ёс зүйн хороо, зөвлөл зэрэг ёс зүйн асуудал хариуцсан субъектийн үйл

ажиллагааг уялдуулах, чиг үүргийн өөрчлөлт хийх; 4) соён гэгээрүүлэх, ёс зүйн сургалтын үйл ажиллагааг чанаржуулах, хэлбэр агуулгыг баяжуулах; 5) шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх; 6) албан хаагчдын зан үйл, хандлагыг өөрчилж, байгууллагын соёлыг бүрдүүлэх зэрэг зургаан чиглэлд төрийн байгууллагууд үйл ажиллагаагаа чиглүүлж, тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх боломжтой гэж үзэж байна.

Санал

Бодлого, зохицуулалтын хүрээнд

- “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийн хэрэгжилтийг ТББ, судлаачдын оролцоотойгоор тогтмол үнэлэх, тайлагнах тогтолцоог бий болгох;
- Төрийн албаны тухай хуульд 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 (Төрийн албаны тухай хууль, 2017 оны 12 дугаар сарын 07) хэмээн тодорхойлсон зарчмыг үнэт зүйлийн агуулгатай болгож баяжуулах нь чухал гэж үзэж байна. Учир нь эдгээр зарчмууд төрийн захиргааны албан хаагчдын ёс зүйн дүрэмд шууд хуулбарлан тусгагдсан байдаг. Эдгээр найман зарчим нь дэлхийн бусад улс оронд хатуу ур чадвар (hard skill) гэж тооцогддог тул зөөлөн ур чадварыг (soft skill) нэмэлт байдлаар тусгаж агуулгыг баяжуулах нь чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл шударга ёс, соёлтой харилцаа, үнэнч байдал, эерэг хандлага, дасан зохицох гэсэн зөөлөн ур чадвар бүхий агуулгаар төрийн албаны үнэт зүйлийг тодорхойлж болох юм.
- Засгийн газрын 2019 оны 33 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм”-ийг төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний гэж тусад нь салгаж албан хаагчийн үнэт зүйлс, зарчим болон зан үйлийн хэм хэмжээг тусгасан байдлаар боловсруулах нь оновчтой гэж үзэж байна.
- Цаашид төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг албан харилцаанд мөрдөх ёс зүйн болон зан үйлийн горим гэдэг утгаар боловсронгуй болгох нь зүйтэй. 2019 оны Засгийн газрын 33 дугаар тогтоолоор шинэчлэн батлагдсан “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийн агуулга нь Төрийн албаны тухай хуульд заасан ёс зүйн хэмжээг давхардуулсан, хэм хэмжээг хуульчилсан агуулгаар тусгасан байгааг өөрчлөх



шаардлагатай байна. Энэ хүрээнд ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангахад чиглэсэн заавар, зөвлөгөө, төрийн байгууллагын удирдах албан тушаалтны хүлээх үүрэг, хариуцлага, ёс зүйн чиглэлээр эгэх хариуцлагын тогтолцоог төлөвшүүлэх арга, хэрэгсэл зэргийг тусгасан арга зүйн зөвлөмж болохуйц гарын авлага боловсруулж төрийн бүх шатны байгууллага, удирдах албан тушаалтан, төрийн албан хаагчдад хүртээмжтэй байдлаар хүргэх нь зүйтэй мэт санагдана.

- Төрийн байгууллагууд ёс зүйн менежментийн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх үйл явцыг байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, хүний нөөцийн талаар баримтлах бодлого, төрийн албаны сонгон шалгаруулалт, удирдах албан тушаалтны манлайлал зэрэг асуудлуудтай холбон иж бүрэн цогц байдлаар авч үзэх шаардлагатай байна. Төрийн захиргааны байгууллагуудын ёс зүйн зөвлөлийг арга зүйн нэгдсэн удирдлагаар хангах чиг үүрэг бүхий Ёс зүйн хороог ТАЗ-ийн дэргэд шинэчлэн байгуулах нь зүйтэй.
- Байгууллагын удирдлага, хүний нөөцийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, ёс зүйн зөвлөл, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудитын нэгжийн үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, нэгдмэл байдлыг хангахад чиглэсэн тогтолцоог төлөвшүүлэх чиглэлээр ТАЗ, ЗГХЭГ, АТГ хамтран ажиллах;
- Төрийнжинхэнэалбанхаагчийнүрдүнгийнгэрээндтөрийнбайгууллагын удирдах албан тушаалтан ёс суртахууны хувьд байгууллагын бусад албан хаагчдыг үлгэрлэн манлайлах хүсэл эрмэлзэл, албан хаагчдын шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх чиглэлээр гаргасан санал, санаачилга зэргийг шалгуур үзүүлэлт болгон дүгнэдэг байх;

Ёс зүйн хороо, зөвлөл зэрэг ёс зүйн асуудал хариуцсан субъектийн үйл ажиллагааг уялдуулах, чиг үүргийн өөрчлөлт хийх хүрээнд

- Ёс зүйн зөвлөлийн чиг үүргийг өргөтгөх (ёс зүйн зөрчил шийдвэрлэдэг, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааг зөвхөн сургалт зохион байгуулах хэлбэрээр хязгаарладаг байдлыг өөрчлөх) асуудлыг “Төрийн захиргааны болон үйлчилгээний байгууллагын Ёс зүйн зөвлөлийн ажиллах нийтлэг журам”-д тусгах;
- Ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг байгууллагын нэгж, албан хаагчдын оролцоонд тулгуурласан байдлаар зохион байгуулах, албан хаагчдын дунд ёс зүйн тулгамдсан асуудлаар хэлэлцүүлэг тогтмол зохион байгуулж, үр дүнг тайлагнах;

Соён гэгээрүүлэх, ёс зүйн сургалтын үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулах, хэлбэр агуулгыг нь баяжуулах чиглэлээр

- Ажлын байранд зохион байгуулж буй ёс зүйн сургалтын агуулгыг ёс

зүйн эргэлзээтэй нөхцөл байдалд шийдвэр гаргах, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр мэдлэг чадвар эзэмшүүлэхэд чиглүүлэн сургалтыг оролцооны идэвхтэй аргыг ашиглан зохион байгуулах;

- Төрийн байгууллагын хүний нөөцийн сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулахдаа ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний үр дүн, эрсдэлийг бууруулах чиглэлтэй нийцүүлэн зохион байгуулах;
- Төрийн байгууллагад шинээр ажилд орсон албан хаагчдыг ёс зүйн чиглэлээр сургаж хөгжүүлэх тогтолцоог бий болгох, шударга байж санал бодлоо илэрхийлэх байдлыг хөхиүлэн дэмжих соёлыг бий болгох;
- Удирдлагын академийн сургалтад судалгааны үр дүнг ашиглах чиглэлээр:
 - Мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагын үр дүнг кэйс болгон шинээр томилогдсон төрийн албан хаагчдад зориулсан “Авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, төрийн албан хаагчийн ёс зүй N108” хичээлийн агуулгыг баяжуулах;
 - Ахлах түшмэлүүдэд зориулсан “Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх А741” хичээлд энэ судалгааны тайлангийн 4.1 дүгээр бүлгийн агуулгыг кэйс, дасгал болгон ашиглах;
 - Судалгааны “Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн менежментийн дэд бүтцийн бүрдүүлэлт” бүлгийг эрхэлсэн түшмэлүүдэд зориулсан “Ёс зүйн менежмент, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх Е741” хичээлд кэйс, дасгал, хэлэлцүүлэгт ашиглах;
 - Магистрын сургалтын хөтөлбөрт заагддаг “Төрийн албан хаагчийн ёс зүй РА717” хичээлийн агуулгыг энэхүү судалгааны хоёрдугаар бүлэг болох судлагдсан байдлын тоймоор баяжуулах;

Мэдээлэл, дүн шинжилгээ, ил тод байдлыг хангах хүрээнд

- Төрийн байгууллагад хариуцан тайлагнах механизм бүрдүүлэх чиглэлээр иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлээр ТАЗ Дэлхийн Банк, НҮБХХ, Трансфаренси интернэйшнл зэрэг байгууллагуудын дэмжлэг авч хамтран ажиллах;
- АТГ-ын хараат бус шинжээчдийн оролцоотойгоор төрийн байгууллагууд ёс зүйн болон авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн эрсдэлийн үнэлгээ хийж эхэлж буй үйл явцыг өргөжүүлэх, ялангуяа авлигын эрсдэл өндөр татвар, гааль, мэргэжлийн хяналт зэрэг байгууллагуудад дээрх үнэлгээг тогтмолжуулах, үр дүнг олон нийтэд нээлттэй хүргэх, энэ чиглэлээр санаачилгатай ажиллаж буй төрийн байгууллагын сайн туршлагыг олон нийтэд түгээх;



- Төрийн албаны зөвлөлөөс төрийн албан хаагчдын ёс зүйн зөрчлийн нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдүүлэн улирал тутам шинэчлэх, улмаар нийтлэг зөрчлийн төрөл, давтамж зэрэгт дүн шинжилгээ хийж, нийтэд мэдээлэх, зөрчлийн мэдээллийн энэхүү санг төрийн албан хаагч нэг байгууллагаас нөгөө байгууллагад шилжихэд хяналт тавих тогтолцоо болгон ашиглах;

Шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх чиглэлээр

- Цалин хөлс, урамшууллын тогтолцоог ажлын гүйцэтгэл, бүтээлч, санаачилгатай байдал, ёс зүйтэй уялдаатай байдлаар зохицуулах, ёс зүйн зөв зан үйлийг дэмжин урамшуулах тогтолцоог бий болгох; байгууллагын дүрэм, хөдөлмөрийн дотоод журамд албан хаагчийг шагнаж урамшуулах шалгуурт ёс зүйн шалгуурыг тусгах
- Төрийн албан хаагчдын тогтвортой, хараат бус байдлаар ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх, улс төрийн нөлөөллийг хязгаарлах зохицуулалтыг бий болгох, хэрэгжүүлэх, ёс зүйн болон эрх зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор статистик мэдээллийг албан хаагчдад мэдээлэх тогтолцоог бий болгох;
- Төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг хангах хөтөлбөрийн хүрээнд төрийн албан хаагчийг нийгмийн хөтөлбөрт хамруулах шалгуурт ёс зүйн асуудлыг тусгах.

Албан хаагчдын зан үйл, хандлагын өөрчлөлтийн хүрээнд

- Байгууллага, нэгжийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөнд байгууллагын соёлын өөрчлөлтөөр дамжуулан албан хаагчдын зан үйл, хандлагыг өөрчлөхөд чиглэсэн үйл ажиллагааг тодорхой зорилго, төлөвлөгөөтэй, үе шаттай тусгаж хэрэгжүүлэх. Энэ хүрээнд, сүүлийн үед зарим улсын төрийн байгууллагуудад хэрэглэж буй “Зан үйлийн менежмент”-ийн сайн туршлагыг хэрэгжүүлэх боломжтой.
- Өөрчлөлтийг бий болгох, дасан зохицох шинэ соёлыг төлөвшүүлэх чиглэлээр төрийн байгууллагууд илүү санаачлагатай ажиллах. Энэ хүрээнд шинээр томилогдсон албан хаагчдад зориулсан “Дасан зохицох хөтөлбөр” хэрэгжүүлдэг бизнесийн байгууллагын туршлагыг төрийн байгууллагууд туршин хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзэж байна. Энэ хөтөлбөрөөр дамжуулан шинээр томилогдсон албан хаагчдад байгууллагын үйл ажиллагааны болон соёлын онцлог, салбарын болон тухайн төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, ёс зүйн хэм хэмжээг тусгасан баримт бичигтэй танилцах боломжийг бүрдүүлэх, албан хаагчдад өөрийгөө танилцуулах, амлалт өгөх, тодорхой хугацаанд олон жил ажилласан туршлагатай албан хаагчдыг дагалдуулан ажиллуулах боломжийг бүрдүүлэх зэрэг болно.

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

Монгол хэлээр

Амарсанаа, Ж. нар. (2003). Хууль зүйн тайлбар толь. Улаанбаатар.

Аристотель . (2006). Дээд суртахуун хот, 2006 . Улаанбаатар.

АТГ. (2019). Төрийн албан хаагчийн ёс зүй гарын авлага.

АТГ. (2020). АТГ-ын 2020 оны үйл ажиллагааны тайлан. Улаанбаатар: АТГ.

Баатартогтох, Ц. (2019). Төрийн албан дахь ёс зүйн зохицуулалт ба ёс зүйн сонгодог онол. Төрийн захиргааны албаны ёс зүйн хариуцлагын зарим асуудал. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

Батсайхан, О. (2016). Монгол Улсын хааны зарлиг. Түшмэлийн хууль. Улаанбаатар.

Болдбаатар, Ж. (2010). Монгол төрийн албаны соёлын уламжлал, шинэчлэл. Төрийн албаны соёл. ОУ-ын онол-практикийн бага хурал. Улаанбаатар.

Бямбасүрэн, Я., Цолмонтаяа, Н. (2014). Төрийн байгууллагын ёс зүйн менежментийн хүрээнд тулгамдаж буй зарим асуудал. Эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэл. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

ЕАБХАБ. (2016). Авлигатай тэмцэх гарын авлага. Улаанбаатар: АТГ.

Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага OECD. (2016). Авлигатай тэмцэх гарын авлага.

Занданшатар, Г. (2020, 09 10). Итгэл даах төрийн албаны төлөө зөвлөгөөнд илтгэсэн илтгэл. Retrieved from Төрийн байгууллагуудын Ёс зүйн зөвлөлийн нэгдсэн зөвлөгөөн эхэллээ: <https://news.mn/r/2347010/>

Зегер Ван дер Вал, З. В. (2019). 21 дүгээр зууны төрийн албаны менежер. Улаанбаатар.

Золзаяа, М. (2014). Ёс зүй. Улаанбаатар.

МҮХАҮТ, МУИС. (2020). “Монголын Бизнесийн орчин” судалгааны тайлан. Улаанбаатар.

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

Өлзийбаяр, В. (2010). Монголын төрт ёсны уламжлал дахь төрийн түшээ, манлайлагчдын асуудал. Шинэ толь сэтгүүл №69. Улаанбаатар.

ТАЗ. (2021). Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2020 оны үйл ажиллагааны тайлан. Улаанбаатар: ТАЗ.

ТАЗ. (2020, 12 28). Төрийн албаны зөвлөлийн 2020 оны "онцлох 20 ажил". Retrieved from Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөл: <https://csc.gov.mn/s/9/825>

Тунгалаг, Д. (2007). Мэргэжлийн ба хэрэглээний ёс зүй. Улаанбаатар.

Тунгалаг, Д. (2015). Ёс зүйн зангилаа асуудлууд. Улаанбаатар.

УИХ. (2010). Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. Retrieved from Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: <https://www.legalinfo.mn/annex/details/8070?lawid=6163>

УИХ. (2016, 2 5). Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030 батлах тухай. Retrieved from Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: <https://www.legalinfo.mn/law/details/11725>

Чулуунбаатар, Г., Цэдэндамба, С., Жаргал, Ж. ба бусад. (2019). Төрийн захиргааны албаны ёс зүйн хариуцлагын тогтолцоог үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

Чулуунбаатар, Г. (2009). XX, XXI зууны зааг үеийн Монголын улс төрийн өөрчлөлт, ардчиллын хөгжил. Улаанбаатар.

Чулуунбаатар, Г., Жаргал, Ж., Цацралт, Б., Намхайдагва, Д., Ганцоож, Б., Үүрийнтуяа, Ц. (2019). Төрийн захиргааны албаны ёс зүйн хариуцлагын тогтолцоог үр дүнтэй хэрэгжүүлэх арга зам. Төрийн захиргааны албаны ёс зүйн хариуцлагын зарим асуудал (р. 36). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга. Олон улсын бага хурал: илтгэл, зөвлөмж, судалгаа. (2017). Улаанбаатар .

Цэвэл, Я. (n.d.). Монгол хэлний товч тайлбар толь. Улаанбаатар.

Эрдэнэчимэг, Ч. (2006). Хөтөлбөрийн төлөвлөлт, үнэлгээ. Улаанбаатар.

Англи хэлээр

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

Andre Nijhof, Stephan Cludts, Olaf Fisscher, Albertus Laan. (n.d.). Measuring the implementation of codes of conduct. An assessment method based on a process approach of the responsible organisation .

Brown, M. E., Trevino , L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 117-134.

B.Cullen, B. V. (1988). The Organizational Bases of Ethical Work Climates. *Administrative Science Quarterly*, 33: 101-125.

Bowman, J.S., West, J.P. (2015). Ethics management and Training. In Ricucci.N.M, *Public Personnel Management* (pp. 213-227). London and New York: Routledge.

Brennan, M. (1991). Is there more to ethical marketing than marketing ethics?

Chadwick, R.F. (1998). *Encyclopedia of Applied Ethics* (1st Ed.), . Academic Press.

Chapman, R. A. (1993). *Ethics in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Cooper, T.L. (2012). *The responsible administrator. An approach to ethics for the administrative role*. San Francisco: John Wiley & Sons.

Cullen, J. B., Parboteeah, K., & Victor, C. (2003). The Effects of Ethical Climates on Organizational Commitment: A Two-Study Analysis. *Journal of Business Ethics*, 127-141.

Deshpande, S. P. (1996). ethical climate and the link between success and ethical behavior: an empirical investigation of a non-profit organization. *Journal of Business Ethics*, 315-320.

Donald C. Menzel. (2010). *Ethics moments in Government: Cases and Controversies*. CRC Press.

Donald C. Menzel. (2010). *Ethics moments in Government: Cases and Controversies*.

E- Kojo Sakyi, Justice Nyigmah Bawole. (August, 2009). Challenges in implementing code of conduct within the public sector in Anglophone West African countries: Perspectives from public managers. *Journal of public administration and policy research* Vol. 1(4), 068-078 .

E- Kojo Sakyi, Justice Nyigmah Bawole. (2009). Challenges in implementing code of conduct within the public sector in Anglophone West African countries: Perspectives from public managers. *Journal of public administration and policy research* Vol. 1(4) August, , 068-078 .

E.A, L. (1976). *The Nature and Causes of Job Satisfaction*. Chicago: Rand McNally.

Ethical measures in OECD countries: Trust in government, 2000, p. 32-38. (n.d.).

Ethical standards for providers of public service. (2014).

Hosmer, L.R.T. (1991). *The ethics of management* (2nd ed.),. Boston: Irwin Homewood.

Howard Whitton, Transparency International . (February 2001). *Implementing effective ethics standards in government and the civil service* .

Huberts, L., Lasthuizen, K. (2014). *The integrity of governance. What it is, what we know, and where to go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

International code of conduct for public officials approved by third committee. (n.d.). Retrieved from <https://www.un.org/press/en/1996/19961031.gash3372.html#:~:text=The%20code%20requires%20public%20officials,advantage%20of%20their%20previous%20position.&text=The%20code%20also%20covers%20the%20disclosure%20of%20confidential%20information%20and%20political>

James Svava. (2015). *The Ethics primer for Public administrators in government and nonprofit organizations*. Jones and Bartlett Learning LLC.

Jaramillo, F., Mulki, J. P., & Solomon, P. (2006). The Role of Ethical Climate on Salesperson's Role Stress, Job Attitudes, Turnover Intention, and Job Performance. *Journal of Personal Selling & Sales Management*, 271-282.

Jeurissen, R. (2004). Moral Complexity in Organizations. In R. M. Korthals, *Ethics for Life Scientists* (pp. 11-20). Dordrecht: Springer.

Jolanta Palidauskaite. (n.d.). Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective. <https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf>.

Joseph, J., & Desphande, S. P. (1997). The Impact of Ethical Climate on Job satisfaction of Nurses. *Health Care Management Review*, 76.

Kaptein, S. P. (2011). Towards effective codes: Testing the relationship with unethical behavior. *Journal of Business Ethics*, 99(2), 233-251.

Karsing, E., Spoor, S. (2010). *Integritet 3.0*. The Hague.

Kim, H., Tavitiyaman, P., & Kim, W. G. (2009). The effect of Management commitment to service on Employee Service Behavior: The mediating role of Job satisfaction. *Journal of Hospitality and Tourism Research*, 369-390.

Kirsi Äijälä, Marja Paavilainen. (2000). *Civil service ethics: A study of the grounds of civil service ethics, its present state and areas of development*. Helsinki: Ministry of Finance.

L.S.Paine. (1994). *Managing for Organizational Integrity*. Harvard Business Review, 72.

Lawton A., Rayner J., Lasthuizen K. (2013). *Ethics and management in the public sector*. London: Routledge.

Leopold, P. (2004). Standards of Conduct in Public Life. In J. Jowell, & D. Oliver, *The Changing Constitution*. Oxford: Oxford University Press.

Maesschalck, J. (2004). Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum. *Public Integrity*, 7(1), 20-41.

Maesschalck, J. (2004). Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum. *Public Integrity*, 20-41.

Mayer, D. M., Kuenzi, M., Greenbaum, R., Bardes, M., & Salvador, R. B. (2009). How low does ethical leadership flow? : test of trickle-down model. *Organizational behavior and human decision processes*, 1-13.

Menzel, D.C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. New York: M. E. Sharpe.

McDonald, G., Nijhof, A. (1999). Beyond codes of ethics: an integrated framework for stimulating morally responsible behaviour in organizations. *Leadership & Organization Development Journal*, 20 (3).

Mihaela Constantinescu, Muel Kaptein. (2020). Ethics management and ethical management: Mapping criteria and interventions to support responsible management practice.

National Public Service Act. (1999, 8 13). Retrieved from Japanese Law Translation: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?id=104&re=02&vm=02

O. Laasch, R.Conaway . (2015). *Principles of Responsible Management: Global Sustainability, Responsibility, Ethics.* . Mason: Cengage.

OECD . (2000). *Trust in Government: Ethics measures in OECD countries.*

OECD. (1996). *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice.*

OECD. (1998). *Principles for Managing Ethics in the Public Service.*

OECD. (2000). *Trus in Government: ethics measures in OECD countries.*

OECD. (2020). *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service.*

OECD, 1996, p. 17-57. (n.d.).

Organisation for Economic Co-operation and Development MENA-OECD Governance Programme. (2010). *Implementing a Code of Conduct for the Public Sector in Jordan.*

Paine.L.S. (1994). *Managing for organizational integrity.* *Harvard Business Review*, 106-117.

Pajo, K., McGhee, P. (2003). *The institutionalisation of business ethics: Are New Zealand organisations doing enough?* *Journal of Management & Organization*, 9 (1).

Quah, J. S. (2015). *Evaluating the effectiveness of anti-corruption agencies in five Asian countries.* *Asian Education and Development Studies*, 4(1), 143-159.

Rivka Grundstein-Amado. (April, 2001). *A strategy for formulation and implementation of codes of ethics in public sector organization.* *International Journal of Public Administration* 24(5), 461-478.

Sama, L. M., & Shoaf, V. (2008). *Ethical Leadership for the Professions: Fostering a Moral Community.* *Journal of Business Ethics*, 39-46.

Schneider, B. a. (1975). *Some relationships between job satisfaction and organizational climate.* *Journal of Applied Psychology*, 318-328.

Schwartz, M.S. (2002). *A code of ethics for corporate code of ethics.* *Journal of Business.*

Srisombat Chokprajakchat, NittayaSumretphol Kasetsart. (May–August 2017). Implementation of the code of professional ethics for Thai civil servants . Journal of Social Sciences, Volume 38, Issue 2, Pages 129-135.

Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch. (2017,11). Retrieved from U.S. Office of Government Ethics : <https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/Resources/Standards+of+Ethical+Conduct+for+Employees+of+the+Executive+Branch>

The code of conduct and ethics for Uganda public service. (2005). Retrieved from <http://judiciary.go.ug/files/downloads/Code%20of%20Conduct.pdf>

Toor , S., & Ofori , G. (2009). Ethical Leadership: Examining the Relationships with Full Range Leadership Model,. Journal of Business Ethics, 533-547.

VanSandt, C. (. (2001). An examination of the relationship between ethical work climate and moral awareness. USA.: Virginia Polytechnic Institute and State University, USA.

Victor, B. &. (1987). A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations. Greenwich, CT: JAI Press.

Whitton, H. (2001). Implementing Effective Ethics Standards In Government And The Civil Service. Transperency Int.

Woodbine, J. F. (2006). Ethical climate types and job satisfaction: Study of Chinese Financial Institutions. International Review of Business Research Paper, 86-99.

Орос хэлээр

Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики. (2016, 8 19). Retrieved from Управление делами Президента Кыргызской Республики: <http://ud.gov.kg/index.php/ru/otsenka-deyatelnosti-gossluzhashchikh/353-kodeks-etiki>

О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан. (2015, 12 29). Retrieved from Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>

Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы государственной статистики и её территориальных органов. (2016). Москва.

ХАВСРАЛТУУД

Хавсралт 1

**ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ДҮРМИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ТАЛААРХ САНАЛ АСУУЛГЫН ХУУДАС**

Танд энэ өдрийн мэндийг хүргэе. Удирдлагын академийн судалгааны багаас төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт, тулгамдаж буй асуудлууд, шалтгааны талаар төрийн албан хаагчдын байр суурийг тодруулах зорилгоор гүйцэтгэж буй санал асуулгын судалгаанд оролцож бидний ажилд дэмжлэг үзүүлнэ үү.

Судалгаа нь аль нэг төрийн байгууллага эсвэл хувь хүнийг үнэлэх зорилго тавиагүй болно. Мэдээллийг зөвхөн судалгаа, эрдэм шинжилгээний зориулалтаар хэрэглэх тул судалгаанд идэвхтэй оролцож, үнэн бодит мэдээлэл өгөхийг хүсье.

**БҮЛЭГ 1. ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ЁС ЗҮЙН ДҮРМИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ**

1. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийн өнөөгийн төлөв байдалд үнэлгээ өгнө үү? (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)

Хангалтгүй	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Хангалттай
------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	------------

2. Өмнөх 3 жилтэй харьцуулахад 2021 онд төрийн захиргааны байгууллагуудын ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд ахиц гарсан уу? (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)

Ахиц гараагүй	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ахиц гарсан
------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----------------

3. Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын зан үйл хэрхэн өөрчлөгдөж байна вэ? (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)



№	Зан үйл	Өөрчлөгдөөгүй					Өөрчлөгдсөн				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Шударга, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх эрмэлзэл (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын ажил, мэргэжилдээ чин сэтгэлээсээ хандах байдал (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын төрийн байгууллагын нэр хүндийг эрхэмлэх байдал (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын иргэдэд хүнд сурталгүй, чирэгдэлгүй үйлчлэх байдал (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын иргэдэд хүндэтгэлтэй, соёлтой харилцах байдал 1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын дэг журам, сахилга бат, хариуцлагатай байдлыг эрхэмлэх байдал (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын өөрчлөлтийг хүлээн зөвшөөрөх, дэмжих байдал (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын бусдыг хүндэтгэх, тэдэнтэй ойлголцож хамтрах, багаар ажиллах байдал (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын хууль ёсыг дээдлэх байдал (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын Ёс зүйгүй аливаа үйлдэлтэй эвлэршгүй байх (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

11	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын хувийн идэвх, санаачилгад гарч буй өөрчлөлт (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
12	Ёс зүйн дүрэм хэрэгжсэнээр албан хаагчдын байгууллагын соёл, албан хаагчдын харилцаа, хандлагад гарч буй эерэг өөрчлөлт (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. Төрийн захиргааны байгууллагад ёс зүйн дүрмийн хэрэгжүүлэх чиглэлээр ямар арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь илүү үр дүнтэй байх вэ? (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)

	№	Арга хэмжээ	Үр дүнгүй					Үр дүнтэй				
Нийцлийн хандлага	1	Ёс зүйн хэм хэмжээг нарийвчлан зохицуулсан хууль, дүрэм журмын зохицуулалтад илүү ач холбогдол өгөх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	2	Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдалд хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлэх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	3	Төрийн албан хаагчдын сахилга, хариуцлагад илүү ач холбогдол өгөх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	4	Ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн нөхцөлд хариуцлага тооцохыг чухалчлах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	5	Төрийн албаны сонгон шалгаруулалтыг боловсронгуй болгох	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	6	Төрийн албанд улс төрийн нөлөөллийг хязгаарлах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	7	Ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх арга, хэрэгслийг зөв, оновчтой сонгож хэрэглэх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Шударга ёсны хандлага	8	Албан хаагчдад үнэт зүйлс, зарчмыг эрхэмлэх хандлагыг төлөвшүүлэх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	9	Байгууллагын удирдлагын ёс зүйн үлгэрлэл, манлайлыг дээшлүүлэх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	10	Байгууллагын соёл, албан хаагчдын харилцаа, хандлагад гарч буй эерэг өөрчлөлтийг дэмжин урамшуулах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	11	Албан хаагчдын шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	12	Цалин, урамшууллын тогтолцоог өөрчлөх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10



БҮЛЭГ 2. ЁС ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭГ МӨРДҮҮЛЭХ ЧИГЛЭЛЭЭР ЗОХИОН БАЙГУУЛЖ БУЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

5. Төрийн захиргааны албан хаагчид ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөж ажиллахад төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд үнэлгээ өгнө үү? (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)

№	Үйл ажиллагаа	Хангалттай					Хангалтгүй				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Удирдах албан тушаалтны ёс зүйн чиглэлээр гаргаж буй санаачилга, хүсэл эрмэлзэл	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Удирдах албан тушаалтны манлайлал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3	Ёс зүйн сургалт, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр өгөөжтэй байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4	Байгууллагын баримт бичигт ёс зүйн асуудлыг тусгасан байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5	Албан хаагчдын шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлсэн байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6	Ёс зүйн зөвлөл чиг үүргээ хэрэгжүүлж буй байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7	Ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8	Шударга байдлыг урамшуулах тогтолцоог бүрдүүлсэн байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9	Албан хаагчдын ёс зүйд хяналт тавих хариуцлага тооцох байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10	ТАХ-ын ёс зүйн асуудлаар иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэж буй байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11	Төрийн албан хаагчдын ёс зүйд хяналт тавихад иргэд, иргэний нийгмийн оролцоо	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

6. Төрийн захиргааны албан хаагч ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөн ажиллахад ямар хүчин зүйлс нөлөөлдөг гэж та үзэж байна вэ? (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ДҮРМИЙН
ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

		Нөлөөлж буй хүчин зүйлс		Нөлөөгүй					Нөлөөтэй				
ХУВЬ ХҮНИЙ	1	Төрийн албан хаагчийн мэдлэг, боловсрол	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	2	Хувь хүний хүмүүжил, төлөвшил	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	3	Албан хаагчийн итгэл үнэмшил, хандлага	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
БАЙГУУЛЛАГЫН	4	Улс төрийн болон төрийн байгууллагын удирдлагын ёс зүйт манлайлал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	5	Удирдлагын арга барил, мэдлэг, туршлага	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	6	Цалин хөлс, урамшууллын тогтолцоо	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	7	Шударга ажиллах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлж буй байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	8	Хариуцлага, хяналтын тогтолцоо	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	9	Хамт олны ёс зүйн уур амьсгал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
НИЙГЭМ, СОЁЛЫН	10	Нийгмийн үнэт зүйлсийн өөрчлөлт	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	11	Нийгмийн ёс суртахууны тухай ойлголт, хандлага	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	12	Иргэдийн ухамсар, хариуцлага	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

7. Төрийн захиргааны захиргааны албан хаагчдын дунд дараах төрлийн ёс зүйн зөрчлүүд гардаг уу? (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)

№	Ёс зүйн зөрчлийн төрөл	Бага					Их				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчиж, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шударга бус байдлыг хөхиулэн дэмжих	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах, оролцох, хууль бусаар бусдад давуу байдал олгох	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3	Хууль бусаар бусдаас бэлэг, шан харамж, хөнгөлөлттэй үйлчилгээ, зээл авах, бусад хангамж эдлэх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4	Төрийн үйлчилгээ үзүүлэхэд бусдыг аливаа хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10



5	Харилцаа, зан үйлийн доголдол, зөрчил гаргах, биеэ зохисгүйгээр авч явах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6	Төрийн байгууллагын эд хөрөнгө, техник хэрэгсэл, албаны мэдээллийг хувийн зорилгоор ашиглах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7	Бусад албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хууль бусаар нөлөөлөх, саад болох, хууль бус үйлдэл хийхийг шаардах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8	Албан тушаалын бүрэн эрхээ ашиглан бусдыг дарамтлах, эрхшээлдээ байлгах, хавчин гадуурхах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9	Ажлын байранд архидан согтуурах олон нийтийн газар зүй бус авирлах	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10	Жендерийн хувьд ялгаварлан гадуурхах, бэлгийн дарамт үзүүлэх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11	Улс төрийн үзэл бодол, намын харьяаллаас хамааран шийдвэр гаргах, үйлчилгээ үзүүлэх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
12	Захирах, захирагдах ёсыг үл баримтлах, албаны харилцааны хэм хэмжээ зөрчих	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

8. Дээрх төрлийн ёс зүйн зөрчил гарахад ямар хүчин зүйлс нөлөөлж байна вэ? (1-10 хүртэл оноогоор үнэлнэ үү)

№	Нөлөөлөх хүчин зүйлс	Бага					Их				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Ажлын ачаалал их байх	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Ёс зүйгүй үйлдэлд арга хэмжээ авдаггүй байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3	Удирдлагаас өгсөн үүрэг даалгаврыг биелүүлэх байдал	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4	Байгууллагын гишүүн байх гэсэн албан хаагчдын хүсэл эрмэлзэл	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5	Албан хаагчдын ёс зүйтэй шударга ажиллах хүсэл эрмэлзэл	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6	Иргэд, харилцагчдын зүгээс үзүүлэх нөлөөлөл	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7	Албан хаагчдын хандлага	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8	Албан хаагчдын боловсрол, мэдлэг, туршлага	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9	Цалин, урамшууллын тогтолцоо	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

9. Төрийн захиргааны байгууллагууд албан хаагчдын ёс зүйг сайжруулах чиглэлээр юунд анхаараасай гэж та хүсэж байна вэ?

.....
.....
.....
.....

БҮЛЭГ 3. СУДАЛГААНД ОРОЛЦОГЧДЫН МЭДЭЭЛЭЛ

10. Нас:

1. 25 хүртэлх
2. 26-29 нас
3. 30-40 нас
4. 41-50 нас
5. 51-60 нас
6. 61 ба түүнээс дээш

Хүйс:

1. Эрэгтэй
2. Эмэгтэй

Боловсролын түвшин

1. Бакалавр
2. Магистр
3. Доктор
4. Бусад

Төрийн албанд ажилласан жил:

1. 1-3 жил хүртэл
2. 4-5 жил
3. 6-10 жил
4. 11-15 жил
5. 16-20 жил
6. 21 ба түүнээс дээш

Ажилладаг байгууллага:

1. Яам
2. Агентлаг
3. Нийслэл, дүүргийн ЗДТГ
4. Аймаг, сумын ЗДТГ

Тухайн байгууллагад ажилласан жил:

1. 1-3 жил хүртэл
2. 4-5 жил
3. 6-10 жил
4. 11-15 жил
5. 16-20 жил
6. 21 ба түүнээс дээш

Судалгаанд идэвхтэй оролцсон
танд баярлалаа.

**“ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ДҮРМИЙН
ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ” СУДАЛГААНЫ ЭКСПЕРТИЙН
ЯРИЛЦЛАГЫН ХҮРЭЭНД ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН ХААГЧДААС АСУУХ
АСУУЛТ**

1	Ярилцлага авсан он, сар, өдөр	
2	Ярилцлага хийсэн газар (Хот, аймаг, сум, дүүрэг, хороо, баг)	
3	Ярилцлагад оролцогчийн овог, нэр	
4	Байгууллагын нэр, газар хэлтэс, нэгж	
5	Эрхэлдэг ажил	
6	Ярилцлага хийсэн	

1. Төрийн захиргааны байгууллагад ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхдээ ямар арга хэрэгслийг (сургалт, зөвлөгөө, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа г.м.) ашиглаж байна вэ, эдгээр нь хэр үр дүнтэй байна гэж та үзэж байна вэ?
2. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны байгууллагуудын авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, үйл ажиллагааг үнэлнэ үү?
3. Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор төрийн захиргааны байгууллагын соёл, албан хаагчдын харилцаа, хандлагад ямар өөрчлөлт гарч байна вэ?
4. Төрийн захиргааны байгууллагад нийтлэг ажиглагдаж буй ёс зөрчлүүд юу байна вэ? Тэдгээрийн шалтгаан, үр дагаврыг та юу гэж үзэж байна вэ?
5. Төрийн захиргааны байгууллагад албан хаагчдын шударга байдлыг урамшуулдаг ямар тогтолцоо байдаг вэ?
6. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны байгууллагуудад ямар асуудал, бэрхшээл, сорилт тулгарч байна гэж та үзэж байна вэ?
7. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх талаарх таны санал юу вэ?
8. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр бусад төрийн байгууллагад жишиг болох гадаад, дотоодын ямар сайн туршлага байна вэ?

**“ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ДҮРМИЙН
ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ” СУДАЛГААНЫ ЭКСПЕРТИЙН
ЯРИЛЦЛАГЫН ХҮРЭЭНД ХӨНДЛӨНГИЙН ЭКСПЕРТЭЭС АСУУХ АСУУЛТ**

1	Ярилцлага авсан он, сар, өдөр	
2	Ярилцлага хийсэн газар (Хот, аймаг, сум, дүүрэг, хороо, баг)	
3	Ярилцлагад оролцогчийн овог, нэр	
4	Байгууллагын нэр, газар хэлтэс, нэгж	
5	Эрхэлдэг ажил	
6	Ярилцлага хийсэн	

1. Төрийн захиргааны байгууллагад мөрдөгдөж буй ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хэрхэн үнэлж байна вэ?
 - а. Ёс зүйн зөрчлийг бууруулах чиглэлээр авч буй өнөөгийн арга хэмжээ хэр оновчтой байна гэж дүгнэж байна вэ? (үндэсний болон байгууллагын түвшинд)
2. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны байгууллагуудын авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, үйл ажиллагааг үнэлнэ үү?
3. Төрийн захиргааны байгууллагад нийтлэг ажиглагдаж буй ёс зөрчлүүд юу байна вэ? Тэдгээрийн шалтгаан, үр дагаврыг та юу гэж үзэж байна вэ?
4. Төрийн захиргааны байгууллагад ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ямар арга, хэрэгслийг ашиглах нь тохиромжтой вэ?
5. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны байгууллагуудад ямар асуудал, бэрхшээл, сорилт тулгарч байна гэж та үзэж байна вэ?
6. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх талаарх таны санал юу вэ?
7. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр бусад төрийн захиргааны байгууллагад жишиг болох гадаад, дотоодын ямар сайн туршлага байна вэ?

ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГУУД ЁС ЗҮЙН АСУУДЛЫГ БАРИМТ БИЧИГТЭЭ ТУСГАСАН БАЙДАЛД ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ ХУУДАС

Хэрэв тухайн хэсэгт мэдээлэл байхгүй бол “Үгүй” гэсэн хэсэгт тэмдэглэгээ хийнэ.

Төрөл, хэлбэр	Үгүй	Тийм	Агуулга
Үндсэн баримт бичиг			
Байгууллагын үнэт зүйлс, зарчмыг тодорхойлсон байдал			Томъёоллыг бичих
Ёс зүйн сургалт, хөгжлийн хөтөлбөр байдаг эсэх			(Чиглэл бичих)
Ёс зүйн дүрмийг сурталчилж таниулдаг байдал			(Зохион байгуулсан ажлын хэлбэр, тоог бичих)
Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг байдал			(Хяналтын хэлбэр, тоог бичих)
Ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой эрсдэлийг тодорхойлсон байдал			
Ёс зүйн чиглэлээр сургалт зохион байгуулсан эсэх			(Сургалтын тоо, хамрагдсан хүний тоог бичих)
Иргэдээс албан хаагчдын ёс зүйтэй холбоотой ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг хянасан байдал			(Тоо, төрлийг бичих)
Ёс зүйт байдлыг дэмжин урамшуулдаг байдал			(Давтамж, тоог бичих)
Ёс зүйн зөрчлийг бүртгэдэг эсэх			(Тоо, хэлбэрийг бичих)
Ёс зүйн зөвлөлийн үйл ажиллагаа			
Ёс зүйн зөвлөл хуралдсан байдал			(Тоог бичих)
Ёс зүйн зөвлөлөөр хэлэлцэгдсэн зөрчил			(Тоо, зөрчлийн хэлбэрийг бичих)
Ёс зүйн зөвлөлөөс санаачлан хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ			(Тоо, хэлбэрийг бичих)
Ашиг сонирхлын зөрчил			
ХАСХОМ мэдүүлэх байдал			
АСЗ-ийн мэдүүлэг гаргах байдал			(Тоо, хэлбэрийг бичих)
АСЗ-ийг шийдвэрлэсэн байдал			(Тоо, хэлбэрийг бичих)
Нөөц			
Албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг дээшлүүлэх арга хэмжээнд хөрөнгө төсөвлөдөг байдал			(Хөрөнгийн хэмжээг бичих)
Ёс зүйн асуудал хариуцсан хүний нөөц			(Тоог бичих)
Ёс зүйн асуудал хариуцсан ажилтан цаг хугацааны хангалттай нөөцтэй эсэх			(Цаг хугацааны нөөц)