

***“Монгол Улсанд мэргэжлийн, иргэн төвтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх нь”
төслийн төрийн албан дахь ёс зүйн зөвлөлүүдийг чадавхжуулахад зориулав***

**МЭРГЭЖЛИЙН БОЛОН ЁС ЗҮЙТЭЙ ТӨРИЙН АЛБЫГ ТӨЛӨВШҮҮЛЭХЭД
ХЭРЭГЛЭГДЭХ ЁС ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭ Амжилт, сургамж**

Stuart C. Gilman, Ph.D

Стюарт Гилман, Ph.D.

Дэлхийн банкны хэлэлцүүлэгт зориулав

2005 он

Орчуулж, хянасан: О.Мөнхцэцэг

“Газар”дээр нь ажиллаж буй хүмүүст зориулсан тул академик үг хэллэгээс зайлсхийж ёс зүйн талаар хийсэн олон тооны судалгаан дээр үндэслэн гагцхүү судлаачдийн зөвшилцлийг тусгав.

I. Яагаад Ёс зүйн хэм хэмжээ хэрэгтэй вэ?

Ёс зүйн хэм хэмжээ нь хувь хүн болон нийгэм юунд, тэмүүлж юунд хүрч болох тухай төгс төгөлдрийн алсын харааг илэрхийлдэг. Зарим хүмүүс ёс зүйн хэм хэмжээг эрхзүйн актын нэг хэсэг эсвэл хэн нэгний хүсэл мөрөөдлийн жагсаалт гэж эндүүрдэг, уул нь ёс зүйн хэм хэмжээ нь иргэнийг¹ итгэл найдварын чухал нэгэн тунхаглал юм.

Тодорхой бүлэг хүмүүс тухайлбал төрийн албан хаагч эмч нарын хувьд ёс зүйн хэм хэмжээ нь тэдний ажлынх нь удирдамж болдог. Мэргэжлийн заавраа мөрдөж ажиллах нь ёс зүйн хэм хэмжээний хүрээ хязгаар болдог. Ёс зүйн хэм хэмжээг хэрэглэснээрээ зарим хүмүүс өөрсдийгөө мэргэжлийн байна гэж үздэг, тийм дээ ч тухайн нэг мэргэжлийн суурь баримт бичиг нь ёс зүйн хэм хэмжээ болдог. Жишээ нь эмч нарын хувьд Гиппократын тангараг² бол суурь нь юм.

Ёс зүйн хэм хэмжээ нь суурь баримт бичиг болдог тул төрийн албан хаагчийн – улс төрийн болон төрийн жинхэнэ албан хаагчийн ажил үүргээ биелүүлэхдээ ямар хүрээ заагийн хооронд хийхийг зааж өгдөг. Хэм хэмжээ нь төрийн албан хаагч ямар үйлдэл гаргаж болохгүйг тодорхой заахаас гадна албан хаагч юу руу тэмүүлж, хичээх ёстойг харуулж байдаг. Засгийн газар мөнгөний реформ, ардчиллыг бэхжүүлэх, эсвэл эдийн засаг сэргээх хөтөлбөр хэрэгжүүлэх гэж байгаа бол мэргэжлийн албан хаагчидгүй бол энэ бүтэшгүй бөгөөд төрийн гаргаж байгаа бодлого, хөтөлбөр нь байгаа онохгүй бүр их хор хохирол учруулах ч тохиолдол бий. Тиймдээ ч мэргэжлийн байх суурь механизм бол ёс зүйн хэм хэмжээ юм.

Үр дүнтэй ёс зүйн хэм хэмжээнүүд тунхаглалын шинжтэй хэм хэмжээ ба зохицуулалт агуулсан хэм хэмжээ. Институцийн түвшинд ёс зүйн хэм хэмжээ нь ямар үйлдлийг тэвчихгүй эсвэл ямар үйлдлийг шаардаж буйгаа тодорхой илэрхийлдэг. Өөрөөр хэлбэл, хориглосон жишээ нь авилга авч болохгүй, шаардаж байгаа жишээ нь иргэдийг алагчилдаггүй байх. Мөн ёс зүйн хэм хэмжээ нь өндөр бэлгэдлийн шинж чанартай.

Ёс зүйн хэм хэмжээг даган мөрдсөнөөр бид зөвхөн ямар мэргэжилтэн байх ёстойгоо илэрхийлж байгаа бус хүмүүст ямар харагдахыг хүсэж байгаагаа давхар илэрхийлж байгаа хэрэг юм.

Ёс зүйн хэм хэмжээний үнэ цэн нь бидний тархиний танин мэдэх үйл ажиллагаа болон хүний сэтгэлийн утсыг хөнддөгт оршдог³. Гэмшил, ичгүүр, хүн чанар, ажил мэргэжлээрээ бахархах зэрэг нь бүгд ёс зүйтэй мэргэжлийн төрийн албыг төлөвшүүлэхэд мотивац өгөх том шалтгаанууд болдог. Хүний сэтгэлд нөлөөлөх элементүүд нь үр нөлөөтэй ёс зүйн хэм хэмжээг боловсруулахад шийдвэрлэх үүрэгтэй болох талаар энэ судалгааны эссэнд орууллаа.

¹ Civic

² Greek physician Hippocrates (400 B.C.) formulated the Hippocratic Oath, a statement of physicians' professional and moral duties, including patient confidentiality; "Into whatever houses I enter, I will go into them for the benefit of the sick, and will abstain from every voluntary act of mischief and corruption"

³ David Hume's writings form the foundation of the "emotive" approach of ethics. For an excellent discussion of combining reason and emotion see the discussion in Willard Gaylin and Bruce Jennings, *The Perversion of Autonomy*, N.Y.: The Free Press, 1996, pp. 127-149.

II. Ёс зүйн хэм хэмжээний шинж чанар, түүний зорилго:

Зан үйлийг чиглүүлэхэд зориулан ёс зүйн хэм хэмжээг бичдэг. Аливаа ёс зүйн хэм хэмжээг үр дүнтэй сайн болсон гэдгийг гагцхүү хэм хэмжээг хэрэглэх албан хаагчийн зан үйлд хэрхэн нөлөөлснөөр л дүгнэнэ.

Хөгжиж буй улс орнуудын төрийн чиг үүргээ биелүүлэхэд ёс зүйн хэм хэмжээ нь төрийн албан хаагчийн зан үйлийг зааж, чиглүүлж өгдөг чухал арга хэрэгсэл гэж орчин үеийн нийгмийн сэтгэл зүйчид санал нэгддэг.⁴

Ёс зүйн хэм хэмжээ нь “муу”⁵ хүмүүст зориулагдсан бус харин ёс зүйтэй байхыг хүсэж буй хүмүүст зориулагдсан. Муу хүн бол хэм хэмжээг дагах нь их ховор, тэгвэл олонх нь буюу төрийн албан хаагчид ёс зүйн мухардалд орсон эсвэл тодорхойгүй нөхцөлд ямар үйлдэл хийх чиг баримжаагаа авахын тулд ёс зүйн хэм хэмжээг талархан хүлээж авдаг.

Дундаж хүн бол айхтар ёс суртанхуунгүй бус гагцхүү ёс зүйт замыг хэрхэн сонгохоо мэдэхгүй, төөрсөн, эргэлзсэн бас уруу таталтад л автамхай байдаг. “Хэрвээ уруу таталт нь ноцтой, даган биелүүлснээр төлөх төлөөс нь өндөр (жишээ нь хувийн эрх ашгаа хойш нь тавих), даган биелүүлэхгүй байснаар бий болох нийгмийн үр нөлөө нь харьцангуй бага (олон нийтэд учруулах хор хохирол), зөрчсөнөөр үүсэх өртөг нь бага тохиолдолд зөвийг хийх замаасаа бид холдон явдаг”⁶ Ямар ч хэм хэмжээ, хичнээн чанга хатуу мөрдүүлсэн ч үнэхээрийн муу хүнийг сайн хүн болгож чадахгүй. АНУ-ын дөрөв дэх Ерөнхийлөгч Жэймс Мэдисоны хэлсэнчлэн “Хэрэв хүмүүс гэгээнтнүүд байсансан бол засгийн газар гэж байх хэрэггүй. Хэрвээ гэгээнтнүүд хүмүүсийг удирддаг байсансан бол засгийн газрын дотоод гадаад хяналт ч гэж хэрэггүй байх байв”⁷

Гэхдээ ёс зүйн хэм хэмжээ нь байгууллагын муу хүмүүст илэрхий нөлөө үзүүлэх нь бий. Хэрвээ байгууллагын албан хаагчид бүгд ёс зүйн хэм хэмжээгээ сайтар мэддэг бол ёс зүйгүй үйлдлийг илүү тод анзаарч энэ талаар ямар нэгэн арга хэмжээ авах нь элбэг. Эргэн тойрныхон нь буруу гэдгийг нь мэдчихвэл хэм хэмжээг зөрчигч нь ёс зүйгүй үйлдэл хийж зүрхлэхгүй байх тохиолдол их. Эцэст, ёс зүйтэй үйлдлийг чухалчилдаг газарт баригдах нь гарцаагүй гэж ёс зүйгүй хүмүүс өөрсдөө үздэг байна.

Ёс зүйн хэм хэмжээ юүнд хэрэгтэй вэ?

Нэгд, хүмүүсийг тодорхой нэгэн зан үйл гаргах магадлалыг нэмэгдүүлдэг. Гаргаж буй үйлдлийнхээ мөн чанарт анхаарахаас гадна хэрвээ хэм хэмжээг зөрчвөл үүсэх шийтгэлд мөн давхар анхаардаг. Мөн түүнчлэн, ёс зүйн хэм хэмжээтэй байснаар ёс зүйтэй үйлдэл хийснийхээ төлөө гаргах хувийн золиосыг ч бууруулах боломжтой. Жишээ нь нэгэн төрийн албан хаагчаас хамаатан нь тендер авч өгөхийг гуйжээ. Хэм хэмжээ байхгүй бол тэр хүн ёс суртахуундаа найдахаас өөр аргагүй. Харин хэм хэмжээ байгаа болохоор тухайн албан хаагч нийгэм түүнээс ямар үйлдэл гаргаасай гэдэг хүлээлтийг зөрчиж болохгүйгээ мэднэ.

⁴White, R. D., Jr. 1999. “Public ethics, moral development, and the enduring legacy of Lawrence Kohlberg: Implications for public officials.” *Public Integrity*, 1,2: 121–134.

⁵ By “bad” in this sense, I mean a public servant who consciously welcomes being corrupted for either financial and/or power reasons, and who understands that they are clearly violating codes or laws.

⁶ Judith Lichtenberg, “What Codes of Ethics Are For?” in Margaret Coady and Sidney Bloch (eds.), *Codes of Ethics and the Professions*, Melbourne: Melbourne University Press, 1996, p. 17. This section of the paper borrows heavily from Professor Lichtenberg’s essay.

⁷ James Madison, *Federalist #51* in Hamilton, Madison and Jay, *The Federalist Papers*, various editions.

Хэрвээ хаматандаа тусалбал ажлаа алдаж болохыг ойлгосноор туслах алхамаас зөв зүйлийг сонгох алхам руу шилжиж байгаа хэрэг.

Хоёрт, үр дүнтэй ёс зүйн хэм хэмжээ нь зөв учир шалтгаан/зорилгын төлөө зөв зүйл хийхэд хүргэдэг үйлдлүүдийг түлхүү тусгасан байдаг. Ёс зүйтэй зан үйл нь дадал зуршил болж төрийн албан хаагч, сонгогддог эрх бүхий албан тушаалтныг ч нийгмийн хүлээлтэд нийцсэн зан үйлдлийг гаргаж байгаа эсэхээ шалгах боломжийг ч бий болгодог. Үүнийг байнга үргэлжлүүлээд байхаар энэ нь хувь хүний түвшинд дадал зуршил болж байгууллагын нэг онцлог, соёл нь болдог. Үүнийг төрийн үйл ажиллагааны нэгэн жишээн дээр тайлбарлая – тендер шалгаруулах. Төрийн тендерийн үйл явцыг шударгаар явуулахад хүндрэлтэй байдаг. Хэрвээ түргэн шуурхай тендер явуулах нь цорын ганц зарчим нь юм бол тендерийн эрх олгодог албан хаагчид процессийг түргэвчлэхийн тулд дүрэм журмыг мөрдөхгүй байх сэдэлтэй болж болно. Хэрвээ, төрийн үйл хэргийг явуулахдаа тал тохой татахгүй байх нь зарчим юм бол тэр хүн түргэн шуурхай явуулахын тулд эхнэрийнхээ компанид тендер өгсөнөө зөвтгөх боломжгүй болж байгаа хэрэг.

Гуравт, ёс зүйн хэм хэмжээнд захирагдсанаар тухайн хүн ёс суртахууны бие даасан байдлаа алдах эсвэл асуудлыг шүүн тунгаах чадвараасаа салж байна гэсэн үг биш юм. Харин ч хэм хэмжээ нь тухайн хүнийг тодорхой нэг байдлаар зан үйл гаргахад шүүн тунгаах анхны чиг баримжаа өгөгч болох юм. Зарим үед тухайн зан үйлийг сөргүүлэн зөрөх үе бий, гэхдээ тэр нь маш хатуу бодитой үндэслэлтэй байх ёстой. Хэм хэмжээг зөрчихгүй байх ёстой хэрвээ зөрчвөл маш өндөр ёс зүйн зарчим дээр суурилсан байх ёстой гэсэн хүлээлт бий. Жишээ нь эзэд нь шүүхээр асуудлаа бүрэн шийдээгүй байхад нүүрсний уурхайны үйл ажиллагааг төрийн албан хаагч хаажээ. Уурхайн ажилчдын эрүүл аюулгүй байдал нь захиргааны шүүхээр асуудлаа шийдэх хугацаанаас илүү үнэ цэнтэй билээ.

Дөрөвт, ёс зүйн хэм хэмжээ нь ажил мэргэжлийн тунхаглал болох нь бий. Ёс суртахууны тодорхой хэмжүүрт төрийн албан хаагчид өөрсдийгөө дайчлан ажиллана гэдгийг илэрхийлсэн тунхаглал байж болох талтай. Энэ нь танин мэдэхүйн болон сэтгэлийн үнэ цэнтэй.⁸ Танин мэдэхүйн гэдэг нь иргэн хүн төрийн албанд орохдоо ямар үнэт зүйлийг тээж явах ёстойгоо ойлгож түүнийг мөрдөхөө хүлээн зөвшөөрч байна гэсэн үг. Бүх хүн төрийн албан хаагч болох сонголтыг хийдэггүй, хэм хэмжээгээр тухайн хүнээс ямар хүлээлт байгааг зааж өгдөг. Хэм хэмжээ нь мөн тухайн иргэнийг ажил мэргэжлээсээ бахархал сэтгэлийг бий болгодог. Бахархал гэдэг нь өөрийгөө мэргэжлийн хүн гэж үзэх, дүгнэх, үнэлэх мотивацаар хөглөж өгдөг их чухал мэдрэмж.

III. Зарчим ба үнэт зүйлийн үүрэг

Үр нөлөөтэй ёс зүйн хэм хэмжээ нь хэдэн үгнээс илүү өргөн агуулгатай. Төрийн албаны суурь зарчим, үнэт зүйлийг дүрслэн харуулдаг. Үүнд эрх зүйн зохицуулалт орж болно, тухайлбал ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх хязгаарлалтууд байж болно. Заримдаа хэм хэмжээ нь үнэт зүйлийг агуулж болно. Гэхдээ хамгийн гол нь үнэт зүйлээсээ зарчим нь хэрхэн урган гарч байгаагаа тодорхой илэрхийлэх нь хамгийн чухал элемент. Үүнийг улс төрийн томоохон реформист, философич Жереми Бентам 18 дугаар зуунд ийнхүү томьёолжээ: зарчим гэдэг бол ерөнхий хууль эсвэл дүрэм бөгөөд түүнд хөтлөгдөж үйлдэл

⁸ James Q. Wilson, *The Moral Sense*, N.Y.: The Free Press, 1993

хийж, шийдвэр гаргадаг бол үнэт зүйл гэдэг бол ёс суртахууны хүсэмжит буюу идеал руу тэмүүлэх тэмүүлэл юм.⁹

Амьдрал дээр бүх зүйл дүрэм журмаар зохицуулах боломжгүй тул ёс зүйн зарчмууд нь ерөнхий чиглэлийг өгч түүнийг барьж ажиллах нь зүйн хэрэг. Тэгэхээр энгийнээр товчилбол үнэт зүйл гэдэг нь ёс суртахууны ерөнхий шаардлага бол зарчим нь ёс зүйн нөхцөл байдал зан үйлийн хүлээлт юм. Тийм ч болохоор хэм хэмжээ нь үнэт зүйлээ агуулж (шударга байдал) эргүүлээд үнэт зүйлээ бодит болгон (хувийн эрх ашгийн төлөө албан тушаалаа ашиглахгүй байх) буулгадаг.

Төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг боловсруулахдаа тухайн төрийн албаны мэргэжилтнүүдийн саналыг тусгах нь илүү бодитой амьдралд хэрэгжихэд дөхөм болдог. Сүүлийн үед засгийн газрууд ёс зүйн хэм хэмжээгээ боловсруулахдаа албан хаагчдынхаа дунд өргөн хүрээний хэлэлцүүлэг хийж саналыг нь тусгах болжээ. Энэ нь оролцоог хангахаас илүүтэйгээр гол бие болох хэм хэмжээний шаардлагууд нь бодит амьдралаас урган гарсан үнэмшилтэй болж тухайн шаардлагуудын контекстийг ойлгох боломжтой болгодоороо ач холбогдолтой.

“Төрийн алба бол итгэлийн алба” гэх нь төрийн үйлчилгээ авч буй иргэнийг төрийн үйлчилгээг үзүүлж буй албан хаагчийн эрх мэдэлтэй харьцуулсаны үндсэн дээр бий болсон хэлц юм. Тийм ч болохоор засгийн газрууд төрийн албан хаагчийг төрийн эрх мэдлийг түр зуур гүйцэтгэх итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч болохынх нь хувьд тусгай шаардлагуудыг хэм хэмжээгээрээ зааж хүрээлж өгдөг. Төрд алба хашиж буй хүний албаны эрх мэдэл нь түүнийг өөртөө ашиглах ч эрх байхгүй.

IV. Хэм хэмжээ нь ямар төрийн албыг цогцлоох гэж буйг илэрхийлдэг болох нь

Төрийн албаны эрхэм зорилгыг илэрхийлэхэд ёс зүйн хэм хэмжээ чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Ялангуяа хөгжиж буй ардчилсан орнуудад энэ нь ихээхэн ажиглагддаг. Амжилттай яваа төрийн албаны суурь нь үнэнч байдал, объектив байдал мөн үр нөлөөтэй байдал. Эдгээр хэмжүүрийг зарчимдаа суулгаж тунхагладаг. Тухайлбал, албаны эрх мэдлээ хувийн ашиг сонирхлын төлөө ашиглахгүй байх (үнэнч байдал), албан үүргээ гүйцэтгэхдээ тал тохой татдаггүй байх (объектив байдал) эсвэл төрийн алба олон нийтийн итгэлийг даах ёстой (үр нөлөөтэй байдал)

Энэ бүгд нийлэхээрээ төрийн албан хаагчдын нийтлэг эрхэм зорилго болж үүнийг ямар ч яам, агентлаг, ажил мэргэжлийн бүлгүүд даган биелүүлэх нөхцөл бүрддэг. Канадын төрийн албаны комиссын эрхэм зорилго нь төрийн албаны ёс зүйг эрхэм зорилгоо болгосон байна.

⁹ Jeremy Bentham, *An Introduction to The Principles of Morals and Legislation* (NY: Hafner Press, 1948), p. 2. [Original publication date is 1780].

The Public Service of Canada is an important national institution, part of the essential framework of Canadian parliamentary democracy. Through the support they provide to the duly constituted government, public servants contribute in a fundamental way to good government, to democracy and to Canadian society.

The role of the Public Service is to assist the Government of Canada to provide for peace, order and good government. The *Constitution of Canada* and the principles of responsible government provide the foundation for Public Service roles, responsibilities and values. The democratic mission of the Public Service is to assist Ministers, under law, to serve the public interest.

Ёс зүйн хэм хэмжээг шүүмжлэгчдийн нэгддэг байр суурь нь хэм хэмжээ нь хэт их абстракт/хийсвэр тул түүнийг мөрдүүлэхэд хүндрэлтэй. Тэр нь ч үнэн, хэрвээ хэм хэмжээг мөрдүүлэх байгууллага/институц байхгүй бол энэ хэм хэмжээ нь ердөө л нэг хэдэн үгний хэлхээ. Филиппин улсын төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээ нь төрийн албаны үнэт зүйлсийг жагсаан бичсэн маш гайхалтай сайн баримт бичиг. Засгийн газар нь энэ хэм хэмжээг мөрдүүлэх нэлээн хэдэн институцүүдийг байгуулсан ч эдгээр нь хэм хэмжээг мөрдүүлэх талаар юу ч хийхгүй байгаа талаар маш их шүүмжлүүлдэг. Институцийн түвшинд бууж өгөхгүй хэм хэмжээтэй байх нь, байхгүй үеийнхээс ч илүү ёс зүйн зөрчилд хүргэх нөхцлийг бий болгодог гэж зарим судлаачид дүгнэжээ.¹⁰

V. Ёс зүйн дүрэм

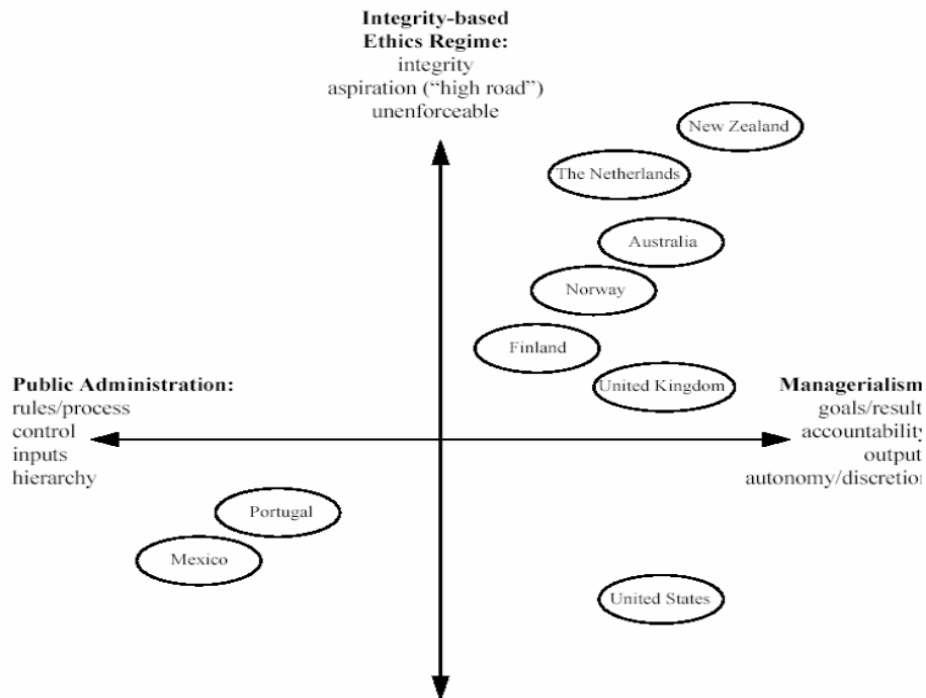
Ёс зүйн дүрэм зарим тохиолдолд ямар зан үйлийг хийх ёстой, ёсгүйг журамлаж байдаг. Ашиг сонирхлын зөрчил, өөртөө давуу тал бий болгох, авлига авах, зохисгүй үйлдэл гаргах гэх мэт. Ёс зүйн дүрэм богино байж болох ч ихэнх тохиолдолд их дэлгэрэнгүй байдаг. Дэлгэрэнгүй байдаг нь албан хаагчийг хамгаалах зайлшгүй шаардлагаас урган гарах бөгөөд мөн төрийн нэр хүндийг хамгаалах зорилготой холбоотой билээ. Ихэнх ёс зүйн дүрэм нь “болохгүй” зан үйлдлийг түлхүү анхаардаг бөгөөд шаардагдаж буй боломжит үйлдлийг бага тусгадаг. Тийм ч болохоор албан хаагчийг ямар үйл ажиллагаанд оролцохгүй, ямар үйлдлийг тэвчих ёстойг заасан байдаг.

VI. Хэм хэмжээний загвар

Ёс зүйн хэм хэмжээ болон ёс зүйн дүрмийн цэвэр тохирсон загвар гэж байхгүй ойлгох нь чухал. Ихэнх засгийн газар ёс зүйн хэм хэмжээ болон ёс зүйн дүрмийн хооронд л ёс зүйн асуудлаа зохицуулж байна. Үүн дээр нэмэгдээд төрийн удирдлагын контекст маш их чухал. 1997 оны судалгаагаар улс орнуудын удирдлагын тогтолцоо болон ёс зүйн хэм хэмжээ (үнэнч байдалд суурилсан), ёс зүйн дүрмийн (нийцэлд суурилсан) харилцаа хамаарлыг харуулсан байна. Илүү хөгжингүй улс орнууд ёс зүйн дүрэм гэхээсээ илүү ёс зүйн хэм хэмжээ рүү хэлбийсэн харагдаж байгаа бол ёс зүй нь ямар замаар төлөвшдөг гэсэн хариултыг бүрэн өгөхгүй. Энд улс орны хүн амын тоо, төрийн албаны тогтолцоо, ёс зүйн дэглэм зэрэг нь нөлөөлнө.

¹⁰ 1 <http://www.tag.org.ph/phillaw/law4-RA6713.htm> (accessed 12/20/04) 22 The Ethics Resource Center, The National Business Ethics Survey, 2003, Washington, DC.

CHART: COUNTRIES BY OVERALL MANAGEMENT AND ETHICS REGIME



11

VII. Хуулийн асуудал

Ёс зүйн дэглэмийн нэг чухал хэсэг нь хууль, эрхзүйн акт, Парламентийн тогтоол, ерөнхийлөгчийн зарлиг зэрэг мөн. Гэхдээ эдгээр нь дангаараа энэ системийн/дэглэмийг тодорхойлохгүй. Эрх зүйн орчин бий болгож өгсөнөөр ёс зүйн хэм хэмжээг илүү ач холбогдолтой болгож хүмүүсийн анхааралд өртүүлэхийн тулд “хүч” өгдөг.

Гэхдээ энэ хүчээс илүү энэ хэм хэмжээг ойлгож, буулгадаг түүнийгээ мөрддөг институцүүд илүү хүчтэй. Ойлгомжтой, тодорхой мөн мөрдөх боломжтой байх юм бол сайн эрх зүйн суурь нь ач холбогдолтой. Хэрвээ эдгээр шинжийг агуулаагүй бол хэм хэмжээг үр дүнгүй болгодог. Жишээ нь Филиппиний хуулинд төрийн нөөцийг үр ашиггүй зарцуулбал цаазын ялтай. Гэтэл энэ хууль үйлчилж эхэлсэнээс хойш энэ заалтаар хэн нэгнийг цаазаар авах нь бүү хэл хэрэг ч үүсгээгүй байна. Ингэхээр хүмүүсийн дунд ёс зүйн хууль дүрэм журмыг үл хүндлэх, үл хайхрах эффект бий болдог байна.¹²

Хуулийг ёс зүйн суурь, хэм хэмжээний хэмжүүр гэж үзсээр ирсэн. Гэтэл үнэндээ, хэм хэмжээг хуулиар биежүүлж зөвхөн хуулиар ёс зүй журамлах гэж үзвэл илүү үр дүн муутай болдог. АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгч Эрль Воррен “ёс зүй гэх далайд хууль хөвж байдаг” гэж бичсэн нь бий. Ёс зүйн хэм хэмжээг ямар нэгэн байдлаар хуульчилж хууль зүй нь тухайн

¹¹ “Ethics in Public Service: Current Issues and Practices”, 1996;

<http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>

¹² <http://www->

[wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/09/07/000094946_01090705104026/Rendered/INDEX/multi0page.txt](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/09/07/000094946_01090705104026/Rendered/INDEX/multi0page.txt)

төрийн албан хаагчийн ёс зүй, итгэл үнэмшил, төлөвшлөөр зохицуулагдах ёс зүйн хэм хэмжээгээр тодорхойлогдоно.

Ёс зүйн суурь болох соёл, нийгмийн асуудал нь илүү өргөн агуулгатай тул хуулийн зохицуулалтад багтдаггүй, өргөн талбартай байдгаараа хуулийг амилуулж үр дүнтэй болгодог.

Дан ганц эрх зүйн орчин буюу легалист хүрээ нь институцүүдэд хүндрэлтэй. Тухайлбал, энэ арга нь хувь албан хаагчийн амьдралын нарийн асуудлыг зохицуулах гэж оролддог тул аар саар асуудал руу гулсаад орчих магадлалтай байдаг. Хэт их аар саар ач холбогдолгүй асуудал ороод ирэхийн цагт хуулийг хэрэглэх хүмүүст энэ хууль ач холбогдолгүй, хол хөндий мэт сэтгэгдэл төрдөг.

Мөн хэн хуулийг бичиж байгаагаас их шалтгаална. Эрх зүйн актыг ихэвчлэн хуульчид бичиж, хуульчид тайлж уншиж, хуульчид мөрдүүлдэг. Гагцхүү хуулийн талаас нь хандвал ёс зүйтэй зан үйлийн талаарх тунгалаг ойлголтыг бүдгэрүүлж ёс зүйтэй үйлдэл гаргах нь хувь хүний хариуцлагаас илүүтэйгээр хуулийн нарийн ойлголтын асуудал болж хувирдаг. Хуульчид асуудлыг нэг л парадигмаар хардаг тэр нь асуудлыг харах ганц цонх нь болдог. Дэлгэрэнгүй, цогц асуудлыг шийдэхэд энэ цонх тустай. Гэхдээ, хууль нь төрийн албан хаагчийн үл тэвчих үйлдлийг гаргахаас сэргийлж, зөрчлийг хянан шалгах прокурорыг өөрийн үзэмжээ хэрэглэхгүй байхаас сэргийлж загварчлагдана. “Хэрвээ гарт чинь ганцхан алх л байвал бүх асуудал чамд хадаас шиг санадагдах” гэх хэлц үг энд яг тохирно. Сүүлийн үед хуульчид өөрсдийнхөө харах өнцөг болон хууль боловсруулах оролцооныхоо талаар анхаарч эхлэх болсон. “Ёс зүйн зан үйлийг зохицуулах гэж байгаа бол аль болох ерөнхий зарчим хэрэглээрэй, хэт техникийн болон цогц шинжтэй дүрэм боловсруулахаас зайлсхийгээрэй. Нийцлийг чухалчилсан дүрэм нь зөвийг буруугаас ялгах өргөн ойлголтыг үгүй хийх гээд байдаг гэмтэй. Зарчим нь хүндхэн шийдвэр гаргахын өмнө зөв буруугийн чиг баримжаа өгөгч болохоос техникийн жижиг асуудлаар өөрийгөө хамгаалах зэвсэг болох ёсгүй”¹³ гэж Уилльям Вайдэн бичжээ. Хуулийн сургуулийн багш тэрээр хуучин арга барилаар сурсан хуульчид буруу “багаж зэвсгээр” үр дүнтэй ёс зүйн хэм хэмжээг хийх гэж байгаа асуудлыг ийнхүү хурцаар гарган ирсэн байна.

Эрх зүйн үндэс сайн байх нь ёс зүйн хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхэд чухал уу гэвэл чухал, гэхдээ хэм хэмжээ нь хуулийн томъёолол дангаараа байж болохгүй юм. Үр нөлөөтэй хэм хэмжээ нь төрийн албан хаагчийг өндөр ёс зүйтэй ажиллахад дэмжлэг үзүүлдэг хууль, институт, байгууллагын соёл, нийгмийн асуудлыг хамруулсан байдаг.

VIII. Төрийн албыг шинэтгэхэд ёс зүйн хэм хэмжээг ашиглах нь

Ёс зүйн хэм хэмжээгээ шинэчлэх нь захиргааны бүтэц, үйл ажиллагаагаа дахин загварчилж, шинэтгэл хийх боломжийг олгодог. Ёс зүйн хэм хэмжээгээ өөрчлөхдөө эрхэм зорилгоо эсвэл алсын хараагаа өөрчлөх шаардлагатай болдог. Системийн нэг хэсэг болсон албан хаагчийн үүрэг хариуцлагын суурийг ёс зүйн хэм хэмжээний үнэт зүйл нь зааж өгдөг. Төрийн албан хаагч мэргэжлийн байна гэхээр ямар байхыг ч мөн энэ хэм хэмжээгээр тодорхойлдог.

Шилжилтийн үеийн улс орнуудын төрийн албан хаагч хэний төлөө ажиллаж ямар үүрэг хариуцлагатай нь ч тодорхойгүй байсан. Зүүн Европын орнуудын төрийн албанд хийсэн судалгаагаар ихэнх судлаачид эхлээд заавал боловсронгуй эрх зүйн орчин болон” мерит”-

¹³ William Widen, “Enron at the Margin,” *The Business Lawyer*, Col. 58, May 2003, page 1002.

д суурилсан төрийн алба бий болж байж ёс зүйн хэм хэмжээний талаар ярих хэрэгтэй гэж үздэг байсан тухай дурдсан байсан. Гэтэл бодит нөхцөл байдал дээр ёс зүйн хэм хэмжээ нь эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, чадахуйн зарчимд суурилсан төрийн албыг бий болгоход чухал дэмжлэг үзүүлдэг аж. Өөрөөр хэлбэл хэм хэмжээ нь шинэтгэлийн хурдасгуур болох эсвэл шинэтгэл нь өөрөө хэм хэмжээг бий болгох өдөөгч нь болдог аж.

Сайтар загварчилсан хэм хэмжээ нь менежментийн сайн багаж/хэрэглэгдэхүүн болох боломжтой. Нийгмийн тогтолцооны өөрчлөлтийг туулсан улс орнуудын төрийн албан хаагчдын сэтгэлгээний өөрчлөлтийг залуурдахад амаргүй. Гэхдээ хэм хэмжээ нь мэргэжлийн шинэ хэмжүүрийг бий болгох боломжтой. Энэтхэг, Литв, Словени мөн Аргентин зэрэг улсуудад дээд албан тушаалтны заавар тушаалыг дагахаас илүү иргэдийг эрхийг хүндэтгэх ёстой гэж хэм хэмжээнд нь заасан байдаг. Ингэхээр заавар журмыг баримталдаг бус харин олон нийтийн эрх ашгийн төлөө үйлчилдэг төрийн алба руу шилжих хөшүүргийг бий болгож байгаа хэрэг.

Улс төрийн дэмжлэг маргаангүй хамгийн гол хүчин зүйл. Улс төрийн өндөр албан тушаалтнууд манлайлал үзүүлэхгүй бол хэн ч хэм хэмжээг хайхрахгүй. Энэ бол Ерөнхий сайд, төрийн тэргүүн удирдагчийн хийх ажил. Гэхдээ тэдний дэмжлэг дангаараа хангалтгүй. Бодит дэмжлэгийг бий болгохын тулд үлгэрлэх, үйлдэх хэрэгтэй бөгөөд ёс зүйн асуудлыг шинэ түвшинд аваачих хэсэг бүлэг манлайлагчдыг¹⁴ тэрүүлэх нь чухал. Улс төрийн орчинд үзүүлсэн манлайлал үлгэрлэл нь захиргаа руу хөрвөхдөө мөн адил манлайлагчдаар түүчээлэх ёстой. Ингэхдээ төрийн захиргааны өндөр албан тушаалтнуудын ажлын гүйцэтгэлийг дүгнэхдээ ёс зүйн асуудлыг үнэлдэг жишээ бий.¹⁵

**Figure 3. ETHICS CODES AND CODES OF CONDUCT:
A DEVELOPMENT MATRIX**

	State Capture					Full Differentiation of the Public and Private Sectors
Professional Public Service Expectation	Serve the State	Serve the Elite	Bureaucracy	Technocracy		Client Service
Type of Code	Legalistic-unenforced	Legalistic-selectively enforced	Law/Regulation	Law/values		Law/principles
Political Will	outside pressure	elite interests	Control	Managerial		Leadership
Origin of the Code	off-the-shelf	top down	legal/institutional	Legal/professional		Bottom up
Geography of the Code	Centralized	Centralized	Decentralized by bureau	Single code with variance by profession or agency		Decentralized by mission
Breadth	Sweeping; general; quasi-religious	Narrow; exceptions made for elites or as favors to elites	Focus on economic interests; fixed standards	Focus on behavior & perception; ever expanding standards		Right fit to the organization; organic changes to fit changes in environment
Integration into Organization	None	Purely external	Internal controls	Professional standards		Organizational reputation and personal self-esteem
Communications Strategy	External	none	Minimal	Internal		Internal & External
Implementation Strategy	Commission or Office with no authority – high visibility	Commission or Office with little authority – low visibility	Legal or Human Resources depts. (might have commission or office reporting to them)	Commission or Office with moderate independence for interpretation and implementation		Commission or Office with significant independence and ability to unilaterally exercise authority

SOURCE: Stuart C. Gilman, untitled paper, winter, 2005. Reprinted by permission.

IX. Яагаад ёс зүйн хэм хэмжээ үр дүнгүй болдог вэ?

Ёс зүйн хэм хэмжээг хэтэрхий ёсчлох нь бүтэлгүйтэлд хүргэдэг ба ёс зүй гэдэг нь байгууллагынхаа зорилгыг ойлгож түүнийхээ хүрээнд лидерүүд нь манлайлж явбал ёс зүйн хэм хэмжээ нь илүү бодитой хэрэгждэг юм. Ёс зүйн хэм хэмжээ нь амжилттай хэрэгжсэн жишээнүүдийг нэгдлээс бүрддэг, өөрөөр хэлбэл хэд хэдэн амжилт түүнийг амжилттай байхад нөлөөлж байна. Тэгэхээр энэ олон жижиг амжилтууд нь тодорхой асуудал руу

¹⁴ This is a term the Canadian government actually uses, and makes it a public functional responsibility. See http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/activity_sectors/bvesec_e.asp

¹⁵ See Kirsi Aijala, "Values and Ethics in Finnish State Administration,"

чиглэсэн/зорилтот бөгөөд бодитой байх ёстой. Хэрвээ бүтэлгүйтэл нь амжилтаасаа илүү олон болоод эхэлбэл домино эффект явагдаж хэм хэмжээ бий болохоос өмнө байсан олон ёс зүйн зөрчлүүд бий болох эрсдэлтэй.

Ёс зүйн хэм хэмжээг даган мөрдүүлэхэд институцүүд чухал үүрэгтэй, гэхдээ тэдний тоо олширох чиг үүргүүд давхардах нь хэм хэмжээг даган мөрдөх бараг боломжгүй болгодог. Энэтхэгт төрийн албаны ёс зүйн асуудлыг анхан шатанд нь хариуцдаг арав гаруй байгууллага, тодорхой ажил мэргэжлийн ёс зүйн хороод мөн түүнчлэн 300 гаруй хянагч ажилтнуудтай.¹⁶ Нэг байгууллагад ийм олон төрлийн ёс зүйн асуудал хариуцсан төлөөлөл бий болоод ирэхээр албан хаагчид өөрт тохирох тайлбарыг өгөх газрыг хайх “аянд морддог.

Хэм хэмжээ бүтэлгүйдэгтэй холбоотой хоёр элемент гэвэл улс орнууд шууд бэлэн загвар хуулах гэж оролддог. Даган дуурайхыг хүссэн улс орныхоо эсвэл байгууллагын бэлэн хэм хэмжээг хуулах, эсвэл ижил төстэй загварыг дууриадаг. Тохирохгүй байгаа нь илэрхий болмогц “хаан шалдан байна” гэх хэлэх зүрхтэй хүн шууд гарч ирдэггүй.

Эцэст, хэм хэмжээ хуучрахаараа үр нөлөөгүй болдог. Засгийн газар болон байгууллагын динамикаас болж хуучин хэм хэмжээ ач холбогдолгүй/хэрэгцээгүй болж эхэлдэг. Захиргааны соёлд нийцэхээ больсоноос болж хэм хэмжээ “үхдэг”. Гадаад харилцаа, эрх зүйн орчны өөрчлөлт, технологийн өөрчлөлт, шинэтгэл зэргээс болж хуучирдаг.

¹⁶ http://www1.oecd.org/daf/asiacom/countries/index_ID.htm