



УДИРДЛАГЫН  
АКАДЕМИ

**МОНГОЛЫН ТӨРИЙН  
ЗАХИРГААНЫ ЭРХЭМЖ, ТҮҮХЭН  
УЛАМЖЛАЛ /БНМАУ-ЫН ҮЕ/  
(ЭХ СУРВАЛЖИД ХИЙСЭН  
ШИНЖИЛГЭЭ)**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН  
042

Улаанбаатар хот  
2023 он

## **МОНГОЛЫН ТӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ЭРХЭМЖ, ТҮҮХЭН УЛАМЖЛАЛ /БНМАУ-ЫН ҮЕ/**

(Эх сурвалжид 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**

#### **Удирдагч**

Ядамын Долгоржав, доктор, профессор

*Удирдлагын академийн Суурь судалгааны секторын эрхлэгч*

#### **Судлаачид**

Норовсамбуугийн Хишигт, доктор, профессор

*ШУА-ийн түүх, угсаатны зүйн хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний тэргүүлэх ажилтан*

Тамиржавын Билэгсайхан, доктор

*Удирдлагын академийн Төрийн захиргааны тэнхимийн дэд профессор*

Шаравын Эрдэнэбат, магистр

*Архивын ерөнхий газрын сан хөмрөгч, Улс төрийн нам, олон нийтийн байгууллагын баримтын архивын эрхлэгч, эрдэм шинжилгээний ажилтан*

Цэрэнпүрэвийн Үүрийнтуяа, Удирдлагын академийн докторант

*Удирдлагын академийн Суурь судалгааны ажилтан*

Хүдэрjаны Балжмаа, Удирдлагын академийн докторант

Нямдаваагийн Оюунцэцэг, Удирдлагын академийн магистрант

*Удирдлагын академийн Төрийн захиргааны тэнхимийн ажилтан*

#### **Гэрээт судлаач**

Гүррагчаагийн Жаргал, доктор, дэд профессор

*Удирдлагын академийн Улсын салбарын удирдлагын тэнхимийн дэд профессор*

Милрагчаагийн Энхтуул, Удирдлагын академийн докторант

*Удирдлагын академийн Хүний нөөцийн удирдлагын тэнхимийн ажилтан*

"Адмон принт" ХХК-д хэвлэв.

## АГУУЛГА

<b>ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ</b> .....	<b>IV</b>
<b>ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ</b> .....	<b>V</b>
<b>ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ</b> .....	<b>VI</b>
<b>ӨМНӨХ ҮГ</b> .....	<b>VII</b>
<b>НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ</b> .....	<b>1</b>
1.1. Тулгамдсан асуудал .....	1
1.2. Судалгааны асуулт .....	2
1.3. Судалгааны зорилго, зорилт.....	2
1.4. Судалгааны хамрах он цагийн хүрээ.....	4
1.5. Судалгааны ач холбогдол.....	4
1.6. Нэр томъёоны тодорхойлолт .....	5
<b>ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОВЧ ТОЙМ</b> .....	<b>7</b>
2.1. Төрт ёс, төрийн захиргаатай холбоотой судалгааны тойм .....	7
2.2. Эрхэмжийн талаарх түүхэн судалгааны тойм .....	11
2.3. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ.....	14
<b>ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ</b> .....	<b>15</b>
<b>ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДӨЛ БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ҮР ДҮН</b> .....	<b>19</b>
4.1. 1920-иод оны эхэн үеийн Монголчуудын улс төрийн эрхэмж, тэр нь бодлогын баримт бичгүүд хийгээд төрийн захиргаа, төрийн албанд тусгалаа хэрхэн олж байсан тухайд (1920-1924 он).....	19
4.2. Анхдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үеийн БНМАУ-ын төрийн албаны эрхэмж, уламжлал (1924-1940).....	49
4.3. БНМАУ-ын хоёрдугаар Үндсэн хууль үйлчлэх үеийн төрийн захиргааны асуудал (1940-1960 ).....	61
4.4. Гуравдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үеийн БНМАУ-ын төрийн албаны эрхэмж, уламжлал (1960-1992 он).....	67
4.5. Монголчуудын улс төрийн эрхэмж бодлогын баримт бичгүүд, төрийн захиргаа, төрийн албанд тусгалаа олж байсанд хийсэн шинжилгээ.....	81
<b>ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ДҮГНЭЛТ</b> .....	<b>90</b>
<b>ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ</b> .....	<b>96</b>
<b>ХАВСРАЛТ 1. 1921 ОНД БОЛОВСРОГДСОН “МОНГОЛ ХЭМЖЭЭТ ЗАСАГТАЙ ҮНДСЭН ХУУЛЬ”</b> .....	<b>104</b>
<b>ХАВСРАЛТ 2.ТӨРИЙН БАЙГУУЛАМЖИД ЗЭНДН-ИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРГИЙН ШИНЖИЛГЭЭ</b> .....	<b>105</b>



## ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ЖАГСААЛТ

АДХ	Ардын депутатуудын хурал
АТЗГ	Ардын Түр Засгийн газар
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АХЦ	Ардын хувьсгалт цэрэг
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс
БХК(Б)Н	Бүх холбоотны коммунист нам
ГЗ	Гүйцэтгэх захиргаа
ДЯЯ	Дотоод Явдлын Яам
ДИУ	Дундад Иргэн Улс
МАН	Монгол Ардын Нам
МАХН	Монгол Ардын Хувьсгалт Нам
МАХЦ	Монгол Ардын хувьсгалт цэрэг
МАА	Мал Аж Ахуй
МАХНТХ	Монгол Ардын Хувьсгалт Намын Төв Хороо
МХЗЭТХ	Монголын хүүхэд залуучуудын эвлэлийн төв хороо
МҮЭТЗ	Монголын үйлдвэрчний эвлэлийн төв зөвлөл
МЭДН	Монголын эрдэм дэлгэрүүлэх нийгэмлэг
НҮБ	Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага
НТХ	Намын Төв Хороо
ЗГ	Засгийн Газар
ЗЗНДН	Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж
ЗХУ	Зөвлөлт Холбоот Улс
ЗСБНХУ	Зөвлөлт социалист бүгд найрамдах холбоот улс
САА	Сангийн Аж Ахуй
СнЗ	Сайд нарын Зөвлөл
ХАА	Хөдөө Аж Ахуй
ХДХ	Хөдөлмөрчдийн депутатын хурал
УИС	Улсын Их Сургууль
УБХ	Улсын Бага Хурал
УААА	Улс ардын аж ахуй
УАХГ	Улсын аюулаас хамгаалах газар
ШУА	Шинжлэх Ухааны Академи
КИГХ	Коммунист интернационалын гүйцэтгэх хороо
ҮЭ	Үйлдвэрчний эвлэл
ЭТНБХ	Энхтайван, найрамдлын байгууллагын хороо

## ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Үзэл баримтлалын хүрээ.....	14
Зураг 2.	Хятадаас “МОНГОЛ УЛС” гэж бичихийг цаазалсан тушаал (1920) .....	21
Зураг 3.	Улс буюу Улс төрхт төлөв байдлын талаарх үзэл бодол – “эрхэмж” хоорондын зөрчил, тэмцэл.....	25
Зураг 4.	1921 оны март сарын 13-нд байгуулсан Ардын Түр Засгийн газрын бүтэц .....	26
Зураг 5.	1921 онд боловсрогдсон “Монгол Хэмжээт засагтай үндсэн хууль”-ийн эхний хуудас (МУҮТА, ТБА, хуудсд. 82-92) .....	30
Зураг 6.	Ардын Засгийн газрын бүтэц (1921.07.09) .....	32
Зураг 7.	Бүх цэргийн зөвлөл, Эдийн засгийн зөвлөлийг тусгасан Засгийн газрын бүтэц (1924 оны үе).....	37
Зураг 8.	Хошууны зохион байгуулалт.....	39
Зураг 9.	Халхын 4 аймгийн засаг захиргааны зохион байгуулалт .....	39
Зураг 10.	БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн бүтэц, зохион байгуулалт (1985 оны 1 дүгээр сар).....	69
Зураг 11.	Улсын зорилтыг хангахад төв, орон нутгийн захиргаа, төрийн алба, иргэдийн үүрэг оролцоо .....	88
Зураг 12.	Төрийн байгууламж ба Орон нутгийн хурал .....	107

## ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Улс төрхт төлөв байдал (Statehood) 1940 оны Үндсэн хуульд хэрхэн туссан байдал .....	64
Хүснэгт 2. Газар улсын үндэс гэх эрхэмж үзэл Үндсэн хуулиудад хэрхэн туссан буй.....	84
Хүснэгт 3. Монгол Улсын төв засгийн газар, яамдын хүрээнд гарсан өөрчлөлтийг 1924, 1940, 1960 оны үндсэн хуулийн дагууд харуулбал .....	86
Хүснэгт 4. Хуулийн бүлэг, зүйл талаас харьцуулсан нь .....	89
Хүснэгт 5. Төрийн байгууламжид ЗЗНДН-ийн эзлэх байр суурь, үүрэг....	105
Хүснэгт 6. ЗЗНДН-ийн түвшин, нэрийн өөрчлөлт .....	106
Хүснэгт 7. ЗЗНДН-ийн хурлыг хуульчилсан байдал .....	107
Хүснэгт 8. ЗЗНДН-ийн эрхлэх ажил, чиг үүргийг хуульчилсан байдал....	108
Хүснэгт 9. Аймгуудын нэрийн өөрчлөлт.....	111
Хүснэгт 10. Засаг захиргааны нэгжийн тоо: 1923-1959 он .....	113
Хүснэгт 11. Засаг захиргааны нэгжийн тоо: 1960-1991 он .....	114

## ӨМНӨХ ҮГ

Монголын төрийн захиргааны эрхэмж, түүхэн уламжлал /БНМАУ-ын үе/ сэдэвт судалгааны ажлын тайланг олон түмэн, та бүхэнд танилцуулж байгаадаа судалгааны багийн гишүүдийнхээ өмнөөс баяртай байгаагаа илэрхийлэхийн ялдамд уг тайлангийн агуулгатай танилцаад санал, шүүмжлэлээ харамгүй илэрхийлж бидний цаашдын судалгааны ажилд өөрсдийн тус, нэмрээ оруулна гэдэгт итгэж байна.

Энэхүү судалгааны ажил нь захиргааны шинжлэх ухааныг үндэслэгчдийн нэг В.Вильсоны дэвшүүлж тавьсан аливаа улсын захиргааны хөгжлийг гурван үе шатанд үечлэн авч үзэх тухай үзэл баримтлалыг өөрийн улсын захиргаанд холбогдуулан авч үзэж буй анхны оролдлого болж байгаагаараа онцлог юм. Үүний өмнө нь тус судалгааны баг Монголын эзэн хаант засгийн буюу тэнгэрийн бошго(Divine right)-ын эрх зүйн орчин дахь захиргааны талаар зохих эх сурвалжид тулгуурлан судалгаа хийж товч тайлан гаргасан билээ. Энэ удаагийн судалгаа нь В.Вильсоны хэллэгээр бол “Үндсэн хуулийг тогтоож хэмжээлшгүй эрхт засаг баригч-эздийг сөгтгөж оронд нь ард олны хяналт бий болгосон” ард түмний эрхт захиргааг жинхэнэ ёсоор гүйцэлдүүлж чадаагүй үе болох 1921 оноос 1992 он хүртэлх хугацааг хамарч байгаа юм.

Манай судалгаанд үзэл баримтлалын хувьд анхаарлаа хандуулсан нэг зүйл бол үе үеийн улс төрчдөөс эрхэмлэн дээдэлж уламжлал болгон ирсэн улс төрийн эрхэмж нь юу байсан, түүнийгээ улс төрийн бодлогын гол баримт бичгүүд, удаа дараагийн үндсэн хуулиуддаа хэрхэн томьёолж ирсэн байдалд дүгнэлт хийж тэр нь төрийн захиргаа, төрийн албаны чиг үүрэг, бүтэц, үйл ажиллагаанд хэрхэн тусч нөлөөлж ирсэнийг илэрхийлэхийг хичээсэн. Энэ явцад төрийн захиргаа нь улс төрийн бодлогоос ямагт хамааралтай байдаг зүй тогтол, төрийн захиргаа, төрийн албанд уламжлал болон өвлөгддөг эрхэмж нь танин мэдэхүй, ухаарлын үр дүнд үнэн, зөв болох нь тогтоогдсон мэдлэгт суурилсан итгэл, үнэмшилтэй холбогдож байна гэдэг нь харагдав. Иймээс бид Эрхэмж гэдэг бол хувь хүний болон олон түмний сэтгэлийг эзэмдэн цагийг элээж, ноёлох хүчийг олсон зөв үзэл санаа, үнэн итгэл бөгөөд энэ нь хувь хүн, гэр бүл, айл, саахалт, нутаг ус, улс үндэстэн зэрэг хүй элгэний зохион байгуулалтын түвшингээр эрэмблэгдэн ялгагддаг зүйл бөгөөд хүмүүсийн үйл ажиллагааных нь өдөр тутмын болон алс хэтийн чиг, хандлагыг тодорхойлогч үнэмшил, итгэл юм гэж тодорхойлсон. Эрхэмжийг улс төрийн түвшинд авч үзвэл, улс төрхт төлөв байдал буюу улс хэмээх улс төрийн биетийг тодорхойлох гол атрибут шинжүүд болох газар нутаг, хүн ам, бүрэн эрхт байдал, төр, засаг-захиргаа, удирдлагын тогтолцоог цогц байдлаар ойлгох ойлголттой холбогдоно. Энэ

мэт шинэлэг ойлголт, дүгнэлт бүхий судалгааны тайланг танилцуулж санаа бодлоо илэрхийлж шүүмжлэн ярилцах боломжийг Та бүхэндээ олгож байна.

“ҮНЭН маргаан дунд төрдөг” гэдэг дээ.

Судалгааны удирдагч Олхонууд Ядамын Долгоржав, профессор  
Удирдлагын академийн Суурь судалгааны секторын эрхлэгч



# НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ

## 1.1. Тулгамдсан асуудал

Монгол Улс нь бодит түүх, түүхэн эх сурвалж, дэлхийн нөлөө бүхий томоохон эрдэмтэд, улс төрчдийн хүлээн зөвшөөрдөгчлөн нэн эртний улс мөн боловч төрийн алба, төрийн захиргааны тал нь захиргааны шинжлэх ухааны үүднээс төдийлөн нарийн судлагдсангүй өдий хүрчээ. Иймд, Удирдлагын академийн судалгааны баг 2021 онд “Монгол Улсын төрийн албаны уламжлал, үнэт зүйлс (Түүхэн эх сурвалжид хийсэн шинжилгээ)” төслийг хэрэгжүүлэв. Төслөөр эзэн хаант засгийн үе болох XIII зуунаас XX зууны эхэн хүртэлх түүхэн сурвалжуудад шинжилгээ хийж тодорхой хүрээг хамруулан судалсан нь манай улсын төрийн захиргаа, төрийн албаны түүхийг захиргааны шинжлэх ухааны үүднээс тодруулах ажлын эхлэл болов<sup>1</sup>.

Судалгааны дараагийн шат нь Монгол Улсад тэнгэрийн бошиг хуулийн эрх зүйн орчин 1921 оны Ардын хувьсгал ялснаар үндсэндээ дуусгавар болж ардын эрхт эрхзүйн орчинд үүсэн бий болсон төрийн алба, төрийн захиргааны мөн чанар, түүний хөгжлийн өвөрмөц онцлогийг тухайн үед ноёрхож байсан эрхэмжийн талаас тодруулах асуудалд холбогдож байгаа юм. Энэ үе нь бидний судалгаандаа баримтлал болгож буй В.Вильсоны захиргааны хөгжлийн үечлэлээр, хоёрдугаар үе буюу “Үндсэн хуулийг тогтоож хэмжээлшгүй эрхт засаг баригч-ээдийг сөгтгөж оронд нь ард олны хяналт бий болгох, тэгэхдээ тэрхүү илүү чухал ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэхийн тулд захиргааг умартаж, хайхралгүй явсан үе”-д хамрагдана.

Захиргааны шинжлэх ухаан, төрийн захиргаа, удирдлагын өнөөгийн түвшинд хүрсэн өндөрлөгөөс өнгөрсөн түүхийнхээ захиргаа, төрийн албыг тусгайлан судалж онолыг практиктай, бодит баримт, жишээ, кэйсийг бодлогын баримт бичигтэй жишиж судлан рациональ дүгнэлт гаргах явдал шаардлагатай байна.

Иймээс Монголчуудын бий болгосон төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмж, уламжлалыг цогц байдлаар гаргахын тулд тус судалгааны ажлыг үргэлжлүүлэн Бүгд найрамдах засаглал тогтсон үеийн захиргаанд бий болсон эрхэмж, уламжлалыг тодруулах ажлыг гүйцэтгэх нь нэн чухал юм.

Анхдугаар, хоёрдугаар, гуравдугаар үндсэн хууль хэрэгжиж байсан үед буюу Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын үед хамаарах төрийн албаны

<sup>1</sup> Судалгааны тайланд “value” хэмээх нэр томъёог үнэт зүйл гэхээс илүүгээр “эрхэмж” хэмээн нэрлэж хэвших санал гаргасан болно. Энэхүү эрхэмж нь уламжлалыг тодорхойлох хүчин зүйл болдог тул тус судалгааны дизайнд өмнөх судалгааны үр дүнд тулгуурлан Төрийн албаны эрхэмж, уламжлал хэмээн дэс дараалуулсан болно.

эрхэмж, уламжлалын талаар цөөнгүй бүтээл гарсан хэдий ч аль нэгэн “изм”-д баригдалгүй цэвэр захиргааны шинжлэх ухааны үүднээс шинжилсэн нь олон биш. Иймд, түүнийг захиргааны шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр судлан тодруулж эрхэмжийн тухайд үеэс үед өвлөгдөн, тогтвортой, залгамжлагдаж ирсэн, хувиран өөрчлөгдсөн зүйлс юу байгааг тодруулах нь чухал юм.

## 1.2. Судалгааны асуулт

Төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээн дэх уламжлал нь эцсийн эцэст тухайн үеийн улс, үндэстний буюу улс төрийн эрхэмжтэй холбоотойг нотлон харуулахын хамт:

1. Ардын хувьсгалын үр дүнд болон хувьсгалын дараагаар манай улсын улс төрийн эрхэмжид гарсан өөрчлөлт төрийн захиргаа, төрийн албанд ямар өөрчлөлт дагуулж захиргаа улс төрөөс хамаарах хууль ямар байдлаар илрэв?
2. Судлагдан буй үеийн төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмжид юу уламжлагдан өвлөгдөж захиргаа улс төрөөс үл хамааран бие даан ажиллах нөхцөл бүрдэв? гэх хоёр асуултад хариу хайж судалгаа хийлээ.

Чингэхдээ:

1. Төрийн албаны эрхэмжид баримталж байсан шалгуур байсан уу?
2. Төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээлэнд уламжлагдаж ирсэн зохион байгуулалтын бүтэц судлагдан буй үед байсан уу?
3. Судлагдан буй үед холбогдох Монгол төрийн албан дахь эрх зүйн зохицуулалтад ямар өөрчлөлт гарсан бэ?
4. Тухайн үеийн төрийн захиргаа, төрийн албан дахь уламжлал болсон ажил үүргийн хуваарилалтын онцлог юу байна вэ?
5. Төрийн албанд хүмүүсийг сургаж боловсруулж байсан уламжлал юу байв?
6. Тухайн үед төрийн албан бичиг хэрэг хөтлөлтийн талаар тогтсон уламжлал байсан уу?
7. Төрийн албаны ёслол, хүндэтгэлийн ямар уламжлал байв?
8. Төрийн албаны хүрээнд хариуцлага, урамшууллын талаар ямар уламжлал байсан бэ?
9. Төрийн алба, захиргааны зүгээс иргэдээ үүрэгжүүлж ирсэн уламжлал байгаа юу? гэх талаас нь боломжийн хэмжээнд тодруулах оролдлого хийсэн болно.

## 1.3. Судалгааны зорилго, зорилт

**Судалгааны зорилго:** Монгол Улсын Төрийн захиргааны хөгжлийн хоёрдугаар үед холбогдох түүхэн эх сурвалж, ялангуяа энэ үеийн Үндсэн хуулиудад шинжилгээ хийх замаар төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмж,

уламжлалыг захиргааны шинжлэх ухааны өнцгөөс судалж тодруулах зорилго тавихдаа төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээний эрхэмж нь эцсийн эцэст улс төрийн эрхэмж (улс төрхт төлөв байдал (statehood))-ийг бэхжүүлэн хадгалагдахад чиглэгддэгийг харуулахыг хичээв.

**Судалгааны зорилтууд:** Энэхүү зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэн тодорхой хүрээнд ажилласан буюу судалж буй асуудлаа дараах зорилтуудаар дамжуулан тодотгохыг хичээв.

1. Төрийн албаны эрхэмж нь улс төрийн эрхэмжийн шалгуурт нийцэж байсан эсэхийг тодруулах,

2. Монголын төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээлэнд уламжлагдаж ирсэн зохион байгуулалтын бүтцийг тодруулах (Төвийн болон орон нутгийн түвшинд төвлөрүүлж байсан бүхий л төрийн албаны субъектүүд болох бүгд найрамдах засаглал тогтох урьдач үе хэмжээт эрхтэй эзэн хааны хүрээлэн, бүгд найрамдах засаглалын үеийн улсын их хурал, ардын их хурал, ардын засгийн газар, сайд нарын зөвлөл, тусгай хороод, газар, орон нутгийн шат шатны засаг захиргааны байгууллагуудын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны уламжлал гэх мэт).

3. Монголын төрийн албан дахь эрх зүйн зохицуулалтын уламжлалыг гаргах (Тангаргийн гэрээ, нэг, хоёр, гуравдугаар үндсэн хууль, бусад хууль, тодорхой эрх бүхий албан тушаалтны зарлиг, айлдвар, тушаал, шийдвэр, ард түмний дунд өвлөгдөн ирсэн зан үйл, аман сургаалууд дахь төрийн албаны эрх зүйн зохицуулалт хэрхэн явагдаж байсан уламжлал).

4. Төрийн албан дахь уламжлал болсон ажил үүргийн хуваарилалтын уламжлалын онцлогийг гаргах (Шаталсан удирдлагын тогтолцоо (hierarchy), шат шатанд ажил үүрэг гүйцэтгэж байсан түшмэдийн эрх, үүрэг, тэдгээрийн тогтвортой мэргэшсэн байдал, тушаал шийдвэр хэрхэн явагдах зэрэг төрийн албан дахь оролцогчдын ажил үүргийн хуваарийг нарийвчлан гаргаж байсан уламжлал).

5. Төрийн захиргаа, төрийн албанд ажиллах хүмүүсийг сургаж боловсруулж байсан уламжлалыг тодруулах (Төрийн албаны цөмийг бүрдүүлэх түшмэдийг юуг баримталж, хэрхэн бэлтгэж ирсэн, төрийн албанд анх орогчдод эзэмшсэн байх ёстой мэдлэг чадвар, чадахуйн зарчимд тулгуурлан дэвшин ажиллахад нэмж юунд суралцаж байсан, төрийн албан хаагчдын залгамж чанар ямар байсан уламжлал).

6. Төрийн албан бичиг хэрэг хөтлөлтийн талаар тогтсон уламжлал байсан бол гаргаж ирэх (Монголчуудын төрийн албан бичиг хэрэг хөтлөх соёлын уламжлал, шинэчлэл, төрийн албан баримт үйлдэх үйл явц, гадаад улс оронд болон дотоодын байгууллагад албан бичгээр харилцах, албан тушаалтнуудын хоорондын харилцаанд хэрхэн албан бичиг солилцох уламжлал).

7. Төрийн албаны ёслол, хүндэтгэлийн хүрээний уламжлалыг судалж гаргах (Төрийн уламжлалт баяр наадам, ёслол хүндэтгэлийн арга хэмжээ, төрийн албан хаагчдын хувцаслалт, эдэлж хэрэглэх эд зүйлс, тамга, тэмдэг хэрэглэх дэг жаяг, дагаж мөрдөх зан үйлийн уламжлал).

8. Төрийн албаны хүрээнд хариуцлага, урамшууллын тогтолцоонд баримталж байсан уламжлалыг гаргах (Төрийн албанд гавьяа байгуулсан, ажил үүргээ сайн гүйцэтгэгчдэд үзүүлж байсан урамшуулал, хэргэм, зэрэг, цол өргөмжлөх, түшмэдийн цалин хангамж, пүнлүү, тэтгэвэрт гарагчдад хүртээх тэтгэмжийн уламжлал. Нөгөөтээгүүр албан үүргээ ухамсарлаагүйн улмаас осол эндэгдэл гаргагчдад үзүүлэх сануулга, шийтгэл, торгууль, түшмэл эвдэх, цөлөх, цаазлах зэрэг ял шийтгэлийн уламжлал).

9. Төрийн алба, захиргааны зүгээс иргэдээ үүрэгжүүлж ирсэн уламжлалын бичиг баримтын судалгааг гаргах (Иргэдээс төрийн захиргааны байгууллагуудад орж ажиллах болон алба гувчуур, төрийн тусгай чиг үүргийн албыг эд хөрөнгөөр болон биеэр гүйцэтгэх уламжлал).

#### **1.4. Судалгааны хамрах он цагийн хүрээ**

1. Тангаргийн гэрээ үйлчилсэн үе (1921-1924 он) буюу хэмжээт засагтай ард улсын буюу Бүгд найрамдах засаглал тогтох нөхцөл бүрэлдэх үе (Судалгааны явцад энэ үеийг улс төрхт төлөв байдлаар бататган хөгжүүлэхдээ “бараг Үндсэн хуульт хаант улс”-ын үе гэж нэрлэх нь зүйтэй гэсэн санал гаргасан болно<sup>2</sup>),
2. Анхдугаар үндсэн хууль үйлчилсэн үе (1924-1940 он),
3. Хоёрдугаар үндсэн хууль үйлчилсэн үе (1940-1960 он),
4. Гуравдугаар үндсэн хууль үйлчилсэн үе (1960-1992 он).

#### **1.5. Судалгааны ач холбогдол**

Төслийн үр дүнг гаргаснаар монголчуудын төрийн албаны уламжлал нь бүгд найрамдах засаглалд шилжих урьдач нөхцөл болон бүгд найрамдах засаглалд шилжсэн үед өвлөгдөж, хувирсан онцлог, ололт амжилт, сургамж, залгамж халааг ерөнхий тойм байдлаар шинжилсэн судалгааг урагшлуулж түүний эрхэмжийг түүхэн эх хэрэглэгдэхүүнд тулгуурлан тодорхойлсноороо ахисан түвшний судалгаа болох юм.

<sup>2</sup> Яагаад гэвэл, 1921 онд Монгол хэмжээт засагтай ард улсын Үндсэн хууль гэх төсөл боловсруулаад түүнийхээ нэгдүгээр бүлэг болох “Богд хааны тухай зүйлүүд” гэдэгт оруулсан заалтуудаа “Тангаргийн гэрээ”-нд оруулан баталж мөрдсөн нь илт буйгаас “бараг (Quasi) Үндсэн хуульт хаант засгийн үе” гэж хэлэх нь зөв байна.

## 1.6. Нэр томьёоны тодорхойлолт

Төрийн албаны эрхэмж, Төрийн албаны уламжлал, Нийгэм журамт засгийн үе, Бичиг баримтын судалгаа, Төрийн алба, төрийн үйлчилгээ, Үнэнч байдал, Мэргэшсэн шинж зэрэг энэ судалгаанд хэрэглэгдэх гол нэр томьёонуудыг орчин үеийн улс төр судлал, захиргааны шинжлэх ухааны ойлголтоор авч хэрэглэнэ.

Энэхүү судалгаанд хэрэглэгдэх гол нэр томьёо нь дараах байдлаар ойлгогдоно.

Үүнд:

**Эрхэмж** - Хувь хүний болон олон түмний сэтгэлийг эзэмдэн цагийг элээж, ноёлох хүчийг олсон зөв үзэл санаа, үнэн итгэл бөгөөд энэ нь хувь хүн, гэр бүл, айл, саахалт, нутаг ус, улс үндэстэн зэрэг хүй элгэний зохион байгуулалтын түвшингээр эрэмбэлэгдэн ялгагддаг зүйл бөгөөд хүмүүсийн үйл ажиллагааных нь өдөр тутмын болон алс хэтийн чиг, хандлагыг тодорхойлогч үнэмшил, итгэл.

**Улс төрхт төлөв байдал** - Улс хэмээх улс төрийн биетийг тодорхойлох гол атрибут шинжүүд болох **газар нутаг, хүн ам, бүрэн эрхт байдал, төр, засаг-захиргаа удирдлагын тогтолцоог** цогц байдлаар ойлгох ойлголт.

**Улс төрийн эрхэмж** - Улс төрхт төлөв байдлыг цогц байдлаар нь эрхэмлэн дээдлэх үзэл, түүнтэй холбогдсон үзэл.

**Улс төрийн эрхэмж хоорондын зөрчил** - Улс төрийн эрхэмжийн талаар сөргөлдөгч талуудын баримталж буй эсрэг тэсрэг үзэл, түүнийгээ хэрэгжүүлэхийн төлөө талуудаас хийх үйлдэл, тэмцэл.

**Захиргаа, төрийн албаны эрхэмж** - Улс төрийн эрхэмжийг дээдлэн сахиж, түүнд захирагдан ажиллах төрийн захиргаа, төрийн албаны баримтлах зарчим, итгэл үнэмшил.

**Өв** - Өмнөх үеийнхний оюун санаа, ахуй, амьдрал, үйл ажиллагааны тодорхой хэвшлүүдэд үлдээсэн ул мөр, зарим тохиолдолд уламжлан авсан үзэгдэл, юмс бөгөөд манай соёлын нэг хэсэг юм. Улс төрийн эрхэмж, төрийн захиргаа, төрийн албанд түүний тусгал болон үлдсэн соёлын өв нь ном товхимол, судар шастир, баримт бичгүүдэд өмнөх үеийнхний ухааны шингээлт болон үлджээ.

**Уламжлал** - Уламжлал, түүний дотор Монгол Улсын төрийн албаны уламжлал гэдгийн дор энэ салбарт өмнөх үеийнхний бий болгож манай ахуй, соёлд нэвтэрч шингэсэн зөв, сайн өв, дадал, итгэл, үнэмшил, зан заншил, дүрэм, хэм хэмжээ зэрэг өвийг нэг үеэс нөгөө үедээ “буухианы мод” лугаа дамжуулах явдлыг ойлгож болох байна. Энэхүү өвлөн уламжлагдах үйл явцын цаана аливаа юмс, үзэгдлийн тухай тодорхой нөхцөл дэх зөв ухаарал, зөв итгэл, зөв мэдлэг үеэс үед дамжигдаж байдаг гэсэн гүн утга агуулагдаж байгаа бөлгөө. Харин тухайн цаг үеийн нийгмийн тодорхой

төөрөгдөл, зарим буруу, гажуу үзэл төсөөлөл, заншил нэг хэсэгтээ “инерци”-ээрээ дараагийн үед үлдэж хоцрох, үргэлжлэх “хандлага”-тай байх нь бий ч энэ нь цаглашгүй шинжтэй биш бөгөөд цаг нь ирэхээр орхигддог байна.

# ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОВЧ ТОЙМ

## 2.1. Төрт ёс, төрийн захиргаатай холбоотой судалгааны тойм

БНМАУ-ын үеийн улсын түүх, түүний дотор төрийн түүхийн асуудлаар багагүй судалгаа хийгдэж тодорхой хүрээний асуудлаар олон тооны бүтээлүүд гарчээ. Үүний жишээ болгож Монгол Улсын Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн (ХЗҮХ), ШУА-ийн Философи, социологи, эрхийн хүрээлэн (ФСЭХ), МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулиас хамтран хэрэгжүүлсэн “Монгол Улсын хууль. 1206-2009 он”, “Монгол Улсын хүчин төгөлдөр хуулиуд” төслийн хүрээнд 2010 онд Их Монгол Улс байгуулагдсаны 805, Үндэсний эрх чөлөөний хувьсгалын 100, Хууль зүйн алба үүсэн байгуулагдсаны 100 жилийн түүхт онуудад зориулан гаргасан **“Монголын хууль, тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл”** олон боть эмхэтгэл, мөн 2011 онд хэвлэгдсэн “Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн товчоон. **1911-2011”** эмхэтгэлийг нэрлэж болно.

ШУА-ийн Түүхийн хүрээлэн, Түүх угсаатны зүйн хүрээлэнгийн эх сурвалжийн судалгааны ажлын хүрээнд төрийн түүхийн **холбогдолтой баримт бичгүүдийг хөрвүүлэн хэвлэхэд анхаарч “Улсын хоёрдугаар Их хурал, Улсын нэг, хоёр, гуравдугаар бага хурал” (ТУЗХ 2009) эмхэтгэлийг гаргажээ.** Түүнд “БНМАУ-ын хоёрдугаар их хурлын тогтоол”. Тэргүүн, доод дэвтэр (1928), “Улсын бага хурлаар батлагдсан хууль дүрмүүд” (1928) товхимол, Улсын I, II бага хурлын тогтоол, III бага хурлын тогтоол, протоколуудыг архивын эхийг баримтлан монгол бичгээс кирилл үсэгт анх удаа хөрвүүлсэн нь XX зууны эхний хагасын Монголын төр, засгийн үйл ажиллагааг нэхэн сэргээх чухал эх хэрэглэгдэхүүн болсон. Салбарын эмхэтгэлүүд ч гарч байна.

Мөн БНМАУ-ын орон нутгийн засаг захиргааны хуваарьт гарсан өөрчлөлтийг баримтаар судалсан анхны дорвитой том бүтээл нь Ц.Сономдагвын “БНМАУ-ын орон нутгийн засаг захиргааны хуваарьт гарсан өөрчлөлтүүд. (1921-1965)” ном болно. Зохиогчоос архивын эх сурвалжийг илрүүлэн судалж, эмхлэн боловсруулсан нөр их ажлынхаа үндсэн дээр 1922-1965 он хүртэлх хугацаанд тус улсын засаг захиргааны хуваарьт томоохон өөрчлөлт орсныг тус бүрээр хуваан гол үр дүн, онцлогийг харуулсан байна.

Монголын түүх бичлэгийн үе бүрд төрийн түүх онцгой байр суурьтай байж, эл салбарт түүхч М.Санждорж үр бүтээлтэй ажиллан судалгааны тэргүүлэх чиглэл болгон хөгжүүлсэн байна. Тэрээр нүүдэлчин монголчуудын түүхнээ нийгмийн гишүүдийн олонх байдаг ард олон засаглах эрхийг анх удаа эдлэх болсон 1920-иод оны эхнээс 1940 он хүртэлх хувьсгалт-ардчилсан төрийн хөгжлийн үндсэн асуудлуудыг тодруулан судалж үнэлсэн

“Ардын төрийн түүх. Хөдөлмөрчин ардын хувьсгалт ардчилсан диктатур: үүсэл, хөгжил, үйл ажиллагаа” хэмээх томоохон бүтээлийг 1974 онд туурвиж, олон жилийн судалгаа, бодол эргэцүүллийнхээ үр дүнг нэгтгэсэн “Монгол төрийн түүхээс XIII-XIX зуун хүртэл” номоо 1998 онд гаргажээ.

Эхний зохиолд Ардын төрийн хөгжлийн зүй тогтол, өвөрмөц онцлогийг нээн илрүүлж, төрийн гүйцэтгэсэн үүрэг, түүхэн туршлага, олон улсын ач холбогдлыг нэгтгэн дүгнэжээ. “Ардын төрийн түүх” зохиолын нэн чухал ололт бол шинэ Монгол Улсын анхдугаар (1924) ба хоёрдугаар (1940) Үндсэн хуулиудын тухай дэлгэрэнгүй өгүүлж, зүйл анги нэг бүрийг тайлбарлан, тэдгээрийн залгамж чанар, агуулга, нийтлэг ба онцлог, ач холбогдлыг тод томруун харуулсан явдал мөн (Санждорж, М, 1974, хуудсд. 285-290).

Хоёр дахь бүтээлд Монгол нутагт байгуулагдаж байсан төр улсууд, төрийн нэгдлүүдийн тухай товчхон дурдан, Их Монгол Улс байгуулагдсанаас хойших 700 жилд Монголын төрийн хууль цааз, билэгдэл, төр, шашны хамаарал зэрэг олон асуудлыг авч үзэх замаар Монголын төрийн түүхийг нэн эртнээс улируулан судалж, түүний хөгжлийн залгамж чанарыг нээн харуулснаараа чухал ач холбогдолтой судалгаа болно.

Монголын түүхийн судалгааны цар хүрээ өргөжихийн хэрээр төрийн түүхийн судалгаанд холбогдох хэд хэдэн бүтээл гарсны дотор “Монголын төрийн байгуулал, улс төрийн сэтгэлгээний хөгжил (МЭӨIII-XX зуун)”, “Хорьдугаар зууны Монгол. Түүхэн тойм”, “Монгол Улсын түүх” таван боть зохиол багтана. Социалист тогтолцооны үед Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын нам, төрийн түүх, захиргааны зарим асуудал түүхчдийн бүтээлд олонтоо тусгагдсан болно. Түүхийн шинжлэх ухааны доктор М.Санждорж “Ардын төрийн түүх” (1974) номдоо 1924-1940 оны үеийн захиргаанд гарсан түүхэн өөрчлөлтүүдийг нарийвчлан тодруулжээ. Ардчилалд шилжсэн үеэс нийгэм журамт засгийн үеийн төрийн албаны эрхэмж, уламжлалын асуудал түүхийн шинжлэх ухааны доктор Ч.Дашдаваа, академич Ж.Болдбаатар нарын туурвисан бүтээлүүдэд дорвитой хөндөгдсөнийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Мөн үеийн талаар өрнө, дорно дахинд цөөнгүй судалгаанууд гарсан байна. Сүүлийн үеийн томоохон судалгааг дурдвал, 2015-2017 онд ШУА-ийн Түүх, археологийн хүрээлэнгээс хэрэгжүүлсэн “XX зууны Монголын түүхийн тулгамдсан асуудал” төслийн хүрээнд хэвлэгдсэн цуврал бүтээлүүд (2017)”, О.Батсайхан нарын туурвисан “Монголын түүх (1911-2017)” УБ., 2018, Ч.Р.Бауденийн “Монголын орчин үеийн түүх” УБ., 2018, Ж.Болдбаатар, Д.Лүндээжанцан нарын “Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал” (нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл) (2021) болно<sup>3</sup>.

Сүүлийн үед Монгол Улсын хууль цаазын судалгааны салбарт сонирхолтой судалгаа хийж байгаа доктор Б.Баярсайхан “Монгол Улсын

3 Эрдмийн зөвлөлийн гишүүдийн санал болгосон судлагдсан байдлын тоймыг судалгааны асуудал, асуултад буй ойлголтуудтай холбож, анализ хийх хэрэгтэй гэсэн саналыг тусгаж, судалгааны гүйцэтгэлийн эхний үе шатанд авч үзсэн болно.



Үндсэн хуульт ёсны уламжлал” нэртэй томоохон бүтээл гаргаж, түүнд 1949 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн талаар судлаачдын дунд байгаа санал, үзэл баримтлалыг дэлгэрэнгүй авч үзэж, холбогдох эрх зүйн актуудыг мөшгөн судалсны үндсэн дээр уг өөрчлөлтийг хийх болсон дотоод, гадаад шалтгаан, улс төр, нийгмийн хэрэгцээ шаардлагыг үндэслэн, 1940 оны ба 1949 оны (Зохиогч Үндсэн хууль гэж нэрлэж, уг нэр томъёог хэрэглэж буй) Үндсэн хуулиудын харьцуулсан шинжилгээг хийжээ. Үүнд: Үндсэн хуулиудын бүтэц, хэл, агуулгад орсон өөрчлөлтийг анги, бүлэг, зүйл заалт бүрээр гарган харуулсны үндсэн дээр “БНМАУ-д 1949 онд Үндсэн хууль батлагдсан” гэсэн дүгнэлт хийж, чингэж үзэх үндэслэлээ дэвшүүлж, тус хуулийн онцлог, гүйцэтгэсэн үүрэг, ач холбогдлыг тодорхойлжээ (Баярсайхан, 2017, хуудсд. 73-75).

Судлагдан буй үед холбогдох төрийн алба, төрийн захиргааны талаар манай нэрт хуульч Б.Чимэд асан 1973 онд “БНМАУ-ын захиргааны эрх” хэмээх ном бичиж нийтлүүлжээ (Чимэд, 1973). Тэрээр мөн чиглэлээрээ гүнзгийрүүлэн диссертацийн хэмжээний судалгаа хийж 1975 онд “БНМАУ-ын захиргааны эрх зүйн асуудал” сэдвээр дэд эрдэмтний зэрэг хамгаалсан байдаг.

Хэмжээт цаазат хаант Монгол Улс болон БНМАУ-ын үеийн гадаад бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэх төрийн захиргааны төв байгууллага, түүний үйл ажиллагааны талаар Монгол Улсын нэрт дипломатч М.Дүгэрсүрэн, Ц.Гомбосүрэн нар буурьтай судалгаа хийн “Монгол Улсын ХХ зууны гадаад бодлогын түүхэн тойм” гэдэг ном хэвлүүлж олны хүртээл болгосон байна (Дүгэрсүрэн, М., Гомбосүрэн, Ц, 2004).

Төслийн судалгаагаар дэвшүүлэн буй сэдэв, асуудлуудын тухайд олон тооны бүтээлд хөндөгдсөн хэдий ч, БНМАУ-ын нэг, хоёр, гуравдугаар Үндсэн хуулиуд үйлчилсэн түүхэн он цаг тус бүрийн хүрээнд Монголын төрийн алба, түүний эрхэмж, уламжлал, шинэчлэлийн түүхэн үйл явцыг тусгайлан шинжилсэн судалгааны бүтээл хараахан үгүй байна.

Сэдвийн судалгааны тоймд дурдсан зохиол бүтээлүүд нь Монгол төрийн түүхийн судалгаанд холбогдох шинэ сонин баримт, анхааран үзвээс зохих санаа, дүгнэлт, гаргалгааг агуулж, түүхэн үйл явцыг олон өнцгөөс харж үнэлэх боломжийг олгохын дээр, хуульч, улс төр судлаач, түүхч зэрэг үндэсний эрдэмтэн судлаачдын бий болгосон шинжлэх ухааны үр дүн, дэвшүүлсэн санааг төрийн бодлого, холбогдох хууль тогтоомжуудад тусгах боломжийг эрэлхийлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Бидний судалгаанд улсын түүх, төрийн захиргааны түүхийн ерөнхий асуудлууд бус харин улс төрийн эрхэмж, түүнээс улбаалсан төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмж, уламжлалын асуудал сонирхогдож буй учраас түүнтэй холбогдол бүхий төрт ёс (манай Үндсэн хуульд тусгагдсан нэр томъёо) буюу бидний ашиглаж буй нэр томъёогоор бол улс төрхт төлөв

байдал (Statehood)-ын асуудал анхаарал татаж байна. Энэ талаар манай судлаачид цөөн боловч бүтээл гаргаж түүндээ “төрт ёс” гэх ойлголтыг хэрхэн ойлгож байгаагаа илэрхийлсэн байна. Тухайлбал, доктор Г.Совд тухайн үедээ энэхүү төрт ёс гэх ойлголт Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон тухайд “Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрт ёс гэдэг нэр томъёог хэрэглэсэн нь нэгдүгээрт, аливаа үндэстний хэл бол нийгмийн хөгжлийн дагуу хөгжиж өөрчлөгдөж шинэ үг, нэр томъёо үүсэж хэвшдэг жам ёсны илрэл, хоёрдугаарт, монголчууд бол үндэстний хувьд эцэг дээдсээс бүтээж өгсөн, үндэстний соёлын тулгуур сурвалж болсон Монгол хэлийг өв залгамжлан цэвэр ариунаар нандигнан хадгалах үүрэгтэйн хамт эх хэлээ шинэ орчин ахуй, хөгжилд нийцүүлэн баяжуулах үндэстний зохиогчийн эрхтэйн нэг тодорхой жишээ мөн” гэж бичсэн байна (Совд, Г., Жанцан, С, 2000). Эрдэмтэн Д.Дашцэдэн “Төрт ёс гэдэг нь тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт улсыг байгуулж хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэстний эв нэгдэл, хууль цаазыг эрхэмлэн дээдэлж түүх соёлынхоо уламжлалыг өвлөж туурга тусгаар улсаа бататган бэхжүүлэх зүй тогтлыг хэлнэ” гээд “Монголын төрт ёсны гол зүйл нь эв нэгдэл, нэгдмэл, туурга тусгаар улсыг байгуулан бэхжүүлж, хамгаалж ирсэн, төрийн үйл ажиллагааны үлэмж боловсронгуй хэлбэр, хатуу чанд сахилга, дэг журам, хуулиа биелүүлдэг уламжлал, төрийн дотоод ёслол, төрийн албаны эмх цэгц, нарийн зохион байгуулалт зэрэг олон төрөл зүйл бүхий цогцолбор болно” гэж үзжээ (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны даллага, 1993). Тэрээр төрт ёс гэх ойлголтыг тайлбарлахдаа уг хуучин нэр томъёондоо хэт татагдаж орчин үед “Statehood” буюу “Улс төрхт төлөв байдал” гэх нэр томъёонд шууд үл хамаарах олон ойлголтыг хамруулж үзсэн ч түүний агуулгыг “Улс” гэх ойлголттой холбох оролдлого хийсэн нь олзуурхууштай.

Энэ мэтчилэнгээс харвал манай улсын 1992 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан төрт ёс гэх ойлголтын талаар нэгдсэн нэг ойлголттой болох шаардлага байгаа юм. Манай судалгаанд уг ойлголтыг уламжлан хэрэглэхдээ, төрт ёс гэх үгийн ард “Statehood” гэх англи үг давхар хэрэглэж байгаа болно. Үүний учир нь Statehood буюу Улс төрхт төлөв байдал (төрт ёс) гэх ойлголтыг бид олон улсын эрхзүйн хүрээнд ойлгогдох утгаар (Монтевидеагийн конвенц, 1933) хэрэглэж байгаа болно. Өөрөөр хэлбэл, аливаа “улс нь юуны түрүүнд өөрийн гэсэн (1) **нутаг дэвсгэр, (2) хүн ам, (3) бүрэн эрхт байдал, (4) төр, засгийн буюу удирдлагын тогтолцоо**той байж баймааж нь улс төрхт төлөвийг (statehood) олж **улс** хэмээгдэнэ” гэх үзлийг барьж байгаа болно. Түүнчлэн улс гэх ойлголтыг төр гэх ойлголтоор орлуулан хэрэглэх явдал манай судлаачдын дотор тааралддагтай санал үл нийлж байгаагаа хэлэх байна.

Төрийг улс төрийн биет болох улс<sup>4</sup> гэх ойлголттой адилтган бичдэг хүмүүс бий. Гэхдээ, улс гэдэг бол доктор Ж.Болдбаатарын дүгнэн бичсэнчлэн: “Төр бол хүн төрөлхтөн өөрсдийгөө нийгмийн зохион байгуулалтад татан оруулах талаар бодож олсон” (Болдбаатар, 2018, хууд. 12) үнэт зүйл биш, харин жам ёсоор бүрэлдэн тогтнодог бодит зүй тогтолт төлөв байдал аж. Энэхүү төлөв байдлыг бүрдүүлэгч гол бүрдэл хэсгүүдийг бидний дээр тэмдэглэсэн 4 хүчин зүйлээр тодотгон авч үздэг. Улс гэдэг бол хүний бодол, субъектив хүслээр тогтоогддог биш, харин зүй тогтолт шинжтэй бөгөөд түүнийг ухаарч таних, тэрхүү зүй тогтлыг дагаж урлах нь чухал аж. Иймээс хамгийн түрүүнд ухаарч энэ зүй тогтлын дагуу ард олныг оройлон манлайлж тэднийг эмх цэгцэд оруулж улсыг урлан бий болгосон хүн хамгийн их буянтанд тооцогддог байна.

Энэ мэтчилэнгээр эрхэмжийн асуудлыг улс төр, төрийн алба, захиргааны хүрээнд авч үзэх тохиолдолд түүнтэй гарцаагүй холбогдон гарч ирэх улс (state), улс төрхт төлөв байдал (Statehood) зэрэг ойлголтын дор юуг ойлгож байна, энэ талаар эрдэмтэн судлаачид ямар байр суурьтай байна гэдэг нь чухал аж. Үүний учир нь зарим судлаачид “төр” гэх нэр томъёо хэрэглэсэн мөртлөө түүнийхээ дор “улс” гэж ойлгодог, “төрт ёс” гэж бичээд түүнийгээ “statehood” гэх нэр томъёоны агуулгатай адил гэж үзэх нь байдаг. Энэ мэт нь сайнаар хэлбэл буруу яриад зөв ойлгодог гэх үзлийг зөвтгөх, эсвэл зарим талаар төөрөгдөл үүсгэх нь байдаг.

## 2.2. Эрхэмжийн талаарх түүхэн судалгааны тойм

Бидний дэвшүүлэн буй сэдвийн талаар олон тооны бүтээлд хөндөн үзсэн тал бий боловч тэдгээр нь их төлөв дам, хавсарга байдлаар гарсан нь учир дутагдалтай байна. Тийм ч учраас ихэнхдээ нэгэн сэдэвт зохиол, хамтын бүтээлийн багавтар хэсэг, зүйл эсхүл богино хэмжээний өгүүлэл, илтгэл төдийгөөр олны хүртээл болж байв. Үүнээс үзэхэд Монгол Улсын төрийн албаны эрхэмж, уламжлалыг тусгайлан шинжилсэн судалгааны дорвитой бүтээл туурвил гаргах нэн чухал эрэлт байгаа нь илт байна.

Энэхүү судалгааны онол, үзэл баримтлалын үндэс болох учиртай Эрхэмжийн онол (Theory of value)-ын талаар гадаад улс орнуудад багагүй зохиол бүтээл гарчээ. Үүний дотор, Харвардын Их сургуулийн профессор Марк Моор “Australian Journal of Public Administration” сэтгүүлд “Public value as the focus of strategy” хэмээх өгүүллээ бичсэн нь орчин үеийн олон түмэн (төр)-ий эрхэмжийн онол (The Theory of Public value)-ын хөгжилд шинэ түлхэц өгсөн гэж нийтээр хүлээн зөвшөөрдөг. Түүний үзэл санааг эдүгээ Meynhardt, T, Van der Wal. Z нарын зэрэг эрдэмтэд хөгжүүлсээр байна (Зегер Ван дер Вал, 2019, хуудсд. 171-176).

4 “Улс” гэх ойлголтыг зарим эрдэмтэд “төр” гэх ойлголттой адилтган үзэх, эсвэл ялгааг нь олж хардаггүй.

Манай судлаачид ч уг онолын талаар судалгаа хийж, бүтээл гаргахдаа түүний гол нэр томьёог (“ценность”-оросоор, “value”-англиар) нэг хэсэгтээ орос хэлний “ценность” гэх үгийг нь баримжаалан ихэнхдээ “үнэт зүйл” гэх үгээр дүйцүүлэн буулгаж хэрэглэсээр ирсэн болно. Харин “Үнэт зүйл” гэлгүй “Үнэлэмж” гэх нэр томьёог хэрэглэн диссертацийн түвшний судалгаа хийсэн эрдэмтдийн дотор Ц.Баатартогтох зүй ёсоор орно (Баатартогтох, 2000). Сүүлийн үед профессор Ш.Түдэв, профессор Ч.Санжмятав, доктор Б.Хэрлэн нар эрдэмтэн Шварцын аргачлалаар монголчуудын үнэт зүйлийг судалж бүтээл гаргаснаас гадна өөр бүтээл ч гаргасан юм (Түдэв, Ш., Санжмятав, Ч., Хэрлэн, Б, 2018). Харин 2022 онд МУИС-ийн багш Г.Мягмар “Монгол Улсын төрийн албаны ёс зүйн үнэт зүйл (эрхэмж): Х, Y, Z үеийн онцлог” гэсэн диссертацийн судалгаа хийж төрийн удирдлагын чиглэлээр докторын зэрэг хамгаалахдаа “үнэт зүйл”, “эрхэмж” гэх хоёр нэр томьёог давхар хэрэглэсэн байдаг. Энэ үеэс үнэт зүйл, үнэлэмж зэрэг нэр томьёонд шүүмжлэлтэй хандаж эхэлсэн ажээ. Эрхэмжийн онолын агуулгыг зөв ухаарах тал дээр төдийгүй нэр томьёог оновчлох тал дээр ч асуудал байсаар байгаа нь эндээс харагдана.

Харин эрдэмтэн А.Цанжид төрт ёс гэх ойлголтын талаар нэгэн сэдэвт бүтээл туурвисан хүн юм. Тэрээр “төрт ёс”-ыг тухайлан авч үзээд “уг ойлголтыг улстай бус, төр гэх нэр томьёотой холбон үзэх нь зөв...” гэж тэмдэглээд, төрт ёсны бүрэлдэхүүнд:

- Төрийн тулгуур үзэл
- Төр барихуйн ухаан
- Тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал (sovereignty)
- Тусгаар тогтнолоо хамгаалах, зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий бүтэц
- Төрт ёсны уламжлалыг тээгч төрийн түшмэл
- Төрийн хэл бичиг
- Төрийн ёс, ёслол зэргийг багтаан үзэж байна хэмээн бичсэн. (Цанжид, 2019).

Энэ нь монголчууд эрт цагаас төрт ёс гэх ойлголтын дор орчин үед, олон улсын эрхзүйн хүрээнд “statehood” гэх ойлголтод багтсан зүйлээс өөр зүйлийг ойлгодог байсныг харуулж байна. Иймээс энд дурдагдсан төрт ёс, statehood гэх хоёр нэр томьёоны дор ойлгогдож буй нийтлэг хийгээд ялгаатай агуулгыг нарийвчлан авч үзэх шаардлага гарч байгаа юм.

Эрхэмж (үнэт зүйл, үнэлэмж гэх мэт)-ийн асуудлыг мөн өмнөх үеийнхэн тодорхой хэмжээгээр судалж анхаарлаа хандуулсаар ирсэн ч эдүгээ хүртэл нэр томьёо нь тогтворжоогүй төдийгүй агуулга нь ч нэг мөр болж чадаагүй байна.

Бидний эргэцүүллээр **Эрхэмж** (value) гэдэг бол “танин мэдэхүйн үйл явцтай нягт уялдан бүрэлдэж хувь хүний болон олон түмний сэтгэлийг эзэмдэн цагийг элээж, ноёлох хүчийг олсон зөв үзэл санаа, үнэн итгэл бөгөөд энэ нь хувь хүн, гэр бүл, айл саахалт, нутаг ус, улс үндэстэн зэрэг хүй элгэний зохион байгуулалтын түвшингээр эрэмбэлэгдэн ялгагдаж, тэдний үйл ажиллагааных нь өдөр тутмын болон алс хэтийн чигийг зааж тэдгээрээс өөр хоорондоо болон байгаль, нийгмийн бусад хүрээнд харилцах практик харилцааны хэм хэмжээг тохируулан тодорхой болгож байдаг” үзэл санаа юм (Долгоржав, 2022).

Иймээс, эрхэмж нь тухайн субъектийнхээ хувьд харьцангуй тогтвортой баримтлагдах зан суртахуун, байр суурь-хандлага (аттитюд), зарчмуудаар илэрхийлэгдэн тодорхой хэмжээний норматив шинжийг агуулж байдаг нь эрт үеэс бодлого, суртал, шашин, андгай, тангараг, сахил, сахилгын зарчим, алсын хараа, эрхэм зорилго, горим дүрэм, хууль зэрэгт “шингээгдэж” иржээ. Энд хэрэглэж буй нэр томъёоны үндсийн тухайд гэвэл, энэ нь “үнэт зүйл” гэхчлэнгээс хавьгүй урьд, манай монголчуудын хэл, сэтгэлгээний хэрэглээнд идэвхтэй ашиглагдаж байсныг нэртэй сэтгэгч, бичгийн хүмүүс өвлөн уламжлуулсан байдаг.

Халхын Сэцэн хан аймгийн хошуу ноён, ухаант хүмүүн Б.Тогтохтөр “Хэбэй вангийн аж төрөхийг заасан сургаал” гэдэг номдоо “Хүний эрхэмлэх юм нь энэ ертөнцөд ёс журмыг хүндэтгэн аж зуухыг хичээх, эцэс хойтыг санаж, бурхан шашныг эрхэмлэн, буян номыг үйлдэх энэ хоёр болой” гэж бичиж байсан бол их сэтгэгч В.Инжиннаши ертөнцийн жам ёс, хууль, зүй тогтолд тулгуурласан эрдэм мэдлэг, итгэл үнэмшлийг эрхэмлэхдээ: “Ертөнцийн дээр буруу ёс удаж үл болно, бусчир сургаал дэлгэрч үл оршино” хэмээжхүй. Тухайн цаг үедээ Монголын төр, захиргааны тогтолцоонд шинэчлэл хийхийг үндэслэн уриалж байсан Ч.Дандаа эрдэм боловсрол, гэгээрэл мэдлэгийг онцгойлон үзэж “Элдэв улсын мандах, мөхөх нь гадаадын туслах, хорлоход үгүй, харин дотоод засгийн ариун тодорхойд буй. Эдүгээ цаг болбаас тэмцэлдэн булаалдах ертөнц болсноор улс төрөөс гадна улс аймгууд цөм цагийн түгшүүр хивцаатайг бодож, дотоод засгаа улмаар сайжруулан засаж хүн ардыг нэн элбэн хөгжилдүүлж, бичгийн сургууль, цэргийн боловсрол, эдийн ашиг, худалдааны үйл, тариалангийн явдал зэрэг олон ажлыг тус тусын газар орны зохимжтойг үзэж бадруулан дэлгэрүүлбээс энэ нь дотоод засгаа шинэтгэсэн нь мөн болохын дээр одоогийн ертөнцөд улс төр агчид цөм гэгээнийг хүсэж, эрхэм болгохыг эрмэлзэх нь чухамхүү хэв олсон гол ёс мөн” гэж бичжээ.

Ардын засаг мандах үед манай Улсын улс төрийн зүтгэлтнүүд ч эрдэм мэдлэгт тулгуурласан эрхэмж-итгэл үнэмшилтэй байвал хандах зүг өөрөө тодрох талаар сурган байсныг хойно холбогдох газарт оруулах болно.

Эндээс харвал өмнөх үеийнхэн ч гэсэн эрхэмж болон эрхэмлэх зүйлийн тал дээр анхаарлаа хандуулж байсан нь тэдний бүтээл туурвилд тусгагдаж байсан байна.

### 2.3. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ

Төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээнд баримтлагдах үзэл баримтлал, итгэл үнэмшил, үнэнч байдал нь улс төрийн хүрээнд тогтсон эрхэмжид захирагдан байж тодорхой үр дүн, амжилтад хүрэх тухай В.Вильсон, М.Вебер, Мооре нарын сонгодог эрдэмтдийн гаргасан үзэл баримтлалын хүрээнд ажиллахдаа Монгол Улсын улс төр, захиргаа, төрийн албаны хөгжлийн 1920-иод оноос 1990-ээд оны үе, өөрөөр хэлбэл, БНМАУ-ын үеийг хамруулан эх сурвалж, бичиг баримтад голчлон тулгуурласан судалгаа хийв.

Чингэхдээ Эрхэмжийн буюу “Theory of Value” онолыг суурь үзэл баримтлал болгон мөрдөж **эрхэмж гэдэг бол мэдлэгт тулгуурласан итгэл үнэмшил юм** гэдэг байр суурийг хатуу барьж ажиллав. Энэ нь жинхэнэ мэдлэгт суурилагагүй хүний итгэл үнэмшил бол үеэс үед, тэр тусмаа төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээнд өвлөгддөг зүйл биш гэж үзсэн. Харин төрийн захиргаа, төрийн албанд өвлөгдөн уламжлагддаг аливаа зүйл нь эцсийн эцэст төрийн захиргаа, төрийн албаны хөгжлийн зүй тогтлыг тусгасан мэдлэгт суурилдаг болох нь харагдаж байна.

#### Зураг 1. Үзэл баримтлалын хүрээ



*Үзэл баримтлалын хүрээний зураглалын товч тайлбар:* Төрийн захиргаа, төрийн албаны мэдлэгт суурилсан итгэл буюу эрхэмж нь ямар ч үеийн төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээний уламжлалын үндэс болдог. Үүнийг төрийн захиргааны бүтцээс ч, чиг үүргийн хуваарилалтаас ч харж болно гэсэн байр суурийг бид үзэл баримтлал болгож байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн захиргаа, төрийн албаны салбар дахь мэдлэг нь итгэл болох бөгөөд мэдлэгт суурилсан итгэл нь зүй тогтол, учир шалтгааныг зөв тусгасан тусгал болно. Энэ тусгал буюу мэдлэгийг үйл ажиллагааны “дүрэм” болгож ашиглана гэж ойлгож болно.

# ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Энэхүү судалгаанд ашиглаж буй захиргааны хөгжлийг үечлэх тухай В.Вильсоны үзэл баримтлал нь манай судалгаанд нэгэн чухал аргазүйн үндэслэл болж байгаа гэдгийг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй.

Энэ судалгаа нь нэг талаас эрэл хайгуулын, нөгөө талаас дискрептив судалгааны төрөлд хамаарагдана. Тухайн асуудлаар түүхэн эх сурвалжид тулгуурласан судалгаа, тэр тусмаа захиргааны шинжлэх ухааны аспектаар уг асуудал харьцангуй бага судлагдсан тул энэ нь яах аргагүй хайгуулын шинжтэй болж байгаа юм. Төслийн явцад судалгааны багийн гүйцэтгэсэн хайгуулын үр дүнд тодорхой чиглэлүүдээр нэлээд тооны шинэ баримт сэлт тогтоогдож судалгаа, сургалтын эргэлтэд орж байна.

Нөгөө талаас энэ нь Монгол Улсын төрийн албаны эрхэмж, уламжлалыг бусад баримт сэлтийн хамт тодорхойлж өгөхөд хэрэгтэй өгөгдөл, мэдээлэл болж чадах юм. Ингэснээр тухайн судлагдахууны дүр зураг илүү тодрох болно.

Бидний судалгааны гол объект нь түүхэн баримт бичгүүд бөгөөд тэдгээрийг дараах үе шатаар ангилан авч үзэв. Үүнд:

1. Хэмжээт засагт Богд хаант Монгол Улсын үеийн баримт бичиг,
2. БНМАУ-ын 1924 оны Үндсэн хууль, түүний хүрээнд гарсан төрийн захиргаа, төрийн албатай холбогдол бүхий баримт бичгүүд,
3. БНМАУ-ын 1940 оны Үндсэн хууль, түүний хүрээнд хамаарах төрийн захиргаа, төрийн албатай холбогдол бүхий баримт бичгүүд,
4. БНМАУ-ын 1960 оны Үндсэн хууль, түүний хүрээнд хамаарах төрийн захиргаа, төрийн албатай холбогдол бүхий баримт бичгүүд болно.

Бид захиргааны хөгжлийн үе шатны тухай В.Вильсоны хийсэн үечлэлд тулгуурлан судалгаа хийхдээ, түүний хөгжлийн 2 дугаар үе шаттай холбогдох баримт бичгийн хүрээнд ажиллав.

... **Аливаа улсын төрийн захиргааны хөгжлийн үе шатны ерөнхий зүй тогтлыг** нээн илрүүлсэн шинжтэй нэгэн томъёоллыг В.Вильсон “Захиргааг тухайлан судлахуй” хэмээх эсээндээ анх гаргаж тавьсан юм. Энэ нь: “Дэлхийн бөмбөрцөг дээрх орчин үеийн гол нөлөө бүхий улс, үндэстнүүдийн түүхээс цэгнэн тунгаавал, эдүгээ оршин буй бүх тогтолцооноос илүү өндөр хөгжсөн нь аль хэдийнээ дамжин өнгөрсөн, бусад нь бүгдээрээ дамжих нь илэрхий өсөлт, өндийлтийн гурван үе шат байна.

**1. Анхных нь** Хэмжээгүй эрхт засаг баригч-ээд, хэмжээгүй эрхт дэглэмдээ нийцэж тохирсон захиргааны тогтолцоотой байсан үе.

**2. Дараачийнх нь** Үндсэн хуулийг тогтоож хэмжээлшгүй эрхт засаг баригч-ээдийг сөгтгөж оронд нь ард олны хяналт бий болгох, тэгэхдээ тэрхүү илүү чухал ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэхийн тулд захиргааг умартаж, хайхралгүй явсан үе.

**3. Сүүлийнх нь** Бүрэн эрхт ард түмэн өөрсдөд нь тийм эрх мэдэл олгосон шинэ үндсэн хуулийнхаа дагуу захиргааг хөгжүүлэх үе” аж.

*В.Вильсоны тодорхойлсон улсын төрийн захиргааны хөгжлийн үе шатыг Монгол Улсын түүхтэй холбон дараах үечлэлд хувааж болно.*

а. **Нэгдүгээр үеийг** нь Хамаг Монгол Улсыг хамтатгаж улмаар Их Монгол Улсыг үндэслэн байгуулсан хэмжээгүй эрхт эзэн Чингис хааны засаглал тогтсон тэр үеэс эхлэн 1911 оны цагаан гахай жил Монгол Улсын хэмжээгүй эрхт эзэн хаанаар өргөмжлөгдсөн Богд Жавзандамба хааны хэмжээгүй эрх хязгаарлагдах хүртэлх үеийг оруулан тооцох нь зүйд нийцнэ.

б. Монголын захиргааны хөгжлийн **хоёрдугаар үеийг** 1921 оны цагагчин тахиа жил тус улсад Ардын засаг тогтож хэмжээгүй эрхт Богд эзэн хааны эрх мэдлийг “Тангаргийн гэрээ”-ний дагуу хэмжээлсэн ч хэрэг дээрээ 1930-аад оны төгсгөл лам засагтай<sup>5</sup> үеийг оролцуулаад 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийн нөхцөл дэх захиргаа, 1990-ээд онд өрнөсөн тэрхүү үйл явцын салшгүй нэгэн хэсэг, бодит үр дүнгийнх нь нэгээхэн илрэл болсон 1992 оны Үндсэн хууль батлагдах хүртэлх хугацаанд хамааруулж болох юм.

Чухамхүү энэ үед хэмжээгүй эрхт эзэн хаант дэглэм нуран унаж феодалын хамжлагат ёсны харилцааг халсан ч тухайн цаг үе дэлхий дахиныг хамарсан сөргөлдөгч хоёр лагерийн тогтолцооноос хамаарч манай улсад ЗХУ тэргүүтэй социалист хамтын нөхөрлөлийн орнуудыг баримжаалж нэг намын удирдан манлайллыг Үндсэн хуульчлан мөрдөж байснаас чухамхүү, В.Вильсоны томъёолсончлон “Үндсэн хуулийг тогтоож хэмжээлшгүй эрхт засаг баригч-ээдийг сөгтгөж оронд нь ард олны хяналт бий болгосон ч, хамгийн гол, илүү эрхэм ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэхийн тулд төрийн захиргааг умартаж,

5 Нэгэн үед Улсын тэргүүн нь Богд Жавзандамба, Ерөнхий сайд нь Шанзов Бадамдорж, Жалханз хутагт Дамдинбазар, лам Бодоо, сайд нар дотор нь Манзшир хутагт Цэрэндорж, Эрдэнэ шанзудба Дашжав, Да лам Пунцагдорж гэхчлэн байсан төдийгүй орон нутагт Дилав хутагт Жамсранжав хутагтаас аваад хошуу захирсан тамгатай хутагт олон байсан лам нарын засаглал дахь байр суурь тийм ч амархан арилаагүй бөгөөд ил, далд хадгалагдсаар байсныг бүр сүүлд 1930-аад оны дунд үе гэхэд МАХН-ын Төв Хорооны даргаар Мөрөнгийн хүрээнд 16 жил суусан лам, Буддагийн шавь Лувсаншарав ажиллаж байснаас харагддаг. Энэ үед манай улсад “гэр бүр гэлэнтэй, жалга бүр жастай болж шашны санваар сахисан тоймог толгой, тоймгүй олшрон” 780 орчим том, жижиг хүрээ хийдэд 112 мянган лам байсан нь бүх хүн амын тавны нэг, эрэгтэйчүүдийн гуравны нэг хувийг эзэлж байсан тийм нийгмийн (социаль) орчинд лам нар давамгай нөлөөтэй байж засаглах хэмжээнд байсан нь ойлгомжтой. Иймээс ч 1934 онд Монголын Засгийн газрын төлөөлөгчид Зөвлөлтийн удирдлагатай уулзах үеэр Ерөнхий сайд П.Гэндэн: “Нам, засагт лам нар үндсэн гол аюул болж байна. Засгаас явуулж буй арга хэмжээг эсэргүүцэх, гажуудуулах, эсвэл саатуулахыг оролдож байна” гэж хэлж, Сталин: “Танай улсын дотор Гэндэнгийн засаг, лам нарын засаг бий болсон байна, лам нарын засаг илүү хүчтэй байна” гэж хэлж байсан нь ч лам засгийг бодитоор хүлээн зөвшөөрч байсны гэрч юм. 1934 оны үед хүрээ хийдийн дэргэдэх дацангууд ба сүмд 18000 гаруй хөвгүүд шавилан байсан бол улсын сургуульд нийтдээ 5000 орчим хүүхэд суралцаж байсан орчинд лам нар давамгай нөлөөтэй байж, засаглах хэмжээнд байсан нь ойлгомжтой.



хайхралгүй” лам засаг, нам засаг тогтоож байсан үе юм.

в. Харин Монгол Улсын захиргааны хөгжлийн **гуравдугаар үе** буюу В.Вильсоны томьёолсноор “бүрэн эрхт ард түмэн, өөрсдөд нь тийм эрх мэдэл олгосон шинэ үндсэн хуулийнхаа дагуу захиргааг хөгжүүлж байгаа үе” нь Монголын ард түмэн бид ... гэж тунхагласан 1992 оны Үндсэн хуулиас эхлэн эдүгээ хүртэл үргэлжилж буй цаг хугацаанд хамрагдана.

Монголын засаг, захиргааны дээрх гурван үе тус бүрийг хэд хэдэн дэд үе болгон нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай гэдэг нь илэрхий байна. Гагцхүү барууны улс орнуудад “ард түмнийхээ төлөө, ард түмнээсээ сонгож бий болгодог, ард түмний засаг захиргаа” буюу товчоор паблик захиргаа (Public administration) гэж нэрлэгддэг захиргааны эхлэл эрчимтэй тавигдаж эхэлсэн үе нь Монгол Улсад 1921 оны ардын хувьсгал, 1924 оны Үндсэн хуулийн үйлчлэлтэй холбогдож гарч ирсэн гэдгийг энд тэмдэглэн хэлэх байна.

Үүнийг нотлон өгүүлэх баримт сэлтийн эмхэтгэл, судалгааны материалууд хангалттай бий (Төрийн удирдлага, эрхзүйн онол-практикийн өгүүллүүд, 2019).

Судалгааны зорилго, зорилтоо хэрэгжүүлж судалгааны асуултад хариулт олохын тулд дараах арга, арга зүйг удирдлага болгон ажиллав.

1. Баримт бичгийн шинжилгээ хийх сурвалж судлал, архив зүйн аргын гол арга болох баримт бичиг (документ) судлалын аргыг ашиглаж төслийн сэдэвт ажлын хүрээнд холбогдох материалыг дараах эх хэрэглэгдэхүүнээс түүвэрлэн цуглуулав. Үүнд:

- Түүхэн эх зохиолууд (Ж.Цэвээн, А.Амар, Б.Ишдорж, Б.Буянчуулган, Н.Магсаржав, Л.Дэндэв, Х.Чойбалсан, Д.Лосол, Г.Дэмид, Б.Ширэндэв зэрэг олон хүмүүсийн бичсэн түүхэн зохиолууд),
- Эрх зүйн сурвалж (Тангаргийн гэрээ, анхдугаар, хоёрдугаар, гуравдугаар үндсэн хуулиуд, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл гэх мэт),
- Архивын баримт (Монгол Улсын Үндэсний төв архив болон бусад төрийн архивын сан хөмрөгт хадгалагдаж буй Төрийн эрх барих дээд байгууллагын хөмрөгийн баримтууд).

Энэ мэтчилэн төрийн албаны эрхэмж, уламжлалд холбогдох эх сурвалжийг түүвэрлэн авав.

- Нийтлэл, дурдатгал, тэмдэглэл, судалгааны бүтээлүүд (“Үнэн” зэрэг өдөр тутмын сонин, мөн тухайн үеийн үйл явдалд оролцож, албанд зүтгэж явсан хүмүүсийн дурдатгал, монгол нутагт ирж байсан жуулчдын тэмдэглэл, төрийн албаны талаар хэвлүүлсэн гадаад, дотоодын судлаачдын бүтээлүүд гэх мэт).

2. Судалгааны хүрээнд цуглуулсан эх баримтуудад түүхэн ба логик арга зүйг хослуулан баримт бичгийн шинжилгээ хийж ажиллав.

3. Кейс судалгааны арга

4. Түүхэн уран зохиолын арга

5. Олж илрүүлсэн зарим баримт бичгийн агуулгад танин мэдэхүйн герменевтик анализ хийж ажилласан.

# ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДӨЛ БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ҮР ДҮН

## 4.1. 1920-иод оны эхэн үеийн Монголчуудын улс төрийн эрхэмж, тэр нь бодлогын баримт бичгүүд хийгээд төрийн захиргаа, төрийн албанд тусгалаа хэрхэн олж байсан тухайд (1920-1924 он)

Монгол Улсын төрийн алба, төрийн захиргааны хөгжлийн нэгдүгээр үе буюу захиргааны шинжлэх ухааны суурийг тавигчдын нэг хэмээн дэлхий дахины хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрдэмтэн В.Вильсоны үзлээр: “Хэмжээгүй эрхт засаг баригч-ээд, хэмжээгүй эрхт дэглэмдээ нийцэж тохирсон захиргааны тогтолцоотой байсан үе буюу манай түүхээр бол, хамаг монголчуудыг хамтатгаж улмаар Их Монгол Улсыг үндэслэн байгуулсан хэмжээгүй эрхт эзэн Чингис хааны засаглал тогтсон тэр үеэс эхлэн 1911 оны цагаагчин гахай жил Монгол Улсын хэмжээгүй эрхт эзэн хаанаар өргөмжлөгдсөн Богд Жавзандамба хааны хэмжээгүй эрхийг “Тангаргийн гэрээ”-гээр хязгаарлагдах хүртэлх үеийг оруулан судалсан судалгааны явцад “Эрхэмж”, “Улс төрийн эрхэмж”, “Улс төрхт төлөв байдал” хэмээх шинэ нэр томъёог хэрэглэн тэдгээрийг судалгааны эргэлтэд оруулж ашигласан билээ. Өмнөх судалгаа, түүнд тулгуурлан гаргасан “Эрхэмж” хэмээх эрдэм шинжилгээний өгүүлэлд одоо хүртэл утга нь нэг мөр болж “парадигм” болж чадаагүй “үнэт зүйл”, “үнэлэмж” “эрхэмлэл”, “үнэ цэн” гэхчлэнгийн олон үгээс зайлсхийж харин “эрхэмж” гэх шинэ нэр томъёог хэрэглэх болсон “аргумент-нотолгоонууд”-ыг гаргаж тавьсан билээ.

**Улсын талаарх эрхэмж хоорондын сөргөлдөөн.** Энд судлагдан буй төрийн захиргааны хөгжлийн эхэн үед холбогдох 1920-иод онд гарч байсан хэвлэл сонины хуудаснаа, тухайлбал “Монголын үнэн” сонинд нийтлэгдсэн “Манай зорилго”, “Монгол Улсын боловсрон мандах явдалд тус”, “Монгол Улсад ямар засаг хэрэгтэй вэ?” зэрэг өгүүлэлд эрхэмж, итгэл үнэмшлийг тогтоох мэдлэг, оюуны олон зүйлс нийтлэгдэж байжээ. Ардын засгийн гол зорилго, эрхлэн шийтгэх ажлын цар хүрээ, төр, захиргааны хэрэгт ард олныг хэрхэн оролцуулах зэрэг зарчмын асуудлуудтай холбогдуулан уг сонинд бичихдээ: “Өөрөө эзэрхэх ..улсын эрх олох ба ардын чөлөө эрх баримталсан үнэн шударга хууль ёс бат нутаар тогтоохуй дор чухал эрхэмлэх зүйлс (Үнэт зүйл гээгүй байгааг тэмдэглэж би онцлов - Я.Д) нь нэгдүгээрт, тус улсын ба ардын чөлөө эрхийг олох нь ямагт ард олонд тустай хэрэг мөний тул, гагцхүү ард олон өөрсдийн зориг ба хүчээр олсон эрхийг бодит жинхэнэ чөлөө эрх хэмээмүй.... Хоёрдугаарт, Хэрэв улс төрийн засаг, хууль журмыг ард бүгдийн тэгш эрхийг сахин хэрэг тусыг нэгэн адилаар хамгаалах, хангахаар зохиож ... улсын ашиг хөрөнгийг арвижуулан, эд товарын үйлдвэр нэвтрүүлж, эрдэм

сургуулийг эрчимтэй явуулан, аливаа байдлыг сайжруулбаас эл улсын өөрөө эзэрхэх эрх ба ардын чөлөөт эрх нь бат тогтож чадмуй. Иймийн тул улс төрийн эрхийг ард түмэн өөрсдөө эзлэн авч чухам итгэлтэй, үнэнхүү санаанаас олны тусыг хичээх, хэрэг үйлсээ явуулан чадах шударга эрдэмтэй сайн хүн нарыг ард өөрснөө сонгож улсын засаг бариулна... ингэвээс Монгол Улсын язгуур үндэс, эрдэм соёл нь дэлгэрэн мандаж нийгмээр үүрд амаржин жаргамуй” гэх үзлийг нийгэмд хүргэн сурталчилж байсан аж (Монголын үнэн сонин, №1, 1920.11.10). Энэ нь тухайн үед монголчууд мөн л эрдэм, мэдлэгийг эрхэмлэх үзлээ тээсээр байсныг гэрчилнэ.

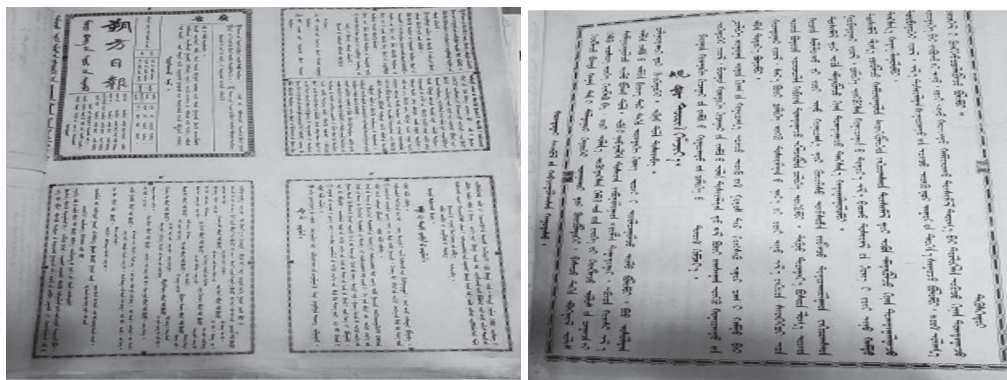
Энэ үеийн Монголын нийгэм, улс төрийн амьдралд манлайлан оролцохыг эрмэлзэж байсан тэргүүний сэхээтэн, улс төрийн намын зүгээс гаргаж байсан улс төрийн үзэл бодол, бодлогын шинжтэй улс төрийн баримт бичгүүдэд өөрийн улс төрхт төлөв байдлыг сэргээн төлөвшүүлэх, улсын ирээдүй, төрийн удирдлага, зохион байгуулалт, эрх зүйн орчны талаар зарчмын шинжтэй, тодорхой зүйлсийг тусган тэмдэглэж сурталчлан ухуулж байсан байна. Тухайлбал, Монгол ардын намаас түмэнд тунхаглан зарлах бичиг (1921 оны 3 дугаар сарын 3)-ийн жишиг үсэг болгох, хоёрдугаарт, Монголын түмэн ард энх төвшин агаад, боловсон олон улсын соёл эрдмийг хүртэж урагш дэвших эсэх нь монгол үндэстэн өөртөөн эзэрхэн нэгэн гэр улс байгуулж, өөрөө засахад буй амуй. Хэрхэвч бусад харь үндэсний эзэрхэг түрэмгийгээр мушгин талхидахад бус болой. Тийм тул манай Ардын Намын эрмэлзэх нь, алсдаа монгол үндэстэн бүгдээр нийлж нэгэн улс болохыг хүснэ. Одоо даруй хятадын харгис мэдлээс ангижирч, сая мөхсөн автономит Гадаад Монголын төрийг дахин шинэчлэн босгохыг зоримуй (МУУТА, УТНОНББА) хэмээн бичсэнээс үзвэл улсаа сэргээн босгох нь нэн тэргүүний эрхэмж үзэл болж байсан нь тодорхой байна.

Энд авч үзэж буй он цагийн зурвас үед манай монголчуудын дийлэнх олонход ноёлох хүчийг олсон улс төрийн эрхэмж нь аль Хүннүгийн үеэс тэдний зүрх сэтгэлд хоногшин оршиж үеэс үед уламжлагдан ирсэн туурга тусгаар улсаа гэсэн итгэл үнэмшил байсан гэдэг нь илт юм. Энэ тухайд, Монгол ардын Намаас Түмэнд тунхаглах бичигт: “манай монгол үндэсний олон аймаг эрт урьд цагаас нааш бусад улсуудын албат боол болж дарлагдан гашуун зовлонг амссан удаа олон буй авч, бас харгис этгээдийн савраас гарч өөрийнхөө газар орон, ёс суртлаа мандуулан өөрөө эзэрхэн эрхбиш өөрийн улс байгуулдаг түүхтэй” хэмээн тэмдэглэсэн байдаг. Энэ бол улс байгуулж түүнийг урлан хөгжүүлж цааш нь авч явна гэдэг бол тийм ч амар зүйл бус уналт, босолттой эмзэг нарийн зүйл гэдгийг хойч үедээ сануулж түүхэн замналаасаа сургамж, сануулга авч явахыг сануулсан анхааруулга гэж хэлж болох юм.

Харамсалтай нь яг тэрхэн үедээ оросын цагаантан, хятадын гамингийн хөлд доройтон бодит байдал дээрээ манай Монгол Улс, “манай Гадаад

Монгол халх нар Чин улсын харгис түшмэдийн талхинд эс тэсэн цухалдаж хэдэн удаа зэвсэг барин хятад цэрэг лүгээ байлдаж, Монгол тусгаар улс байгуулан өөртөөн тогтносны дараа өөрийн үндсийг мандуулан, хүмүүжих замыг эрж тус улсын засгийг улам улам боловсронгуйгаар залруулан урагш дэвшихийг хичээж байтал, чөлөө зав өгөлгүй умард Иргэн улсын Засгийн газраас арга, хүчин хоёуланг хэрэглэж, манай Гадаад Монголын төрийг гэнэт мөхөөснөөр” Монгол нь өөрийн улс төрхт шинж (statehood)-ээ алдаад өөрийгөө улс гэж нэрлэх ч эрхгүй болоод байсан үе юм. Үүний нэгэн томоохон гэрч болох баримт бичгийн зураг нь дор харагдаж буй болно.

## Зураг 2. Хятадаас “МОНГОЛ УЛС” гэж бичихийг цаазалсан тушаал (1920)



Дундад Иргэн Улсын 9-р он (Монгол Улсын 1920 он) 6 дугаар сарын 23-ны өдөр Баруун хойд хязгаарын<sup>6</sup> хэргийг сайжруулан шийтгэх ерөнхий яамнаас Хүрээнд гаргаж байсан сонин “Шүэ Пан” (өдрийн сэтгүүл) гэдэг 10-р сонины 4-р нүүр ба мөн хавсралтын 5-р нүүрт тусгагдсан энэ тушаалын агуулгыг сийрүүлбэл:

“тус яамны зарлал” (сурган тушаах бичиг) олон аймгийн чуулганы дарга хүрээний Эрдэнэ Шанзавын Яаманд тушаав. Тушаах учир байцаавал, засгийг устгаснаас нааш Богд хаан танаа цол нэмж өргөмжилсөн тул аливаа хамаг албаны бичиг бүгд Богд хаантан оролцох нь бол зүй нь улс төрийн өргөмжилсөн цолыг хичээнгүйлэн дагаж хэрэглэтүгэй. Богд эзэн, дээд зарлиг гэдэг үгсийг хэрэглэж Богд хаан таныг далдуур хэтэрхий унагаахад хүргүүлтүгэй бас ч дахин монгол улс гэдэг үсэг үг хэрэглэх ба жич олноо өргөгдсөний гэх он зэргийг хэрэглэж улсын цаазыг самууруулж үл болох тул үүнийг нэвтэлгэн тушаан явуулаад, журамлан дагатугай. Үүнээс хойш эл албан яамны албан бичигт дахин урьдах хэрэг учрыг оролцуулж үл болно. Бүү осолдон цалгардахад хүргэтүгэй. Үүний тул тушаав гэжээ. Манай монголчууд өөрийн гэсэн Улсаа гэх эрхэм нандин эрхэмжийг зүрх сэтгэлдээ тээсээр байтал, нөгөө талаас харь гүрний зүгээс тэр эрхэмжийг нь үл тоосон өөрийн гэсэн бас нэг харш “эрхэмж” баримталж байжээ.

<sup>6</sup> Баруун хойд хязгаарын хэргийг сайжруулан шийтгэх ерөнхий яам гэдэг нь Монгол дахь хятадын захиргааны газар болно.

Түүний агуулга нь тэр үеийн хятадын талаас Монголын талаар барьж байсан бодлогын тодорхой илрэл мөн юм. Монголын хувьд “Улс” гэх нэр томъёог хэрэглэж үл болох тухай Сюй Шү Чжаны тушаал тухайн үедээ тун хатуу шаардлага байсны үйлчлэл удаан хугацаанд “инерц”-ээ хадгалж байсны ул мөр нь үлдэж “улс” гэх үгнээс зайлсхийж түүний оронд “төр” гэх үгийг одоо ч зарим хүмүүс хэрэглэх тал ажиглагдсаар байна.

Монголчуудын улсын талаарх эрхэмж үзэлтэй нь зөрчилдсөн харь гүрний харш “эрхэмж” зөвхөн урд зүгээс гарч байсан юм биш. Хойд зүгээс ч, наран ургах зүгээс ч монголчуудыг хэсэглэн хуваах, түүний улсын хүчийг сулруулан өөртөө шингээх, өөрсдийн хүч чадлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор манай газар нутгийг түшиц газар, буфер болгон ашиглах эртний үзэл санаархал ч элдэв хэлбэрээр илэрч байлаа. Үүндээ монголчуудын Нармай Монгол үзлийг ашиглах оролдлогоор ч илэрч байсан байдаг. Энэ үзэл оросын философич, шүлэгч Соловьёвын 1894 онд бичсэн Нармай (даяар) монгол үзэл буюу панмонголизм хэмээх зөн-шүлэгт өвөрмөц байдлаар илэрсэн гэж хэлж болно. Тухайн үедээ, ихээхэн нөлөө үзүүлж холбогдох асуудлыг Оросын Думын хэмжээнд хэд хэдэн удаа хэлэлцэхэд хүргэсэн уг шүлгийн агуулга ийм бөлгөө:

### **Даяар (Нармай) монгол үзэл<sup>7</sup>**

Даяар Монгол Үзэл! Догшин зэрлэг ч гэлээ энэ нэршил  
Дээрх бурхад төөргийг нь бүрэн болгоож  
Дэнсэлж тогтоосон төлөг лүгээ  
Дэндүү аятайхан дуулдаж байх чинь, чихэнд минь.  
Буурч доройтсон Византид  
Бурханы алтарь өнгөө алдахуйд  
Ариун Есүс Христээс ард, тайж санаваартан  
Адилхан цугаараа тэрслэн урважихуй.  
Тэгэхүй дор дорно зүгээс  
Тэр, энэ нь үл мэдэгдэх харь этгээд өндийв.  
Үйлийн үрээр зэр зэвсгэн дор нь  
Үнс нурам болов, хоёр дахь Ром.  
Сөнөсөн Византийн гашуун сургамжаас  
Суралцахыг бид хүсэхгүй байна.  
Оросын зуйрганчууд бүгдээрээ  
Одоо Чи-гурав дахь Ром, гурав дахь Ром гэгцгээх юм.  
Болтугай, болтугай. гэвч Бурханы ташуур, шийтгэл  
Бас ч нөөцөө барчихаагүй байна.  
Бүүрлэж сэргэсэн угсаатны сүрэг  
Болох шинэ дайралтдаа бэлтгэж байна.

7 Бичсэн огноо: 1894. Эх сурвалж: Библиотека Мошкова.

Нэлгэр Малайн уснаас Алтай хүртэл  
 Наран мандах орны (арлуудын) удирдагчид  
 Үжирч доройтсон хятадын цагаан хэрмийн хажууд  
 Үй олон хороогоор нь цэргүүдээ засаж байна.  
 Хавийн хүчинд эс дийлдэн  
 Хамж цөлмөөд дуусгах царцааны  
 Харанхуй нүүдэл шиг тэдгээр сүрэг  
 Хойд зүгийг чиглээд айсуй харагдана.  
 Хуучин алдраа Орос, март.  
 Хоёр толгойт бүргэд хэмхэрсэн,  
 Хүү татуулсан тугны чинь өөдсийг  
 Шар жаалууд тасчин тоглож байна.  
 Хайрын гэрээслэл хэн мартаж чадах нь  
 Хүлцэл, айдастайгаа нөхц дөө...  
 Гурав дахь Ром ч нурман дунд хэвтэнэ.  
 Дөрөв дэх Ром гэж бүр ч бүтэхгүй ээ

*Эх сурвалж: ([http://az.lib.ru/s/solowxev\\_wladimir\\_sergeeqich/text\\_0060.shtm](http://az.lib.ru/s/solowxev_wladimir_sergeeqich/text_0060.shtm))*

Нармай монголын үзлийг хэд хэдэн улсын улс төрийн тодорхой хүчнүүд өөр өөрийн ашиг сонирхлын үүднээс “шохоорхож” байсны дотор ар, өвөр, буриад Монголд ч тийм бүлэг байсан аж.

Хөрш улсуудын аль алины зүгээс Монголыг харах өнцөг болон бусад бүх нөхцөл байдлын улмаас Монголд 1920-иод оны эх гэхэд улс төрийн хийгээд төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээнд эрхэмж хоорондын зөрчил маш хурцаар илэрч тэдгээрийн хоорондын сөргөлдөөн хүчтэй явагдаж байсан байна. Энэ нь, юуны урьд, бүрэн эрхт улсын оршин тогтнол, улс төрхт төлөв байдалтай холбогдсон эрхэмж, эрмэлзэл, итгэл, үнэмшил, хандлагуудаар илэрч байжээ. Бидний судалгаанд хамрагдсан бодлогын баримт бичиг, түүхэн сурвалжуудаас үзвэл, улс төрийн эрс тэс өөр үзэл бодол, эрхэмжийн нэгийг тэр үед шинээр төрж гараад байсан дэвшилтэд үзэлтнүүд, Монгол Ардын намын зүгээс илэрхийлж байсан аж. Тухайлбал, 1921 оны 3 дугаар сарын 3-аар огноологддог “Монгол ардын намаас түмэнд тунхаглан зарлах бичиг”-тээ тодорхой тусгаж байсныг дээр өгүүлсэн билээ. Тэнд: “Монгол олон аймгийн ард амьтны эрх мэдлийг мандуулан түмэн ардын гашуун зовлонг арилгаад, энх төвшнөөр аж төрөн бусад олон улсын адил аливаа эр чадал, эрдэм билиг юүгээн бадруулан гэгээрүүлж, улам улам боловсрон хэн тэгш жаргацгаахыг хүсгүй. Монголын түмэн ард энх төвшин агаад, боловсон олон улсын соёл эрдмийг хүртэж урагш дэвших эсэх нь монгол үндэстэн өөртөөн эзэрхэн нэгэн гэр улс байгуулж, өөрөө засахад буй амуй. Хэрхэвч бусад харь үндэсний эзэрхэг түрэмгийгээр мушгин талхидахад бус болой. Тийм тул манай Ардын Намын **эрмэлзэх** нь, алсдаа монгол үндэстэн бүгдээр нийлж

нэгэн улс болохыг хүснэ” (энд “**алсдаа монгол үндэстэн бүгдээр нийлж нэгэн улс болохыг хүснэ**” гэх томъёоллоор илэрхийлэгдсэн “нармай буюу даяар монгол” үзэл бүр хожим, Х.Чойбалсангийн үед Ц.Дамдинсүрэн гуай шүлгийг нь бичсэн (1950 он), БНМАУ-ын Улсын сүлд дуулал-д:

“Дархан манай хувьсгалт улс

Даяар Монголын Ариун голомт...” гэх мөрөөр цухалзаж буй болно. **Я.Д.**) гэж илэрхийлээд улмаар “Монголын ард олны **эрх мэдлийг эрхэмлэх**, Монголын төрийг босгох хэмээсэн энэхүү хоёр зүйлийн хэргийг бүрэн бүтэн гүйцэтгэхэд манай Ардын Намаас цаг үеийг үзэж, бошгийг халах намын бат журмаар үйлдмүй гэдгээ ил тод зарлан тунхаглаж байжээ (МУУТА, УТНОНББА).

Улсынхаа алс ирээдүй, улс төрхт төлөв байдлыг бэхжүүлэх талаар эрдэмтэн, мэргэд ч үгээ хэлж, үзлээ танилцуулж байсан. Эрдэмтэн Ж.Цэвээн: “Улсын бие даасан байдал, жинхэнэ тусгаар тогтнолоо олоход зөвхөн ЗСБНХУ-аар хүлээн зөвшөөрөгдөх төдийгүй мөн Хятад болон бусад гүрнүүдээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх ёстой биз ээ. Бид хятадын сюзеренит (эзэн эрх) ч биш ЗСБНХУ-ын протекторат (ивээл хамгаалал) дор ч биш, харин ЗХУ, Хятад зэрэг улсаас батлагдсан бөгөөд бусад олон улсаас зөвшөөрөн хүлээсэн Швейцар мэт төвийг сахисан улс” байх ёстой. “Чухам ийм болж чадах аваас Монгол хэмээх хоцрогдсон нэгэн улс орон амар төвшнөөр соёл боловсролын хөгжлөө хангаж чадна” (МАХН-ын V Их Хурал (Дэлгэрэнгүй тайлан), 1981, хууд. 76). Тэрээр бас орон нутгийн хүй элгэний асуудалд анхаарч “Орчлон ертөнцийн байдлыг товчлон үзүүлсэн дэвтэр”(1926) “Община” (хүй элгэн Я.Д.) (1927) зэрэг бүтээл бичиж байсан.

Дээр тэмдэглэсэн цөөн хэдэн эшлэл нь монголчууд түүхийн хамгийн эгзэгтэй, хүнд мөчүүдэд ч улсаа гэсэн эрхэм нандин дотоод хүсэл сэтгэлээсээ огт салаагүй харин ч түүний алс ирээдүй, хөгжил дэвшлийн талаар өөдрөг сайхан төсөөлөл, мөрөөдлийг тээж явсныг илтгэдэг. Үүнийхээ хүчинд ч хэчнээн хүнд байдалд орж гал, усны гашуун зовлон амссан удаа олон ч “харгис” этгээдийн савраас гарч өөрийнхөө газар орон, ёс суртлаа мандуулан өөрөө эзэрхэн эрх биш өөрийн улс байгуулдаг түүхтэй гэх дүгнэлт бол бодит үнэнд нийцсэн дүгнэлт юм. Оноо, алдаа, уналт, босолтын ийм түүх Хүннүгийн үеэс үргэлжилсэн байна.

Яг ийм эгзэгтэй, эмзэг байдал 1920-иод оны эхэнд давтагдаж Монгол Улсын улс төрхт төлөв байдлын хувь заяаны асуудлаар гадна, дотны улс төрийн хүчнүүдийн өөр хоорондоо зөрчилдсөн үзэл бодол, “итгэл үнэмшил”-ийн тэмцэл өрнөж байжээ. Үүнийг Монгол Улсын талаарх “эрхэмж” хоорондын тулгаралт гэж хэлж болох бөгөөд түүнийг дүрслэн харуулбал:

Энэхүү эрхэмж хоорондын ээдрээтэй тэмцлийн үр дүнд хуучин Ар Монголын хэмжээнд Монгол Улсын улс төрхт төлөв байдал тэмдгэрэн тогтжээ. Энэ тэмцэлд Монголын 1921 оны Ардын хувьсгалыг оройлон

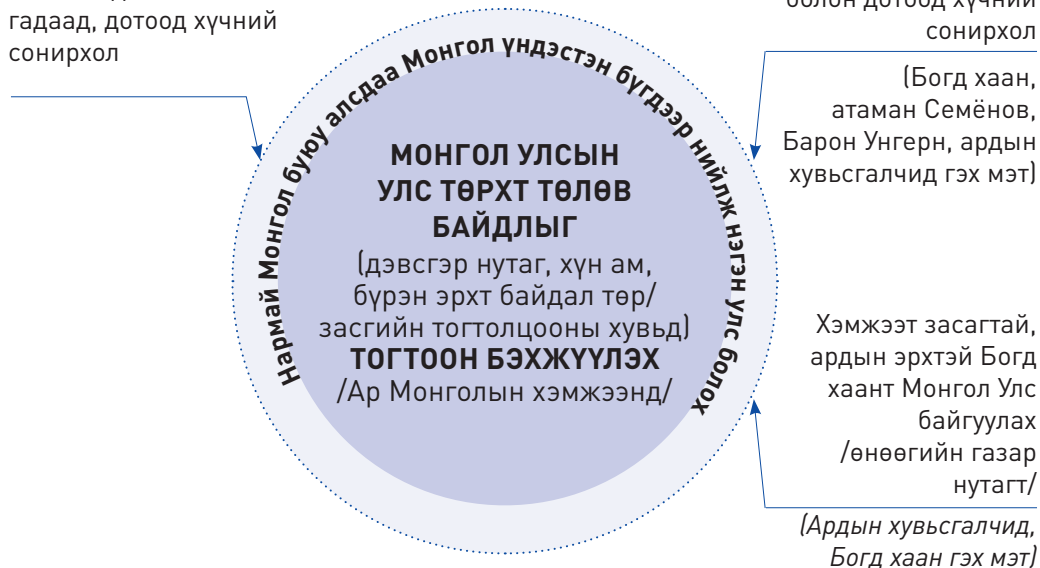


манлайлсан улсын төлөө зүтгэлтнүүд түүхэн гол үүрэг гүйцэтгэжээ. Түүний энэ манлайллыг улсын талаарх олон альтернатив үзлүүдийн дунд тээнэгэлзэн хольбирч байсан Богд хаан ч эцэстээ дагасан байна. Түүнийг батлах баримт бол Тангаргийн гэрээ болон Ардын Засгийн газрын бодлогын бие даасан байдлын талаарх Богдын зарлиг (1922.8.23) юм.

### Зураг 3. Улс буюу Улс төрхт төлөв байдлын талаарх үзэл бодол – “эрхэмж” хоорондын зөрчил, тэмцэл

Монголын бие даасан байдлыг зөвхөн “автономит эрх” сюзеренитийн хэмжээнд байлгах гэсэн гадаад, дотоод хүчний сонирхол

“Нармай Монгол”, “Даяар Монгол” улс байгуулах гэсэн гадаад болон дотоод хүчний сонирхол



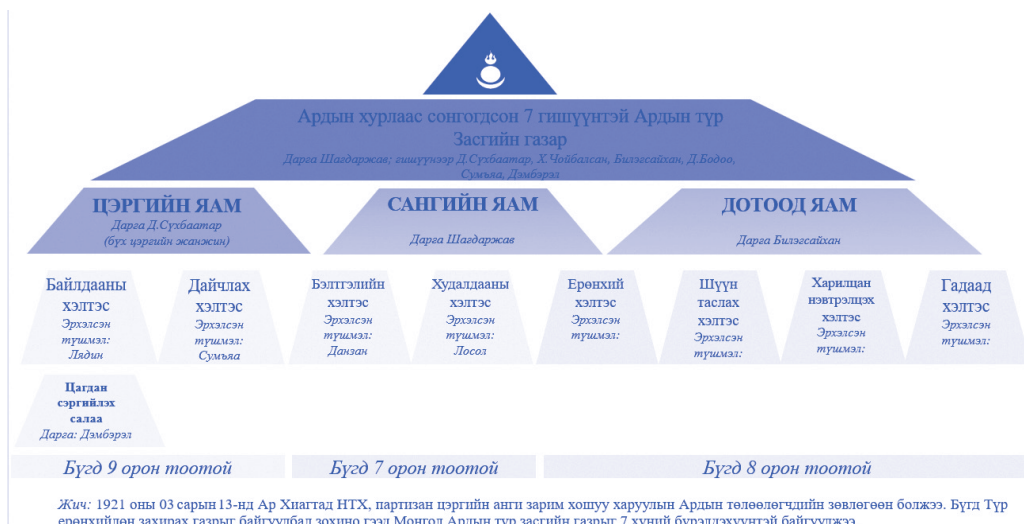
(Богд хаан, атаман Семёнов, Барон Унгерн, ардын хувьсгалчид гэх мэт)

Хэмжээт засагтай, ардын эрхтэй Богд хаант Монгол Улс байгуулах /өнөөгийн газар нутаг/

(Ардын хувьсгалчид, Богд хаан гэх мэт)

Энэхүү улс төрийн эрхэмжээ гүйцэлдүүлэхийн тулд ардын хувьсгалчид ээвсэг барин тэмцэж хүн ардаа ухуулан дайчилж хошуучлан манлайлаад газар орноо дайснаас цэвэрлэх их ажлыг эхлүүлэн амжилтад хүрч улмаар аливаа улсын улс төрхт төлөв байдлын нэг чухал бүрэлдэхүүн-Ардын (Түр) Засгийн Газар (АТЗГ)-ыг эмхлэн байгуулж амжжээ. Хиагтад 1921 оны 3 дугаар сард байгуулсан Ардын түр Засгийн газар түүний бүтэц бүрэлдэхүүн, хүний нөөц, тэдгээрийн ажил үүргийн хуваарилалт нь аливаа шинэ юм, түүний дотор захиргаа, төрийн алба ч маш энгийнээс илүү нарийнд, доороос дээдэд дэвшин хөгждөгийн тод илэрхийлэх түүхэн баримт юм. Тэр үеийн дэвшилтэд улс төрийн зүтгэлтнүүд чухамхүү Зураг 4-д дүрсэлсэн төр захиргааны гурван яамны бүтэц, хорь гаруйхан албан хаагч-удирдлагын бүрэлдэхүүнтэйгээр ард түмний эрхтэй Шинэ Монгол Улсыг урлаж эхэлсэн гэсэн үг.

**Зураг 4. 1921 оны март сарын 13-нд байгуулсан Ардын Түр Засгийн газрын бүтэц**



Эх сурвалж: МАХН-ын түүхэнд холбогдох зүйлүүд. (1928). Улаанбаатар. (хуудас 140-142); Дэмбэрэл. (1931). МАХН-ын I их хурал. Улан-Үдэ. (хуудас 75-76); Чойбалсан, Х., нар. Хувьсгалын товч түүх. Доод дэвтэр. (хуудас 148-150)

Энэ тухайд АТЗГ-ыг байгуулсан хурлын бичиг болон Монгол Ардын Засгийн хэргийг бүгд түр захиран шийтгэх газрын түр дагаж журамлах дүрэм, холбогдох бусад баримт бичгүүд зэрэгт тодорхой буй (МУУТА, ТБА, хуудсд. 2-3), (Сүхбаатар, Д, Ред: Ширэндэв, Б), (Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувсгалт арга хэмжээнүүд, 1954, хуудсд. 6-8).

Ардын хувьсгалчид, улсын төлөө тууштай зүтгэлтнүүдээс Улс байгуулах, улс төрхт төлөв байдлыг төлөвшүүлэх үйл хэрэг дардан замаар бүтээгүй. Эсрэг талаас, илт сөрөг байр суурь, тэрс үзэл бодлыг хэт хуучныг баримтлагч хэсгийн зүгээс бурхан, шашин, Богд ханы нэр барин илэрхийлж Монголыг бие даасан, бүрэн эрхт улс болгох биш, харин ч бусдын эзэн эрхийн дор, автономит эрх бүхий улс байлгахыг эрхэмлэж байв. Үүнийг дараах эх сурвалжуудаас харж болох юм. Нийслэл Хүрээнээс Хиагтад ирүүлсэн **“Журмын эрхэм нөхдөд толилуулах нь”** хэмээх 1921 оны 4 дүгээр сарын 11-ний захидалд “Журмын эрхэм нөхөд танаа толилуулах нь. Бидний анх хэлэлцсэн хэрэг болбоос Орос улсын зэрэг аль горилох газраас хамгаалал гуйж, гурван улсын хэлэлцэж тогтоосон гэрээ бичгийг баримталж Богд лама юугаа хаан эзэнд өргөмжилж Автономит засгийг хэвээр байгуулахыг эрмэлзэн, нэн ялангуяа шарын шашин юугаа эрхэмлэн хүндэтгэх ба хуучин суртлыг алдагдахгүй явдлыг гол болгохоор хэлэлцсэн хэрэг болох ба, бас ч Богдын тамга дарсан бичиг боловч нэгэн утгатай болохыг бэлхнээ

толилох билээ. Одоо журмын эрхэм нөхдийн үүсгэж буй хэргийн байдлыг үзэж сонсвоос бидний анхны хэлэлцсэн ба Богд хааны таалал олон хүний саналаас онц өөр суртлыг эрмэлзэж бүхий байдал буй...” гэхчлэн дурдаад, цаашид илүү юм сэдэлгүй буцаж хүрээнд ирээд хамтарч ажиллах санааг илэрхийлсэн байна (ШУА. ТУЗХ, ССБМТ, хуудсд. 15-17).

Мөн үүнтэй адилавар утгатай байр суурийг, Хүрээний Засгийн газрын Дотоод яамнаас АТЗГ-ыг эсэргүүцэх, улаантны ухуулгын эсрэг тэмцэхийг зарлан тушаасан бичиг (1921 оны 3 дугаар сарын 28-аас хойш) гэгчийг Дотоод яамны нэрээр Түшээт хан аймгийн чуулганы дарга жанжин, мөн аймгийн Эрдэнэ ван Намсрай, Дайчин ван Жамбалдорж, Баатар ван Наваан-Юндэн, Ахай гүн Лувсанхайдав нарт явуулсан байна. Тэнд: “Зарлан тунхаглах учир, одоо маш арилсан Богд эзэн гэгээн өөрийн хуулийн эрхийг олж Нийслэл Хүрээний газраа улсын Засгийн газар байгуулсныг танай Түшээт хан аймгийн хошууд мэдсэн буй за. Үнэн шударга ба өөрийн нутагт хайртай монголчууд бүгдээр энэхүү Монгол Улсыг байгуулах хэрэгт тусалж энэ хэрэгт аль бүхий зүтгэл гаргаваас зохимуй. Үүнд, элдэв анги, нам байгуулж, Богд эзэн хааны заавар зөвшөөрөлгүй тунхаг зарлал гаргах нь олныг нэгэнт Монгол Улсыг байгуулах их хэрэгт хортой болох учир даруй цаазалбаас зохимуй. Монгол Улсын ирээдүйн явдлыг бүтээхийг бодохын урьд монголчуудын эрхийг эвдсэн Хятадын гамин, тэдний захирагч ноёдыг Монголын хязгаараас арилган цэвэрлэвээс зохимуй...”

Ертөнцөд бурхангүй байж болохгүй. Гэр өрхөд эзэнгүй байж болохгүй лугаа ард олон хаадгүй байж үл болмуй. Хятад ба Орос улс хаадыг байхгүй болсноос хойш ямар болсныг үл мэдэх буюу одоо аваас орос ба хятадууд өөр зуураа байлдаж эцэг хөвгүүн, ах дүү нар харилцан эсэргүүцэлдсээр цөмөөр хоосон болон бурхныг умартсан ажгуу. Урьдын хаан байх үед Хятад ба Орос улс их бөгөөд хүчин төгөлдөр байж бүх ард баялаг сайн сууж агсан болой. Олон ардыг баялаг болгон сайжруулах хэрэг нь гагцхүү нэгэн тэргүүлэгчтэй байваас бүтнэ. Хэрэв олон нам гарваас нам бүр тус тус өөрийн этгээдэд татаж гал усны дунд оруулмуй...” (МУУТА, УТНОНБА, хуудсд. 18-29) гэхчлэн ухуулсан бол, Богд хаанаас Барон Унгерний тушаалыг хүндэтгэн дагах тухай гаргасан зарлиг (Олноо өргөгдсөний Арван нэгдүгээр он хоёр сарын арван дөрвөн)-т: “Улсыг мандуулах их баатар жанжин ханы зэрэг дархан чин ван, генерал барон Унгерн<sup>8</sup> бол хятадын гамин цэргийг хядан сөнөөж бидний улсын эрхийг дахин олох хэрэгт үнэнхүү сэтгэлээр чармайн зүтгэсэн онц гавьяа бүхий хүн мөний тул улсын бүхнээр эрхэмлэн үзвэл зохихын дээр, энэ хэр мөн зүг бүрт их цэргийг дагалдан одож, үлдэж зугтсан гаминг хядан

8 Барон Унгерн хүрээг, гамингуудаас чөлөөлөхөд оруулсан хувь нэмрийг нь Богд хаан урьд нь ихэд сайшаан үзэж генерал Баронд үе улиран хааны зэрэг, дархан хошой чин вангийн хэргэм, ногоон жууз, улбар шар хүрэм, шар жолоо, гурван нүдтэй тогосын отго, Улсыг мандуулагч их баатар жанжин цол шагнав. Хойч өдрөө үе улиран тасралтгүй залгамжлагчун. Иймийн тул шар торгоны өргөмжлөлд Эрдэнэ дарж олгов. Олноо өргөгдсөний арван нэгдүгээр он гэх шийдвэр гаргаж байсан билээ (МУУТА. ТБА, Улаанбаатар).

арилгаж бүхий тул, жанжин чин ван барон Унгерн Монголын харьяат аливаа газар оронд цэрэг дайчлах, уналга хүнс хэрэглэл татах зэргийн хэрэг учир тохиолдох бол (аваас) тухай бүр олон харьяат газар орны засаг, түшмэл, ард даруй түргэнээ нийлүүлэн өгч туслан залгамжлуулбал зохих ба тушаал зарлигийг эрхбиш хүндэтгэн дагаж явуулбал зохино” (Эмх: Чимэд, Ө., Ред: Пунцагноров, Ц, 1957) хэмээн зарлигдсан нь мөнөөх л улс төрийн эрхэмж хоорондын сөргөлдөөнийг илэрхийлж буй явдал юм.

Монгол Улсын тэр үеийн шинэ, хуучин улс төрийн зүтгэлтнүүдийн эртнээс эрхэмлэн уламжилж ирсэн эв нэгдэл, эмх цэгцийн үзэл, сургаалаа баримтлан ил, далдын ихээхэн хүчин чармайлт гаргасныг илтгэсэн олон баримтаас үзвэл, энэ үед улс төрийн холбогдолтой эрхэмж овоо цэгцэрч нийтлэг үзэл давамгайлах болжээ. “Монгол Улс тусгаар тогтносон тухай гадаад олон улсад тунхагласан бичиг, Богд хаанаас ерөнхий сайд Дамдинбазарт явуулсан зарлиг буюу **Богд хаан Ардын засгийн зорилтыг үүрд батлан, олон нийтэд зарлан ухуулах зарлиг буулгасныг Гадаад яамнаас мэдэгдсэн бичиг** (1922 оны 5 дугаар сарын 23) зэргээс энд нэг бүрчлэн эшлэн тайланд тодорхой тусгах боломж хомс тул тэдгээрийг дагалдах баримт бичгийн эмхэтгэлд оруулсан болно.

Ганцхан баримтаас эшилбэл, Богд хааны дээр нэр нь буй зарлигт: “Ойрноос сонсвоос Хятадын зэрэг гадаад улсын олон сонин бичигт миний биеийг Монгол газар буй орос цэргийг татаж буцаалган хятад цэргийг ирүүлэх ба, Монгол газрыг Хятадын муж болгохыг гуйн Хятадын засгийн газар бичиг мэдүүлжээ хэмээх зэргийн үгс буй хэмээмүй. Энэ болбоос огт худал цуу үг болой. Миний бие гагцхүү одоогийн байгуулсан Ардын эрхтэй улсын засгийг үүрд батлан хамгаалахыг гол зорилт болгон бас ч Зөвлөлтийн засагт Орос улсын Засгийн газраас Монгол, Хятадын хооронд зуучлан хэлэлцэж эртнээс найрамдлын гэрээ бичиг хэлэлцэн тогтоолгож, хоёр этгээдийн түмэн иргэнийг амаржуулахыг гүн эрмэлзэн бүхийгээс өөргүй болох явдлыг дотоод, гадаадад нийтээр зарлан ухуулагтун хэмээснийг хичээнгүйлэн дагаж, үүнийг зөвлөлтийн засагт Орос улсын Гадаад хэргийн яамнаас Монгол газар суугаа орлосон төлөөлөгч Охтин танаа мэдтүгэй хэмээн явуулаад олдвоос байцаан үзэж уламжлан Засгийн газраа нэвтрүүлэх ажааму” (МУУТА. УТНОНББА, хуудсд. 4-5) хэмээсэн нь улс төрийн эрхэмжийн хувьд Богд хаан болон Ардын засгийн түвшинд хэл амаа ололцож нэгэн чиг хандлагатай болсон нь харагдаж байна.

Гэвч улс төрийн эрхэмж хоорондын ширүүн тэмцэл, түүнээс үүдсэн төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээний зөрчилдөөний шийдлийг улсын үндсэн хуульгүйгээр шийдэхэд хүндрэлтэйг ойлгож Ардын Засгийн газраас санаачлан Үндсэн хууль боловсруулах ажлыг бүр 1921 оноос сэджээ.

Энэ нь улс төрийн хүрээний хийгээд төрийн захиргаа, төрийн албаны энэ үеийн эрхэмж хоорондын сөргөлдөөнийг эрс хувьсгалт аргаар биш, харин аядуу хувьслын, дундыг барьсан зөвшилцлийн замаар шийдэх суурь үндэс болсон байна.

Үүний онол, бодлогын үндэс болохоор хоёр ч бичиг баримтыг Ардын Засгийн газраас 1921 онд Комисс гаргаж боловсруулсан аж. Үүний нэг нь “Монгол хэмжээт засагтай ард улсын үндсэн хууль” хэмээхүй бөгөөд энд Монголын төр, засгийн удирдлагын тогтолцооны асуудлыг тодорхой тусгасан байна. Тухайлбал, түүний нэгдүгээр бүлэг буюу “Богд хааны тухай зүйлүүд” гэдэг нь төдөлгүй Богд хаан, Ардын Засгийн газар хоёрын гүйцэтгэх чиг үүргийг тодорхойлсон агуулгатай “Тангаргийн гэрээ” болж батлагдсан нь илт байна.

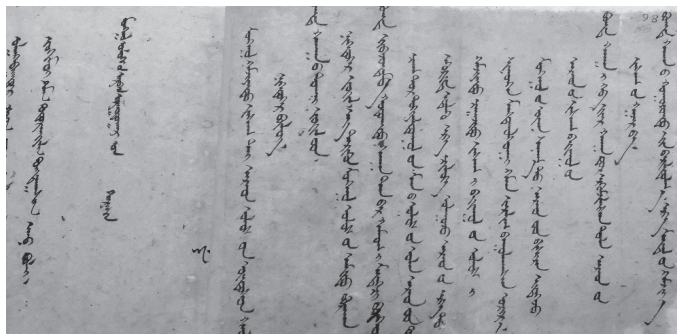
“Монгол Хэмжээт засагтай ард улсын үндсэн хууль” нь эдүгээ МУҮТА-т хадгалагдаж байгаа бөгөөд бидний судалгааны ажлын хүрээнд багтан орсон эх сурвалж, баримт бичгүүдийн тоонд зүй ёсоор орж байгаа болно. (Хавсралт 1-ээс үзнэ үү.)

Тангаргийн гэрээ буюу Улсын хаан ба Засгийн газрын хооронд байгуулсан гэрээ бичиг<sup>9</sup>-ийг 1921 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдөр “Монгол Ард улсын төр бат, шашин дэлгэрч дотооддоо эвтэй, гадаадад сүртэй, олон түмэн жаргалантай байхыг эрмэлзэн зохиосон тул Богд хаан, Засгийн газар хоёр энэхүү дүрмийг эвдэлгүй ёсчлон явуулахыг ариун тангараг болгон баталсан” байна.

Тангаргийн гэрээ нь: “Монголд Улсад хэмжээт эрхтэй засаг байгуулсан боловч, эдүгээ хүртэл Улсын хаан ба Засгийн газрын хоорондын барилдлага, эрх мэдлийн хэмжээг тогтоосон хууль, дүрэм гаргаж тунхагласангүй бөгөөд энэхүү хэргийг Ардын Засгийн газраас хэмжээт засагтай ард улсуудын Үндсэн хуулийн гол утгыг харгалзан явуулж бүхий тул, хэрэв үүнээс урагш энэ хэвээр тус улсын хэргийг явуулбаас Улсын хаан ба Засгийн газрын хооронд үл тохирох явдал гарч улсын байдал амаргүй болох болзошгүй тул Монгол Ардын Засгийн газраас хэмжээт засагт ард улсуудын Үндсэн хуулийн гол утгыг баримтлан тогтоосон дүрэм хэмжээ” болно гэж уг гэрээнд тодорхой тусгажээ. Улмаар түүний Нэгдүгээр зүйлд, “Монгол Улсын Богд хаан Жибзундамба хутагт шарын шашны Богд эзэн болох тул улс төрийн хэрэг лүгээ холбогдолгүй шашны бүх хэргийг хязгааргүй эрхэлбээс зохимуй”.

9 Түүхнээ “Тангаргийн гэрээ” хэмээн алдаршсан.

**Зураг 5. 1921 онд боловсрогдсон “Монгол Хэмжээт засагтай ард улсын үндсэн хууль”<sup>10</sup> -ийн эхний хуудас (МУУТА, ТБА, хуудсд. 82-92)**



Хоёрдугаар зүйлд, “Богд хаан Жибзундамба хутагт хаан нь хэмжээт засагтай ард улсын хаан тул улсын аливаа хэргийг Засгийн газрын Ерөнхий сайдаар дамжуулан гүйцэтгүүлбээс зохимуй”.

Гуравдугаар зүйлд, “Ардын засгийн газраас Богд хаантнаа сонсгон айлтгалгүй шинэ хууль дүрэм тогтоон явуулж үл болохоос гадна, тушаан явуулсан чухал зүйлүүдийг удаа дараагаар Богд хаантнаа айлтган сонсговоос зохимуй” гэхчлэнгээр, нэг талаас Улсын тэргүүн Богд хаан, нөгөө талаас Засгийн газар хоёрын хоорондын ажил үүргийн хуваарь харилцааг зохицуулсан зүйлс тусгагджээ (МУУТА. ТБА, хуудсд. 1-3). Шинжин үзвээс, Тангаргийн гэрээний заалтууд нь үндсэндээ дээрх хэмжээт засагт Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлэгт бүрнээ байгаа юм. Иймээс, энэ үед Монголын ард түмэн үндсэн хуульд хаант засаг бүхий удирдлагын тогтолцоотойгоор улсаа урлах замыг сонгосон гэж хэлж болох юм. Төрийн захиргаа, төрийн албаны хөгжилд холбогдолтой энэ үеийг манай өмнөх судлаачид ихэнхдээ “Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат засгийн үе” гэж бичдэг нь тийм ч оновчтой томъёолол биш юм. Бидний хувьд энэ зурвас үеийг **“бараг Үндсэн хуульд хаант улс (quasi-constitutional Monarchy)”**-ын үе гэж болмоор санагдана. Үүний учрыг товчхон илэрхийлбэл, 1921 онд Засгийн газраас үндсэн хуулийн төсөл боловсруулаад түүнийхээ нэгдүгээр бүлгийг **“Улсын хаан ба Засгийн газрын хооронд байгуулсан гэрээ бичиг” болгон батлаад улсын тэргүүн (Богд хаан), засгийн газрын хоорондын харилцааны гол хэм хэмжээ болгосон байгаад оршино. Энэ “бараг” үндсэн хуулийн ач холбогдолтой эрх зүйн акт байна уу, байна. Богд хааныг (Quasi) улсын тэргүүний хувьд хүлээн зөвшөөрч үү? зөвшөөрч байна. Богд хаанд олгосон эрх мэдэл, ажил үүргийн хуваарь ард түмний эрх мэдэлтэй, парламентын засаглалтай улс орнуудаас Улсын тэргүүндээ олгодог эрх мэдэлтэй төстэй байна уу? төстэй байна. Иймээс л “бараг Үндсэн хуульд хаант улс” гэж хэлэх нь зөв юм. Ерөөс Монголын нийгмийн тэр үеийн шашин соёл, засаглалын уламжлал, Богд хааны нэр хүнд, нөлөө зэргийг**

<sup>10</sup> Уг Үндсэн хуулийн төслийг Бодоогийн Үндсэн хууль гэж бас ярьдаг байна.

**бодолцож үзвэл Англи, Япон зэрэг Үндсэн хуультай, хаант засагтай улсын хөгжлийн загвар Монгол Улсын хувьд нийцтэй байсан нь тодорхой. Тиймээс ч 1921 онд боловсруулсан Үндсэн хуулийн төсөлд энэ нь тусгалаа олжээ.**

**Төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээний эрхэмж.** Энэ бүхний үр дүнд улс төрийн эрхэмжийн асуудал улам намжмал байдалд шилжиж эрхэмжийн зөрчил, тэмцэл төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээнд шилжсэн гэж хэлж болох юм.

Энэ нь угтаа Монгол Улс тэнгэрийн бошгын эрх зүйн орчноор тодорхойлогдох төрийн захиргаа, төрийн албаны тогтолцоотой байх уу, ардын эрхт ёсны, сонгуулийн тогтолцоонд суурилсан эрхэмжтэй төрийн захиргаа, төрийн албатай байх уу гэсэн сонголттой тулгарч буй хэрэг юм. Уг зөрчил тэр үеийн төрийн захиргаа, төрийн албаны тогтолцоонд тусгалаа олохдоо бас л шилжилтийн өвөрмөц үеийг дамжжээ. Энэ нь эхлээд тэнгэрийн бошгын эрх зүй, Ардын эрхт ёсны аль алиныг агуулсан шинжтэй байв. Энэ бол “бараг Үндсэн хуульт хаант улс” байгуулах Тангаргийн гэрээний зорилгоор тодорхойлогдож байсан аж. Нэгэнт улс төрийн шийдэл, бодлого тодорхой болсон бол түүнд төрийн захиргаа, төрийн алба нийцэн захирагдах нь зүй тогтлын шинжтэй аж.

**а. Төвийн захиргаа.** Ардын Түр Засгийн Газар, Бароны босгосон буюу Богд хааны сэргээн босгогдсон Засгийн газар хоёрын хоорондын харилцаагаар илэрч байсан зөрчил ч улс төрд захиргаа захирагдах зүй тогтлын дагуу шийдэгджээ. Үүнийг 1921 оны 7 дугаар сарын 9-нд Ардын Засгийн газраас “Засгийн эрхийг шилжүүлэн өгөхийг шаардаж Хүрээний **Засгийн газрын эрх баригчдад илгээсэн бичиг**”-т бичсэнчлэн тус **Засгийн газраас** “шашны сургаалаас бусдыг цагт нийлүүлэн шинэчлэн тогтоохыг үндэс болговол тустай болохын тул “эдүгээгийн байгаа тэгш засагт (Ардын Засгийн Газрыг хэлж байна - Я.Д) албан газрын тамга хэргийг энэ зургаан сарын шинийн тавны өдрийн арван хоёр цохих цагт хуучин Дотоод яамны газраа олон яамны хэрэг эрхлэгчид ба манай Ардын Засгийн газрын дарга, түшмэд, жанжин, цэрэг хийгээд Намын хорооны дарга, гишүүд цуглан хуралдаж хэрхэн учир шилжүүлэн өгсөн явдлыг тодорхойлсон бичгийн хамтаар тамга хэргийг шилжүүлэн тушааж хүлээн авбал зохих цагийн улирал нэгэнт тохиолдсоны тул, үүнийг Нийслэл Хүрээнд Барон Унгерний босгосон олон яамны газруудын хэрэг эрхлэгчдэд мэдэгдэн явуулаад, хүрмэгц хурлын зөвлөгөөний ёсоор гүйцэтгэн шийтгүүлтүгэй” гэх хурц шаардлагаар илэрч байна (МУУТА, УТНОНББА). Ингэснээр, эцсийн эцэст Хүрээний буюу сэргээн босгогдсон Богд хааны Засгийн газар буулт хийж Ардын Засгийн газар Монгол Улсын бүрэн эрхт Засгийн газраар үлдэн бэхжиж эхэлсэн байна. Үүнийг Хүрээний Засгийн газраас таван яамны тамга, хэргийг Ардын Засгийн газарт шилжүүлэх тухай Богд хаанд айлтгасан бичиг нотлон харуулдаг. Чингэхдээ “Богд хаантныг уг хэвээр

өргөмжлөн залж” гэх нэгэн нөхцөл уг бичигт тусгагдсан байна (ШУА-ийн ТУЗХ-ийн ССБМТ, хууд. 3).

Энэ бүхний үр дүнд, 1921 оны 7 дугаар сарын 9-нд МАН-ын Төв Хорооны хурлаас Богдын Засгийн газрыг татан буулгаж АТЗГ-ын зохион байгуулалтыг өргөтгөн 3 яамыг 5 болгосноор Монголд сонгодог таван яамны бүтцийг багтаасан, бас улсын өмнө улсынхаа аюулгүй байдал, батлан хамгаалах хүчин чадлыг бэхжүүлэх хийгээд эдийн засгийг бэхжүүлэх чиг үүрэгт хамаарах эрхэмж, зорилтыг хангахад чиглэсэн Төв засгийн газрын бүтэц тэрлэгдсэн байна. Гэвч Богдын Засгийн газрыг татан буулгасан нь улсын тэргүүнд Богд хааны институц (хүрээлэн)-ийг оргүй алга болгосон гэсэн үг биш, харин ч улсын тэргүүний институцийг зохих түвшинд хүч, нөлөөтэй байлгахын тулд Засгийн газрын хамгийн гол яам болох дотоод яамны сайдад эртнээс Богд хаанд шадарлаж явсан Да лам Пунцагдоржийг томилохын сацуу түүнийг Богд хааны шадар сайдаар давхар томилон ажиллуулж байснаас харагдана. Түүнийг бүдүүвчлэн харуулбал:

### Зураг 6. Ардын Засгийн газрын бүтэц (1921.07.09)



Төв Засгийн Газрын буюу захиргааны бүтэц, гол албан хаагч, албан тушаалтан, төрийн албаны орон тоо талаас нь харвал улс, ард түмэн, үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлсэн, тэдгээрт үнэнч байх эрхэмж, итгэл үнэмшилтэй хүмүүс байсан байна. Үүнийг доор хайрцагт оруулсан баримт харуулна: Ардын эрхтэй Засгийн газар байгуулан сайд түшмэд, албаны хүн нарыг томилон авч засгийн хэрэг явуулсан явдлыг айлтгах нугалбар бичиг



буюу (1921 оны 7 дугаар сарын 11-ний өдөр) Шавь боол Бо<sup>11</sup> Пу<sup>12</sup>, Сү<sup>13</sup>, Да<sup>14</sup>, Ма<sup>15</sup> сөгдөж хичээнгүйлэн айлтгасан баримт

Олноо өргөгдсөний арван нэгдүгээр он зургаан сарын зургаан  
Европын 7 сарын 11

Дотоодын зэрэг таван яаманд сонгон авсан сайдууд, түшмэдийн нэр, зэрэг, орон тоог жагсаан  
бичиж Дээр толилох нь:

Дотоод яамны тэргүүн сайд нэгэн оронд Их шавь да лам Пунцагдорж

Дэд сайд нэгэн оронд буриад гүн Жамсранов, үүнийг орлосон Засагт ханы хошууны жонон гүн

Жамьян-Очир

Эрхэлсэн түшмэлд Сэцэн хан аймгийн жанжин Эрх гүн Пунцагдалайнамжилын хошууны дэд

зэрэг Догсом, үүнийг орлосон Түшээт хан аймгийн Дархан ван Пунцагцэрэнгийн хошууны гүн

Дэндэв

Ёслолыг удирдагч түшмэлд Түшээт хан аймгийн Эрдэнэ дайчин Жамбалдоржийн хошууны бэйс

Гомбосүрэн

Туслагч түшмэл дөрвөн орон

Жинхэнэ бичээч зургаан орон

Нярав нэгэн орон

Зарлага дөрвөн орон

Хөдөлмөр[ийн] хүн дөрвөн орон

Ерөнхийлөн шийтгэх сайд бөгөөд Гадаад яамны тэргүүн сайдад Их шавь Бодоо

Дэд сайд бөгөөд эрхэлсэн түшмэл хавсарсан Сэцэн хан аймгийн Үнэн сүжигт Илдэн ван

Доржпаламын хошууны гүн Жигмэддорж

Эрхэлсэн түшмэл хоёр оронд Их шавийн бэйс Цэрэндорж

Туслах түшмэл зургаан орон

Орос, хятад орчуулагч түшмэлд нижгээд орон

Орос, хятад хэлмэрч нижгээд орон

Жинхэнэ бичээч зургаан орон

Нярав нэгэн орон

Зарлага дөрвөн орон

Хөдөлмөр[ийн] хүн дөрвөн орон

Цэргийн яамны тэргүүн сайд бөгөөд Бүх цэргийн жанжин Сүхбаатар

Дэд сайдад Сайн ноён хан аймгийн Хатанбаатар Дархан ван Магсаржав, үүнийг орлосон Шүүх

яамны эрхэлсэн түшмэл гүн Туваанжав

Эрхэлсэн түшмэлд Сэцэн хан аймгийн Чин ачит ван Тогтохын хошууны бэйс Гомбо-Идшин

Туслах түшмэл дөрвөн орон

Жинхэнэ бичээч зургаан орон

Нярав нэгэн орон

Зарлага дөрвөн орон

Хөдөлмөр[ийн] хүн дөрвөн орон

Сангийн яамны тэргүүн сайдад Данзан

11 Ерөнхийлөн шийтгэх сайд бөгөөд Гадаад яамны тэргүүн сайд Д.Бодоо

12 Дотоод яамны тэргүүн сайд, да лам Пунцагдорж

13 Цэргийн яамны тэргүүн сайд бөгөөд Бүх цэргийн жанжин Д.Сүхбаатар

14 Сангийн яамны тэргүүн сайд С.Данзан

15 Шүүх яамны тэргүүн сайд, бэйс Н.Магсаржав

Дэд сайдад Их шавь гүн Жамьян  
Эрхэлсэн түшмэлд Буриад түшмэл Цэдэн-Иш  
Туслах түшмэл дөрвөн орон

Нярав дөрвөн орон  
Бага нярав хоёр орон  
Жинхэнэ бичээч таван орон  
Зарлага зургаан орон  
Хөдөлмөр[ийн] хүн дөрвөн орон  
Шүүх яамны тэргүүн сайдад Их шавь бэйл Магсаржав  
Дэд сайдад Сайн ноён хан Батсүхийн хошууны гүн Тогтох  
Эрхэлсэн түшмэл орлосон Сайн ноён хан аймгийн бэйл Чүлтэм агсны хошууны түшмэл  
Дагвасамбуу  
Туслах түшмэл дөрвөн орон  
Жинхэнэ бичээч дөрвөн орон  
Нярав нэгэн орон  
Зарлага зургаан орон  
Хөдөлмөр[ийн] хүн дөрвөн орон  
Шадар сайдад Их шавь да лам Пунцагдорж  
Түшээт хан аймгийн Сэцэн ван Гүрсоронзонгомбосүрэн  
Түшээт хан аймгийн Эрдэнэ ван Намсрай  
Сэцэн хан аймгийн Дайчин жонон ван Цогбадрах  
Сэцэн хан аймгийн гүн Дэндэв  
Засагт хан аймгийн Баатар ван Базарваань

Эх сурвалж: МУУТА, ТБА, X-1, Д-1, ХН-12

Улс төрөөс захиргаа хамаарч түүнд захирагдах хийгээд захиргаа, төрийн албаны хүрээнд ажил, үүргийн нарийн хуваарь, ахлал байх явдлыг Засгийн газар бүр эхнээсээ хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Ардын Түр Засгийн Газрын 1921 оны 4 дүгээр сарын 22 (3 дугаар сарын 15)-ны 9-р хурлаас Ардын түр Засгийн газрын дагаж явах түр дүрмийг батлахдаа: “нэгдүгээрт, засгийн тухайд намын төв хорооны эрхийг нэн түрүүнд үзнэ. Энэ учир засгийн тэргүүлэгчид намын суртлыг нэвтрүүлэн гүйцэтгэхэд бүрэн тусална. Засаг, цэргийн эл хэргийг Сүхбаатар, Данзан, Бодоо нарыг эрс тэс тогтоон шийтгэх дээд эрхтэй болгож, Ардын Засгийн тэргүүлэгчид хэмээнэ. Энэхүү тэргүүлэгчдийн шийтгэсэн хэргийг бүгд журамлан дагана” хэмээн заасан нь үүнийг нотолно. Өөрөөр хэлбэл, манай улсын төрийн захиргаа, төрийн албаны судлагдан буй, энэхүү хоёрдугаар үеийн турш “бодлого, зорилт, явдал гурав”-ыг яв цав нийцэлдүүлэн явуулахыг хичээхдээ бодлого тодорхойлох гол эрхийг МАН (МАХН)-д бүр эхнээсээ оногдуулж, улмаар үүнийгээ Үндсэн хуульд тусган хуульчилсан билээ<sup>16</sup>. Энэ нь захиргааны хөгжлийн энэ үеийг жинхэнэ ардчилсан захиргааны үед хамруулахгүй байх нэг үндэслэл болно.

<sup>16</sup> Бодлого тодорхойлоход МАХН-ын үүргийн талаарх зарчим 1960 оны Үндсэн хуулийн оршилд: “БНМАУ-ын төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч бол бүхнийг ялагч марксист-ленинист онолыг үйл ажиллагаандаа удирдлага болгодог МАХН мөн” гэж тусгагдсан байсан нь 1990 оны 3 дугаар сарын 23-нд “БНМАУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан хууль”-иар хасагдсан юм.

Энэ нь жинхэнэ ардчилсан ёсоор тогтсон захиргааны үед ард түмнээс итгэл хүлээн сонгогдсон төлөөлөгчид буюу төрийн тодорхой институци бодлого тодорхойлох учиртай байдаг тул улс төрийн нам нь бодлого тодорхойлох замаар олон жил болсныг харуулж байна.

Иймээс Монголын захиргааны хөгжлийн энэ шатанд захиргаа улс төрөөс хамаарах хууль ихэд гажууд байдлаар илэрч эрх баригч намаас гаргасан бодлогод захирагдаж байсан аж. Нэгэнт гаж буруу зүйл цаашид уламжлал болон үргэлжлэх нигуургүй тул түүнийг 1990 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр БНМАУ-ын АИХ-аас “БНМАУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай” тогтож хуульчлан оруулж зассан болно<sup>17</sup>.

Үүний нөгөө талд, захиргаа улс төрөөс үл хамаарч харьцангуйгаар бие даан ажиллах хууль буюу зүй тогтол гэж бий. Энэ зүй тогтол монголын захиргаа, төрийн албаны хөгжлийн энэ шатанд үйлчилж байсан. Энэ үеэс Засгийн газар харьцангуйгаар бие даан улсын тэргүүн Богд хаанаас ч үл хамаарсан шинжтэйгээр үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн байна. Засгийн газар бодлогын чанартай бие даасан олон шийдвэр гаргаж түүнийгээ хэрэгжүүлж байсан баримтуудыг бид түүн авч тайланг дагуулан бэлтгэсэн баримт бичгийн эмхэтгэлд оруулсан.

Энэ үед гарсан “бараг Үндсэн хууль”-ийн шинжтэй гарсан хууль, эрхийн баримт бичгүүдэд тодорхойлсон улс төрийн эрхэмжийг хэрэгжүүлэхийн тулд түүнд нийцсэн төв, орон нутгийн захиргааны бүтцийг бүрдүүлэн зохих шаардлага, шалгуур хангасан албан хаагч, түшмэдийг байршуулан ажиллаж байжээ.

Монгол Улсын улс төрийн эрхэмжийг бататган бэхжүүлэхийн тулд захиргаа, удирдлагын хүрээнд байгуулсан сонгодог яамдын бүтцээс гадна өөр олон түр болон бүр, орон тооны болон орон тооны бус комисс, хороо зэрэг нэмэгдэл бүтэц байгуулах шаардлага гарч байжээ. Энэ ч шаардлагын улмаас энэ үед улс, эх орноо дайснаас цэвэрлэх, улсын эдийн засгийн үндсийг тогтоох эрхэм зорилготой уялдуулан Бүх цэргийн зөвлөл, Эдийн засгийн зөвлөл гэх хоёр үндсэн том бүтцийг нэмж байгуулсан байдаг. Үүний эхнийх нь улсыг батлан хамгаалах зорилттой холбогдож байгаа бөгөөд түүнийг бэхжүүлж зорилго, үүргийг нь улам тодорхой болгоход түүний 1923 онд батлагдсан дүрэм чухал зүйл болжээ. Уг дүрмийн дагуу “Цэргийн яам бөгөөд их штабын газар, Сурган боловсруулах хэлтэс, Улсын дотоодыг хамгаалах газар, Гадаад тагнуулын хэлтэс зэргийн албаны газрууд цөм Бүх цэргийн зөвлөлд захирагдан мөн зөвлөлийн заавраар элдэв албыг гүйцэтгэнэ” гэж тодорхойлж өгсөн байна (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн товчоон, 2012, хуудсд. 375-377).

17 Энэ өөрчлөлтөөр БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн оршил хэсгээс “БНМАУ-ын төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч бол бүхнийг ялагч марксист-ленинист онолыг үйл ажиллагаандаа удирдлага болгодог Монгол Ардын Хувьсгалт Нам мөн” гэсэн үндэслэлийг хасч наян хоёрдугаар зүйлийг өөрчлөн найруулсан.

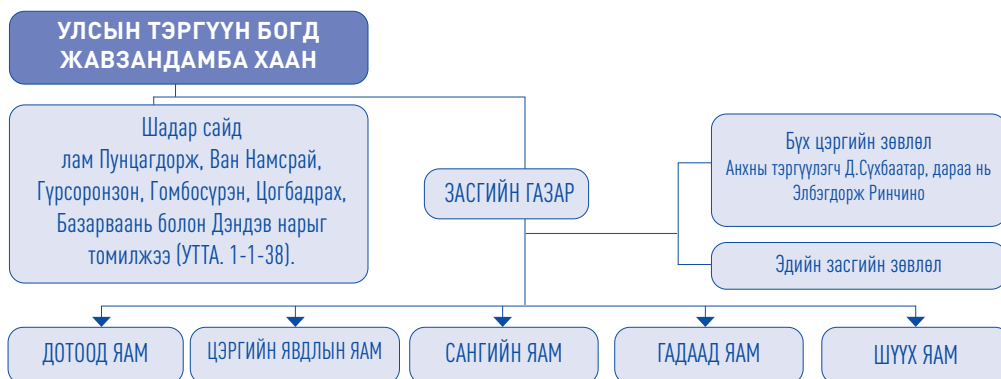
Харин хоёр дахь нь 1923 оны эхээр анх хөндөгдөн гарч ирсэн эдийн засгийн үндсэн бодлогыг тогтоох, хэрэгжүүлэхтэй холбогддог. Нийслэл хүрээний намын гишүүдийн нэгэн хурал дээр эрдэмтэн Ж.Цэвээнээс “Сангийн яаманд эдийн засгийн талаар бодлого юу буйг” асуухад, С.Данзан сайд “Сангийн яамнаас гааль, түрээсийн зэргийг оролдож буйгаас өөр энэ талаар тогтсон бодлогогүй” хэмээснээс үүдэн Жамъяан гүнээр ахлуулсан комисс томилогдож комиссын боловсруулсан бодлогын баримт бичгийг Намын төв хорооноос 1923 оны 7 дугаар сарын 24-нд батлан нийтэлсэн байдаг. Энэхүү “Эдийн засгийн Үндсэн бодлого”-д: мал аж ахуй, газар тариалан, үйлдвэр, худалдаа, арвилан хэмнэлт, нүүрсний уурхай, гааль, нэвтрэлцэх зам харгуй, хөдөлмөр эрхлэлт, хүн амын албан үүрэг, албан татвар, улсын сан, улсын онцгой эрх, хүн амын тоог өсгөх, гадаад худалдаа, сургууль боловсролын асуудлыг багтаасан цогц маягийн бодлогын асуудлууд багтан оржээ. Улсын номын сангийн гар бичмэлийн фонд (13313/97)-д байгаа энэ баримт бичиг Үндсэн хуулийн товчоон номд багтан оржээ (Монгол Улсын үндсэн хуулийн товчоон, 2012).

“Эдийн засгийн бодлого”-д багтан орсон цогц чиглэлүүд нь Манай шинэ Монгол Улсыг цаашид урлан хөгжүүлэхэд чухал эрхэмж болж чигийг заасан байдаг. Энд улсын хөгжилд эдийн засаг чухал үүрэгтэйг тодруулсан ч эцсийн эцэст эрдэм мэдлэг боловсрол чухал гэдгийг дараах байдлаар тодорхойлж онцолж өгсөн байна: “аливаа зүйлийг бүрэн бүтэн сайнаар явуулъя гэвэл ард түмэн даяар эрдэмд боловсрох хэрэгтэй. Урьд одоо аль ч цагт, орон газар хаана ч гэсэн эрдмээр илүү нь эрхиш тэргүүлдэг учиртайг дэлхий дээрх олон улс ухамсарлан мэдэж, эрдэмд боловсруулахыг Засгийн бодлогын манлай болгожээ. Улс орон эрдэм мөхөс бол ажил үйлдвэр нь бүдүүлэг, эд хөрөнгө ба сүр хүчин буурай, хэрэв эрдэм дэлгэрсэн бол аливаа зүйлийн боловсон арга хэрэглэж эд хөрөнгө зузаан, сүр хүчин их болно. Герман улсын ард нэг түмэн хүний арваад нь бичиг үл мэдэх, Жи пан улсын түмэн хүний дотор 100 хүн бичиг үл таних мэт үлгэртэй бөгөөд эрдэм соёлоор баялаг нь эд хөрөнгө, чадал хүчээр аяндаа баялаг ажгуу. Учир иймийн тулд эдийн загийг үүрд бат нот арвин зузаан болгоё гэвэл ард түмнийг эрхиш ердийн үсэг бичиг, утга уянга ба тусгай ашиг тустай эрдмүүдэд сургахыг урьдал болговол зохино” хэмээн уг баримт бичигт онцолсон байна.

Шинэ Монгол Улсаа урлан бүтээх гарааны цэгээс онцгой хувь нэмэр оруулсан “Эдийн засгийн бодлого” түүнийг хэрэгжүүлэхэд уялдуулан зохицуулах үүрэг хүлээсэн “Эдийн засгийн зөвлөл” хэмээх институци түүнийг уламжлан авсан байгууллагуудыг энд онцлон тэмдэглэх учиртай. Тэр тусмаа энэ үеэс Д.Сүхбаатарын гэрээсэлсэн *“аливаа хүн сурах чиглэлийг эрхэм болговол хандах зүг өөрөө тодорно”* гэх эрхэмж сургаалыг хүчитгэн “аливаа зүйлийг бүрэн бүтнээр сайн явуулъя гэвэл ард түмэн даяар эрдэмд боловсрох хэрэгтэй” хэмээн тодорхойлсон бодлого нь энэ үеийн захиргаа, төрийн албаны нэгэн том эрхэмж болсоор иржээ<sup>18</sup>.

18 БНМАУ ард түмнээ бүх нийтээр нь бичигтэн болгохын төлөө шургуу ажилласны үр дүнд 1970 он гэхэд

**Зураг 7. Бүх цэргийн зөвлөл, Эдийн засгийн зөвлөлийг тусгасан Засгийн газрын бүтэц (1924 оны үе)**



**6. Орон нутгийн захиргаа.** Төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмжийн хүрээнд төв засгийн түвшинд төдийгүй орон нутагт хийх зүйлсийг бодлого, үзэл баримтлалын хувьд чадлын хэрээр томъёолж сурталчилж байжээ. Дээр нэгэнт дурдсанчлан 1921 онд боловсрогдсон бодлогын шинжтэй хоёр чухал баримт бичгийн хоёр дахь нь буюу “Монголын хэмжээт засгийг тогтоох гол утгын бичиг”<sup>19</sup>-т: Орон нутаг, шавь, хошуудад буй хуучин захиргаа, төрийн албыг сонгуулийн замаар өөрчлөн хурал байгуулах, “олон хошуудын засаг хан, ван, бэйл, бэйс, гүнгүүд ба засаг тэргүүн зэрэг тайж нар язгуураас үе улиран засгийн хэргэмийг залгамжлан явсан, үүнийг одоо даруй хувьсган халж цөм сонгох тушаал болгох...” зэргээр Тэнгэрийн бошгын эрхэмжийг ард олны эрхэмжээр солих, орон нутгийн удирдлагыг ардчилах чиглэлд түлхүү анхаарсан байна. Энэ талаар олон түмэнд сурталчлан таниулах талаар “Монголын үнэн” сонины 1921 оны 3 дугаар сарын 5-ны өдрийн 4-р дугаарт гарсан “Монгол Улсын шинэ, ард олны эрхт төрийн ба нутгийн засгийн янз төлөвийн тус” гэх өгүүлэлд “Анх сумын дотор 21 нас гүйцсэн бөгөөд сумны харьяат нар бүгдээрээ хуралдан цуглаж сумны ардын зөвлөл хэмээх чуулган болно... Энэхүү сумны ардын Зөвлөл бол сумны хамаг хэргийг шийтгэх бөгөөд сумны доторх ардын хөрөнгө чадал их багыг байцаан үзэж аливаа алба гувчуурыг ардын хөрөнгийн зэргээр тэгшитгэн хуваарилах тэргүүтэн ба сумны зон олны аж байдлыг сайжруулан засах, боловсруулах хэргүүдийг цөм шийтгэнэ. Сумны Зөвлөлийн шийтгэж тогтоосон зүйлүүдийг ба дээших засгийн захиануудыг бүтээж байхын тулд сумны зөвлөл нь өөрсдийн дундаас итгэлтэй, үнэнч, ухаан бодол сайнтай гурван хүнийг сонгож яам байгуулна. Үүнээс гадна сумны ардын зөвлөл нь өөрсдийн дундаас олон цөөний хэрээр

ЮНЕСКО-оос Н.Крупскаягийн нэрэмжит бичиг үсэгтний шагнал хүртэж байсан төдийгүй энэ талаар дэлхийд манлайлал үзүүлж байсны нэг тод илрэл нь 2002 онд Монгол Улсын санаачилгаар НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 57-р чуулган “Бүх нийтээр бичигтэн болох НҮБ-ын 10 жил”-ийг зарлаж байсан билээ.

19 Тэр нь Улсын төв номын сангийн гар бичмэлийн фондод буй. М-692

хэдэн итгэлтэй чадамгай хүн нарыг хошууны хуралдаанд нийлэн суух төлөөлөгч болгон сонгоно. Эдгээр сум бүрийн төлөөлөгч хамтран хошууны Зөвлөл хэмээх чуулган болно. Энэхүү хошууны Зөвлөл нь урьдын хошуу ноёны ба түүний яамны шийтгэж агсан хэрэг бүгдийг мэдэж шийтгэнэ. Мөнхүү хошууны Зөвлөлийн чуулган нь өөрсдийн дундаас 3 буюу 5 эрхэм сайн хүний нэрийг сонгон олж хошууны яам болгон тавьж, энэ яам нь дээдх засгийн захиануудыг ба хошууны Зөвлөлийн хэлэлцэн шийтгэсэн хамаг хэргүүдийг бүтээж байна”, үүнчлэн хошууны төлөөлөгчдөөр аймгийн Зөвлөл, аймгийн яамыг шат дараалан байгуулна гэж бичсэн байна. Үүнээс үзвэл орон нутгийн удирдлагыг “дороос нь дээш” гэсэн тун зөв зарчим, эрхэмжид тулгуурлан өөрчлөх чиг баримжаатай байсан аж.

Гэвч В.Вильсон “тулгамдсан онц чухал хэргээс болоод жинхэнэ ардчилсан захиргаа байгуулж чаддаггүй үе” гэж байдаг гэсэнчлэн үүнийгээ “одоо цэргийн чухал цаг тул түр хойшлуулъя” (УТТА.1-1-2) гэж үзээд орон нутагт төв засгийн газраас үе үе төлөөлөгч томилохын оронд байнга суух төлөөлөгчийн газар болгохоор болсон.

Төлөөний түшмэл, түүний албатай холбоотой сонгох, томилох, халах, шилжүүлэх бүх шийдлийг төв засгийн газраас хийж, “бичиг үсгийн чадвартай, ардын нам засгийн суртал зорилтыг зөвшөөрөн дагасан дэвшилтэд үзэлтэй, эрмэлзэлтэй бөгөөд засаг захиргааны ажлын дадлага туршлагатай, болбол очих газар орны байдлыг сайн мэддэг” гэсэн шалгуур тавьж байсан аж. Төлөөний түшмэлийн дүрмийг анх 1921 оны 6 дугаар сарын 4-нд АТЗГ баталсан бөгөөд 1922 оны 9 дүгээр сарын 8-нд шинэ дүрэм зохион гаргажээ (УТТА, 1-1-73 АЗГ-ын 1922 оны 40-р хурлын тогтоол). Түүнд: “төлөөний түшмэд нь нам засгийн бодлого суртлыг дэлгэрүүлэх, тогтоол шийдвэрийн биелэлтэд хяналт тавих, тогтоол шийдвэр орон нутгийн байдалд тохирч байгаа эсэхийг судлах, орон нутгийн байдал, эрэлт хүсэлтийг мэдэж НТХ, Засгийн газарт уламжлах, цуурхал үймээн гаргах болбоос тухай бүр цохилт өгөх, сургууль соёлын газар байгуулах, газар орны эдийн засгийн байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор хадлан тариалангийн ажлыг хөгжүүлэх зэргээр янз бүрийн ажил зохиох, орон нутгийн эрх баригчдын гаргасан хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох зэргээр орон нутгийн захиргааны бүхий л ажилд хяналт тавих үүргийг тусгасан байдаг.

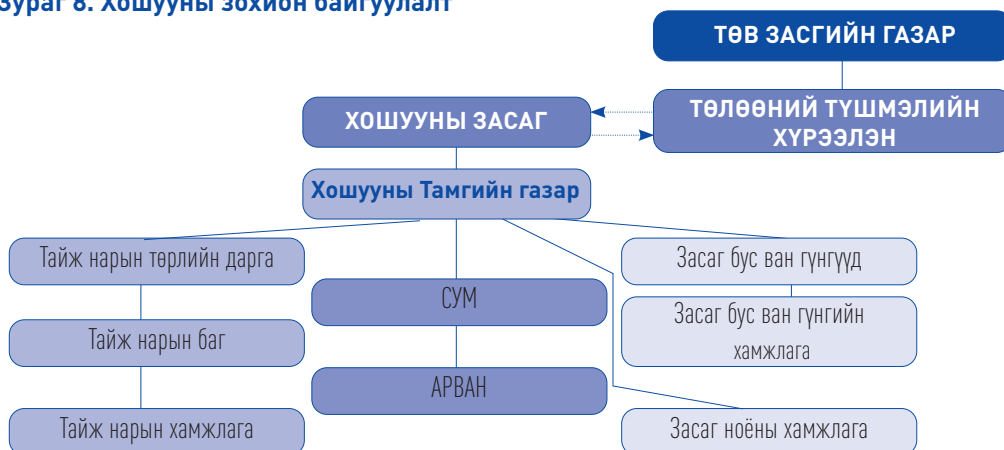
Төлөөний түшмэдийн алба нь 1924 он гэхэд НТХ, Засгийн газартай шууд харилцдаг, төв засгийн газрын мэдлийн албан хаагчийн статустай, тэндээс цалин, хангамжаа авдаг, дүрмээр тодорхойлогдсон эрх, үүргийн хүрээтэй, тусгайлсан тамга, тэмдэг хэрэглэдэг, өөрийн гэсэн орон тооны ажилтан, туслахуудтай, төв, орон нутгийг холбох гүүр маягийн өвөрмөц нэгэн институт-хүрээлэн болж ирсэн байна.

Төлөөний түшмэл гэх энэ институцийн тусламжтайгаар ардын засаг тогтмогц нутгийн захиргааг өөрчлөх талаар эхлүүлсэн бүх бодлого, шийдвэр,

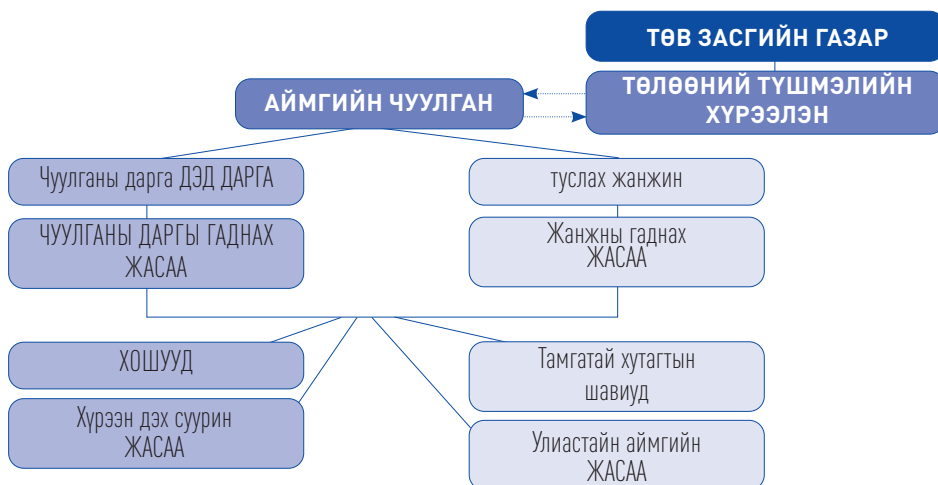
дүрмийг<sup>20</sup> хэрэгжүүлэн өнгөрсөн феодалын үеийн хошуу, орон нутаг дахь удирдлагын хуучин бүтцийг өөрчилж ардын хурал, орон нутгийн сонгуульд суурилсан шинэ тогтолцоог орон нутгийн түвшинд бий болгосон байна. Энэ хүртэл, Монгол Улсын орон нутгийн түвшний захиргаа нь Манжийн үеэс тогтсон тэр хэв маягаа үндсэндээ хадгалан байсан байна. Өөрөөр хэлбэл, Ардын хувьсгалын эхэн үед тэнгэрийн бошго хуулийн орчинд бүрдсэн орон нутгийн захиргааны зохион байгуулалт, түүний удирдлага нэг хэсэгтээ хэвээр байсан аж.

Түүний ерөнхий бүдүүвчийг төлөөний түшмэлийн алба, төв засгийн газартай холбоотойгоор харуулбал:

**Зураг 8. Хошууны зохион байгуулалт**



**Зураг 9. Халхын 4 аймгийн засаг захиргааны зохион байгуулалт**



20 Нутгийн захиргааны дүрэм, ван гүнгийн эрх хэмжээний дүрэм, тэдгээрийг баталсан тогтоол зэргийг "Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд" (1954) номоос авч баримт бичгийн эмхэтгэлд оруулсан болно.

Үүнээс гадна бас Шанзодбагийн яамаар дамжин Богд хаанд шууд харьяалагдах Шавийн захиргаа гэж тусгайлсан бүтэц байсан.

Гэвч төдөлгүй төв Засгийн газарт хийх өөрчлөлтийг түр Засгийн газраар эхэлж түүнийг инструмент болгон ашигласан шигээ Орон нутгийн захиргааг ардчилан өөрчлөхдөө Төлөөний түшмэдийн хүрээлэнгээр дамжуулж хийсэн. Нутгийн захиргааг шинэчлэн байгуулах явцад 50 өрхөөр нэг баг, 150 өрхөөр нэг сум зохиож хошуудын доторх зохион байгуулалтыг өөрчилснөөр баг, сум нь цэрэг гаргах эрийн тоонд бус аж ахуйн нэгж өрхийн тоонд суурилах болсон байна. Чингэхдээ урьдын ноёд, тайж нарын хамжлагыг сум, багт оруулсан ажээ.

Орон нутаг дахь хуучин захиргааг өөрчлөн шинийг тогтоох үйл ажиллагаа тийм ч хялбар байгаагүй. Мөн л эрхэмж хоорондын зөрчил, тэмцлийн шүүлтүүрээр орж шинэ нь давамгайлжээ. Энд аливаа захиргаа өөрөө өөрийгөө хамгаалах, оршин тогтнох явдлаа удаашруулан сунгах гэсэн “инерц”-ийн хууль үйлчилсэн байна. Шинийг, өөрөөр хэлбэл ардын эрхт ёсыг “тэнгэрийн бошго”-ын үзэлтний зүгээс эсэргүүцэх шинж газар газарт янз бүрээр илэрснийг түүх бичлэгт хийгээд дурсамж, кейсүүдэд тэмдэглэгдэн үлдсэн байна. Тухайлбал, Дарьгангын эрх баригчид ган, зуд, түймэр, отор, нүүдлээр шалтаглан ард олныг цуглуулж хуралдахад саад хийж байсан бол, Дөрвөдийн үнэн зоригт ханы хошууны зарим этгээдүүд нутгийн ардчилсан захиргааг сонгох хурлыг хөөн тараах, төвөөс томилогдсон төлөөний түшмэлийг баривчлах, нууц хуйвалдаан зохиох, олон түмний дунд “ардын засаг олныг жаргуулах байтугай зовлон зүдүүр учруулж байна. Нутгийн захиргаа байгуулна гэж хөдөөгийн олон ардыг хуралдуулан зовоож бас бидний харж явсан ганц тэнгэр угсаатанд халдах гэж байна” гэх мэтийн эсэргүүцэл<sup>21</sup> үзүүлж байсан байдаг (МУУТА). Сайн ноён аймгийн Зоригт гүний хошуунд “энэ сонгууль гэдэг чинь засаг дарга болгох хүнээ шодож, номтой номгүй, хөгшин залуу, эмс охид хэн боловч тохиолдсон нэгэнд нэр зүүлгэх юм гэсэн цуурхал тарааж байжээ” (УТТА).

Хошуу тамгын газар, түүний албан хаагчдын ерөнхий дүр зургийн талаар тухайн үеийн хошуу, тамгын газрын бичээч байсан А.Дашням тодорхой дүрслэн гаргасныг дор хайрцагт кейс болгон оруулав.

#### А.Дашнямын “Өлзийнарангийн өчил” номноос

Бат занги, Дэндэв хүнд хоёр төрсөн ах дүүс бөгөөд сум нийтийн хайр хүндэтгэлийг хүлээсэн хүмүүс. Тэр хоёр, идэр залуу насандаа монголч болцгоож, гол төлөв хөдөөх гэр орондоо байж өөрсдийн харьяалагдах захирсан ард олныг ядуу чадуу хэмээн ялгалгүй найрсаг сайхнаар өөд татахыг эрмэлзэж явдаг учир, тэдэнд хавь ойрын хүн хэн

21 Баруунтны үед хуучин феодал, жинхэнэ түшмэд явагчдын зүгээс эсэргүүцэл ихэссэн тул Улсын 5-р Их хурлаас тэдний сонгох, сонгогдох эрхийг хассан.



хэмээвч маш хайртайг өгүүлэх юун. Ер нь сумын занги, хүнд нар ард гаралтай хүмүүс байдаг тул харц ардуудын хамгийн ойр дотны төлөөлөгч болж, аймаг, хошууны албан тэгшитгэлийн аливаа шударга бус явдал, хамжлага захирч зарцалсан засаг тайж, түшмэдийн хатуу ширүүн харгислал, харийн сувдаг шунахай худалдаачдын хэм хэмжээнээс хэтэрсэн мөлжлөг шуллага зэргээс ард олны эрх ашгийг хамгаалахын тул хир чинээгээр хичээцгээгчид байсан уламжлалтай билээ.

Бат пайтан гуайн нуруу гоолиг өндөр, гээзэг үс гайхалтай өтгөн урт, царай зүс цэвэр сайхан, байр байдал цэмбэгэр цэгц. Нөгөө дүү Дэндэв хүнд ч бас л бие чац сайтай, хийморьлог золбоо бүхий эр дунд насны хүн байсныг бахдан дурдахын ялдамд хошуу туслагч, захирагч, мэйрэн, залан, хамжлагын хаван, сумын занги, хүнд, пайтан, хиа, бошго (хуучин бичгээр бошуху гэж бичдэг) гэж ямар зэрэг тушаалын хүмүүс байсныг товчхон хүүрнэвээс: Туслагч түшмэл гэгч, хошуу захирсан засаг ноёнд шууд шадарлаж зөвлөн туслагч бөгөөд засаг ноён хэрэв ийш тийшээ алба, амины хэргээр алслан одвоос түүнийг орлон сууж, хошуу хотол, аймаг чуулганы аливаа хэргийг эрхлэн шийтгэх мэдэл ихэд дээгүүр тушаалтан. Захирагч хошууны бүхий л хэргийг ерөнхийлөн эрхэлж захирах тушаалын хүн. Хошуу тамганд жасаалан суугсад, нэгэнт шийтгэгдсэн хөдөлгөсөн хэрэг явдлыг урьд хожид хэзээ боловч захирагч түшмэлд заавал сонсгодог байсан. Мэйрэн-хошуу нийтийн албан татвар, орлого зарлагын хэрэг эрхэлсэн түшмэл. Залан-хошууны цэрэг, шүүх таслах хэрэг эрхэлсэн түшмэл. Хаван-хамжлагийн хамаг хэрэг эрхэлсэн түшмэл. Түүний гол үүрэг нь хамжлага ардуудаас алба татвар шаардан шахаж гаргуулна. Бошго-хавангийн эрхэлсэн ажилд туслан хөдлөх хүн (Орлон хөөгч ч гэнэ). Занги-сум эрийн бүх хэрэг эрхэлнэ. Хүнд-сумын зангийн орлогч. Пайтан<sup>1</sup>-хиа нарыг захирах дарга. Хиа-засаг ноёны өргөө хавьцаа ээлж хугацаагаар сууж, их төлөв ноён сангийн гадна дотнох хар бор ажилд бие хүчин зүтгэгсэд. Тэдний дотор ноён, хатан, агь, авхай нарт итгэгдсэн шадарлах хүн хааяа байдаг асан авч, дур зоргоор аашлах эрх ихэнхэд нь мөхөс байсан.

Ноён, хатан, агь, авхай нар юу хэмээн тушааж захирвал түүнийг үг өчиггүй гүйцэтгэгчид нь тэр шадар хиа нар байснаас гадна, морин жууз, гар дамнуурга дамнах хиа, агт адуулах хиа, аян жин тээх хиа, ан гөрөө хийх хиа, аргал түлш зэхэх хиа, айраг цагаа, архи дарс нийлүүлэх хиа, зоог шүүс, унд ууш залгуулах хиа гэх зэрэг нэр зүүж, нэлдгэр хар хилэн малгайн оройд цэхэр шилэн жинс, тогосын тожийж элсэн отго хадсан хиа (зарц) нар хошуу ноёны бор өргөө (аж ахуйн буюу гал тогооны гэр)-ний үүд хаалгаар үргэлжлэн хөлхөж байдаг сан. Тэдгээр есөн жорын хиа нар бол мал хөрөнгө, цар хэмжээ ихтэй, зэрэг хэргэм өндөр ноёдын дэргэд байжээ. Тэднийг захирах даргыг пайтан гэнэ. Олон жил жасаалан сууж, хиа нарыг захиран даргалсан пайтан хүрэн чулуун жинс зүүж зэрэг дэв дэвшинэ. Багахан зэргийн засаг ноёдод бол тийм олон хиа байгаагүй юм.

Хошуу захирсан засаг ноёны туслагч түшмэл, захирагч мэйрэн, залан нарыг хошууны тамгын газрын дөрвөн түшмэл гэх бөгөөд тэд тамгын газраа гурав гурван сараар ээлжлэн сууж хэрэг шийтгэхийг жасаалах буюу яамлах (албан явуулах) хэмээмүй. Бас хан, ван, бэйл, бэйс дөрвийг хэтэрхий дөрвөн хэргэмтэн хэмээж байсан билээ.

Хиа нар хошуу ноёны өргөөнд гурав гурван сарын хугацаагаар бараалхаж тус тусын ногдол үүргийг гүйцэтгэнэ. Засаг ноёнд ийнхүү зарцлагдахыг эзэн ноёнд эр биеийн хүчээр гүйцэтгэн хаах алба гэнэ. Харин, хамжлагын хаван, сумын занги, хүнд нар хөдөө орон нутагт гэр зуур байж, ээлж хугацаагүй алба хаан хашина. Энэ бүхнийг ингэж тоочихын учир бол урьдын төрийн албан хаших тушаалтны зэрэг дэвийг одоогийн залуус онон ухаарч, ялган салгаж мэддэг байгаасай гэж бодсоных юм.

Мөн тухайн үеийн хошуу тамгын газарт сурах бичээчээс төрийн албанд ажиллах ажлын гараагаа эхэлж байсан, хожмын нэрт эрдэмтэн, академич Ц.Дамдинсүрэнгийн дурсамжаас кейс болгон дор хайрцагт оруулж байна:

#### ТАМГЫН ГАЗАР

Би гэртээ эцгээрээ бичиг заалгаж сурав. Тамгын газарт жилд 2 удаа нэг, нэг сар сурах бичээч нэртэй суудаг байв. Бүх сурах бичээчийн дунд сард хоёр хонь хүнсэнд нь өгдөг. Ноёны дэргэд жасаа (тамгын газар) байдаг. Тэнд нэг түшмэл, хоёр бичээч, хэдэн сурах бичээс, зарлага, тогооч тус бүр нэг суудаг. Сарын тэргүүн гэдэг нь жасааг хариуцсан нэг түшмэл нь юм. Өдөр тутмын албан хэргийг тэр түшмэл хоёр бичээчийн хамт гүйцэтгэнэ. Чухал хэрэг болбол тамгын дөрвөн түшмэлтэй зөвлөж ноёнд айлтгана. Энэ дөрвөн түшмэл нь туслагч, захирагч, мэйрэн, залан болно. Сарын тэргүүнээр суух эрхтэй түшмэл бол дөрвөн түшмэлээс гадна олон удаа бичээчээр сууж хашир болсон, хорь хүрэхгүй нэр зааж тогтоосон түшмэл байдаг. Сарын тэргүүн түшмэл нь ээлж ээлжээр (сар сард) суудаг. Жасаа бол гадагш аймагтай харилцана, өртөөний хүмүүсийг томилж явуулна. Ял шийтгэлийг ч сарын тэргүүн шийднэ. Хар гэр, хар гэрийн цагдааг сарын тэргүүн мэднэ. Хүн заргалдах бол жасааны түшмэлд л айлтгана.

Ноёны хүнсэнд өдөрт нэг хонийг ардууд гаргана. Жасааныхны хүнсийг мөн ардууд гаргана. Өртөөнд 1-5 жил гэх мэт тодорхой хугацаагүй томилно. Өөр аймаг, хошууны нутагт очиж өртөөнд сууна. Сарын тэргүүнээр тамгын дөрвөн түшмэл сууж болно гэж би түрүүн хэлсэн. Эд ноёны хамт хошууг захирч байгаа хүмүүс юм. Үүнээс гадна сумын занги, сумын хүнд гэж хоёр хүн байв. Гэвч манай нутагт сум, хондого (хагас сум) гэж албатыг хуваарилаагүй, хуучин отгийн захиргаа хэвээр үлдсэн тул отгийн дарга нар илүү үүрэгтэй, сумын занги, хүнд нар бараг үүрэггүй, нэрийн төдий байсан. Тамгын дөрвөн түшмэлээс туслагч нь заавал тайж хүн байдаг. Нөгөө гурав нь ерийн ардаас томилогдож болно. Гэвч хамжлагын ард хүн тамгын гурван түшмэл болох эрхгүй байсан бололтой юм. Хамжлагын ард бол ноёны буюу тайж нарын шууд харьяат зарц нар юм. Гэхдээ энэ хууль, дүрэм суларч зөвхөн ноёны хамжлага ноёндоо захирагддаг байсан. Харин тайжийн хамжлага тайждаа бараг зарагдахгүй болсон. Учир нь тайжийн хамжлага нарт сумын ардын адил хошууны алба оноох болсон тул тэд давхар алба гүйцэтгэхийг эсэргүүцдэг болсон юм. Манай ноёны авга ах Намсрай дайчин, албат нартаа аргал, хүнсний хонь, унах морь зэрэг алба оноож татаж авах гээд чадахгүй, тамгын жасаанд заргалдагч тамгын түшмэл авч хайхрахгүй байхыг би ч үзсэн.

Намсрай дайчин нэг ирээд тамгын түшмэлд ингэж хэлж байсан: “Их өмөнгийн Ойжинзаваас татрын (Их түмэнгийн Чойжинжаваас татварын) арван хашаа аргал, хүнсний таван хонийг шаардан гаргуулж өгөөч гэж байсан. Тамгын түшмэл түүнийг сонсоод “За за, дайчин гуай тэгье” гэж хэлж гаргаад “Тэр Чойжинжав хол газар өртөө хийж яваа хүнээс яаж аргал, хонь шаардаж авах юм” гэж хайхрах янзгүй байсан.”

Манай Далигийнхан гэдэг хэдэн айл Үржин тайжийн хамжлага боловч түүнд алба татвар юу ч төлдөггүй, хааяа нэг унах морь бэлэглэж өгдөг байсан. Тэгээд ч манай эцэг хошууны дөрвөн түшмэлийн нэг мэйрэн болсон тул манайхаас тайж нар алба татвар шаардах эрхгүй болсон бололтой байсан.

Эх сурвалж: (Дамдинсүрэн, 1990, хуудсд. 40-42)

Орон нутагт томилогдсон Төлөөний түшмэл ч эсэргүүцэлтэй тулж байсны жишээ болгон тэмдэглэхэд Их шавьд ажиллаж байсан төлөөний түшмэл Лувсан Богд хааны болон Эрдэнэ шанзодбагийн яамны санхүү, хангамжийг хянаж багасгуулсныхаа төлөө 1923 оны 4 дүгээр сарын 6-ны шөнө Хайстайн ордонд дуудагдаж “Богдын айлдвар гэх хатуу шаардлагыг дэргэдийн ламаас

сонссон байна: “Шанзодба ноёны шүүсийг хассанд миний сэтгэл төвдөхгүй, энэ бол Өндөр гэгээний үеэс эдүгээ хүртэл хэрэглүүлсээр ирсэн Халхын амны хишигт сайн хэрэг, үүнийг Засгийн газар мэдүүлж хуучин хэвээр болго!” хэмээжхүй. Энэ хүсэлт тулгалтыг зохих газар хэлэлцээд дахин цуцлан хэлэлцэх зүйлгүй” гэж шийдсэн аж. Хэрвээ энэ нь үнэхээр Өндөр гэгээний үеэс “уламжлагдан” ирсэн зүйл мөн бол түүхэнд үнэн зөв мэдлэг, шударга ёсноос гадуур зүйл ч тодорхой хугацаанд “уламжлал” мэтээр дамжиж байгаад үнэнд гүйцэгдэж орхигддогийг харуулж буй хэрэг юм.

Орон нутагт ардчилсан захиргаа байгуулах ажлын сүүлч Дарьганга, Ховдын тариачин хошуу, Дөрвөд баруун аймгийн зарим хошуудад шувтарснаар энэ орчмын ард олныг Чандмана уулын аймаг байгуулан харьяалуулжээ (1925). Гагцхүү Алтайн урианхай, торгууд, казак хошууд нутгийн шинэ захиргаа байгуулаагүй тул Ховдын сайд, жанжны газрын харьяалалдаа үлдсэн байдаг.

Орон даяар, халх дөрвөн аймаг шавь, үндэсний цөөнх, хязгаар нутгуудын ихэнхэд нь ард олны хуралд суурилсан эрх барих байгууллага, захиргаа байгуулагдаж дууссанаар төлөөний түшмэдийг 1925 оноос татан буулгасан (МУУТА Ардын засгийн газрын 1925 оны хурлын тогтоол).

Орон нутгийн ард олны сонгуулиар хошууны удирдлагаас хуучин засаг ноёдын дийлэнхийг огцруулж чадсан боловч нутгийн захиргааны удирдлагад “туслагч”, “захирагч”, “мэйрэн”, “залан”, “занги” зэрэг түшмэд олон сонгогдсон байна. Доктор М.Санждорж агсны судалгаагаар “Халх дөрвөн аймгийн хошуу шавь 106 газрын хошуу даргаар анх сонгогдогсдын дотор засаг ноён 8, хуучин шанзав 4, туслагч 11, захирагч 16, да лам 2, шагналын бэйс гүнгийн зэрэгтэн тайж болон мэйрэн, залан, зайсан, занги зэрэг түшмэд 30 илүү байсан” байна (Санждорж, 1974, хууд. 114).

Дээр дурдсан судалгааны баримтууд болон хайрцагт кейс болгон авсан жишээ-дурсамж зэргээс харвал энэ үед орон нутгийн захиргааг бүхэлд нь сонгуулийн зарчмаар өөрчилсөн ч яг алба хааж буй түшмэдийн хувьд шинэ, хуучны оролцсон аль алиныг нь оролцуулан алба хаалгахдаа шинэ цагийн шаардлагын дагуу угсаа залгамжлах ёсыг бус, мэдлэг боловсролыг эрхэмлэн дээдэлсэн, улс эх орон, ард түмэндээ үнэнч хүмүүсийг бэлтгэн төрийн албанд ажиллуулах явдал байжээ. Коминтерны V их хуралд МАН-ын төлөөлөгчийн тавьсан илтгэлд “1924 оны эхээр аймаг, шавь таван газраас тус бүр арваад хүмүүсийг зарлан ирүүлж намын сургуульд түр сургуулиан 5 дугаар сард 50 орчим хүнийг төгсгөн нутгийн захиргаа байгуулах хэргийг гүйцэтгүүлэхээр орон нутагт хуваарилан ажиллуулсан аж (Коминтерний 5-р Их хуралд МАН-ын төлөөлөгчийн илтгэсэн илтгэл, 1924, хууд. 24). Намын сургуулиас гадна, офицерын сургууль, оюутны сургууль төгсөгчдөөс ч төрийн захиргааны албанд авч ажиллуулж байсан баримтууд байдаг. Ер нь тэр үед төрийн албаны их, бага тушаал, орон тоон дээр хүн авч ажиллуулахдаа туйлын хянуур хандаж алсыг харсан ухаалаг сонголт хийж байжээ. Үүний жишээ болгож 1921 оны 9

дүгээр сарын 7-нд Гүн Билигсайханыг Алтанбулаг хотын сайдад томилсныг зарлан мэдэгдсэн бичиг хийгээд түүнд туслах нэг орон тоон дээр Билэгсайхан гүн ямар хүн авч ажиллуулж байсантай холбогдуулж Б.Ренчин академичийн дурсамж болгон бичсэн зүйлээс дор кейс болгон оруулж байна.

Энэ үед Ардын Засгийн бодлого, шийдвэрийг даган намын гишүүн болохдоо өргөж байсан тангараг нь тэдний болон нийт төрийн албан хаагчдаас улс, эх орон, ард түмний эрхэмж үзэлд үнэнч зүтгэхээ илэрхийлж байсан хэлбэр гэж үзэж болно.

### Монгол Ардын Засгийн газрын Дотоодын хэргийг бүгд захиран шийтгэх яамны бичиг

Монгол Ардын Намын Төв Хорооноо илгээв. Явуулах учир. Энэ он, найман сарын арван, европын есөн сарын арван нэгний өдөр манай Дотоод яамнаас айлтгасан нь,

Алтанбулаг хотын төлөөний түшмэлийг халж сайд талбисан явдлыг хичээнгүйлэн нугалбар бичиж Айлтгаад

Богд эзэн гэгээнээр толилон айлдахыг гуйх учир. Эдүгээ шавь боолчууд хянан байцааваас мөнөөхөн манай Монгол ардын эрхтэй засгийг явуулан Дотоод зэрэг таван яам ба олон албаны газар байгуулж хэрэг шийтгүүлэхэд Алтанбулаг хотод суугаа умард хязгаарын хэргийг төлөөлөн шийтгэх төлөөний түшмэлд гүн Билигсайханыг тохоож хэрэг шийтгүүлэн буй бөгөөд үүнд шавь боолчууд Ерөнхийлөн шийтгэх сайд, тэргүүн сайдууд лугаа зөвлөлдөн байцааваас Алтанбулаг хот болбаас Их Орос лугаа зах нийлсэн манай Монгол Улсын умард харуул хязгаарын адбиш будлиан бүхий чухал газар эрхбиш жанжин тушаалыг байгуулан элдэв хэргийг дарангуйлан шийтгүүлэх нь нэн чухал тул төлөөний түшмэлийг халж сайд, гүн Билигсайханыг сайдын тушаалд дэвшүүлэн талбиж тамгыг үүгээр гүйцэтгэн шийтгэж олгуулахаар зөвлөлдөн тогтсон явдлыг зүй нь хичээнгүйлэн нугалбар бичиж Айлтгаад

Богд эзэн гэгээнээр толилох ажааму, үүний тулд айлтгав. Зарлиг гуймуй хэмээн айлтгасанд мөнхүү сарын арван нэгэн, хоёрт хүлээн авсан уг нугалбарт улаан бийрээр цохсон Зарлиг мэдэв хэмээснийг хичээнгүйлэн дагаж манай яамнаас харьяат сайдад олгох тамгыг цутган үйлдүүлж тусгай ...

Умард хязгаарын хэргийг таслан шийтгэх сайдад явуулав.

Арван нэгдүгээр он найман сарын шинийн таван

Европын 9 сарын 7

МУУТА.УТНОНББА.Х-4, Д-1, ХН-10, Х.73-77

Жич: нэгэн орон тоо байгуулж гэдэгтэй холбоотой нэгэн дурсамж манай нэрт эрдэмтэн Б.Ренчин “Утга зохиол, урлаг” сонины 1967 оны 8 дугаар сарын 4-ний №32-д “Одон уулын муухай зантыг яаж барьсныг сонссон минь” гэсэн гарчигтайгаар нийтлүүлсэн байдаг.

Тэнд: “1921 оны зун, миний бие Ардын Түр Засгийн Алтан булаг хотноо сууж, Умарт хязгаарын хэргийг таслан шийтгэгч яамны тал бичээч байлаа. Миний багш Билэгсайхан, хязгаарын яамны сайд болохдоо нэг бичээчийн орон тоонд шавь нараасаа одоо өмгөөлөгчийн ажилтай Хандыг, нэг тал бичээч, нөгөө тал бичээчээр намайг авсан билээ. Би тэр үед Зөвлөлтийн хоёрдугаар шатны хөдөлмөрийн нэгдсэн сургуулийг төгссөн, орос хэлтэй гэж сайд багштайгаа, заримдаа Лосолтой (Тэр үед Лосолчойжин гэж нэрлэдэг байсан бөгөөд лам захтай дээлтэй, цагаан хялгас сүлжмэл тоорцогтой явдаг хүн асан), заримдаа Хатанбаатартай явж (би товчлов-Я.Д) хэлмэрчлэн явдаг байлаа” гэсэн нь бий.

**Тэр үеийн намын гишүүний тангаргийн үг нь:**

“Нэг. Тус намын гол зорилго, суртал зэргийг олонд ухуулан дэлгэрүүлж, үүгээр ардын намын алдрыг өндөр болгохыг хичээмүй.

Хоёр. Дотоод, гадаадын эзэрхэг түрэмгий ба харгис, шунахайн аюулыг эсэргүүцэх элдэвд буцалтгүй үнэн шударгаар зүтгэмүй.

Гурав. Гишүүний аливаа үүргийн хэрэгт магад үнэнчээр гүйцэтгэх ба намын журам, сахилга, аливаа захиран тушаахыг шударгаар хүлээн дагаж гүйцэтгэмүй.

Энэхүү дээр дурдсан зүйлүүдийг ёсоор эс дагах ба ард иргэний эрх чөлөөнд холбогдох явдалд урвах, буцах аваас бүх ард, иргэнд итгэмжгүй нэрийг хүлээж, эрх чөлөөг явуулж бүх ардын сахиулснаар тангараг ацасны гэмийг хүртээмүй” гэсэн агуулгатай аж (МУУТА. 4-1-399, хуудсд. 8-12).

**1920-иод оноос эхлэн 1924 оны үндсэн хууль батлагдах хүртэлх энэ зурвас үед холбогдох баримт бичгийн судалгаанаас харахад:**

А. Төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээн дэх уламжлал нь эцсийн эцэст тухайн үеийн улс, үндэстний эрхэмжтэй холбогдон уламжлагдаж улс төрөөс захиргаа бүрэн хамааралтай байсан нь тодорхой байна. Энэ нь 1922 оны 3 дугаар сарын 3-нд батлагдсан Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр зуурын дүрэмд: “Засгийн явдлыг удирдаж буй Намын Төв хорооноос санал гаргаж (бодлого тодорхойлон) мэдүүлсний хойно Засгийн газрын хуралд эрхлэн шийтгэнэ” гэснээс аваад (11-зүйл) олон талаар илэрч байна. Харин улс төрийн бодлого тодорхойлогч субъект нь МАН байсан болохоор энэ үеийн захиргаа, төрийн албыг жинхэнэ ардчилсан захиргаа буюу В.Вильсоны үечлэлийн гуравдугаар шатанд бус, харин хоёрдугаар шатанд холбогдуулах нь зүйтэй байна.

Б. Энэ үеийн захиргаа хэдийгээр улс төрийн намын эрхэмжтэй холбоотой ч төвийн хийгээд орон нутгийн захиргаа нь ихээхэн бие даасан шинжтэй байж өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд бодлого тодорхойлж гүйцэтгэн захирах шинтэй байсан нь энэ үед гарсан дүрэм, журам, цалин тогтоох, томилгоо хийх үйл явцтай холбоотой баримтуудаас харагдлаа. Энэ нь, тухайлбал, 1921 оны 8 дугаар сард цалин, хэрэглэлийг дахин хянаж тэргүүн сайд сар бүр 80 лан, эрхэлсэн түшмэд 65 лан, бичээч 40 лан, зарлагад 30 лан болсон шийдвэрт тод илэрдэг (УТТА, 1-1-8, 25).

Энэ мэт нь захиргаа харьцангуйгаар улс төрөөс үл хамаарч өргөн хүрээнд чөлөөтэй ажиллаж болдог зүй тогтлыг харуулж байна.

**Энэ үеийн захиргаа, төрийн албаны салбарт мэдлэг, туршлагад суурилан итгэл үнэмшлээр олон зүйл хийгдэж уламжлагддагийг харуулав:**

1. Захиргаа, удирдлагын төв ба орон нутаг дахь тогтолцоо, ялангуяа аравтын шаталсан тогтолцоонд суурилсан бүтэц хэвээр хадгалагдан үлдсэн, эв нэгдэл, эмх цэгцийг эрхэмлэх чиглэлд харж болох байна. Энэ нь Ардын засаг

тогтсоны дараагаар Д.Сүхбаатарын санаачилгаар захирах, захирагдах ёсны асуудлыг хөндөн тавьж тусгайлсан шийдвэр гаргаж байснаар илэрч байна. Холбогдох баримтуудыг эмхэтгэлд оруулсан болно. Бидний судалгаагаар монголчууд Хүннүгийн үеэс эхлэн төр, захиргааны тогтолцоог бүрдүүлэхдээ хүний анатоми, физиологийг баримжаалж загвар болгосон антропоцентрист маягийн хандлагыг барьж байсан байдаг. Энэ нь аливаа улс төрийн хийгээд захиргаа, удирдлагын бүтэц нэг толгойтой байх загвар юм. Хэдийгээр улсын толгой-тэргүүн болж байсан Богд хааныг нас барсны дараагаар хамтын удирдлагыг улсын тогтолцоонд шилжүүлсэн ч нэг толгойтой удирдлага руу байнга тэмүүлж байсан гэж хэлж болно. Энэ нь засаг, удирдлагын тогтолцоонд ч зөвлөл, хурлын шийдвэрийг голлох болгосон ч шийдвэр, бодлого гаргахад аль болох “ганц толгой” руу ойртуулах үүднээс ядаж цөөхөн хүн оролцуулах хандлага гаргаж байжээ. Ингэснээр “нэг толгойтой” байх уламжлалдаа аль болох ойртсон тогтолцоонд тэмүүлж, хамтын буюу олон хүний оролцоотой удирдлагаас зайлсхийж Засгийн газарт “эрхлэх товчоо (“Ерөнхий сайд, түүний дэслэгч сайд ба зөвлөх ч гурвуул нийлж Засгийн газрын Эрхлэх товчоо болно”)), “засгийн тэргүүлэгчид”, “сайд нарын зөвлөлийн тэргүүлэгчид” гэх бүтцүүд гаргаж ирээд байсан байдаг. Тэр нь ч өдөр тутмын ажлыг хөнгөн шуурхай болгоход зохих хувь нэмэртэй байж таарна.

2. Судлагдан буй үед холбогдох Монгол төрийн албан дахь эрх зүйн зохицуулалт гэж байсан уу гэвэл, байсан, уламжлагдсан. Гэхдээ тэнгэрийн бошгын эрх зүй уламжлагдаагүй, харин ардын эрхт ёсны шинэ орчин буй болжээ. Харин эрх зүйн шинжтэй зохицуулалт өмнөх үеэсээ дүрс хувиран уламжлагдсан зүйл багагүй байгаагаас бага гэлтгүй ганц зүйлийг дурдахад Богд хаант Монгол Улсын үед хурлаас хоцорвол хоцорсон хугацаанаасаа хамаарч янз бүрийн жинтэй шар тосны торгууль хүлээдэг байсан бол Ардын Засгийн энэ үед Засгийн газрын гишүүд хуралдах тогтмол өдөр хурлаасаа хожимдвол хожимдсон 10 минут тутамд 5 цэн мөнгөний торгуультай болж уламжлал хадгалагдсан байна.

3. Тухайн үеийн төрийн захиргаа, төрийн албан дахь уламжлал болсон ажил үүргийн хуваарилалтын онцлог нь Ардын Түр Засгийн Газрын үеэс Засгийн газрын түвшиндээ бат тогтож (БНМАУ. ТТА 1-Ф. 1-Т. 4хн-д), Орон нутагтаа төлөөний түшмэдийн ажил үүргийн хуваарийг багтаасан дүрмээр тодорхойлогдох зэргээс нарийн хуваарилагдсан байна. Эдгээрийг холбогдох баримт бичгээс харж болно. Тухайлбал, Засгийн хэргийг Бүгд түр захиран шийтгэх газраас Монгол газраа суулгах төлөөний түшмэдийн дагаж явах дүрэм хэмжээ (ҮТА. Ф-№, Д-6, хн-30, хуудсд. 1-4), Ажлын цагийн ба он тооллын тухай (БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл, 1972, хуудсд. 15-17) баримтуудаас харж болно.

4. Төрийн албанд хүмүүсийг сургаж боловсруулж байсан эзэн Чингис хааны үеэс уламжлагдсан уламжлал энэ үед ч хэвээр хадгалагджээ. 1921 оны

10 дугаар сард дунд тушаалын дарга нарыг бэлтгэх цэргийн анхны сургууль нээсэн. 1923 оноос ЗХУ-д (КУТВ) явуулж эхэлсэн. Орон нутагт намын курс, Төвд намын сургууль, оюутны сургуулиудаар нам, улсын албанд ажиллах хүмүүсийг бэлтгэж байжээ.

5. Төрийн албаны албан бичиг хэрэг хөтлөлт, ёслол хүндэтгэлийн талаар ч уламжлагдсан зүйл бий. Ардын Засгийн газраас 1921 оны 10 дугаар сарын 6-ны өдөр Ёслолын хувцасны тухай хэлэлцээд “бидний Монгол Улс үүний урьд ёслолыг явуулахад бүст хүрэм, магнаг дээл өмсөж, эрх зүүх, отго хадах зэргийг хэрэглэсэн нь урьд Чин улсын хоосон загварыг дуурайж явжээ. Одоо манай Ардын Засгийн газраас хэвээр явуулахад энэ зүйлийг цөм гадаадын хүнээс худалдан авч хэрэглэх нь одоогийн ховор гачиг цагт хуучин бэлтгэсэн баялаг гэр хүрэлцүүлэн чадах боловч ядуулаг гэр хүч чинээ хүрэлцэхгүй чармайж өр зээл тавих буюу эсхүл бусдаас гүйн зээлж явах нь нэн үзэмжгүй болох, үүнд одоо зөвхөн мөхсөн улсын ёслолын илүү хувцсыг манай монгол эндүүрч журамлахыг бүрэн хасвал зохивч дадсан бүдүүлэг сургаалтныг гэнэт халж хувьсгахад хааяа дурлахгүй нь байгуужин хэмээх учир энэ удаа ордны сойвон, донир, ба шашны талын олон албаны лам нар, шадар сайдуудыг Богд хааны тааллаар болгон, багахан тушаалын лам нарыг өөрийн дураар болгон шийдвэрлэж байжээ.

Засгийн газрын олон яамны сайд түшмэдийн зэрэг төрийн талын албаны хүмүүс, жич засаг ба засаг бус хан, ван, бичиг цэргийн түшмэдийг аливаа ёслолд богино хүрэм, шулуун (энгийн) дээл хэрэглүүлж, мөн хан вангаас дагалт хүртэл отго хадуулахыг нийтээр хасаж зогсоох зэргийг Засгийн газраас айлтгаж батлуулан зохих газар журамлан шийтгүүлэхээр тогтсон зэрэг ямар ч тайлбар шаардахгүйгээр ойлгогдох баримтуудыг (БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл, 1972, хууд. 37) баримтын эмхэтгэлдээ оруулсан болно.

1921 оны эцсээр яамдын орон тоог тусгай комисс гаргаж нэмсэн ч 1922 онд орон тоог дахин хянаж яамдын дэд сайд, дэд дарга нарын орон тоог устгаж яамдын эрхэлсэн түшмэдийг Засгийн газрын гишүүн болгосон (Хураангуй сэтгүүл № 47, 1923.1.23). Энэ нь паркинсоны хууль ба дээд эрэмбийн түшмэд улс төрийн буюу бодлогын түвшинд ажилладагийг бодож үзсэн зөв алхам гэлтэй.

Энэ мэт олон шинэлэг зүйл гарч үеэ өнгөрөөсөн зүйлсийг халж шинэ соёл тогтоосон зүйлс ч энэ үед элбэг. Засгийн газрын 18-р хурлын 6-р болон 17-р зүйлүүдэд тогтоосноор: Бас “урьд Бароны үед самади багшийн цол шагнагдсан зуугийн лам хэмээх Ринчинсамбуу тус отгоос үлэмжхэн зүйл албадан татварласныг зогсооно уу хэмээснийг хэлэлцээд, муу хулгай Барон Унгерн Хүрээг эзлэн авах тухайд харгис гаминг хядан арилгав хэмээн нэрийдэж шагнагдсан эл олон хэргэм зэргийг одоо хэвээр явуулахад энэ мэтийн балар будлиан болох төдийгүй, Барон Унгерний босгосон Засгийг нэгэнт устгасан

тул хэргэм зэргийг нэгэн адилаар халж устгавал зохих тул цэргийн яамнаас эрхлэн айлтгаж нийтээр татаж зогсоолгохоор тогтсон” байна [Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд , 1954, хуудсд. 105-106]. 1921 оны 11 дүгээр сарын 01-нд Засгийн газрын 21 дүгээр хурлын 9-р зүйлд Намын төв хорооноос лам, ноёдын хооронд шинэ жилийн амгаланг эрэх хэрэгт улаа хэрэгсэхийг зогсооно уу гэснийг хэлэлцээд энэ маш зүйтэй болох учир Дотоод яамнаас нийтээр зарлан тушааж дагаж шийтгүүлэхээр тогтсон байдаг [Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд , 1954, хууд. 181]. Мөн түүнчлэн илүү зардал, илүү ямба ёслолыг устгах талаар олон арга хэмжээ авсны дотор, “Лам ноёдыг нас барахад улсын сангаас мөнгө туслахыг зогсоосон”, “Ноёдын ямба хайсыг хураах тухай”, “Богдын даншигт ирэх ноёдын тоог цөөтгөсөн тухай” [Ардын Засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд, 1954, хуудсд. 107, 116-117] зэрэг болно.

6. Төрийн албанд хариуцлага, урамшуулал, шийтгэлтэй холбогдсон эртнээс мөрдөгдөж ирсэн уламжлал энэ үед ч өвлөгджээ. Тодорхой хэлбэл, улсынхаа улс төрийн хийгээд төрийн албаны талаарх эрхэмжийн төлөө хэчнээн их хүч, зүтгэл гаргана төдий чинээний эрхэм шагнал хүртэж, эсвэл эсрэгээр шийтгэл амсаж хариуцлага хүлээнэ гэсэн үг. Үүнийг нотлох жишээ, кейс энэ үед ч элбэг юм. Тэгэхдээ, улс, ард түмний үйлст, ялангуяа, улс төрийн талаар гавьяа байгуулагсдыг онцгойлон шагнах явдал 1921 оны Ардын хувьсгалаас хойш улам баяжин уламжлагджээ. Жишээ нь, улсын баруун хязгаарт буруу санаа өвөрлөн хагалан бутаргахыг санаархсан Дамбийжанцанг устгах арга хэмжээнд амжилттай оролцсон хүмүүсийг Засгийн газрын гишүүдийн 1924 оны 1 дүгээр сарын 2-ны өдрийн 40-р хурлын 6-р зүйлд: “Дамбийжанцанг сөнөөсөн Д.Балдандорж нарын гавьяа зүтгэлийг үнэлж сайшаан шагнахгүй бол харгис дайсныг дарсан зүтгэгчдийн хэрэгт саад болох учир сайд Д.Балдандорж, Ц.Дугаржав, Д.Нанзад нарт тус бүр янчаан нэгэн мянгыг шагнаж олгохоос гадна хамт очсон 4 цэрэг (Даваа, Даш, Содномдаржаа, Лувсандамба)-ийг тус бүр 500 төгрөгөөр шагнасугай” гэжээ. Энэ нь Ардын Засгийн эхэн үед төрийн албан хаагчдын улс төрийн эрхэмжийг илүүтэй үнэлж байсныг харуулж байна. Бас 1921 оны 11 дүгээр сарын 28-нд “Гаалийн торгуулийн шагнал олгох дүрэм” гаргаж “Гаалийн дүрэмд нэмж бичсэний ёсоор үнэхээр санд хураасан торгуулиас зуун хувийн далан таван хувийг шагнан олгоно” (Үндэсний төв архив.1007. тусгай дэвтэр) гэх буюу эсвэл, уг дүрмийн хоёрдугаар бүлэгт (илрүүлэгчид ба баригчдыг шагнах тухай) “Нэгэн хүн барьсан аваас бүхий шагналыг түүнд олгоно”, гаалийн дүрэм зөрчсөн явдлыг гаалийн эрх баригчдад тодорхой мэдүүлж гагцхүү очиж бариулахад шуудруулсан хүнд бүхий шагналын гурван хувийн хоёр хувийг олгоно”, “Барихад эрхлэн явж мордсон, хөөсөн зэрэг явдлыг гүйцэтгэсэн хүнд шагнах мөнгөний гурван хувиас нэгэн хувийг олгоно”, “Эрхэлсэн хүнд туслагчууд, үлдсэн мөнгөнөөс зүтгэсний зэргээр шагнуулна” гэхчлэнгээр



заасан байдаг. Шийтгэлийн тухайд ч улс төрийн эрхэмжид харшилтай үйл ажиллагаанд орооцолдож улс, ард түмэн, эх орноосоо урвасан тохиолдолд үхлийн шийтгэл амсаж байсныг гэрчилсэн баримт бичиг энэ үед Саж ламын хэрэгт Бодоог буруутган шийтгэсэн, тэр талаар ухуулан сурталчилсан зүйлсээс аваад өдий төдий аж. Шагнал, шийтгэлтэй холбогдож энэ үед илэрч буй нэг онцлог зүйл бол урьд Бароны үед шагнагдсан хуучин гавьяа шагналыг дээр тэмдэглэсэнчлэн зогсоосон шийдвэр гаргасан явдал юм. Бас энэ үед гарсан Бичгийн гавьяаны одонгийн дүрэмд, уг шагнагдсан хүн улс төрийн талаар алдаа гаргасан, эсвэл эд хичээх үзэлд автан шунахайн үйлдэлд холбогдвол уг шагналыг цуцалж одон, үнэмлэхийг хураан авна гэсэн зарчмыг эдүгээ ч уламжлал болгон авууштай юм.

7. Төрийн алба, захиргааны зүгээс иргэдээ үүрэгжүүлэх явдал энэ үед нэлээд хатуу тогтож ирсэн уламжлал буйг энд хэлэх нь зөв. Үүнийг Улсын албыг нийгэмчлэн гаргуулах тухай Засгийн газрын 1922 оны 3 дугаар сарын 31-ний 14-р хурлын 4-р зүйд тогтсоноор “засаг ба засаг бус ван, гүн, хутагт лам нар, жич зарлиг лүндэн ба гавьяа зүтгэлээр алба хугацагдсан аливаа түшмэд, тайж ардын хөрөнгөнөөс элдэв алба татварыг цөм бусдын адил нийгэмчлэн гаргуулж эрхэм, доод гэж ялгаварлан үзсэн шүүмжлэлгүй болговол зохих ба да жанжны газар удтал алба хаасан түшмэдийн албаны хугацлыг бүрнээ хэрэгсэхгүй болговол зохих явдлыг дотоод яамнаас нийтээр зарлан тушааж, журамлан дагаж шийтгүүлэхээр тогтсон” (Ардын Засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд, 1954, хуудсд. 110-111). 1922 оны 4 дүгээр сарын 27-нд баталсан “Улсын албан татварыг хураах дүрэм”-ээр үүнийг улам тодорхой болгож үүрэгжүүлсэн байдаг юм. Энэ нь тухайн үед зорилт болгоод байсан Улсын санхүүгийн эх, үндсэн хөрөнгө болгох мөнгө буюу 300 түмэн ланг их шавь, дөрвөн аймгаас татварлан хуваарилж гаргуулахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна. Ийнхүү улсаа урлан бүтээх их үйлсэд насанд хүрсэн иргэн, өрх бүр эдийн засгийн хувь нэмэр оруулж эхэлсэн нь бас нэг чухал дэвшил аж.

#### **4.2. Анхдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үеийн БНМАУ-ын төрийн албаны эрхэмж, уламжлал (1924-1940)**

Монголын төрийн албаны түүхэнд гарсан эргэлтийн шинжтэй үйл явдал бол 1924 онд “бараг Үндсэн хуульт” хаант улсын үеийн захиргаа, удирдлагын тогтолцооноос феодалын маягийн элементүүдийг халж, жинхэнэ ардын эрхт тогтолцоо бүхий Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсыг байгуулахыг зорьсон явдал юм. Улсаа тэргүүлж байсан Богд хаан Жавзандамба 1924 оны 5 дугаар сарын 20-нд таалал болсон явдал нь тус улсыг жинхэнэ ардын эрхт тогтолцоонд шилжүүлэх үйл явцыг түргэтгэсэн болно. Ийнхүү хэдэн сар бэлтгэлээ хангаад нээгдсэн Улсын анхдугаар их хурлаас 11 дүгээр сарын 26-ны өдөр БНМАУ-ын үндсэн хуулийг баталжээ.

Тус хуулийн хоёрдугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын зорилт бол хуучны эзэрхэг харгисын ёс суртлын үлдэгдлийг үндсээр устгаж, улс төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийлүүлж, шинэ ёсны Бүгд Найрамдах Улсын үндэс тулгуурыг бататган бэхжүүлнэ” (Монгол Улсын үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт, өөрчлөлтүүд /1924-1992/, 1999, хууд. 4) гэж заасан байна. Энэ нь өмнөх “Бараг Үндсэн хуульт” хаант улсын өмнө тавигдаж байсан “шашин, үндсээ хамгаалах”, язгуураас явж ирсэн “тэнгэрийн бошгын эрх зүй”-г ямар нэгэн байдлаар өвлөн эрхэмлэсэн үеэс тэс өөр эрхэмж (үнэт зүйл)-ийг дээдлэн баримтлах шинэ чиг хандлагатай улсыг байгуулах зорилт тавьж буйг харуулж байна. Үүний дагуу ч төрийн захиргаа, төрийн албаны бүтэц тогтоогдож үйл ажиллагаа нь хэрэгжиж эхэлсэн аж. Үүнээс улбаалаад төрийн албанд эрхэмжийн зөрчил, улс төрөөс захиргаа нь хамаарч өөрчлөгдсөн үйл явдлууд гарсан юм. Эдгээрийг хэсэг, дэд хэсэг болгон доорх бичвэрүүдэд тодруулья.

### **Төрийн албаны эрхэмжийн зөрчил**

Анхдугаар үндсэн хуулиар бий болсон олон зүйлсээс бидний судалгаанд нэн холбогдолтой нь эзэн хаант засгийн үеийн төрийн албан хаагчдыг жинхэнэ бус ардад хамруулж, тэдний байр суурийг жинхэнэ ардад шилжүүлэн өгөх байв. Энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл явц харьцангуй аядуу явагдаж байсан нь тэтгэгч улсад таалагдсангүй тул тэр үеийн төрийн эрхийг барьж байсан удирдагчдад “баруунтан” гэх нэр зүүж төрийн эрхээс зайлуулжээ. Гаднын дэмжлэгтэйгээр нам, засгийн эрхийг булаан авсан “зүүнтэн” гэгдэх эрх мэдэлтнүүдийн гол зорилго бол эзнийхээ өгсөн даалгаврыг ямар ч болов хамаагүй биелүүлэх ёстой болов. Тэдний нэн тэргүүний гүйцэтгэсэн даалгавар нь нийгэм журамт засгийг монголд шуурхайлан нутагшуулах явдал байлаа. Энэ нь төрийн албан дахь зөрчилдөөнийг үүсгэжээ.

Тэдний оношилгоогоор тухайн үеийн төрийн албанд ажиллаж буй үнэмлэхүй хувь нь уламжлалт эзэн хаант засгийн үеийн эрхэмж, уламжлалыг өвлөн тээн явагчид буюу найдваргүй этгээдүүд болох “жинхэнэ бус ард”-аас бүрдэж байгаа нь тодорхой болов. Иймд, төрийн албанд үүссэн зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх зорилгоор монголын уламжлалт төрийн албан хаагчдыг “бут цохих” компанит ажлыг гурван үндсэн чиглэлд явуулав. Тэдгээрийг тус бүрчлэн доорх дэд хэсгүүдэд авч үзвэл:

#### ***Ажил албанаас салгасан нь***

БНМАУ-д нийгэм журамт засгийг хүчээр тулган тогтоосонтой холбоотойгоор монгол оронд хэдэн зуун жил оршин тогтносон эзэн хаант засгийн үндсэн элементүүд устахад хүрэв. Төрийн албаны эрхэмж, уламжлалыг “аван явагч” буюу тээж ирсэн язгууртан, түшмэдийг төрийн албанаас бүрэн ангижруулах арга замыг хүчээр хийх хэрэгтэй гэж шийдэцгээв. Тиймээс 1924 онд батлагдсан үндсэн хуулийн 35 дугаар

зүйлд аливаа сонгох, сонгогдох эрхгүй хүмүүсийн тухай дурдсан ч тэр нь хэрэгжихгүй байсныг 1929 оны 3 дугаар сарын 21-нд томоохон хэмжээний хэрэгжүүлэх заавар гаргаж мөрдүүлсэн байна.

Түүгээр нэр бүхий төрлийн хүмүүсийг ажил албанаас нь халж, сонгох, сонгогдох эрхийг бүрэн хязгаарлав. Үүнд,

а.1921 оноос өмнөх аливаа засаг ба сул ван, бэйс, гүн, жинхэнэ тайж нар;

б.Дээрх язгууртнуудын хөвгүүд (зэрэг жинс залгамжилсан эссэнийг ялгаварлахгүй);

в.Урьд хошууны туслагч захирагч, шавийн зайсангийн зэрэг жинхэнэ тушаал хүлээж байхдаа ард олныг дарлан зовоох зэргээр эзэрхийлэн явагсад;

Харин дараах төрлийн хүмүүсийг харгалзан үзэх нөхцөлтэйгөөр сонгох, сонгогдох эрхийг үлдээжээ.

а.Урьдын сул ван, гүн ба жинхэнэ түшмэд зайсангийн зэрэг тушаал хүлээж авсан ард этгээдийн хөвгүүд ба эхнэр, охид;

б.Урьдын үед туслагч захирагчийн зэрэг хошууны жинхэнэ тушаал ба шавийн зайсангийн зэрэг ихээхэн тушаал хүлээж явагчид (ард олныг онц дарлан явсан гэм учиргүй буюу үнэхээрийн ард олны хэрэгт үнэн шударгаар зүтгэн явсан агаад эдүгээгийн хөрөнгө нь 100 (толгой) хувиас илүүгүй аваас, тус тусын зохих хурлаас хэлэлцэх нөхцөлтэйгөөр);

в.Ардын засаг байгуулсан тухайн үед ван, гүн, түшмэдийн зэрэг шагнагдагсад (уг тушаалын сүрээр далимдуулсан ард олныг дарлан зовоож яваагүй бол, урьдын ван, гүн түшмэдэд оролцуулан тооцох явдалгүй) (Засгийн газрын албаны сэтгүүл. №46, 1929, 8 сар, хуудсд. 63-74).

Гэсэн ч зүүнтний нугалааны үед дээрх харгалзан үзэх нөхцөлийг хэрэгсэлгүй, төрийн албанд ажиллаж байсан хүмүүсийг нийтэд нь хавчин гадуурхах бодлого явуулжээ. Үр дүнд нь уламжлалт төрийн албан хаагчид шинэ нийгэм журамт засагт ажиллах байдал шувтарсан гэхэд болно. Үүнийгээ “хүн хичнээн эрдэм чадалтай боловч шударга бус бол тусыг олох газаргүй, тал тохой татах, эд ашгийг хичээх, засгийн зорилтыг гажуудуулах” зэргийн учир “ард олны зовлон зүдгүүрийг нэвтэрхий мэдэх, олны тусыг бодох бөгөөд цэвэр, шударга, чадвал бичиг үсэгт боловсронгуй, өөр өөрийн оролдсон явдлыг магадаар бүтээн чадах” хүнийг сонгуулийн нам онцгой анхаарч, хэнийг сонгох тухай санал удирдамж өгч байв (Санждорж, 1974, хууд. 174) гэж тайлбарлаж байлаа. Гэвч эдүгээ эргэцүүлбэл, уламжлалт төрийн албан хаагчдын оронд удирдагчдаа сүсэг бишрэлтэй, боловсрол нимгэн залуучуудыг төрийн албанд олноор оруулах болсон нь төрийн албаны чадамжийг үлэмж доройтуулсан хэрэг байлаа.

### *Амь зуулгагүй болгосон нь*

БНМАУ-ын Улсын бага хурлын Тэргүүлэгчид ба Засгийн газрын эрхлэх товчооны гишүүдийн хамтран хуралдсан тавдугаар хурлын тогтоол 1929 оны 09 дүгээр сарын 16-ны өдөр гарав. Тогтоол ёсоор “урьдын засаг, ван, гүн ба хутагт, хувилгаадын мал ба үл хөдлөх хөрөнгөнд албан татварыг дүрмийн ёсоор үнэ зохиож хувь тогтоосон. Түүнээс уул өрхийн доторх амын олон цөөнийг ялгаварлахгүйгээр нэгэн зуун хувийг тэдний амьдралд үлдээж, бусдыг цөмийг хуваах. Биеэр алт мөнгө ба тэмдэгт цаас, зоос, бараа мөн аж амьдралд чухал холбогдолгүй бөгөөд онц үнэ бүхий хээнцэр эд эдлэл, зөвхөн хэрэглэхээс илүү үлэмжхэнээр төхөөрөн бэлтгэсэн гэр хэрэгсэл, хувцас хунарын зэрэг зүйлийг цөмийг хураахаар заав (Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл (1926.VI сар-1936), III боть, 2010, хуудсд. 171-173).

Энэхүү “феодалын өмч хураах” ажлыг эрхлэх төв комиссыг УБХ-ын Тэргүүлэгчдийн дарга Х.Чойбалсангаар ахлуулан 8 хүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулж, салбар комиссуудыг орон нутагт үүсгэн өргөжүүлэв. Энэхүү компани ажил 1929 оны 9 дүгээр сарын 18-аас эхэлж дараа оны эхэн хүртэл үргэлжилсэн. Энэ нь 100 ба түүнээс дээш хувийн хөрөнгө бүхий 920 гаруй өрхийг хамарч, тэднээс 729 нь тухайн үеийн ханшаар 5.2 сая гаруй төгрөгийн үнэ бүхий мал ба үл хөдлөх хөрөнгөө хураалгажээ.

Уламжлалт төрийн албан хаагчдад үлдээсэн 100 хувийн хөрөнгө нь ихэдсэн, ийм хэмжээний хөрөнгө нь эдийн засгийн талаар дахин өндийх боломж феодалуудад олгож болно хэмээн үзсэн учраас “феодалын хөрөнгө хураах ажил”-ыг 1931-1932 онд дахин өрнүүлсэн.

Урьдын төрийн албанд ажиллагсдын эсрэг удаа дараа явуулсан эдийн засгийн хавчлагын үрдүнд тэд хэрхэн ядуурсныг нэгэн баримтаар жишээ үзвэл, 1921 оны хувьсгалын үйл хэргийг эхнээс нь дэмжин оролцож, ардын засагт нэр хүндийг ихэд олсон Ардын хатанбаатар Магсаржавын үр хүүхдүүдийг орон нутгийн сумын захиргааны газраас хэдийгээр феодалын адил үзэхийг зогсоосон боловч нударган баян хэмээн үзэж хэтэрхийгээр албан татварыг давхарлан ноогдуулж улмаар доройтуулан хавчиж ядууруулсан зэргээс таван гэр бүхий 12 ам хүн хоосон ядуугаар маш гачигдан зүдэрч бүхий учраа Засгийн газарт өргөж амь зуулгын тусламж гуйснаас харж болно (БНМАУ-ын Улсын бага хурлын тэргүүлэгчид ба СнЗ-ийн хуулиуд хийгээд тушаалуудыг эмхэтгэн хавсруулсан сэтгүүл. Бүгд дугаарын 74, жилийн дугаарын 1, 1934, хуудсд. 128-129).

Эзэн хаант засгийн үеийн төрийн албаны эрхэмж, уламжлалыг аван явагчдыг эдийн засгийн хувьд сульдуулан доройтуулсан. Тиймээс цөөнгүй язгууртан, түшмэд дүрвэн нүүх, зэвсэгт бослогод нэгдэх зэрэг тэмцэл өрнүүлсэн. Үүнтэй зэрэгцээд нийгэм журамт засгийн байгуулагчид уламжлалт төрийн албан хаагчдыг оршихуйн эрхэнд халдах ээлжит дайралтаа явуулах болов.

### ***Амь насгүй болгосон нь***

Уламжлалт төрийн албан хаагчдын талаар явуулсан ээлжит арга хэмжээ нь тэднийг баривчлах, хорих, цаашид амь насыг нь егүүтгэх байв. Хатуу чанд хавчлагыг гардан хэрэгжүүлснээр 1928-1932 онд үндсэндээ хэдэн зуун жил үе улиран угсаа залгамжилж ирсэн төрийн албаны үндсэн бүтэц устахад хүрсэн. Н.Батболдын судалгаагаар одоогоор 40 гаруй засаг ноёдыг улс төрийн хилс хэргээр энэ үед хороосон мэдээлэл (2020) байдаг.

Түүнчлэн засаг ба засаг бус ноёд, олон зэрэг дэвийн түшмэдийн талаар явуулсан улс төрийн хэлмэгдүүлэлт 1930-аад оныг дуустал үргэлжилсэн бөгөөд тэдний дийлэнх нь амь насаараа хохирсон. Амьд үлдсэн язгууртнуудыг доод тал нь 10 жилээр хорих ялаар шийтгэсэн байдаг. Чухамдаа чингэж л Чингисийн алтан ургийн язгууртнуудыг толгой дараалан бүртгэж их хэлмэгдүүлэлт явуулсан билээ.

Түүгээр ч барахгүй угсаа залгамжилдаггүй бүгдийн тэргүүнтэй явж ирсэн хил дагуу олон захиргааны дарга нарыг үр хүүхэдтэй нь хамт шоронд хорьж цаазалсан байна. Тухайлбал, Дарьгангын бүгдийн тэргүүнээр ажиллаж байсан Цэвэгжавыг 1931 оны 12 дугаар сарын 19-нд баривчилж, Дотоодыг хамгаалах газар эрүүдэн шүүж, 1932 оны 6 дугаар сарын 8-нд цаазалсан байна. Цэвэгжавын 6 хүүгийн 2 нь хамт буудуулсан, 3 нь 10 жилээр хоригдсон, 1 нь цөлөгдсөн (Билэгсайхан, 2022, хууд. 394).

Энэхүү өргөн хүрээтэй гурван компанит ажлаар үндсэндээ монголын уламжлалт төрийн албаны эрхэмж, уламжлалыг тээж явсан улсын хаагчдыг устгаж, үгүй болгов.

Тэдний оронд гарч ирсэн зүүнтнүүд нийгэм журамт засаглалыг бататгах үүднээс төрийн албанд хэд хэдэн томоохон хэмжээний шинэтгэлийг хийв. Эдгээр нь нам-засгийн эрхээс буусны дараа ч хэвээр үргэлжилж, хожмын монголын төрийн захиргаанд гүн их нөлөө үзүүлсэн. Тэдгээрийг дараагийн хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзье.

## **Улс төрөөс хамаарч удирдлагын бүтэц өөрчлөгдсөн нь**

### ***Уламжлалт удирдлагын бүтэц***

Улс төрөөс хамаарч захиргаа хэрхэн өөрчлөгдсөнийг өгүүлэхийн тулд тэрхүү уламжлалт удирдлагын бүтэц ямар байсныг товч сийрүүлэх нь агуулгыг тод гаргана гэж үзлээ. Монголын төрийн албаны уламжлалын нэгэн гол онцлог нь хүний бие махбодийг үлгэр болгосон удирдлагын бүтэц юм. Үүний жишээ нь өнөөгийн монгол нутагт оршиж байсан аливаа улсыг хаан толгойлох үзэл болно.

Эрт, дундад үеэс тал нутагт мөрдөгдөж ирсэн “тэнгэрт хоёр нар, улсад хоёр эзэн байдаггүй” зарчмыг Найманы Таян хан баримталж, нөлөөгөө ихэсгээд

байсан Тэмүжинийг дарахаар байлдсан авч ялагдсанаар, монголчуудын манлайлал дор нийт эсгий туургатнууд нэгдэж Их Монгол Улсыг 1206 онд байгуулав. Нэгдсэн шинэ улсын төрийн удирдлагын бүтэц нь тал нутаг дахь уламжлалд тулгуурлаж хүний анатомитой ойролцоо байв. Эзэнт улсыг байгуулсан Тэмүжин эзэн хаанд өргөмжлөгдөж, улсын тэргүүн болсон. Тэр даруй Чингис хаан улсаа хоёр их түмэнд хувааж, Баруун түмний их ноёноор Боорчийг, Зүүн түмний их ноёноор Мухулайг томилж, “толгой-мөрний” зарчмыг тогтоосон байдаг. Их Монгол Улсын төрийн удирдлага нь Чингис гэх нэг тэргүүнтэй, Боорчи, Мухулай гэх хоёр мөртэйгөөр тогтож, эзэнт гүрний хэмжээнд цаашид уламжлагдсан.

Монголын эзэнт гүрний дараа дээрх гурвалсан удирдлага ямар нэгэн хэмжээгээр хадгалагдсан. Хэдийгээр их хаадын үеийн хэмжээгүй эрх мэдлээ алдсан ч улс төрийн бутралын үед бага хаад тэргүүлэх байр суурьтай, түүний дараа жонон, тайш нар дэмнэх үүрэгтэй байв. Манж Чин улсын үед Гадаад монголд манжийн төлөөний гурван том тушаалын түшмэд сууж байв. Тэдгээрээс тэргүүлэх эрх мэдэлтэн нь Улиастайн жанжин байсан бол Хүрээнд суух сайд, Ховдод суух зөвлөх нар нь мөрлөж байлаа. Шашин төрийг хосолсон хаант Монгол Улсын үед Богд хаан улсаа тэргүүлж байв. Түүнд дэмнэж ерөнхий сайд Т.Намнансүрэн, шанзудба Г.Бадамдорж ажиллаж байв. Г.Бадамдоржийн тэргүүлж байсан Шашин төрд туслах яам нь Бүгд ерөнхийлөн захирах яаманд харьяалагдах бусад яамтай адилтгаж болохгүй онцлогтой байлаа. Чухамдаа дээрх хоёр сайдууд нь шашин төрийг хослон барьсан хаант Монгол Улсын хар, шарын асуудлыг тус тусад нь хариуцан эрхэлж байв.

1921 онд ардын засаг тогтсон даруй улсын тэргүүнд хэмжээт эрхт Богд хаан өргөмжлөгдөж, түүнд хувьсгалт хоёр бүлгийн тэргүүн байсан Ардын засгийн газрын ерөнхий сайд С.Бодоо, Монгол ардын намын дарга С.Данзан нар хамжиж байв. Харин 1924 онд улсаа тэргүүлж байсан Богд өөд болсоны дараа төрийн тэргүүний эрх мэдэл үнэндээ МАН-ын дарга буюу шинэчлэгдсэн нэрээр МАХН-ын Төв хорооны даргын мэдэлд шилжсэн байдаг. Түүнд туслах албан тушаалтнууд нь ерөнхий сайд, УБХ-ын Тэргүүлэгчдийн дарга нар байж 1928 он хүрсэн юм.

Дээрх түүхэн уламжлалаас үзэхэд монголын төрийн албаны уламжлалд хүний бие махбодыг баримжаалсан дээд удирдлага аль ч үед хадгалагдаж байсан нь илэрхий болж байна. Гэвч энэ байдал гадны оролцоотой зохион байгуулагдсан 1928 оны төрийн эргэлтээр (Дашдаваа, 2019) таслагдсан юм. Юу хэмээвэл, төрийн тэргүүнээр 3 хүн зэрэг ажиллах болов. Гурван ижил эрх мэдэл бүхий гурван толгой нь монголын төрийн албаны түүхэнд урьд өмнө байгаагүй шинэ содон үзэгдэл болов.

***Нийгэм журамт удирдлагыг байгуулсан нь***

1928 оны төрийн эргэлтээр үндэсний ардчилсан үзэл баримтлагчид

эрх мэдлээ алдаж, хожмоо “зүүнтэн” хэмээн цоллогдсон хөдөөнийхөн, залуучуудын фракцынхан төрийн эрхэнд гарч ирэв. Тэдэнтэй хамт монголын төрийн албаны хүрээлэнд орж ирсэн зүйл нь төрийн удирдлагын бүтцийг эвдсэн хэрэг байв. Коминтерн МАХН-ын Төв хорооны дарга хэмээх нэгэн хүний удирдлагад БНМАУ зангидагдах байдлыг халж энэхүү албан тушаалыг устгав. Тус улс МАХН-ын Төв хорооны дарга хэмээх нэгдсэн нэг толгойтой байх нь ЗХУ хийгээд Коминтерны бодлогод шүүлтүүртэй хандаад байсан тул түүний нөлөөг бууруулж, эрх мэдлийг гурван хүнд хуваасан ажээ. Түүнчлэн баруунтан нарыг зайлуулах үйл хэрэгт “нударга зангидаж, шүлсээ үсчүүлэн” зүтгэсэн хүмүүсийг урамшуулах үүднээс эрх мэдлийн бялуу хуваах үйл хэрэгт ч нөлөөлсөн.

Хэдийгээр ерөнхий сайд, Улсын бага хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга нар дэмнэх байр суурийг баримталж байсан авч энэ үеэс БНМАУ-ын төрийн удирдлагын бүтэц огцом өөрчлөгдсөн юм. МАХН-ын Төв хорооны дарга гэж нэг хүнийг сонгохыг зогсоож, түүнийг ижил тэгш эрхтэй 3 нарийн бичгийн даргаар удирдуулах болгов. Үүний дагуу БНМАУ-ын гол эрхийг ижил тэнцүү эрх мэдэлтэй гурван МАХН-ын нарийн бичгийн даргад Ө.Бадрах, П.Гэндэн нар тууштай ажилласан бол нөгөөд нь 1930 он хүртэл Б.Элдэв-Очир, 1930-1932 онд З.Шижээ нар тус тус ажилласан болно. Бие биеэ хянах эрхгүй, хэн дээр нь ч ороод асуудлыг шийдвэрлэх болсон нь ёстой “гурван толгойтой могой” гэгчийн үлгэр болов.

Монголчуудын аман сургаал дахь нэг толгойтой мянган сүүлтэй могой нь тэргүүнээ дагаад амьд үлддэг бол мянган толгойтой нэг сүүлтэй могой нь нэгдсэн шийдвэр гаргаж чадалгүй эцэстээ үхэтхийн унадагтай тун ойролцоо үйл явдал дөрөвхөн жилийн дотор БНМАУ-д болов. Улс оронд гүн хямрал нүүрлэж, эх орноосоо дүрвэн нүүх хөдөлгөөн, зэвсэгт бослогод хүрч байж төрийн удирдлагын бүтцийг 1932 онд өөрчлөв. Гэвч төрийн удирдлагын бүтэц буцаж хуучин хэвдээ орсонгүй, цаашид даамжран улам улс төрөөс хамааран хувьсах болов.

### ***Дарангуйллын тогтолцоонд халтирсан нь***

Уламжлалт удирдлагын бүтцийг эвдсэн гурван тэргүүний удирдлага нь сайнаасаа илүүгээр саар үр дүнг БНМАУ-д учруулсаар сарнин одсон. Үүний дараа уламжлалт нэг толгой, хоёр мөрний бүтэц сэргэсэнгүй, харин ганц толгойн үнэмлэхүй засаглал тогтсон гэж үзэж болно. Гурван толгойны нэг нь болж байсан “боловсрол нимгэн ч угийн сэргэлэн гэгдэх” П.Гэндэн төрийн эрхэнд ганцаар сугаран хоцров. Нэгэнт намын нэр хүнд унасан тул мань эр самбаачлан гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний суудалд сууж амжив. Намын удирдлагад байхдаа “засгийн газар бол намын аж ахуй” хэмээн ёгтолж байсан бол ерөнхий сайд болсон даруйдаа П.Гэндэн “нам бол засгийн газрын улаан булан” хэмээн тунхаглав. Энэ бол улс төрөөс хамаарч захиргаа хэрхэн хувьсаж буйн нэгэн илэрхийлэл бөгөөд мэдээж хэрэг гүйцэтгэх засаглалын

тэргүүн бол улсын нэгдүгээр хүн шүү гэдгийг илтгэсэн хэрэг байв. Мөн энэ үед монголчуудын уур бухимдлыг түр намжаах зорилгоор В.И.Сталины зөвлөмжөөр хийгдсэн Шинэ эргэлтийн бодлогыг П.Гэндэнгийн тэргүүлсэн засгийн газар амжилттай хэрэгжүүлэв. Энэ үйл хэрэг нь түүний нэр хүндийг өндөрт өргөсөн бөгөөд түүнийг нь П.Гэндэн овжиноор ашиглах болов.

П.Гэндэн уламжлалт удирдлагын бүтэц дэх хоёр мөрний зэргийн тушаалыг бууруулж, өөрийг нь эсэргүүцсэн хүмүүсийг улс төрийн хэрэгт оруулна хэмээн айлган сүрдүүлж, Ж.Лхүмбийн хилс хэрэг зэрэгт оруулж ч байсны үр дүнд тэрбээр богино хугацаанд хэмжээгүй их эрх мэдлийг ганцаар атгахад хүрэв. Энэ бол эрх зүйгээр нарийн тодорхойлогдоогүй, хэн нь толгой нь мэдэгдэхгүй хамтын удирдлага нь яаж дарангуйлалд хялбархан хөрвөж болдгийн бодит жишээ болжээ. Гэндэнгийн дураараа дургих байдалд түүний хамтран зүтгэгчдээс авхуулаад БНМАУ-д сууж байсан ЗХУ-ын төлөөлөгчид дургүйцэж их удирдагчдаа хов удаа дараа зөөсөн байдаг. Тийм ч учраас В.И.Сталин Гэндэнд хандаж “чи өөрийгөө Чингис хаан гэж санаа юу” гэж түүнийг хэн гэдгийг сануулсанд тэрбээр уурсаж “хуурай агсам тавьсан”. Хэрэг нэгэнт иймд хүрсэн тул П.Гэндэнгийн дарангуйлал удаан насалсангүй. Түүний байр суурийг ЗХУ-ын дэмжлэгтэйгээр Дотоод явдлын яамны сайд болсон Х.Чойбалсан эзлэх болов.

1937-1939 онд Х.Чойбалсан “жижиг Сталингийн хувилбар”-ыг БНМАУ-д хэрэгжүүлэв. МАХН-ын Төв хорооны тэргүүлэгч гишүүдээс эхлээд Улсын бага хурлын тэргүүлэгч гишүүд, Сайд нарын Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд багтаж байсан албан тушаалтнаас мань хүнээс бусад нь бараг бүгдээрээ улс төрийн хилс хэрэгт буруутгагдсан. Энэ цаг үед БНМАУ-д тоталитар дэглэм тогтож, түүний “шалгарсан манлай удирдагч” Х.Чойбалсан төрийн бүх эрх мэдлийг дангаар атгах болов. Түүний талаар жижигхэн ч гэсэн ам цуурсан хэнбугай ч 10 жилийн хоригдох ял авах нь энүүхэнд тул ард түмэн түүнээс “эрлэг” мэт бэргэх болжээ.

Улс төрөөс хамааран төрийн удирдлагын бүтэц өөрчлөгдсөн нь улам гаарч гажуудсан тогтолцоо БНМАУ-д гүн бат суув. Энэ нь чухамдаа хэн нь тэргүүлэх, хэн нь мөрлөх нь тодорхой байдаг монголын уламжлалт тогтолцоог устгаж оронд нь хэн нь эрхлэх нь тодорхойгүй төрийн гурван өндөрлөгтэй болсон үйл явдал нь яваандаа тэднээс хэн нэг нь овсгоочлон дарангуйлалд хүргэж болохыг дээрх кейсээс харж болно. Нэмж тэмдэглэхэд 1939 онд ЗХУ, Япон улсын хооронд голлон болж, БНМАУ татагдан оролцсон Халх голын дайн нь Х.Чойбалсанг догшин дарангуйлагчаас геополитикийг сайн ойлгодог сор манлай жолоодогчийн байр сууринд хүргэв. Ийнхүү 1940 он гэхэд эрх мэдлийнхээ оргилд хүрсэн жолоодогч маань 1924 оны үндсэн хуулийн зорилгыг хангасан гэж үзэн дараагийн зорилгыг дэвшүүлсэн.



## **Улс төрөөс хамаарч нутаг дэвсгэр, засаг захиргаанд гарсан өөрчлөлт**

### ***Тусгай нутгийн захиргааны байгууллагуудыг халсан нь***

Ардын засаг тогтсон үеэс засаг захиргааны талаар тун болгоомжтой шинэтгэлийг ээлж дараалалтай хийсэн нь анхдугаар үндсэн хууль батлагдсан даруйд хэвээр үргэлжилсэн юм. Тухайлбал, 1924 онд хийсэн засаг захиргааны өргөн хүрээний шинэчлэлийн үед урьд өмнө тусгай захиргаатай байсан орон нутгийн олон нэгжүүдийг хил савлах аймгуудад харьяалуулах гэхэд эсэргүүцэл гарсан тул хэвээр үлдээсэн байдаг.

Тэдгээрийг Дарьгангын жишээн дээрээс харж болно. Шашин төрийг хослон барьсан хаант Монгол Улс тусгаар тогтнолоо сэргээсэний дараахан Дарьганга сүрэгчин захиргааг Сэцэн хан аймгийн нэгэн хошуу болгох гэхэд тухайн газраас их эсэргүүцэл үзүүлсэн. Богд хааны засгийн газраас нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж Дарьгангын сүрэгчин захиргааг Дотоод яамнаас шууд мэдүүлсэн тусгай захиргааны байдлаар үлдээснийг Ардын засгийн газраас өөрчлөх гэхэд мөн л эсэргүүцэл гаргасан байдаг. Иймд, 1924 онд сүрэгчин захиргааг халж хошуу болгосон хэдий ч аль нэгэн аймагт харьяалуулалгүй, урьдын адил Дотоод яамны харьяанд тусгай захиргаа хэвээр үлдээсэн байдаг.

Гэвч зүүнтнүүд засгийн эрхэнд гарсаны дараа засаг захиргааны хүрээнд хийсэн эхний өөрчлөлт нь тусгай оршиж байсан нутгийн захиргааны байгууллагуудыг устгасан явдал байлаа. Тухайлбал, Дарьганга уулын хошууг хил савлах Хан Хэнтий уулын аймагт харьяалуулах шийдвэр гаргасан.

Энэ тухай баримтыг сийрүүлбэл, Дотоод явдлын яамнаас 1929 оны 03 дугаар сарын 21-ний өдөр гаргасан зааварт тусгай захиргаануудыг аль ойр аймагт хавсарган захируулбаас зохихыг дэлгэрэнгүй заасан.

Тэнд, нэгэнт захиргаа байгуулсан Улаанбаатараас бусад хот хошууг ойрыг үзэж хавсарган захиргахад Алтанбулаг хотын захиргааг Богд Хан уулын аймгийн яаманд, Жавхлант хотын захиргааг Хан Тайшир уулын аймагт, Дарьганга уулын хошууг Хан Хэнтий уулын аймагт тус тус хавсарган захируулах явдлыг энэ он гурван сарын дотор гүйцэтгүүлэхээр зохих газруудад тушаан явуулсан байна (НАГ. Х-1. Д-1. Хн-932. Баримт-3).

Энэ үед хэдийгээр Дарьганга уулын хошуунаас урьдын адил бид тусгай онцлогтой захиргаа болон явж ирсэн тул цаашид ч тусгай хэвээр байхыг хүснэ гэж удаа дараа өргөх бичиг өргөсөнд төрийн дээд эрхийг баригсад авч хэлэлцсэнгүй. Түүгээр ч барахгүй бие төлөөлөгч томилж, орон нутгийн хариуцлагатай зарим албан хаагчдыг дээд шийдвэрийг эсэргүүцсэн хэмээн ял тулгах мэтээр хүч хэрэглэх аргаар тусгай захиргаадын онцлогийг устгаж, тэднийг жигдэлсэн байна.

Мөн тусгай захиргаадыг ойр аймгуудад харьяалуулах үйл ажиллагаатай хамт урьд олон аймаг, хошуудын нутгийн зах уулзварын доторх мухир тахирыг шулуутгах ажлыг давхар явуулжээ. Үүний дагуу “Богд хан уулын

аймгийн Их дулаан уулын хошууг Хан Хэнтийн аймагт, Цэцэрлэг Мандалын аймаг Отгон хайрхан уулын хошууг Хан Тайшир уулын аймагт, Хан Тайширын Наранжаргалант, Бүрэнтогтох хоёр уулын хошууг Цэцэрлэг Мандалын аймагт тус тус шилжүүлэн захируулсан бөгөөд олон хошуу, сумдын эдүгээгийн үүсгэсэн туршлага ба байдлыг хянаж өөр өөрийн аймаг хурлаар сайтар хэлэлцүүлэн гүйцэтгүүлэхээр төлөвлөн хэрэгжүүлжээ (НАГ. Х-1. Д-1. Хн-932. Баримт-3).

***Нутгийн захиргааны өнөөгийн тогтолцоог бүрдүүлсэн нь***

Тухайн үед бий болсон томоохон үйл явдал бол нутгийн захиргааны тогтолцооны шинэтгэл юм. Аливаа нийгмийн суурь болох засаг захиргааны тогтолцоог өөрчлөхгүйгээр ямар нэгэн томоохон хэмжээний өөрчлөлт шинэчлэл тохиолдохгүйг арав орчим жил монголчуудтай зууралдсан Коминтерн муугүй мэдэх тул өөрсдийн үгийг хэлбэрэлтгүй дагах “гар хөлөөрөө” дамжуулж энэ үйл ажиллагааг хүч хэрэглэн үйлдүүлсэн.

1930 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр хуралдсан Засгийн газрын хуралд засаг захиргааны хүрээнд хийх өргөн хүрээний шинэчлэлийг Ерөнхий сайд Ц.Жигжиджав танилцуулав. Үүнд,

“Одоогийн аймгууд болбоос дэвсгэр газрын талаас аливаад үл тохирсон туйлын ихээхэн хэмжээтэй ба аймгийн төвлөх газрууд нь хилийн дунд тэгшийг олоогүйгээр хол, ойр байх зэргээр тогтоосон нь аймгийг захирах хэрэгт туйлын дөхөмгүй бөгөөд ихээхэн саад боогдлыг учруулна” гэх мэтээр нэлээд үндэслэл тоочоод, тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замд, аж ахуйн талаар бүрэн бүтэн бөгөөд, мөн захирахад дөхөм зохистой засаг захиргааны ба эдийн засгийн хувиар арван гурван тооны аймаг байгуулах гэжээ.

Түүнчлэн оршин суугаа хүмүүсийн тоо, аж амьдралын хийгээд дэвсгэр газрын хэмжээ ба зам тээвэр зэрэг байдлыг харгалзаж хошуудыг устгаж, басхүү сумуудын байгуулалтыг өөрчлөх. Хүн ард бүхнээр оршин суух хөвч хангай газарт өрх зургаан зуугаас доош бус. Мөн хүн ардын нутаг сууцын байдал асар тархай бус дундад бэлчээрийн газарт өрх дөрвөн зуугаас доош бус. Жинхэнэ говь газар өрх гурван зуугаас доош бус тус тус нэг сум болгож ард олныг захиргааны газруудад ойртуулж ийнхүү гүйцэтгэвээс засаг захиргааны явдал 500,000 төгрөгөөр хорогдон буурах нь болно. Орон нутгийн захиргааны газруудыг аж ахуйн идэвх чадвартай ба улмаар хүндтэй болгохын тулд тэдгээрт зохих эрхийг олгож аж ахуйн ба нийгмийн соёл боловсролын зэрэг явдлыг зохион байгуулалтын эрх үүргийг өргөтгөх гэж тодорхойлжээ (Засгийн газрын албаны сэтгүүл. Дугаар 55, 1930, хуудсд. 39-46).

Үүнийг ажил хэрэг болгоход 1931 оны 2 дугаар сарын 6-нд “Тус улсын дэвсгэр газрыг шинэчлэн ангилж хуваах тухай” хууль батлагдсан нь том түлхэц болсон. Тус хуулийн дагуу хийгдсэн өөрчлөлтөөр 5 аймгийг 13 болгов. 106 хошуу 83 отгийн суурин дээр 311 сумыг байгуулав. Эдгээрийг засаг

захиргааны үндсэн нэгж болгов. Хошууны дотор байсан 513 сумыг мөн хувааж захиргааны анхан шатны нэгж багийг байгуулав.

БНМАУ нь 13 аймаг, Улаанбаатар хотоос бүрдэх бөгөөд аймгууд нь сумдад, сумд нь багуудад, Улаанбаатар хот нь хороодод, хороод нь хорьдод хуваагдаж байхаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг тогтоов.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарьт гарсан өөрчлөлттэй уялдан, төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагын тогтолцоо ч мөн адил өөрчлөгдөн хөгжжээ. 1931 онд байгуулагдсан шинэ хуваарь ёсоор тус улсад бүрэлдэн тогтсон Ардын хурлын тогтолцоо нь:

Багийн ба хорины

Сумын ба хорооны

Аймгийн ба хотын

Улсын их хурал гэсэн шаттай болов.

Үүний дараагийн жилүүдэд ч зарим өөрчлөлт хийсэн бөгөөд 1934 онд Алтай аймгийг татан буулгаж, 1940 онд эргээд сэргээн байгуулж, Сэлэнгэ, Хөвсгөл зэрэг аймгаас зарим сумдыг тасалж 1938 онд Булган аймгийг, казак, уранхайн иргэдээс гол төлөв бүрдсэн Баян-Өлгий аймгийг тус тус байгуулсан.

БНМАУ-ын нутгийн захиргааны байгууллагад гарсан нэгэн чухал хувирал нь орчин үеийн хотууд бий болов. Хот нь харьяаллын хувьд улсын, орон нутгийн гэсэн хоёр зэрэглэлтэйгээр байгуулагджээ. Улсын зэрэглэлтэй хотод Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хамрагдаж байв. Орон нутгийн зэрэглэлтэй хотод 18 аймгийн төвүүд хамрагдаж байв.

### *Төрийн захиргааны байгууллагын өргөжилт*

Ардын засаг байгуулагдсан даруйд уламжлалт таван яамд (дотоод, гадаад, цэрэг, сан, шүүх)-ыг байгуулсан авч ардын засгийн газрын өөрчлөлтөөр 1924 оноос засаг захиргааны байгууллагууд нэлээд нэмэгдэх болов. Харин дэлхий нийтийг хамарсан их эдийн засгийн хямралын үед төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоонд зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийхдээ улсын орлого хомсхон байдлыг харгалзаж зарлагыг хорогдуулах, мөн боловсон хүчин дутагдалтай учир орон тоог хямд төсөр байлгах бодлогыг баримтлах оролдлогыг хийж байсан харагддаг. Жишээ нь: 1932 онд хуралдсан Улсын 17 дугаар бага хурлаас төрийн аппаратын зардлыг 50 хувь хүртэл хорогдуулахаар зааж тодорхой арга хэмжээ авч байжээ.

Зүүнтний алдааг засаж залруулах тодорхой шийдвэр гаргасан МАХН-ын Төв хорооны онц III бүгд хурлын тогтоолд улс орны бүх үйл ажиллагааг Монгол ардын хувьсгалт нам ганцаараа удирдаж, төр, засгийн үүрэг ролийг үгүйсгэж байсныг анхааруулсан. Мөн хурлаар Засгийн газар бол тус “улсын засаг захиргааны дээд эрх бүхий газар болох бөгөөд харьяат улсын бүхий л байдлыг удирдана” гэж албажуулж өгөв.

1932 онд болсон БНМАУ-ын 17 дугаар онц Бага хурлаас Засгийн газрын системийг өөрчлөхийн хамт түүнийг Сайд нарын Зөвлөл хэмээн нэрийдэх болов. Сайд нарын Зөвлөлийг түүний дарга буюу ерөнхий сайд тэргүүлэх болжээ (БНМАУ-ын их, бага хурлын тогтоолын эмхэтгэл, 1956, хууд. 322).

Энэ нь зөвхөн нэр хаягийн өөрчлөлт бус Ардын Засгийн газрын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаанд гарсан өөрчлөлт хөгжил, түүний ардчилсан шинж, аливаа асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэх хамтын удирдлагын зарчмыг нь тод илэрхийлсэн хэрэг байна.

Шинэчлэн байгуулагдсан төрийн захиргааны төв байгууллага нь ерөнхий сайд, түүний орлогч сайд 1, Сангийн яам, Мал тариалангийн яам, Аж үйлдвэр ба худалдаа, зам тээвэр, холбооны яам, Цэргийн яам, Гадаад яам, Эрүүлийг хамгаалах яам, Шүүх таслах яам, Ардыг гэгээрүүлэх яам, Дотоодыг хамгаалах яамны сайд нар, Шинжлэх ухааны хүрээлэн, Захирах байгуулах газар, Улсын төлөвлөх, тэгшитгэх улсын тоо бүртгэлийн газар, Сайд нарын Зөвлөлийн бичиг хэргийн эрхлэх газар (Монгол улсын Засгийн газар (түүхэн товчоон) 1911-2012, 2013, хууд. 112)-ын дарга нараас бүрдсэн 15 хүний орон тоотой үйл ажиллагаагаа эрхлэх болов.

1933 онд батлагдсан “БНМАУ-ын Ардын Сайд нарын Зөвлөлийн дүрэм”-ээр төрийн захиргааны дээд байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг зохицуулах болов.

1930 он хүртэл буюу БНМАУ-ын VI их хурлыг хүртэлх үед Улсын их, бага хурлууд нь Бага хурлын тэргүүлэгчид, Засгийн газар, яам, тусгай газрууд болон аймаг мөн тусгай хошуудын илтгэлийг дэс дараалан хэлэлцдэг байжээ. Харин улсын VI их хурлаас эхлээд улсын их, бага хурал нь засаг төрийн төв ба орон нутгийн байгууллагуудын эрхлэн шийтгэх ажлын чиг үүрэг, цар хүрээ тодорхой болж ирсэнтэй холбогдон бүх яам, тусгай газрын илтгэлийг дэс дараалан хэлэлцэхгүйгээр улс орны өмнө тавигдсан тодорхой зорилготой уялдуулан нэг буюу хэд хэдэн чиглэлийн асуудлаар Улсын бага хурлын Тэргүүлэгчид ба Сайд нарын Зөвлөлийн илтгэлийг хэлэлцдэг болсон байна.

Төрийн дээд эрх барих улсын их, бага хурал бүх анхаарлаа хувьсгалт байгууллын эхэн үеийнх шиг хамгийн жижгээс эхлээд хамгийн томыг хүртэл бүх асуудалд бус, харин улс орны амьдралын гол асуудалд чиглүүлэх боломжтой болсон байна.

Анхдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үед БНМАУ-ын төрийн албаны эрхэмж, уламжлалд гарсан үйл явдлуудаас төслийн судалгааны хүрээнд холбогдох гол асуудлуудыг энэхүү зүйлд авч үзлээ. Судалгаанаас дараах гаргалгааг гаргаж болох юм.

Үүнд,

Нэгд, 1924 онд батлагдсан анхдугаар Үндсэн хууль нь хэдэн арван зуун жил уламжлагдаж ирсэн эзэн хаант засгийг халж, анх удаагаа ардын эрхт

тогтолцоо бүхий бүгд найрамдах улсыг монгол нутагт тунхаглажээ.

Хоёрт, үндсэн хуульд заасан нэн тэргүүний зорилт болох жинхэнэ ардын эрхт тогтолцоог бүрдүүлнэ гэсэн нь төрийн албан дахь эрхэмжийн зөрчлийг үүсгэсэн байна. Үндсэн хуульд тусгагдсаны дагуу урьдын уламжлалт төрийн албан хаагчдыг устгах үйл ажиллагаа нь тэдний улс төрийн эрх, эдийн засгийн эрх, амьд явах эрхийг үгүйсгэн үе дараатай явагдаж дуусав. Үр дүнд нь төрийн албанд оршсон зөрчлийг арилгасан гэж үзсэн байна.

Гуравт, эзэн хаант засгаас бүгд найрамдах засаглалд шилжихтэй холбогдсон улс төрийн бодлогоос хамаарч захиргаанд томоохон өөрчлөлтүүд гарав. Үндсэндээ уламжлалт улсын удирдлагын институци хийгээд засаг захиргаа, нутгийн захиргааны байгууллагуудыг хамран өөрчлөлтөд оров. Ингэснээрээ энэхүү анхдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үед орчин үеийн манай улсын төрийн албаны хүрээлэн хэлбэржин бүрэлдсэн гэж хэлж болох юм.

### **4.3. БНМАУ-ын хоёрдугаар Үндсэн хууль үйлчлэх үеийн төрийн захиргааны асуудал (1940-1960)**

БНМАУ-ын хоёр дахь Үндсэн хууль үйлчилсэн он жилүүд нь:

а). Монголчууд 1930-аад оны хөгжлийн замын туршилт, улсын удирдагчдын алдаанаас үүдсэн нийгмийн тогтворгүй байдал, дүрвэх хөдөлгөөн, зэвсэгт бослого, улс төрийн хэлмэгдүүлэлтийн айдас хүйдсээс дөнгөж ангижирч, тус улсын оршин тогтнолыг шалгасан Халхын голын дайны уршгийг даван туулж, нийгмийн хөгжлийн шинэ шатанд дэвшин орж буйгаа зарлан, томоохон зорилтуудыг дэвшүүлснээр эхэлжээ.

б). Халхын голын дайны төгсгөлтэй зэрэгцэн эхэлсэн дэлхийн хоёрдугаар дайны туршид БНМАУ нь өөрийн өмөг түшгээ хэмээн үздэг ЗХУ-ын талд баттай зогсон, улс орныхоо амьдралыг дайны байдалд зохицуулан өөрчилж, батлан хамгаалах хүчээ зузаатгах, ЗХУ-д туслах явдлыг гол зорилго болгон “Бүхнийг фронтод, бүхнийг ялалтын төлөө” уриан дор цаг наргүй хөдөлмөрлөж, нийт улсаараа, ард иргэн, өрх гэр, хамт олон, баг сум, аймаг хот даяар фронтод туслах хөдөлгөөнийг өрнүүлэн, Японы эсрэг дайнд цэрэг хүчнээрээ оролцон дэлхийн дайны төгсгөлд хувь нэмрээ оруулж, тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлаа гадаад ертөнцөд хүлээн зөвшөөрүүлэхийн төлөө идэвхийлэн ажиллаж тухайн цагийн дэлхий дахины бодлогыг тодорхойлогч ЗХУ, АНУ, Англи гурван гүрний дэмжлэгтэйгээр Улсынхаа статус-кво-г de jure болгон баталгаажуулав.

в). Дайны дараа энх цагийн бүтээн босголтыг эхэлж, өмнө болон шинээр дэвшигдсэн нийгэм, эдийн засгийн зорилтуудыг хэрэгжүүлж, улс орон хөгжлийн дараагийн шатанд дэвшин орох боломжийг бүрдүүлэхийн тулд социализмыг улс орны хөгжлийн чиг зам хэмээн тогтоож, социализмд орох бэлтгэлийг хангахын тулд үйлдвэрлэх хүчнийг УААА-н олон жилийн

төлөвлөгөөний үндсэн дээр бүх талаар хөгжүүлэх зорилт дэвшүүлж хэрэгжүүлэн, ардын аж ахуйтныг хоршоолох үйл явцыг амжилттай дуусгаснаар 1954-1960 онд БНМАУ-ын аж ахуйн бүх салбарт социалист үйлдвэрлэлийн харилцаа ялж, Үндсэн хуулийн (1940) дагуу төрийн тогтолцоо бүрэлдсэн байв.

1949 онд хуралдсан Улсын IX их хурлаас БНМАУ-ын сонгуулийн тогтолцоог ардчилах, олон шаттай, ил сонгуулийн системийг АИХ-ын сонгуулийн шууд, тэгш эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар хурааж явуулах шинэ тогтолцоогоор солих шийдвэр гаргаж, 1950 онд сонгуулийн системийн шинэчлэлтийг баталгаажуулж, хуульчилсаны дүнд 1951 оны 6 дугаар сарын 10-нд Ардын Их Хурлын анхдугаар сонгуулийг шинэ тогтолцоогоор явуулж, 1952 оны 10 дугаар сарын 19-нд БНМАУ-ын аймаг, хот, сум, хороо, баг, хорины хөдөлмөрчдийн депутатуудын хурлуудыг сонгох сонгууль орон даяар явагдсан нь сонгуулийн тогтолцоонд гарсан өөрчлөлт байв.

Нийгмийн амьдралд ч өөрчлөлт орж ганцаар захирах дэглэм бүхий л шинжээрээ төлөвшиж, МАХН-ын үүрэг роль төрийнхөөс давамгайлах болж, үйл ажиллагаанд нь үзэл суртал, ухуулга сурталчилгааны арга хэлбэр өргөжин, марксизм-ленинизм Монголын нийгмийн үзэл суртлын үндсийг бүрдүүлэх болжээ. Нэг хүнийг тахин шүтэх явдал оргилдоо хүрсэн байв. Олон улсын харилцаанд “Хүйтэн дайн”-ы уур амьсгал ноёрхож, хоёр системийн хооронд сөргөлдөөн, үзэл суртлын тэмцэл хүчтэй өрнөж, ЗХУ-д Сталиныг тахин шүтэх үзэл газар авсан зэрэг нь дээрх байдалд нөлөөлж байлаа.

Төслийн судалгаагаар БНМАУ-ын **төрийн албаны эрхэмж, уламжлалыг тодруулахад суурь болгон авч үзэх асуултуудын дагуу** БНМАУ-ын хоёр дахь Үндсэн хууль үйлчилсэн 1940-1960 оны хооронд манай улсын төрийн захиргаа, удирдлага, төрийн **албанд гарсан өөрчлөлтийг эрх зүйн баримт бичгүүдээр мөшгөн үзвэл:**

Төрийн албаны зохион байгуулалтын бүтэц:

БНМАУ-ын хоёр дахь Үндсэн хуулийг Улсын VIII Их хурлаар 1940 оны 6 дугаар сарын 30-нд баталжээ. Үндсэн хууль нь 12 бүлэг, 95 зүйлтэй.

Үндсэн хуулийн “Нийгмийн байгуулалт” Нэгдүгээр бүлгийн 1-р зүйлд:

“БНМАУ бол эзэрхэг түрэмгийг ба феодалын дарлалыг устгасан цаашид нийгэм журамд давшин орохын учир улс орноо хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин (малчин, ажилчин, оюутан) ардын тусгаар тогтносон улс мөн”, 2-р зүйлд “... тус улсын улс төрийн үндэс бол хөдөлмөрчин (малчин, ажилчин, оюутан) ардын хурлууд болох”, 3-р зүйлд “БНМАУ-ын засгийн бүх эрх нь хөдөлмөрчдийн хурлаар уламжлагдан хот, хөдөөгийн хөдөлмөрчдийн мэдэлд байна” хэмээн тодорхойлжээ.

“Улсын байгуулалт” хэмээх хоёрдугаар бүлгийн 10-р зүйлд: БНМАУ-ын засгийн дээд эрх барих ба улсын захиргааны дээд газруудын эрхлэх ажлыг

гадаад, дотоод бодлогын хүрээний 21 зүйлээр тогтоож, **11-12-р зүйлд**: “БНМАУ нь 13 аймаг ба Улаанбаатар хотоор бүрдэл болж, аймгууд нь сумдад, сумууд нь багуудад, хот нь хороодод, хороод нь хорьдод хуваагдах” засаг захиргааны хуваарийг тогтоосон байна.

Үндсэн хуулийн **3-5-р бүлэгт**: БНМАУ-ын засгийн дээд эрхийг барих Улсын Их Хурал (§13-17), Бага хурал, түүний Тэргүүлэгчид (§18-26)-ийг сонгох, хуралдах хугацаа, мөрдөгдөж эрхлэх хэрэг; гүйцэтгэх ба захирах дээд газар - БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөл (§27-36)-ийн эрх үүрэг, эрхлэх ажлыг заажээ.

33-р зүйлд зааснаар, БНМАУ-ын Засгийн газар нь Дотоод, Гадаад, Цэрэг, Сан, Мал ба газар тариалангийн, Аж үйлдвэр ба барилгын, Зам тээврийн, Худалдааны, Ардыг гэгээрүүлэх, ЭХЯ, Шүүх гэсэн 13 яамтайгаас гадна, Сайд нарын Зөвлөлд Төлөвлөгөө ба тоо бүртгэл, Хянан шалгах газар, Харилцаа холбооны ерөнхий хороо, Уран сайхны хүрээлэн, Шинжлэх ухааны хүрээлэн, Улсын хэвлэлийн төв газар шууд захирагдаж байжээ. Төрийн бүтэц нэлээд томорч, эрхлэх асуудал, хэргийн хувьд нарийссан байв.

Тус улсын засаг захиргааны байгуулалт “**Улсын орон нутгийн засаг захиргааны эрхийг барих байгууллагууд нь**” гэсэн **6-р бүлэгт** тусгалаа олж “..аймаг, хот хийгээд сум, баг, хороо, хорины эрхийг барих дээд байгууллагууд нь хөдөлмөрчин ардын хурлууд, тэдгээрийн завсарт Бага хурлууд болох (§37-48), **7-р бүлэгт**: Шүүх, прокурор (§49-60), **8-р бүлэгт**: улсын орлого, зарлага (§61-69)-ыг тодорхойлжээ.

**Есдүгээр бүлэгт**: БНМАУ-ын сонгуулийн журмыг: “...засаг захиргааны бүхий л байгууллагуудын хурал дээр ил сонгуулиар гүйцэтгэнэ”, “БНМАУ-ын харьяат 18 насанд хүрсэн бүх ард иргэд эрэгтэй эмэгтэй, шашин шүтлэг, яс үндэс, эрдэм чадвар, нүүдлийн буюу суурьшлын байдал, хөрөнгийн байдлыг ялгаварлахгүй, гагцхүү ашиг олз хураах зорилгоор хөлсний хүчийг ашиглагчид ба мөнгө хүүлэгчид урьдын хутагт хувилгаад, дээд лам нар, жинхэнэ засаг ба засаг бус хан ван, бэйл бэйс, гүн түүнчлэн албат хамжлагатай байсан бөгөөд тэрхүү хамжлагаа хатуу чангаар дарлан захирч явсан тайж нар, хошуу шавь захирч байсан түшмэд, нөлөө бүхий бөө удган, цагаан цэрэгт ба хувьсгалын эсэргүү бослогод идэвхтэй оролцогсод, ухаан мэдрэл эвдрэгсэд, шүүх таслах газрын тогтоолоор сонгуулийн эрхээ хасагдаж шийтгүүлсэн хүмүүсээс бусад нь сонгуульд оролцох, сонгогдох эрхээр хангагдах, бүх сонгогчид тэгш эрхтэй” хэмээн тогтоожээ (§70-74).

**10 дугаар бүлэгт**: Ард иргэний үндсэн эрх ба үүргүүд (хөдөлмөрлөх, амрах, сурч боловсрох, тусламж авахад тэгш эрх эдлэх, шашин шүтэх, эвлэлдэн нэгдэх, гомдол мэдүүлгийг чөлөөтэйгөөр гаргах, улсын дотор чөлөөтэйгөөр шилжин явах, оршин суух газраа сонгох, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, хурал цуглаан хийх, жагсах хийгээд халдашгүй байдал хийгээд БНМАУ-ын Үндсэн хууль, хууль цаазыг дагаж биелүүлэх, нийгмийн үйлсэд үнэнчээр зүтгэх, цэргийн албан хаах, эх орноо хамгаалах үүрэг)-ийг зааж (§75-91),

**11-р бүлэгт:** улсын сүлд тэмдэг, туг, нийслэл,

**12-р бүлэгт:** БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг өөрчлөх журмыг тус тус тогтоожээ.

### Хүснэгт 1. Улс төрхт төлөв байдал (Statehood) 1940 оны Үндсэн хуульд хэрхэн туссан байдал

Улсын нутаг дэвсгэр, хил хязгаар	<p><b>Тавдугаар зүйл.</b> Бүх газар шороо ба түүний хөрсөн доорх зүйлүүд, ой мод, ус ба тэдгээрийн баялаг, фабрик завод, төмөрлөгийн уурхай, алт боловсруулах явдал, төмөр, авто тээврийн зам, усан ба агаарын тээвэр, холбоо, харилцааны хэрэгсэл, банк, машинаар өвс хадах станц, улсын аж ахуйнууд нь улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө мөн болно. Эдгээрийг өмчийг хөрөнгө болгож үл болно.</p> <p><b>Наймдугаар зүйл.</b> Газар бол улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө болох тул ард иргэн ба хөдөлмөрчдийн сайн дурын нэгдлүүдэд бэлчээр буюу тариалангийн газрыг үнэ төлбөргүйгээр олгоно.</p>
Улсын хүн ам, ард иргэд	<p><b>Аравдугаар бүлэгт:</b> Ард иргэний үндсэн эрх ба үүргүүд (хөдөлмөрлөх, амрах, сурч боловсрох, тусламж авахад тэгш эрх эдлэх, шашин шүтэх, эвлэлдэн нэгдэх, гомдол мэдүүлгийг чөлөөтэйгөөр гаргах, улсын дотор чөлөөтэйгөөр шилжин явах, оршин суух газраа сонгох, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, хурал цуглаан хийх, жагсах хийгээд, халдашгүй байдал, БНМАУ-ын Үндсэн хууль, хууль цаазыг дагаж биелүүлэх, нийгмийн үйлсэд үнэнчээр зүтгэх, цэргийн албан хаах, эх орноо хамгаалах үүрэг)-ийг заажээ. §75-91</p>
Улсын бүрэн эрхт байдал	<p><b>Нэгдүгээр зүйл.</b> БНМАУ бол эзэрхэг түрэмгийг ба феодалын дарлалыг устгасан цаашид нийгэм журамд давшин орохын учир улс орноо хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин /малчин, ажилчин, оюутан/ ардын тусгаар тогтносон улс мөн болно.</p> <p><b>Дөрөвдүгээр зүйл.</b> БНМАУ-ын хөрөнгөтний бус замаар хөгжиж, цаашид нийгэм журамд шилжин орох явдал бол БНМАУ-ын аж ахуй, соёл боловсрол болон улс нийтийн аж байдлыг өөрчлөн зохиох төлөвлөгөөг биелүүлэх явдлаар хангагдана, ... ардын аж ахуйн хөгжилтийг нийгмийн баялгийг нэмэгдүүлэх, хөдөлмөрчдийн аж байдал, соёл боловсролыг ухралтгүйгээр өрнүүлэх, үндэсний тусгаар тогтносон байдал ба улс орныг батлан хамгаалах хүчнийг бэхжүүлэх явдлын тусад тохируулан биелүүлнэ.</p>
Төр, Засгийн газар, засаг захиргаа, төрийн алба	<p><b>Гуравдугаар бүлэг. 13-р зүйл.</b> БНМАУ-ын засгийн дээд эрхийг барих Улсын Их Хурал нь хот ба аймгийн хурлуудаар 1500 хүн тутмаас 1 төлөөлөгчөөр сонгогдсон хөдөлмөрчин ард, АХЦ-ийн албан хаагчдын төлөөлөгчдөөр байгуулагдаж 3 жилд 1 удаа хуралдана.</p> <p><b>17-р зүйл.</b> Улсын Их Хурлын чөлөө завсар БНМАУ-ын засгийн дээд эрхийг Улсын Бага Хурал барина.</p> <p><b>18-р зүйл.</b> Бага хурлыг Их Хурлаас, 10000 хүн тутмаас нэг гишүүнээр хэмжээ тогтоон 3 жилийн хугацаагаар сонгоно.</p> <p><b>Тавдугаар бүлэг. 27-р зүйл.</b> БНМАУ-ын засгийн гүйцэтгэх ба захирах дээд газар нь БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөл болно.</p> <p><b>32-р зүйл.</b> БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийг Бага Хурлаас байгуулах бөгөөд үүнд: БНМАУ-ын СнЗ-ийн Ерөнхий Сайд, Ерөнхий сайдын орлогч нар, Төлөвлөгөө ба тоо бүртгэл, хянан шалгах газрын дарга, яамны сайдууд орно.</p> <p><b>33-р зүйл.</b> БНМАУ-ын Засгийн газар нь Дотоод, Гадаад, Цэрэг, Сан, Мал ба газар тариалангийн, Аж үйлдвэр ба барилгын, Зам тээврийн, Худалдааны, Ардыг гэгээрүүлэх, ЭХЯ, Шүүх гэсэн 11 яамтай ба Сайд нарын Зөвлөлд Төлөвлөгөө ба тоо бүртгэл, Хянан шалгах газар, Харилцаа холбооны ерөнхий хороо, Уран сайхны хүрээлэн, Шинжлэх ухааны хүрээлэн, Улсын хэвлэлийн төв газар шууд захирагдана.</p>

**Шинэ, хоёр дахь Үндсэн хуулийн тухайд онцлон тэмдэглэхэд:**

1. Улс хэмээх нэрийг бататгаж, шинээр нэр томъёонуудыг гаргасан.
2. МАХН-ын үүргийг хуульчилсан: 1940 оны Үндсэн хуульд "...МАХН бол улс, нийгмийн бүх байгууллагуудыг удирдан чиглүүлэгч үүрэгтэй" гэсэн заалт анх удаа орсон нь тус улсын нийгмийн амьдралд намын байр суурь бэхжиж,



улс орны ололт амжилт, алдаа эндэгдлийн аливаа асуудал МАХН-ын нэртэй шууд холбоотой болж иржээ (МАХН-ын Төв Хороо. 1946, 6).

МАХН-ын Х их хурлаас Ерөнхий нарийн бичгийн дарга гэсэн тушаалыг шинээр буй болгож Ю.Цэдэнбалыг сонгосон нь нам, улсын удирдлагад шинэ, залуу үеийг дэвшүүлэх болсны эхнийх нь байв. Боловсролтой залуус бүх шатанд гарч ирж, дийлэнх олонх нь ЗХУ-д боловсрол эзэмшсэн учир тэд нам, төрийн бүх шатны аппаратыг өөрчлөн байгуулах зорилтыг шийдвэрлэж чадна хэмээн тухайн үеийн дээд удирдлага үзэж байсан (ИВ РАН 2007, 152, ИВ РАН 2007) байв. Гэвч шинэ үеийн удирдагчид БХК /6/Н-ын үзэл суртал, зохион байгуулалт, ажлын арга барилыг намын амьдралд загварчлан нэвтрүүлж эхэлсэн нь тэдний онцлог байв.

**3. Эмэгтэйчүүдэд өргөн эрх олгосон:** Хуулийн 80-р зүйлд “БНМАУ-ын дотор эмэгтэйчүүд нь аж ахуй, улсын ба соёл боловсрол, улс төр, олон нийтийн бүхий л төрлийн ажил хэрэгт эрэгтэй хүний нэгэн адил тэгш эрхийг эдэлнэ. Эдгээр эрхийг биелүүлэх бололцоо нь эмэгтэйчүүдэд эрэгтэй хүний нэгэн адил ажил хөдөлмөрийн бололцоог олгох, амрах, аюулаас хамгаалуулах, эрдэм сурах, эх нялхсын эрх ашгийг улсаас батлан хамгаалах ба бие жирэмсэн эмэгтэйчүүдэд зохих чөлөөг олгох, мөн энэ завсар хөлс хэрэглэлийг бүрэн олгох явдлаар хангагдана. Эмэгтэйчүүдийг богтлон өгөх, насанд хүрээгүй эмэгтэйчүүдийг эхнэр болгон өгөх буюу авах, олон эхнэртэй байх явдал, сургуульд орох, түүнчлэн аж ахуй ба соёл боловсрол, улс төр, олон нийтийн дор оролцох явдалд саадыг учруулах зэргээр ямар нэгэн маягаар эмэгтэйчүүдийг боолын байдлаас ангижруулан гаргах ба тэгш эрхтэй болгох явдалд саадыг учруулбал хуулиар цээрлүүлэн шийтгэнэ” гэжээ.

**4. Сонгох, сонгогдох эрхийн тухай** 1924 оны Үндсэн хуулиар нийгмийн зарим гишүүдэд сонгуулийн эрх олгоогүй 71-р заалт хэвээр үлдсэн байв.

#### **Төрийн албаны эрх зүйн зохицуулалт, уламжлал:**

Монгол Улсын нийгмийн амьдралыг бүхэлд нь зохицуулах суурь, эх хуулийг үндэс болгон, улс орны хөгжлийн шинэ шатны зорилтуудыг шийдвэрлэх, хэрэгжилтийг хангах зорилго бүхий хуулиудыг шинээр болон өмнөхийг төгөлдөржүүлэн боловсронгуй болгож гаргасан нь хууль, эрх зүйн салбарт чанарын өөрчлөлт авчирсан гэж болно.

Нэн ялангуяа а). хөдөлмөрийн эрх, үүргийг зохицуулах, б). иргэний, в). нийгмийн хамгааллын асуудлаар тусгайлсан хууль, дүрмийг боловсруулах ажил эрчимжсэн нь өгүүлэн буй үеийн ололт болж байв.

1941 оны 2 дугаар сарын 14-нд батлагдсан 19 бүлэг, 136 зүйлтэй “**Хөдөлмөрийн хууль**”-иар ажилчны хүчийг хөлслөх ба ажлаас халах журам, хөлсөөр ажиллагчийн эрх үүрэг, ажлын цаг, амралт, цалин хөлс, хөдөлмөр хамгаалал зэрэг хөдөлмөрийн үндсэн нөхцөлүүд, ажилчны хүчийг хөлслөх, эрх үүрэг, боловсон хүчнийг бэлтгэх, дагалдан сургах, эмэгтэйчүүд ба насанд

хүрээгүй хүмүүсийн хөдөлмөр, ҮЭ-ийн тухай, хөдөлмөрийн ба тээврийн алба, хөдөлмөрийн маргааныг таслах, нийгмийг аюулаас хамгаалах явдал зэрэг өргөн хүрээний асуудлыг хамарчээ. Хөдөлмөрийн хууль батлагдсантай холбоотойгоор 1934 оны “Хүчин үнэлэгчдийн хууль”-ийг хүчингүй болгожээ.

Хөдөлмөрийн салбарын хууль, эрх зүйн хүрээнд хийгдсэн нэг чухал ажил нь “Хөдөлмөрийн дэвтэр” олгох болсон явдал байв. БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 15-р хурлаас “...албан үйлдвэрийн газар ажиллаж байгаа ажилчин, албан хаагчдын бүртгэлийг нарийн цэгцтэй болгох, ажилд авах ба халах явдлыг журамтай болгохын тулд” 1941 оны 5 дугаар сарын 1-ээс эхлэн улсын ба хоршоо, албан ба үйлдвэрийн газруудын захиргаа ажилчин, албан хаагчдад хөдөлмөрийн дэвтэр олгож байх тогтоол гарч, олгох журам, хийх бичвэр, төлбөр, хаяж үрэгдүүлсэн тохиолдолд авах арга хэмжээ, нөхөн олгох зэргийг тодорхой зааж, нэгдсэн маягтыг хавсралтаар баталсан байна (ХЗҮХ, ФСЭХ, 2010, хуудсд. 97-98).

**Хоёрдугаарт**, тус улсад нийгмийн хамгааллын тогтолцоо бүрэлдэж, тухайн салбарын харилцааг зохицуулах шаардлага хэдийн буй болсныг илтгэсэн дүрэм, журмууд гарчээ. Үүнд:

**а. “БНМАУ-ын дотор нийгмийг аюулаас хамгаалах тухай дүрэм”** 1942 оны 1 дүгээр сарын 22-нд батлагджээ. Уг дүрэм нь БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 78-р зүйл, Хөдөлмөрийн хуулийн 16-р бүлэгт тус тус үндэслэсэн бөгөөд “...ажилчин ба албан хаагчдын ахуй байдал, аж амьдрал, соёл боловсролын байдлыг сайжруулах” зорилгод чиглэгдсэн байв. Дүрмийн Ерөнхий зүйлийн 1-д:

“...нийгмийг аюулаас хамгаалах явдал нь улсын ба олон нийтийн хийгээд хоршоо худалдаа, аж үйлдвэрийн зэрэг газрууд ба энгийн аж ахуйнуудад ажиллаж буй бүх хүмүүст, тэдний ажлын байдал, ажиллуулах хугацаа, цалин хөлсийг авах журмыг харгалзахгүйгээр биеийн хүчин үнэлэн ажиллаж буй аваас нэгэн адил холбогдох болно”,

**2-рт:** нийгмийн хамгаалал нь эмнэлгийн тусламж үзүүлэх, тэтгэвэр олгох гэсэн хоёр үндсэн асуудлыг хамруулан, тэтгэвэр олгох үндэслэл, шалтгаан нөхцөл, нийгмийн ямар бүлгийг хэрхэн хамрах талаар нарийвчлан тогтоосон байна. Жишээ нь, түр зуур ажиллах хүчнээ алдсан этгээдэд тэтгэврийг өвчний учир гэмтсэн, карантин, хүүхэд төрөх, гэр бүлийн доторх хүнд өвчтэй хүнийг арчлан сувилахад олгохын дээр нярай хүүхэд хөхүүлэх, оршуулгын ажилд нэмэлт тэтгэвэр олгох, хөдөлмөрийн чадвараа алдаж тахир дутуу болсон, нас хөгширсөн болон гэр бүлд тусламж олгох, цалингаас төлөх шимтгэл, нийгмийн хамгааллын асуудлыг Үйлдвэрчний эвлэл эрхлэх (1-9-р зүйл)-ийг зааж, 2-12-р зүйлүүдэд: хөдөлмөрийн хүчээ түр алдагсдад тэтгэвэр олгох үндэслэл, хугацаа, авах эрх, больницын хуудас буюу өвчний акт олгох журам, эмч нарын хариуцлага, гомдол өргөдлийг зохицуулах үүрэгтэй байв (ХЗҮХ, ФСЭХ, 2010, хуудсд. 196-204).

6. 1944 онд “БНМАУ-ын ажилчин, албан хаагчдын амь биеийг сайн дурын үүднээс аюулаас хамгаалах тухай дүрэм” гарчээ.

4 бүлэг, 35 зүйлтэй уг дүрмийн “Амь биеийг аюулаас хамгаалах дүрэм” нэртэй 1-р бүлэгт: ажилчин, албан хаагчид, гар үйлдвэрийн хоршооллын гишүүд, тусгай сургууль, техникум, дээд сургуулийн сурагчид, цэргийн дунд, ахлах, дээд тушаалтан, МАХЦ-ийн улаан цэрэг, ДЯЯ-ны хязгаарын бадотоодын цэргийн анги байгууллагуудад албаны хугацаа хэтрэн ажиллаж байгаа болон сайн дураар цэргийн алба хаагчид нь эмчийн гэрчилгээ баримтгүйгээр, нас үл харгалзан амь биеийг өөрийн сайн дураар аюулаас хамгаалуулж болох, уг асуудлыг эрхлэх байгууллага, тавигдах шаардлагыг (1-15-р зүйл); 2-р бүлэгт: Улсын аюулаас хамгаалах газар (УАХГ)-ын хариуцлагын тухай (17-24-р зүйл); 3-р бүлэгт: Аюулаас хамгаалагсдад үзүүлэх хөнгөлөлт (25-27-р зүйл); 4-р бүлэгт: Хамгаалуулсны төлбөр олгох журам (28-35-р зүйл)-ыг тогтоосон байна (194439-40) (УБХ, ЗГ-аас гаргасан хууль, дүрэм, тогтоолуудын эмхэтгэл 3, 4-р дэвтэр, 1943, хуудсд. 39-40).

#### **4.4. Гуравдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үеийн БНМАУ-ын төрийн албаны эрхэмж, уламжлал (1960-1992 он)**

1950-аад оны сүүлчээр хувийн мал аж ахуйтнуудыг хоршоолол, нэгдэлжих хөдөлгөөнд хамруулснаар “БНМАУ бол ажилчид, хоршоолсон ардууд(малчид, тариаланчид), хөдөлмөрч сэхээтний социалист улс” гэх тодорхойлолттой болох нөхцөл бүрджээ. Ю.Цэдэнбалын манлайллын дор улс орон даяар өрнөсөн нэгдэлжих хөдөлгөөнийг 1921 оны ардын хувьсгалтай тэнцэх түүхэн чухал үйл явдал болсон гэж хожим нь үнэлж байжээ. БНМАУ нь нэгэнт мал аж ахуйн орноос аж үйлдвэржсэн орон болох гараан дээрээ ирсэн гэж тухайн үедээ тэмдэглэж байв. Иймд социализмыг төгөлдөр байгуулж цаашдаа коммунист нийгэм байгуулах шатандаа орлоо хэмээн үзэх болжээ. Тиймээс удирдлагаас шинэ зорилго дэвшүүлж, түүнийгээ мөрийн хөтөлбөр болгож БНМАУ-ын гуравдугаар үндсэн хуулийг 1960 оны 7 дугаар сарын 06-ны өдөр батлан гаргав.

Тус үндсэн хуулийн хоёрдугаар зүйлд “БНМАУ бол ардын ардчилсан төрийн хэлбэрээр тогтсон хөгжиж байгаа социалист улс мөн” гэж тодорхойлов. Тавдугаар зүйлд “Төрийн бүх байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны үндсэн зарчим бол төвлөн удирдах ардчилсан ёс мөн” (Монгол Улсын үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт, өөрчлөлтүүд (1924-1992), 1998, хууд. 48) хэмээн заав. Энэ дагуу л гуравдугаар үндсэн хууль үйлчлэх хугацаанд БНМАУ-ын төрийн байгууллага нь төвлөрсөн удирдлагатай орших болов. Төрийн албанд олон зүйл ч нэвтэрсэн бөгөөд тэндээс бид төслийн дизайнд тусгагдсан судалгааны асуудлуудтай холбоотойг доорх хэсгүүдэд тодруулахыг эрхэм болгов.

### **Төрийн албанд уламжлагдаж ирсэн зохион байгуулалтын бүтэц**

1960-1992 онд БНМАУ-ын төрийн албаны үндсэн хүрээлэн болж байсан намын байгууллага, хурлын байгууллага, гүйцэтгэх засаглалын байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагын талаар авч үзье.

Үндсэн хуулийн оршилд “БНМАУ-ын төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч бол бүхнийг ялагч марксист-ленинист онолыг үйл ажиллагаандаа удирдлага болгодог Монгол ардын хувьсгалт нам мөн” хэмээн тунхаглажээ. БНМАУ-ын төрийн бүх байгууллагыг удирдан чиглүүлэх эрхээ үндсэн хуулиар баталгаажуулсан МАХН-ын институци бол нийгмийн бүхий л хүрээг хамарсан маш том “данхар” бүтэц болов. Тэр тусмаа төрийн аливаа албанд ажиллах албан хаагчдын хувьд намын гишүүн байх нь давуу тал болж ирэв. Учир нь үндсэн хуулийн 82-р зүйлд “Улсын ба хөдөлмөрчдийн олон түмний бусад бүх байгууллагын манлайлагч бөгөөд жолоодогч МАХН-д ажилчид, хоршоолсон хөдөлмөрчид, хөдөлмөрч сэхээтний эгнээнээс шалгарсан хамгийн идэвхтэй, ухамсартай иргэд эвлэлдэн нэгдэнэ” (Монгол Улсын үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт, өөрчлөлтүүд/1924-1992/, 1998, хууд. 68) хэмээн тодорхойлсонтой холбоотой ажээ. Үүнийг энгийнээр тайлбарлавал, аливаа нэг удирдах орон тоо гарахад хоёр ижил түвшний албан хаагчдаас намын гишүүн нь дэвших дэмжлэгийг хүртэж байв. Ингэснээрээ намжсан төрийн тэргүүний институт өгүүлэн буй үед бүрэлдэн бий болох нөхцөл бүрдсэн юм.

Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлэгт төрийн эрхийг барих дээд байгууллагуудын талаар тодорхойлохдоо: Хууль тогтоох эрхтэй дээд байгууллага нь Ардын их хурал болохыг зааж өгөв. Таван жилд нэг удаа АИХ-д сум, аймгийн харьяалалтай хороо, аймгийн төвөөс бусад орон нутгийн хот бүрээс нэг, аймгийн төвийн болон улсын харьяалалтай хотын 10000 хүн ам тутмаас 1 депутат тус тус сонгогдож байв. Орон нутагт гурван жилийн хугацаанд тухайн орон нутгийн ардын депутатын хурлын төлөөлөгчдийг сонгодог болов.

БНМАУ-ын нийт төлөөллийн байгууллага цаг үеийнхээ шат шатны хурлын байгууллагын үүргийг хангаж, нийгмийн харилцааг зохицуулах үндсэн хууль болоод бусад эрх зүйн баримтуудыг боловсруулан гаргаж байв.

Гэвч зарим доголдолтой тал мөн л оршиж байв. Жишээлбэл, аливаа нэгэн сонгуулийн тойрогт өрсөлдөхөөр хоёр болон түүнээс дээш нэр дэвшигч байх ёстойг үгүйсгэв. Чухамдаа МАХН-аас тодруулсан зөвхөн нэг л нэр дэвшигч нь тухайн сонгуулийн тойрогт өөрөө өөртэйгөө өрсөлдөж байлаа. Маш цөөн хэдэн нэр дэвшигчид 50 хувиас дээш санал авалгүй бүдэрснийг эс тооцвол БНМАУ-ын үед ихэнх нэр дэвшигчид үнэмлэхүй ялалтыг үзүүлж шат шатны төлөөлөх байгууллагын “депутат” болцгоож байв.

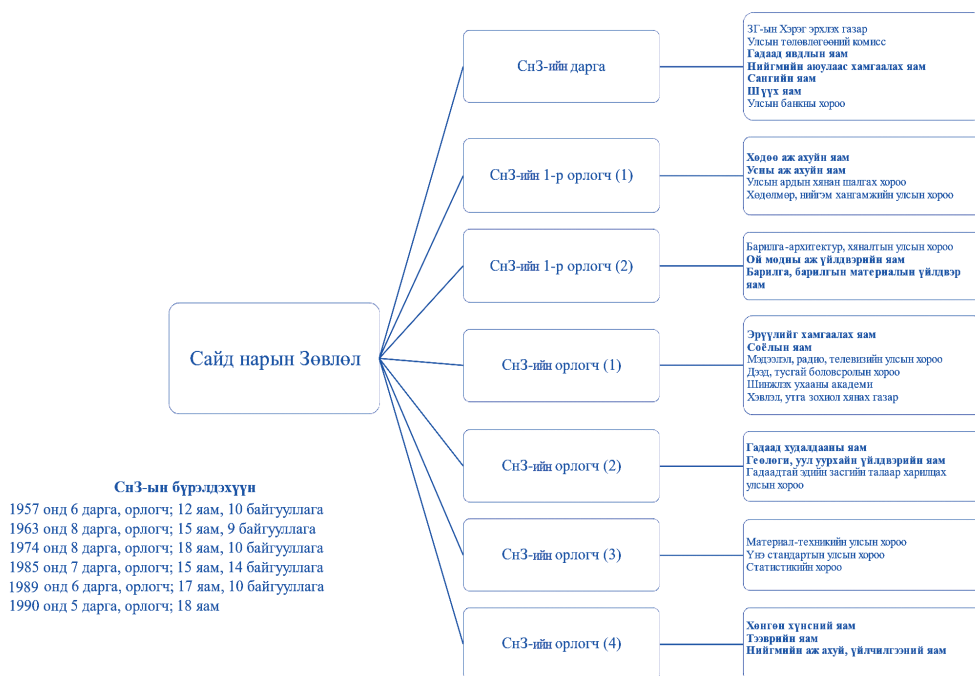
Хурлын байгууллагад учирч байсан өөр нэг хэвийн бус зүйл гэвэл, АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн зарлигаар хууль батлаад түүнийгээ дараа нь АИХ-ын чуулганд

оруулж баталгаажуулдаг байсан нь АИХ-ын хууль тогтоох үйл ажиллагааг хэлбэрдэхэд хүргэж байв (Болдбаатар, Ж., Лүндээжанцан, Д, 2021, хууд. 313).

Үндсэн хуулиар Сайд нарын Зөвлөлийг АИХ-ын сонгууль бүрийн анхдугаар чуулганаас мөн их хурлын бүрэн эрхийн таван жилийн хугацаагаар байгуулж байлаа. Гүйцэтгэх засаглалын байгууллагатай холбоотой эрх зүйн баримт бичгүүд хэд хэдэн удаа батлагдан гарч байв. Түүнээс томоохон хэмжээтэй нь 1983 онд батлагдсан Сайд нарын Зөвлөлийн тухай хууль болно.

Социализмыг бүрэн байгуулах зорилготой уялдаж улс ардын аж ахуйг төвлөрсөн төлөвлөгөөтэй удирдах болсноос үүдэн төрийн захиргааны төв байгууллагын орон тоо хурдтай нэмэгдэх болов. Сайд нарын Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Сайд нарын Зөвлөлийн дарга, нэгдүгээр орлогч дарга нар, орлогч дарга нар, БНМАУ-ын сайд, Улсын хорооны дарга нар ордог болов. Энэ байдал нь гүйцэтгэх засаглалын бүрэлдэхүүний тоог 1958 онд 22, 1963 онд 32, 1974 онд 36 болгож өргөтгөсөн юм. Сайд нарын Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг 1985 оны баримтаар жишээ болгон хүснэгтээр үзүүлье.

**Зураг 10. БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн бүтэц, зохион байгуулалт (1985 оны 1 дүгээр сар)**



Сайд нарын Зөвлөлд дээрх бүх байгууллагын сайд, дарга нар орж байсан нь гүйцэтгэх засаглалын удирдах бүтэц хэр зэрэг нүсэр болж байсныг илтгэнэ. Гүйцэтгэх засаглалын өргөжсөн өөр нэгэн жишээг

дурдахад Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар 1922 онд 1 нэгжтэй, 9 хүний бүрэлдэхүүнтэй байсан бол 1990 онд 10 нэгж, 93 орон тоотой болж өргөжсөн байна (Монгол Улсын Засгийн газар (түүхэн товчоон) 1911-2012, 2013, хууд. 199). Үүний баримжаагаар яам, хороод зэрэг төрийн захиргааны байгууллагын тоо нэмэгдэж, орон тоо өсөж, үйл ажиллагааны хүрээ томорсон.

1960 оноос хойш БНМАУ-ын нутгийн захиргааны байгууллагад гарсан хамгийн гол өөрчлөлт бол орчин үеийн хотууд байгуулагдсан явдал болно. Хот нь харьяаллын хувьд улсын, орон нутгийн гэсэн хоёр зэрэглэлтэйгээр байгуулагдав. Улсын зэрэглэлтэй хотод Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хамрагдаж, орон нутгийн зэрэглэлтэй хотод 18 аймгийн төвүүд хамрагдаж байв. Орон нутгийн хурлын байгууллагаас тухайн шатны гүйцэтгэх захиргааны дарга нарыг томилж байв. Нэгдэлжих хөдөлгөөний дараа сумын дарга нь нэгдлийн аж ахуйг давхар хариуцах болов. Тэрбээр тухайн газрын намын хороо, үүрийн чиглүүлсэн дагуу орон нутагтаа төрийн захиргааны үйл ажиллагааг эрхэлнэ. Хураангуйлбал, БНМАУ-ын он жилүүдэд орон нутагт төрийн захиргааны байгууллагууд төлөвшил олон хөгжиж байв.

### **Төрийн албан дахь эрх зүйн зохицуулалт**

Үндсэн хуулийн 19-р зүйлд дурдсанаас сийрүүлбэл, БНМАУ-д Ардын их хурал гагцхүү хууль тогтоох эрхтэй байна. АИХ-ын тэргүүлэгчид, Сайд нарын Зөвлөл, АИХ-ын байнгын комисс, АИХ-ын депутатууд, Улсын дээд шүүх, Улсын прокурор хууль санаачлах эрхтэй. Монголын үйлдвэрчний эвлэл Төв зөвлөлөөрөө, Монголын хувьсгалт залуучуудын эвлэл Төв хороогоороо уламжлан хууль санаачлах эрх эдэлж байв.

Бидний эрэл хайгуулын явцад энэ чиглэлийн олон сонирхол татахуйц баримтууд цугларсан бөгөөд тайлангийн хавсралт болгосон тусгай ботид оруулсан тэдгээр баримтуудаас 1961 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдөр батлагдсан АИХ-ын Хуулийн төсөл боловсруулах байнгын комиссын дүрэм анхаарал татаж байна. Дүрэм ёсоор “Хуулийн төсөл боловсруулах байнгын комиссыг шинэ сонгогдсон БНМАУ-ын АИХ-ын анхдугаар чуулганаас АИХ-ын эрхийн бүх хугацаагаар АИХ-ын депутатуудын дотроос комиссын дарга, гишүүд бүгд 11 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр сонгоно. Хуулийн төсөл боловсруулах байнгын комисс нь АИХ-д батлуулахаар оруулж байгаа хуулийн төслийг урьдчилан хянаж бэлтгэнэ. Хуулийн төсөл боловсруулах байнгын комисс нь АИХ-ын даалгавар буюу өөрийн санаачилгаар хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах буюу эсвэл шинэ хуулийн төсөл боловсруулж АИХ-д оруулна. Хуулийн төсөл боловсруулах байнгын комисс нь бусад газраас ирүүлсэн хуулийн төслийг хянан үзэх болон өөрөө хуулийн төсөл боловсруулах үедээ улс, олон нийт, шинжлэх ухааны байгууллагын санал зөвлөгөөнийг ихээхэн анхаарвал зохино (Засаг захиргааны эрхийн талаар гаргасан хуульчилсан актуудыг системчилсэн эмхэтгэл (1961-1962). II боть,

1963, хуудсд. 5-7) гэх мэтээр заасан нь гуравдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үед БНМАУ-ын аливаа эрх зүйн баримт бичгүүдийг боловсруулж гаргахдаа нэлээд хянуур гаргаж байсныг илтгэнэ.

Төрийн байгууллагуудын эрхийн хэм хэмжээ зааж гаргасан тогтоолд түүний хүчин төгөлдөр болох хугацаа заадаг журмыг тогтоох болов. Хэрэв тогтоолд хүчин төгөлдөр болох хугацааг тусгайлан заагаагүй бол уг тогтоолыг батлан гаргасан өдрөөс нь эхлэн хүчин төгөлдөр болсонд тооцож байлаа (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хууд. 27).

Түүнчлэн 1972 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдрийн дугаар 271/22 тоот тогтоолоор МАХН-ын Төв хороо, БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн хавсарсан тогтоолд хоёр дугаар хэрэглэж байсныг өөрчилж 1972 оноос эхлэн Намын төв хороо, Сайд нарын Зөвлөлийн хавсарсан тогтоолыг тусад нь дугаарлан гаргаж байхаар (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хууд. 14) болов. Энд нэмж тодруулга хийхэд, МАХН-ын холбогдох газрууд, албан тушаалтнаас гаргасан тогтоол, шийдвэрүүд бодит байдалд хамгийн өргөн ашиглагдаж байв. Төслийн явцад тухайн үед төрийн албанд ажиллаж байсан ахмад албан хаагчдаас эрхэлсэн ажилдаа ямар эрх зүйн баримт бичгүүдийг хамгийн гол удирдлага болгож байсан талаар сурвалжлан тодруулахад, тэдний дийлэнх нь МАХН-ын их, бага хурлын тогтоол, МАХН-ын Төв хорооны тогтоол, МАХН-ын холбогдох албан тушаалтны тушаал, шийдвэрийг албандаа хамгийн эхэнд удирдлага болгон хэрэглэдэг байжээ.

### **Төрийн албан дахь ажил үүргийн хуваарилалт**

БНМАУ-ын төрийн албанд дахь ажил үүргийн хуваарь харьцангуй боловсронгуй болсон гэж хэлж болно. Төрийн бүхий л байгууллагад ажиллах албан хаагчдын ажил үүргийн хуваарийг тодорхойлон гаргаж, хөдөлмөр өдрийн норм тогтоож хэвшүүлсэн байна. Энэ агуулгын хүрээнд нэлээдгүй баримтуудыг тайланд хавсарган оруулсан юм. Тэндээс сумдын гүйцэтгэх захиргааны ажилтны ажил үүргийн хуваарийг жишээ болгон задлан үзье.

1961 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдөр Сайд нарын Зөвлөлийн 60 дугаар тогтоолоор Сумдын гүйцэтгэх захиргааны ажилтны ажил үүргийн хуваарийг баталсан байна. Энэ дагуу Сумдын ардын депутатуудын хурлын гүйцэтгэх захиргааны дарга, нарийн бичгийн дарга, улсын тоо бүртгэлийн байцаагчийн ажлын хуваарийг дор дурдсанаар тогтоов.

Үүнд,

1. Сумын ардын депутатуудын хурлын гүйцэтгэх захиргааны даргад (сум, орны бүх ажлыг хариуцах ба улс ардын аж ахуй, соёлын төлөвлөгөөт зорилтыг биелүүлэх асуудлыг зохион байгуулах, бусад байгууллагыг удирдахын хамт):

а. Зохион байгуулалтын асуудал (чуулган, хуралдаан, депутат, байнгын комиссын ажил, ажлын төлөвлөгөө);

б. Хөдөө аж ахуйн асуудал (сангийн аж ахуй, ХАА нэгдэл, МААМ станц, зоо эмнэлэг);

в. Үйлдвэр, худалдаа, бэлтгэл;

г. Хөдөлмөрчдийн эрэлт хүсэлт;

д. Сумын захиргааны төсөв;

2. Сумын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааны нарийн бичгийн даргад:

а. Иргэний асуудал (цэрэг, гэр бүл, тэтгэвэр, тусламж, татвар хураамж, иргэний хөдөлгөөн, холбогдох данс бүртгэл, тайлан);

б. Нийгэм соёлын асуудал (хүн эмнэлэг, сургууль, клуб, улаан булан, нүүдлийн кино, дүрслэх урлаг, хөдөлмөрчдийн бичиг үсэг сургалт);

в. Сумын гүйцэтгэх захиргааны бичиг хэрэг;

3. Улсын тоо бүртгэлийн байцаагчид:

а. Сумын төлөвлөгөө, мэдээ, тоо бүртгэл;

б. Холбооны салбар, барилга, хэвлэл шуудан, захиргааны бэлэн мөнгийг хариуцна (БНМАУ-ын засаг захиргааны эрхтэй холбогдох хуульчилсан актуудын системчилсэн эмхэтгэл. I боть, 1961, хууд. 204).

Мөн оны 12 дугаар сарын 6-ны өдөр Сайд нарын Зөвлөл 623 тоот тогтоол гаргаж, Сумдын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргаанд орлогч даргын орон тоог 1962 оны 1 дүгээр сарын 1-ээс эхлэн бий болгов. Сумдын гүйцэтгэх захиргаанд орлогч даргын орон тоог бий болгосонтой холбогдуулан, Сайд нарын Зөвлөлийн 1961 оны 60-р тогтоолоор батлагдсан сумдын гүйцэтгэх захиргаадын ажилтны ажил үүргийн хуваарьт дараах өөрчлөлтийг оруулжээ.

Үүнд,

а. Сумын гүйцэтгэх захиргааны орлогч даргад сумын төлөвлөгөө, тоо бүртгэл, захиргааны төсөв, тэтгэвэр тусламж, татвар хураамжийн асуудлыг хариуцуулах;

б. Сумын гүйцэтгэх захиргааны нарийн бичгийн даргад хэвлэл шуудан, захиргааны кассын эрхлэгчийн үүргийг нэмэн хариуцуулах;

Сумдын гүйцэтгэх захиргааны орлогч даргад төлөвлөгөө, тоо бүртгэлийн ажлыг хариуцуулсантай холбогдуулан, сумд дахь Улсын тоо бүртгэлийн байцаагч нарыг 1962 оны 1 дүгээр сарын 1-ээр татан буулгав (Засаг захиргааны эрхийн талаар гаргасан хуульчилсан актуудыг системчилсэн



эмхэтгэл (1961-1962). II боть, 1963, хууд. 128).

Сумдын захиргааны хариуцлагатай албан хаагчдын ажил үүргийн хуваарийг 1973 онд Сайд нарын Зөвлөлийн 206 тоот тогтоолоор шинэчилж, дараах байдалтай болгожээ.

1. Сумын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааны дарга:

а. Сумын бүх ажлыг удирдан зохион байгуулах, аппараттай ажиллах асуудал (чуулган, хуралдаан, ажлын төлөвлөгөө, боловсон хүчин);

б. Хөдөө аж ахуйн асуудал;

в. Социалист уралдаан, социалист хөдөлмөрийн хөдөлгөөн;

г. Хууль, дээд байгууллагын тогтоол, шийдвэрийн биелэлт, гүйцэтгэлийн шалгалтын асуудал;

д. Иргэдийн санал, өргөдөл, гомдлын асуудал;

е. Төв, суурингийн тохижуулалт, ахуйн үйлчилгээ, хангамжийн асуудал (үсчин, хувцас засвар, орон сууц, фото зураг зэрэг);

2. Сумын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааны орлогч дарга:

а. Төлөвлөгөө, тоо бүртгэлийн асуудал;

б. Үйлдвэр, худалдаа, зам, харилцаа холбооны асуудал;

в. Төсөв, санхүү, тэтгэвэр, тусламж, орлого, улсын даатгал;

г. Байгаль хамгаалах асуудал;

д. Хөдөлмөрийн нөөц бололцоог судлах, хуваарилах асуудал;

е. Шинэ санаачилга, тэргүүн туршлагын асуудал;

3. Сумын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааны нарийн бичгийн дарга:

а. Депутат, байнгын комисс, хөдөлмөрчдийн сайн дурын байгууллагын ажил;

б. Цэрэг, иргэний хамгаалалт, биеийн тамир, спортын асуудал;

в. Хөдөлмөрчдийн дунд зохиох соёл, олон түмний ажил;

г. Ардын боловсрол, эмнэлэг, соёлын асуудал, хүн эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэг, ясли, клуб, улаан булан, кино, номын сан зэрэг;

д. Иргэний үнэмлэх, паспорт, гэр бүлийн байдлыг бүртгэх ажил;

е. Нийгмийн хэв журмын асуудал;

ё. Нотариатын асуудал (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хуудсд. 168-169);

Энэ мэтчилэн төрийн шат шатны байгууллагад ажиллах албан хаагчдын ажил үүргийн хуваарийг нарийвчлан гаргаж байсан нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт үеийн нэгэн гол онцлог шинж юм.

## **Төрийн албан дахь түшмэдийн сурган боловсруулалт**

Энэ сэдвийн хүрээнд цөөнгүй судалгааг Удирдлагын академийн багш, судлаачид хийж, үнэлэлт дүгнэлт өгсөөр ирсэн юм. Хамгийн сүүлд, Т.Түмэнцогтоо “Монгол Улс хөгжлийнхөө шинэ шатанд шилжиж асар их бүтээн байгуулалтын явцад нам, улсын боловсон хүчнийг бэлтгэх өргөн боломж нээгдэж, дээд боловсролын системийг улам хөгжүүлж, онол, улс төрийн хувьд өргөн мэдлэг бүхий мэргэжилтнийг бэлтгэж эхэлсэн. Тэр дундаа боловсон хүчний найдвартай нөөцийг бүх салбарт бий болгон тэдэнтэй зохиох ажлыг ихээхэн сайжруулах явдал онцгой шаардлагатай байсан бөгөөд үүнд тухайн үеийн Намын дээд сургууль чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна (2023, хууд. 53) гэж үзжээ.

Бид төслийн тайланд судалгааны давхцал үүсэхээс аль болох зайлсхийж урьд өмнөх судалгаануудад төдийлөн их дурдагдаагүй нэгэн зүйл болох ажил дээр албан хаагчдаа элдэв зөвлөлд оруулж боловсруулж байсан талаар энд дэлгэрүүлж үзье. Судалгааны хүрээнд тэр үеийн удирдах зарим албан хаагчидтай уулзаж судалгаа авч байхад тэд ажлын талбар дээр хариуцлагатай, дэвших боломжтой түшмэдийг холбогдох дээд газрын юм уу аливаа зөвлөл, чуулганд оролцуулах байдлаар боловсруулж байсан талаар өгүүлсэн байдаг. Тухайлбал, яамны коллегид орох нь тухайн албан хаагчийг мэргэжлийн хүрээнд удирдах хүний нөөц болон өсөхөд их чухалтай байжээ.

Яамдын коллеги нь юу байсан хэмээвээс, БНМАУ-ын яамдын коллеги бол улс ардын аж ахуй, соёлын алив нэгэн салбарын ажлыг удирдах явдалд нэгдмэл ажиллагааг хүчтэй болгож, хамтын удирдлагыг бэхжүүлэх нэг хэлбэр болсон зөвлөх чанартай байгууллага юм. Тухайн яамны эрх, үүрэгт багтсан чухал асуудлыг цаг тухайд нь үнэн зөв шийдвэрлэж байх талаар туслах зорилгыг хадгална. Яамдын коллегийг БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн тогтоолоор тус бүр 7-9 хүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулна.

Яамдын коллегийн хуралдаанаар тухайн салбарыг цаашид хөгжүүлэх, харьяа газар, байгууллагын практик ажлыг чиглүүлэн удирдах, гүйцэтгэлийн шалгалтыг зохион явуулах, боловсон хүчнийг сонгон авах, төв аппарат ба харьяа газар, байгууллагын ажлыг сайжруулахад чиглэгдсэн үндсэн гол асуудал, мөн гол чухал тушаал, зааврын төслийг зөвлөн хэлэлцэх, яамныхаа газар, хэлтэс, тасгийн ажиллагаа, харьяа газар, байгууллагын ажиллагааны тухай илтгэлийг сонсох, тэрчлэн шинэ туршлага, тэргүүний дэвшилт арга барилын тухай шинийг санаачлагчдын сонсгол болон түүнийг үйлдвэрлэлд нэвтрүүлэхтэй холбогдсон арга хэмжээ зэрэг үндсэн гол асуудлыг хэлэлцэж байв [Засаг захиргааны эрхийн талаар гаргасан хуульчилсан актуудыг системчилсэн эмхэтгэл (1961-1962). II боть, 1963, хуудсд. 53-54].

Энэхүү зөвлөлд хэн нэгэн эрх мэдэлтний хамаарал бүхий хүнээс илүүгээр мэргэжлийн байгууллагын хүмүүсийг оролцуулж, салбар бүрийг чадварлагаар авч явах албан хаагчдыг бэлтгэж байв.

## Төрийн албан бичиг хэрэг хөтлөлт

Төрийн албан хэрэг хөтлөлт энэ үед нэлээд төгөлдөржиж хөгжсөн байна. Кирилл үсгээр төрийн албан хэрэг хөтлөлт явагдаж байв. 1971 онд БНМАУ-ын улс, хоршоолол, олон нийтийн байгууллагын бичиг хэргийн үндсэн зааврыг баталж, дагаж мөрдүүлсэн байдаг.

Албан хэрэг хөтлөлтөд тэр үеийн техник технологийн ололт болох бичгийн машин, ротатор зэрэг бүх төрлийн олшруулагч машиныг ашиглах болов. Гэхдээ тэдгээрийг бүртгэн авч, хянаж байх талаар Сайд нарын Зөвлөлийн тогтоол 1966 онд гарсан юм. Тус тогтоолоос үзвэл, “Улс, олон нийт, хоршооллын байгууллага, энгийн хүмүүсийн эзэмшиж байгаа бичгийн машин, албан байгууллагын ротатор зэрэг бүх төрлийн олшруулагч машиныг түүний хувийн номер, маркаар нь нэг бүрчлэн бүртгэж, улсын хэмжээний нэгдсэн тоо бүртгэл хөтлөх, түүний ашиглалтад хяналт тавих ажлыг Улсын цагдан сэргийлэх ерөнхий газарт хариуцуулах.

Бичгийн машин, ротатор зэрэг бүх төрлийн олшруулагч машиныг шинээр худалдан авсан албан байгууллага, бичгийн машин худалдан авсан энгийн хүмүүс нь худалдан авсан машин буюу олшруулагчаа 14 хоногийн дотор цагдан сэргийлэх байгууллагад бүртгүүлж байхаар тогтоон (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хууд. 240) дагаж мөрдүүлжээ.

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн өөр жишээ нь нам, төр, засгийн шийдвэрийг хэрхэн түгээдэг байсныг онцолж болно. 1960-аад он гэхэд эрх зүйн баримт бичгүүдийг төрийн байгууллагад хүргэх ажлыг албажуулав. Сайд нарын Зөвлөлийн 1958 оны 4 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 74 дүгээр тогтоолоор БНМАУ-ын хууль, дүрэм, тогтоолыг сэтгүүлд нийтэлж байхаар шийдвэрлэв. Улиралд 1 удаа гарах тус сэтгүүлийг тухайн улирлын эхний сард гаргаж байлаа. Сэтгүүлийг нийт 6000 хувь хэвлэж, яам, тусгай газар, аймаг, хот, сум, хороо, баг, хорины гүйцэтгэх захиргааны албан хэрэгцээнд зориулан түгээж байв. Тэгэхдээ тэрхүү албан байгууллагын нэг хүнд тусгай бүртгэлээр хариуцуулан өгч тэдгээрийг халагдахад албан хэргийн адилаар актаар шилжүүлэн өгч авалцаж байх журам тогтоон (Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл (1937-1958.Х). IV боть, , 2010, хууд. 579) хэрэгжүүлэв.

Сайд нарын Зөвлөлийн 1971 оны 8 дугаар сарын 20-ны өдрийн тогтоолоор дээрх БНМАУ-ын “Хууль, дүрэм, тогтоолын эмхэтгэл”-ийн нэрийг “БНМАУ-ын хууль, зарлиг, тогтоолын эмхэтгэл” гэж өөрчилсөн байна.

Мөн улирал тутам гаргадаг дугаарыг сар тутам болгож өргөтгөв. Үүнд, хууль, эрхийн хэм хэмжээ тогтоосон АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн зарлиг, МАХН-ын Төв хороо, Сайд нарын Зөвлөлийн хавсарсан тогтоол, Сайд нарын Зөвлөлийн тогтоол, мөн тэдгээрээр батлагдсан дагаж мөрдөх буюу хэд хэдэн

байгууллагад холбогдолтой, эрхийн хэм хэмжээ тогтоосон (нууц ба маш нууцаас бусад) дүрэм, зааврыг хэвлэн нийтэлж байхаар болжээ.

Тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаад улсын байгууллага, иргэдийн зайлшгүй мэдэж, дагаж мөрдвөл зохих зарим хууль, зарлиг, тогтоолыг орос хэлээр орчуулан дангаар буюу тусгай эмхэтгэл болгон хэвлүүлж холбогдох яам, газруудад тараах болов (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хуудасд. 22-24).

Улс даяар нийтэлбэл зохих чухал арга хэмжээ заасан БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн тогтоолыг “Үнэн” буюу бусад сонин хэвлэлд нийтэлж байхын хамт хэрэв шаардлагатай бол радиогоор нэвтрүүлж байхаар Сайд нарын Зөвлөлийн тогтоол мөн оны 10 дугаар сарын 15-нд 326 тоот дугаартай гарсан. Түүнчлэн, БНМАУ-ын хууль болон БНМАУ-ын Ардын их хурал, АИХ-ын Тэргүүлэгчдээс эрхийн хэм хэмжээ тогтоож гаргасан улс даяар зарлан тунхаглах шаардлагатай буюу нийтлэг чанартай зарим зарлиг, тогтоолыг баталсан өдрөөс нь хойш 7 хоногийн дотор МАХН-ын Төв хорооны «Үнэн» сонинд нийтлүүлж байв. Хэрэв шаардлагатай бол дурдсан хууль, зарлиг, тогтоолыг радио буюу холбооны бусад хэрэгслээр тус улсын нутаг дэвсгэр дээр нэвтрүүлж байв (БНМАУ-ын хууль, дүрэм, тогтоолын эмхэтгэл. №10, 1972, хуудсд. 507-509).

Үүнээс үзэхэд БНМАУ-д гарч байсан эрх зүйн баримт бичгүүдийг хэнд хүргэхээс хамаарч эмхэтгэлд, сонинд нийтэлж, радиогоор нэвтрүүлж байжээ.

Социализмын үед нам, төрийн мэдээг олон нийтэд түгээх гол хэрэглэгдэхүүн болж байсан Үнэн сониныг нийгэм өөрчлөгдөх цаг үед Ардын эрх сонингоор солив. БНМАУ-ын Улсын бага хурлын 1991 оны 1 дүгээр сарын 19-ний өдрийн 4 дүгээр тогтоолоор “Ардын эрх” сониныг БНМАУ-ын төрийн өдөр тутмын төв хэвлэл байхаар тогтоож, төрийн бодлого, үйл ажиллагааг мэдээлэн тайлбарлах, иргэд санал бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх индэр байх нь “Ардын эрх” сонины үндсэн үүрэг гэж үзсэн (Төрийн мэдээлэл, 1991, №1).

Төрийн шийдвэрийг түгээх өөр хэлбэр нь улс ардын аж ахуй, соёлыг хөгжүүлэх төлөвлөгөөт зорилт болон нам засгийн тогтоол, шийдвэрийг хөдөлмөрчид, албан үйлдвэрийн газар, аж ахуйн байгууллагын хөдөлмөрийн хамт олны дотор төлөвлөгөөтэйгөөр байнга сурталчлан таниулах явдал яам, тусгай газар, аймаг хотын гүйцэтгэх захиргаадын удирдлага, аппаратын ажилтан нарын эрхэм үүрэг мөн (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хуудсд. 18-22) хэмээн үзэж ухуулагч нарыг тусгайлан бэлтгэн түүнийг хэрэгжүүлж байв.

### **Төрийн албан дахь ёслол, хүндэтгэл**

БНМАУ-ын төрийн албан дахь ёслол, хүндэтгэл нарийн түвшинд зохицуулагдаж байлаа. Тухайлбал, 1974 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдөр Сайд нарын Зөвлөлийн 191 тоот тогтоолоор улс, орон нутгийн эмблемийг бий болгож, загварыг хавсралтаар баталсан байна. БНМАУ-ын улс, орон нутгийн хотууд нь аймаг, хотын онцлогийг тусгасан эмблемтэй байна. Эмблем нь давхар дугариг хүрээтэй, хоёр хүрээний хоорондын дэвсгэр нь цагаан өнгөтэй байх бөгөөд доод хэсэгт нь уг хотын нэрийг алтан шаргал бичмэл үсгээр бичнэ. Эмблемийн тэнгэр, усыг хөх цэнхэр, уулыг хүрэн буюу цагаан, ухаа ягаан, хөх, ургамал, хээр талыг ногоон шаргал, эдлэл амьтдыг алтан шаргал, хар, улаан шар, саарал, цагаан, заагуудыг алтан шаргал өнгөөр хийнэ.

Хотуудын эмблем болж байгаа зүйлийг голын хүрээтэй нь харьцангуй хэмжээтэй, төв дунд нь хийнэ. Эмблемийн гадна хүрээний радиус 7 см, голын хүрээний радиус 5 см байна. Үсгийн босоо нь 5 мм, өргөн нь 4 мм байна (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл [1963-1975]. III боть, 1979, хууд. 142) гэж заасан. Жич, тус журмын загварт хотуудын эмблемүүдийг дүрслэн гаргасан байдаг.

Төрийн бэлэг тэмдгийн тухай дүрмийг АИХ-аас баталж, түүндээ БНМАУ-ын төрийн сүлд, төрийн далбаа, төрийн дуулал нь БНМАУ-ын төрийн бэлгэ тэмдэг мөн (БНМАУ-ын хууль, зарлиг, тогтоолын эмхэтгэл, 1988, №7, хууд. 276) хэмээн зааж тэдгээрийг үйлдүүлсэн байдаг. Энэ үед төрийн ёслол, хүндэтгэлд социалист үзэл санаа шингэсэн онцлогтой байдаг.

### **Төрийн албан дахь хариуцлага, урамшуулал**

БНМАУ-ын төрийн албанд “социалист” хариуцлага, урамшууллын тогтолцоо энэ үед боловсронгуй болон хөгжсөн гэж үзэж болно.

Тухайн үед төрийн албанд хэрэгжүүлж байсан хариуцлагын талаар бишгүй л кейсүүд судалгааны хүрээнд цугларлаа. Шийтгэлийн зохистой бодлогын үр дүнд төрийн албанд эдүгээ элбэгшээд буй зарим бусармаг явдал гардаггүй байсныг тэмдэглэх нь зөв юм. Гэхдээ намын жанжин шугамд таарахгүй хэмээх нэрийдлээр “эсэргүү нар”-ыг олон арваар нь ажил албанаас нь халж, амьдрах газрыг нь заалгаж байсныг эргэн харах нь зүйтэй биз ээ.

Судалгааны хүрээнд хариуцлагатай холбоотой нэгэн өвөрмөц зүйлийг онцолбол, Сайд нарын Зөвлөлийн 1962 оны 9 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 493 тоот тогтоолоор “Ажил хүлээлгэн өгөх ба хүлээн авах журам” батлагдсан. Түүгээр төрийн захиргааны төв ба орон нутгийн байгууллага, үйлдвэрийн газар, аж ахуйн байгууллагын удирдах ажилтан нар ажлаа хүлээлгэн өгөх ба хүлээн авахдаа тус тусын харьяалагдах дээд байгууллагын

төлөөлөгчийн оролцоотойгоор гүйцэтгэж байхаар журамлажээ. Ажил хүлээлцүүлсэн тухайн акт, санал, дүгнэлтийг хэрэв шаардлагатай гэж үзвэл уг байгууллагын хамт олны зөвлөгөөнөөр хэлэлцүүлж байхаар тусгав.

Улсын ба орон нутгийн албан, үйлдвэрийн газар, аж ахуйн байгууллагын удирдах ажилтан нараас ажил хэргээ хүлээлгэн өгөх ба хүлээн авах журмын тухай зааврыг хавсралт ёсоор баталж мөрдүүлжээ. Энэ дагуу яамд, тусгай газрууд, төв ба орон нутгийн бусад албан, үйлдвэрийн газар, аж ахуйн байгууллагын эрх баригчдад үүрэг болгосон нь: Өөрсдийн харьяа албан, үйлдвэрийн газар, аж ахуйн байгууллагын удирдах ажилтан, эд аж ахуй, санхүү хариуцагч нарын ажлыг хүлээлцүүлсэн акт болон энэ талаар хамт олны зөвлөгөөнөөс гарсан санал, дүгнэлтийг хянаж үзээд, уул байгууллагын ажлын талаар актад тэмдэглэгдсэн дутагдлыг арилгах арга хэмжээг I сарын дотор авахын хамт аж ахуйч биш ажиллагаагаараа улс, хоршоолол, олон нийтийн өмч хөрөнгөд хохирол учруулсан, мөн улсын ба хөдөлмөрийн сахилгыг ноцтойгоор зөрчсөн баримт илэрвэл, гэм буруутай этгээдэд хариуцлага хүлээлгэж байсугай (Засаг захиргааны эрхийн талаар гаргасан хуульчилсан актуудыг системчилсэн эмхэтгэл [1961-1962]. II боть, 1963, хуудсд. 53-54) хэмээжээ.

Улс, олон нийтийн хөрөнгийг хулгайлах, залилан мэхлэх, ажлын байдлаа далимдуулах зэргээр ялимгүй (30 төгрөг хүртэл) хэмжээгээр ашиглан шамшигдуулсан этгээдээр уг зүйлийн үнийг зөрчил илрүүлснээс хойш 7 хоногийн дотор хоёр буюу гурав нугалан төлүүлнэ. Улс, олон нийтийн хөрөнгийг ялимгүй хэмжээгээр ажлынхаа газраас ашиглан шамшигдуулсан бол төлбөрийг уг албан, үйлдвэрийн газар, байгууллагын захиргааны тушаалаар, өөр газраас ашиглан шамшигдуулсан бол цагдан сэргийлэх байгууллагын шийдвэрээр гаргуулж, зөрчил гаргасан этгээдийн хамт олонд нь заавал мэдэгдэнэ (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл [1963-1975]. III боть, 1979, хуудсд. 373-374) гэж албажуулан хариуцлага оногдуулж байсан нь харьцангуй үр дүнгээ өгчээ.

Социализмыг бүрэн дуусгах зорилт тавьсан үе шатанд шагнал, урамшууллын тогтолцоо хүчирхэг зэмсэг болох нь гарцаагүй байлаа. МАХН-ын Төв хороо, Сайд нарын Зөвлөлийн 1962 оны 181/245-р тогтоолоор “Онц шалгарсан хүмүүсийг засгийн дээд шагналаар шагнуулах материал тодорхойлолтыг боловсруулах ба оруулах журмын тухай заавар” батлагдав. Тэнд “Засгийн дээд шагналд оруулах хүмүүсийг тэргүүний сайчуудын дотроос шалгаруулан гаргаж ирэх ёстой. Улсын шагналд оруулж байгаа хүмүүс бол ажил хөдөлмөртөө өндөр амжилт гаргаж, эх орныхоо өмнө онцгой гавьяа байгуулсан байхын гадна, олон түмний дунд нэр хүндтэй, улсын ба хөдөлмөрийн сахилга батыг нарийн чанд сахидаг, шинэ санаачилга гаргаж, тэргүүний туршлагыг дэлгэрүүлэн нэвтрүүлдэг, ажлын

шаардлагатай, олон нийтийн ажилд идэвхтэй оролцдог, үнэнч шударга хүмүүс байх ёстой” (Засаг захиргааны эрхийн талаар гаргасан хуульчилсан актуудыг системчилсэн эмхэтгэл (1961-1962). II боть, 1963, хууд. 132) хэмээн заасан нь нийтлэг шагнал урамшууллын тогтолцоонд баримтлах зарчим болсон юм.

Төрөөс ард иргэдийг шагнаж урамшуулах үүднээс одон медалийг олноор бий болгосон бөгөөд түүнийг АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн 1963 оны 114-р зарлигаар батлагдсан БНМАУ-ын одон медалийн дүрмийн дагуу тус улсын ардын аж ахуй, нийгэм, соёл, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэн социалист бүтээн байгуулалтын ажил, улс орноо батлан хамгаалж бэхжүүлэх хэрэгт болон нам, төрийн ба олон нийтийн үйл ажиллагааны талаар идэвх зүтгэлтэй ажиллаж, хөдөлмөрийн их амжилт бүтээл гарган гавьяа байгуулсан тэргүүний шалгарсан хүмүүс ба нам, улс, хоршоолол, соёл, гэгээрэл, олон нийтийн байгууллагыг дараах медалиудаар шагнахаар заасан юм. Үүнд,

- Сүхбаатарын одон;
- Байлдааны гавьяаны улаан тугийн одон;
- Хөдөлмөрийн гавьяаны улаан тугийн одон;
- Байлдааны гавьяаны одон;
- Алтан гадас одон;
- “Алдарт эх” нэгдүгээр одон;
- “Алдарт эх” хоёрдугаар одон;
- Байлдааны хүндэт медаль;
- Хөдөлмөрийн хүндэт медаль;
- Шударга журам медаль;

Гэхдээ БНМАУ-ын одон медалиар шагнагдсан хүмүүс нь ноцтой хүнд гэмт хэрэг өдүүлж одон медалиа эзэмших гавьяагаа алдвал АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн шийдвэрээр уул одон медалийг үнэмлэхийн хамт хураалгаж (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хуудсд. 270-273) байсныг тэмдэглүүштэй юм.

Санхүүгийн хөшүүргээр урамшуулах нь тухайн үед хэрэгжиж байв. Тухайлбал, удаан хугацаанд мэргэжлээрээ ажилласан, ир туршлагатай, өндөр сайн мэргэжилтэй бөгөөд ажил сайжруулах талаар онцын санаачилга гаргадаг, өөрийн мэргэжил ба үзэл, улс төрийн хэмжээг байнга дээшлүүлдэг зарим ажилтан, мэргэжилтэн нарт хувийн цалинг тогтоож байх (хувийн цалингийн тоог БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөл тогтооно) эрхийг Сайд нарын Зөвлөлөөс яамдын сайд, тусгай газрын дарга, аймгийн гүйцэтгэх захиргаанд өгсөн (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хууд. 18) байдаг.

## **Төрийн алба, захиргааны зүгээс иргэдээ үүрэгжүүлэх уламжлал**

Ард иргэдийг төрийн аливаа үйл ажиллагаанд дайчлан хамруулах явдал нь энэ үед нэлээдгүй газар авсан юм. Энэ нь гуравдугаар үндсэн хуулийн наймдугаар бүлэгт тусгайлан оруулж албажуулсантай ч холбоотой юм. Тэнд дурдсан заалтуудаас дурдвал, БНМАУ-ын үндсэн хуулийг нарийн чанд сахин, хууль дүрмийг ёсчлон биелүүлж, хөдөлмөрийн сахилгыг хатуу сахиж, хамтын аж байдлын социалист хэв журмыг дагаж, нийгмийн ёс дэглэмд харш аливаа үзэгдэлтэй идэвхтэй тэмцэх, ардын ардчилсан байгууллыг бэхжүүлэх үйлсэд идэвхтэй оролцож, улсын нууцыг чанд хадгалан, дайснаас ямагт сэрэмжилж байх зэргээр нийт 9 зүйлээр заан ард иргэдээ үүрэгжүүлж байлаа.

1969 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдөр “Төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд олон нийтийн үүсэл санаачилгыг өрнүүлэх тухай” АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн тусгай тогтоол гарсан байна. Энэ хүрээнд, МАХН-ын программын заалтыг удирдлага болгон социалист ардчиллыг хөгжүүлэх төрийн удирдах хэрэгт хөдөлмөрчин олныг өргөнөөр татан оролцуулах үндсэн дээр олон нийтийн үүсэл санаачилгын ажлыг цаашид идэвхжүүлэн чанаржуулж, түүний арга хэлбэрийг улам боловсронгуй болгон сайжруулахыг орон нутгийн ардын депутатуудын хурал, тэдгээрийн гүйцэтгэх захиргаанд даалгасан (БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл (1963-1975). III боть, 1979, хуудсд. 481-483) байдаг.

Өөр нэг өвөрмөц оролцоо байсныг иш татвал ард иргэд өөрсдийн сонгосон төлөөлөгчдөө эргүүлэн татах үйл ажиллагаа юм (Үүнийг бас өмнө дурдсан хариуцлагын зүйлд хамруулан авч үзэж болно).

АИХ-ын депутатыг огцруулах журмын тухай хуулийг 1961 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдөр батлав. Тус хуулийн нэгдүгээр зүйлд дурдсаныг жишээ болгон иш татвал, АИХ-ын депутатад сонгогчдоос хүлээлгэсэн илгээмжийг хөсөрдүүлэн депутатын нэр алдарт харш явдал гаргавал түүнийг сонгосон сонгуулийн тойргийн сонгогчдын олонхын шийдвэрээр хэзээ ч огцруулж болно гэжээ.

Ингэхдээ, АИХ-ын депутатыг огцруулах тухай асуудлыг үүсгэн гаргаж байгаа олон нийтийн байгууллага буюу хөдөлмөрчдийн хурал өөрийн шийдвэрийг АИХ-ын Тэргүүлэгчдэд явуулах ажээ. Түүний дараа АИХ-ын Тэргүүлэгчид холбогдох материалыг авч хэлэлцээд энэхүү хуульд нийцэж байгаа гэж үзвэл уул депутатыг огцруулах тухай сонгогчдын санал хураах өдрийг 14 хоногийн өмнө зарлан мэдэгдэнэ.

Ингээд тус хуулийн тавдугаар зүйлд зааснаар, АИХ-ын депутатыг огцруулах тухай асуудлыг тухайн сонгуулийн тойргийн сонгогчдын гуравны хоёроос доошгүйг хамарсан хурлуудаар хэлэлцэж ил санал хураалтаар



шийдвэрлэж (Монголын хууль тогтоомжийн эмхэтгэл (1958.XI сар- 1970 он). V боть, 2010, хууд. 206) байв. Үүнтэй төстэйгөөр ард иргэд шат шатны нутгийн удирдлагын хурлын байгууллагын депутатыг огцруулахад оролцоотой байсан болно.

Гуравдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үеийн төрийн албаны эрхэмж, уламжлалыг Төрийн албанд уламжлагдаж ирсэн зохион байгуулалтын бүтэц, Төрийн албан дахь эрх зүйн зохицуулалт, Төрийн албан дахь ажил үүргийн хуваарилалт, Төрийн албан дахь түшмэдийн сурган боловсруулалт, Төрийн албан бичиг хэрэг хөтлөлт, Төрийн албан дахь ёслол, хүндэтгэл, Төрийн албан дахь хариуцлага, урамшуулал, Төрийн алба, захиргааны зүгээс иргэдээ үүрэгжүүлэх уламжлал гэсэн 8 зүйлээр тодруулахыг эрхэмлэв.

БНМАУ-ын төрийн албанд намын манлайлал давамгайлж, намжсан төрийн алба бүрэлдэн тогтсон цаг үе юм. Харин өмнөх үеүдэд, тэр тусмаа анхдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үед гарч байсан улс төрөөс хамааран захиргаа нь өөрчлөгдөж байсан явдал энэ үед гарсангүй. Өөрөөр хэлбэл дээд улс төр хэрхэн өөрчлөгдөж байгаагаас үл хамааран захиргаа харьцангуй тогтвортой хадгалагдаж байсныг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Төрийн албанд социалист үзэл санаа гүн нэвтэрсэн явдал нь зарим томоохон ололт үр дүнг авчирсан юм. Нэн ялангуяа төрийн албан дахь ажил үүргийн хуваарилалт, түшмэдийг дагалдуулан ажиллуулж практикт боловсруулах ажиллагаа, хариуцлага хийгээд урамшууллын хатуу зохистой бодлого, ард иргэдээ эх оронч, социалист хүн болгон үүрэгжүүлж байсан гэх мэт болно.

Нөгөөтэйгүүр социалист үзэл санаа хэт баригдмал болсон явдал нь төрийн албанд сөргөөр нөлөөлж байсныг үгүйсгэх аргагүй юм. Нэн ялангуяа төрийн албан дахь төвлөрүүлэн удирдах зарчим нь дарга төвтэй төрийн албыг бий болгов. Тиймээс “дарга нарыг дагаж далдганах” явдалд хүн, хөрөнгийн хүч үр дүнгүй үрэгдэх тохиолдол гарч байв. Мөн агуулгыг анирлан тэвчиж, хэлбэрдэх явдал ч гаарч байсныг сонгуулийн процессоос илэрхий харж болно.

Энэ мэтчилэн элдэв доголдлыг тоочиж болох авч ерөнхий дүр зургаар дүгнэн үзвэл, БНМАУ-ын төрийн алба нь гуравдугаар үндсэн хууль үйлчлэх үед хөгжиж, нэлээдгүй хэмжээгээр урагшилсан болохыг эцэст нь тэмдэглэе.

#### **4.5. Монголчуудын улс төрийн эрхэмж бодлогын баримт бичгүүд, төрийн захиргаа, төрийн албанд тусгалаа олж байсанд хийсэн шинжилгээ**

Судалгааны сэдэвтэй холбогдох баримт, хэрэглэгдэхүүнийг олон эх сурвалжуудаас түүвэрлэх ажлыг гүйцэтгэж нийт 1200 гаруй нүүр, 900 орчим баримтыг түүвэрлэн авч, тайланд хавсаргахад бэлтгэв. Энэхүү судалгааны арга зүйгээр олж авсан баримт, материалуудад боловсруулалт хийж

ажиллан үр дүнг дараах байдлаар гаргаад байна. Юуны түрүүнд улс ба улс төрхт төлөв байдал гэдэг ойлголтод агуулгын шинжилгээ хийж өөрсдийн дүгнэлтийг гаргалаа.

Монголчууд эртнээс улс төрхт байдал, бүрэн улсын тухай үзэл санааг эрхэмлэж ирсэн. Энэ нь монголчууд “бүрэн улс”-ын тухай эзэн Чингис хааны үеэс эрхэмлэж ирсэн үнэт зүйл, үзэл баримтлалаа сайн ойлгож, чанд сахиж байсныг илтгэдэг. “Бүрэн улс”-ын тухай монголчуудын ойлголт, сэтгэлгээ нь эдүгээ дэлхий дахины хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдөж олон улсын эрхзүйн баримт бичгүүдэд нэгэнт тусгалаа олсон “statehood” гэх нэр томъёоны агуулгатай үндсэндээ тохирдог. Эдүгээ цагийн “statehood” гэх нэр томъёо нь улс төрхөө олж нэгэн бүхэл, бүрэн бүтэн болж чадсан улс төрийн биетийг: а) “нутаг дэвсгэр” (territory), б) “ард иргэд” (population), в) “бүрэн эрхт байдал” (sovereignty), г) “төр засаг” (government) гэсэн аливаа улсын гол атрибут шинжүүдийг цогцод нь багтаасан ойлголт юм. Англи хэлний энэ үг нь “государственность (орос) үгтэй нийцдэг. Үүнийг нэгэн молхи этгээд агуулга талыг нь гаргахын тулд “улс төрхт төлөв байдал” гэж сунжруу болгон илэрхийлсэн удаа бий. Ямар ч гэсэн “төр ёс” гэх манай уламжлалт ойлголтын утга, орчин үед шинэ утга тээх болсон “statehood” гэх ойлголтын утга хоёр ихээхэн зөрүүтэй юм. Бид улс, улс төрхт байдалтай холбогдон гарч ирсэн ойлголтыг улс төрийн эрхэмж гэж үзээд эрхэмжийн дээд гэж үзэж байна.

**Улсын буюу улс төрийн эрхэмж.** Эрхэмж, эрхэмжийн дотроос илүү дээд эрэмбийн эрхэмж бол улсын буюу улс төрийн эрхэмж юм. Энэ нь аливаа хүн бүр эхнээсээ улс төрийн харилцаанд орж улс хэмээх бүхлийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох гэсэн байгалиас заяасан үндсэн өгөгдөлтэй байдгаар тайлбарлагдана. Үүнийг их Аристотель: “хүмүүс бүр анхнаасаа улс төрийн амьтан бөгөөд үүнийгээ хэрэгжүүлэхийн төлөө байнга эрмэлзэн тэмцэж ирсэн” гэдгийг тэмдэглэхийн хамт улс төрийн зохион байгуулалтад орох гэсэн хүслийг нь удирдан зохион байгуулж гүйцэлдүүлж өгсөн хүн л хамгийн буянт сайн үйлстэн байх болно гэж дүгнэсэн байдаг” (Aristotle, 1946, p. 1253a). Улсыг эрхэмлэх үзэл угаас хүний өөрийнх нь мөн чанараас, жам ёсоор урган гардаг.

Иймээс ч Цагаагчин гахай жилийн хувьсгалаар бүрэн улсаа сэргээн байгуулахыг зоригчид: “өбэсүбэн улс болж”, түүний бүтэн байдлыг бүрдүүлж, улс төрхт төлөв байдал (statehood)-ыг төлөвшүүлэхийн тулд а). умар зүгийн дэлхий дахины орон газрыг уул эзэн нь хураан авч бүрэн бүтэн болгон батлах”, б). “монгол овгийн олон аймаг бүгдээр нийлж”, өөрөөр хэлбэл, ард иргэдээ “монголын бүх найрлын хүй” болгон хураах, в). бүрэн эрхт байдлаа сэргээж “өөрийнхөө хэргийн эрхээн бусдаар эрхлүүлэхгүй” болох, г). энэ бүхнийг гүйцэлдүүлэхийн тулд шинэ, “тулгар төр тогтоох” явдлыг чухалчлан ажиллаж эхэлсэн байдаг. Энэ тухайд, “Манай монголчууд яахин

хүмүүжвээс сайн болохыг заан сургахыг хүсэж Богд гэгээнтнээ айлтгасан хэрэг, буулгасан лүндэнг сийрүүлж улам улмаар явуулж гүйцэтгүүлэх зэрэг учир олон монгол чуулганы дарга нарын зэрэг газруудад явуулан тушаасан эх” зэрэг түүхэн баримт бичгүүдээс харж болно (МУУТА).

Харамсалтай нь 1919 оны 11 дүгээр сард ДИУ-ын цэргийн эрхтнүүд Гадаад монголын автономыг устган түүний улс төрхт төлөв байдлыг үгүй хийсэн билээ. Ийм нөхцөлд Монголын эх оронч шилдэг хэсэг, түүний манлайлагч нар болох Монгол Ардын хувьсгалчид улс төрөө, улс төрхт төлөв байдлаа сэргээн тогтоох эрхэм зорилтыг тээн гарч иржээ.

Тэд ч зорьсон зорилгодоо хүрсэн тухайд Монгол Улсын түүхэнд тодорсон мэргэн сайд нарын нэг эрдэмт хүмүүн А.Амар 1930 онд бичсэн нэгэн номдоо тодорхой өгүүлсэн байна. Тэрээр: “Монгол Улсын арван нэгдүгээр он (1921 – Я.Д)-д монголчууд тус орныг эзлэн байсан Хятад ба цагаан Оросын дайсан цэргүүдийг хөөн зайлуулж өөрийн газар орноо өөрсдөө эзлэн авч чадсан даруй хоёр зүйлийн чухал үндсэн зорилго дэвшүүлсэн амуй. Нэгдүгээрт: өөрийн эрт урьдаас нааш эзэлсээр ирсэн газар шороондоо өөрөө бүрэн эрхтэй эзэн нь болж өөрийн ард иргэний хэргийг өөрөө таслан мэдэх бүрэн эрхтэй засаг төр байгуулж аль ч улсын эрх мэдэл дор үл орох ба үл хамаарагдах тусгай бүрэн эрхтэй улс төрийг байгуулан тогтож өөрийн үндэс угсааны тусгай эрх чөлөөг бататган хөгжүүлсүгэй хэмээн зорьсон болно. Хоёрдугаарт: тус улсын ард түмэн нь Манж, Хятадын дарлалаас ангижрахын хамт дотоод дахь ноёд, феодалын дарлагдлаас ангижрах ... өмхөрч өмхийрч буй феодалын засаг ба ёс суртлыг устган өөрчилж эрх биш шинэ ёсны бүгд найрамдах ардын хувьсгалт засгийг тогтоон байгуулах нь цаг үеийн дор тохирох зүйтэй хэрэг мөн хэмээх зорилгыг тавьжихуй” хэмээн маш товч тодорхой бичжээ (Амар, 1933, хууд. 1). А.Амар сайдын “Нэгдүгээрт” гэж тодотгосон зүйлийн дотор 1. Газар шороо, 2. Өөрийн ард иргэд, 3. Бүрэн эрхт байдал, 4. Засаг төр гэсэн улсын улс төрхт төлөв байдлыг тодорхойлдог дөрвөн зүйлийг бас л онцгойлон тэмдэглэсэн нь харагдаж байна. Энэ нь угтаа монголчууд улсыг улс төрхт (Statehood) төлөв байдал зүйлсийн талаар 1933 оны монтевидеогийн конвенциор уг ойлголтыг нэгдмэл байдлаар ойлгохоос бүр өмнө зөв ойлголттой байсныг нотлон харуулж байгаа юм.

Улс, улс төрхт төлөв байдлаа эрхэмлэн дээдлэхдээ аль эртнээс, Хүннүгийн үеэс төлөвшиж үеэс үед зүрх сэтгэлд нь хадгалагдан итгэл үнэмшил болсон газар, орноо гэх эрхэмж үзлийг уламжлан бататгаж иржээ. Энэ нь судлагдан буй үеийн манай үндсэн хуулиудад дараах байдлаар тусгалаа олсон байдлаас харагдана.

## Хүснэгт 2. Газар улсын үндэс гэх эрхэмж үзэл Үндсэн хуулиудад хэрхэн туссан буй

1924	1940	1960
<p><b>Гуравдугаар зүйл.</b></p> <p>1. БНМАУ-ын хязгаарын дотор бүхий газар ба уурхай хийгээд ой мод, ус ба мөн тэдгээрийн баялгууд бол эрт цагаас нааш ард нийтийн хөрөнгө байсаар ирсэн зан суртал нь чухам одоогийн ард улсын ёсонд нийлэлцэх тул энэхүү хөрөнгө бүрнээ ардын мэдэлд байвал зохих бөгөөд энэ тухай хувийн өмч байгуулж үл болно.</p>	<p><b>Тавдугаар зүйл.</b></p> <p>Бүх газар шороо ба түүний хөрсөн доорх зүйлүүд, ой мод, ус ба тэдгээрийн баялаг, фабрик завод, төмөрлөгийн уурхай, алт боловсруулах явдал, төмөр, авто тээврийн зам, усан ба агаарын тээвэр, холбоо, харилцааны хэрэгсэл, банк, машинаар өвс хадах станц, улсын аж ахуйнууд нь улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө мөн болно. Эдгээрийг өмчийг хөрөнгө болгож үл болно.</p> <p>Наймдугаар зүйл. Газар бол улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө болох тул ард иргэн ба хөдөлмөрчдийн сайн дурын нэгдлүүдэд бэлчээр буюу тариалангийн газрыг үнэ төлбөргүйгээр олгоно.</p>	<p><b>Аравдугаар зүйл.</b></p> <p>Бүх газар, түүний хөрсөн доорх баялаг, ой мод, гол ус, тэдгээрийн баялаг ...улсын ХАА-н үйлдвэрийн газар (САА, МАА-ын машинт станц зэрэг) улсын нийгэм ахуйн газар, хот суурин газрын орон сууцны улсын үндсэн фонд, улсын үйлдвэрүүдийн түүхий эд, материал, бүтээгдэхүүн улсын худалдаа бэлтгэлийн ба соёл, шинжлэх ухааны газрууд, мөн улсын байгууллагын эд хөрөнгө, энэ бүхэн бол улсын өмч, бүх ард түмний хөрөнгө юм.</p>

Б.Шмираль (нэгэн хурал дээр): “Монголын нутаг дэвсгэр нь Англи, Герман, Францын нутгийг нийлүүлснээс том бөгөөд хүн ам нь 800 мянгаадхан юм. Энэ байдлыг эрхбиш бид харгалзах ёстой. Империалистууд болон дэлхийн хувьсгалын дайснуудын нөлөөнд Монгол Улсыг оруулчихгүйн тулд тэрхүү нутаг дэвсгэрт тогтоосон нөлөөгөө бусармаг муу аргаар ч атугай хадгалахад манай зорилт оршино гэж би үзэж байна. Энэ зэрэг бол 800 мянгаадхан малчидтай энэ оронд социализм байгуулахаас ч чухал юм. Хүн амаас нь газар нутаг нь илүү их ач холбогдолтой” (МАХН-ын IY их хурал, хууд. 30) гэжээ. Энэ нь манай улсын улс төрхт төлөв байдлын нэг гол хүчин зүйл болох газар нутгийн талаар гадаад хүчнүүдийн зүгээс тэс өөр сонирхлоор хандаж байсныг илэрхийлж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиудад тавьсан зорилтыг цаг цагийн төрийн захиргаа, төрийн алба хэрэгжүүлэхийн төлөө чармайж иржээ.

Ардын эрхт эрх зүйн орчныг амьдрал дээр хэрэгжүүлэх чиглэлд 1921 оны 4 дүгээр сарын 28-нд Засгийн хэргийг Бүгд түр Ерөнхийлөн захиран шийтгэх газраас Монгол газраа суулгах төлөөний түшмэдийн дагаж явах дүрэм хэмжээ (Үндэсний төв архив)-г баталсан явдал, 1921 оны 9 дүгээр сарын 20-нд баталсан Улсын Түр цагийн хурлыг байгуулах бичиг ба дүрэм (Ардын Засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд, 1954, хуудсд. 27-30) зэрэг нь чухал ач холбогдолтой байсан байна. Эдгээрт тусгагдсан бодлого зорилтыг хэрэгжүүлж бошгыг халж хэмжээт эрхт ардын засгийг төлөвшүүлэхэд 1921 оны 11 дүгээр сарын 1-нд баталсан “Тангаргийн гэрээ” чухал ач холбогдолтой байсан нь Улсын тэргүүн

Богд хаан, Засгийн газрын ажил үүргийн хуваарийг тодотгон заагласан шинжээрээ төдийгүй Улсыг бататгах зорилгоороо илэрч гардаг. Энэхүү тангараг, гэрээний ач холбогдол нь “Монгол Ард Улсын төр бат, шашин дэлгэрч дотооддоо эвтэй, гадаадад сүртэй, олон түмэн жаргалтай байхыг эрмэлзэн зохиосон тул Богд хаан, Засгийн газар хоёр энэхүү дүрмийг эвдэлгүй ёсчлон явуулахыг ариун тангараг болгон батлав” гэсэн төгсгөл үгнээс тод харагдана.

Улс төрийн тусгаар тогтнолоо сэргээн тунхаглаж, эрхэмжээ хэрэгжүүлэхийн тулд төр, засаг захиргааны бүтцээ бүрдүүлж, 1921 оны 2 дугаар сарын 22-нд *Сэргээн босгогдсон Автономит Гадаад Монгол Улсыг сэргээн байгуулж, төрийн таван яамыг байгуулан*, Ардын Засгийн газрын анхны суурийг тавьж, 1921 оны 2 дугаар сарын 16 (3 сарын 24)-нд Ардын Түр Засгийн газарт Цэрэг, Сан, Дотоод гурван яамыг цөөн хэлтэстэйгээр байгуулсан байна. Өгүүлэн буй үеийн Монгол Улсад зэрэг шахам хоёр Засгийн газар байгуулагдсан явдал нь улс төрхт байдлаа хадгалах, тусгаар улсаа сэргээн байгуулах зорилттой холбоотой. Энэ нь улс төрийн эрхэмж буюу тухайн цаг үед улсын гол, эрхэм зорилгод нийцүүлэн төрийн захиргаа, төрийн албаны бүтэц, тогтолцоог бүрдүүлэх явдлыг чухалчилж байсан аж. Угаас төрийн захиргаа, төрийн албаны тодорхой бүтэц-аппаратгүйгээр улсын өмнө тулгарч буй зорилго, зорилтуудыг хэрэгжүүлэх ямар ч боломжгүй.

Улсын хөгжлийн тодорхой үе шатуудад тавигдаж байсан зорилго, зорилтуудын өөрчлөлтөөс хамаараад төрийн захиргааны төв болон орон нутгийн засаг захиргаа, тэдгээрт алба хаагчдын бүтэц, бүрэлдэхүүн, шинж чанарт ч байнга өөрчлөлт орж иржээ.

Тэгэхдээ төрийн захиргааны бүтэц-үүргийн тогтолцоонд эхлээд энгийн байснаа хожим нь нарийсаж боловсронгуй болоогүй нэг ч зүйл байхгүй гэдгийг хэлэх хэрэгтэй.

### Хүснэгт 3. Монгол Улсын төв засгийн газар, яамдын хүрээнд гарсан өөрчлөлтийг 1924, 1940, 1960, 1990 оны үндсэн хуулийн дагууд харуулбал:

1924	1940	1960	1990
<p>27-р зүйл. ЗГ бол тус улсыг е р ө н х и й л ө н захирах газар мөн бөгөөд гишүүд нь:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ерөнхий сайд,</li> <li>- Жинхэнэ орлогч сайд,</li> <li>- Бүх цэргийн зөвлөл ба эдийн засгийн з ө в л ө л и й н тэргүүлэгчид,</li> <li>- Бүх цэргийн жанжин,</li> <li>- Улсын хянан байцаагч,</li> <li>- Дотоод,</li> <li>- Гадаад,</li> <li>- Цэрэг,</li> <li>- Санхүү,</li> <li>- Аж үйлдвэр,</li> <li>- Шүүх,</li> <li>- Ардын тэргүүлэх яамны сайдууд орно.</li> </ul>	<p>(1954 оны байдлаар) ҮХ. Гучин наймдугаар зүйл. БНМАУ-ын СнЗ нь:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ерөнхий сайд,</li> <li>- Ерөнхий сайдын орлогч нар,</li> <li>- Улсын төлөвлөгөөний комиссын дарга,</li> <li>- Улсын хянан шалгах комиссын дарга,</li> <li>- БНМАУ-ын Яамны сайдууд,</li> <li>- Урлагийн ХЭХ-ны дарга</li> </ul> <p><u>Гучин есдүгээр зүйл.</u> Яамд нь:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Улсыг батлан хамгаалах яам,</li> <li>2.Гадаад явдлын яам,</li> <li>3.МАН-н яам,</li> <li>4.Аж үйлдвэрийн яам,</li> <li>5.Хүнсний үйлдвэрийн яам,</li> <li>6.Тээврийн яам,</li> <li>7.Сангийн яам,</li> <li>8.Худалдааны яам,</li> <li>9.Дотоод явдлын яам,</li> <li>10.Шүүх яам,</li> <li>11.Эрчим хүчний яам,</li> <li>12.Гэгээрлийн яам,</li> <li>13.Холбооны яам,</li> </ol> <p><u>40 дүгээр зүйл.</u> СнЗ-д шууд харьяалагдах газрууд:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Шинжлэх ухааны хүрээлэн,</li> <li>- УИС (унверстетъ),</li> <li>- Биеийн тамир, спортын хэрэг эрхлэх хороо,</li> <li>- Улсын хэвлэх үйлдвэр,</li> <li>- Радиожуулга ба радио нэвтрүүлгийн хороо,</li> <li>- Хэвлэл, утга зохиол хянах ерөнхий газар,</li> <li>- Барилгын хэрэг эрхлэх ерөнхий захиргаа,</li> <li>- Ус, цаг уурын шинжилгээний албыг эрхлэх товчоо,</li> </ul>	<p>1960 оны Үндсэн хуулиар урьдын адил төв засгийн болон яам, тусгай газруудыг үндсэн хуулиар бус:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-БНМАУ-ын Ардын Их Хурлаас СнЗ-ийг байгуулах, -Яамдыг байгуулах, татан буулгах, өөрчлөн байгуулах болон БНМАУ-ын СнЗ-ийн бүрэлдэхүүнд орох төрийн захиргааны бусад тусгай газруудыг батлах үүрэг оногдуулжээ.</li> </ul> <p>ҮХ-ийн 20 дугаар зүйлийн д.е.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Сайд нарын зөвлөлийн дарга, орлогч дарга /бүгд 93/,</li> <li>2.Сангийн яам /140/,</li> <li>3.Гадаад явдлын яам /111/,</li> <li>4.Шүүх яам /41/,</li> <li>5.Батлан хамгаалах яам,</li> <li>6.Байгаль орчныг хамгаалах яам /74/,</li> <li>7.ХАА, хөнгөн үйлдвэрийн яам,</li> <li>8.Эрчим хүч, геологи, уул уурхайн яам /193/,</li> <li>9.Хөнгөн үйлдвэрийн яам /127/,</li> <li>10.Тээврийн яам /76/,</li> <li>11.Холбооны яам /66/,</li> <li>12.Худалдаа, бэлтгэлийн яам /89/,</li> <li>13.ЗГХХЯ /149/,</li> <li>14.Нийтийн аж ахуй, үйлчилгээний яам /86/,</li> <li>15.Ардын боловсролын яам /89/,</li> <li>16.Соёлын яам /66/,</li> <li>17.Эрүүлийг хамгаалах яам /63/,</li> <li>18.Нийгмийг аюулаас хамгаалах яам /173/,</li> </ol> <p>Улсын хороод:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Төлөвлөгөө, Эдийн засгийн улсын хороо /368/,</li> <li>2.Улсын барилгын хороо /150/,</li> <li>3.Улсын банкны хороо /171/,</li> <li>4.Радио, телевизийн улсын хороо /48/,</li> <li>5.Биеийн тамир, спортын улсын хороо /45/,</li> <li>6.ШУА /38/,</li> <li>7.Монголын урчуудын эвлэлийн хороо /38/,</li> <li>8.Улсын стандартын газар /54/,</li> <li>9.Барилгын цэргийн ерөнхий газар /121/,</li> <li>10.НАТУЕГ /85/,</li> </ol>

ЖИЧ: 1990-ээд он гэхэд дээрх яам, хороодоос гадна, яам, улсын хороод, тусгай газрын дэргэдийн 20-иод газарт олон тооны орон тоо бүхий (1566) нам, олон нийтийн (МАХНТХ, МХЗЭТХ, МҮЭТЗ, ЭТНБХ-ы гүйцэтгэх хороо, Монголын зохиолчдын хороо, Монголын эмэгтэйчүүдийн хороо, МЭДН зэрэгт) байгууллагад 811 хүн ажиллаж байж.

1970-аад оны эцсээр Статистикийн төв газар, Хөдөлмөр, цалин хөлсний улсын хороо, Гадаадтай эдийн засгийн талаар харилцах улсын хороо, Үнэ, стандартын улсын хороо зэрэг тусгай газрууд, Түлш, эрчим хүчний яам, Геологи, уул уурхайн үйлдвэрийн яам, Ой модны аж үйлдвэрийн яам зэрэг шинээр байгуулагдсан.

1980-аад онд Улсын төлөвлөгөөний комисс, Хөдөлмөр, нийгэм хангамжийн улсын хороо, Үнэ, стандартын улсын хороо, Статистикийн газрыг нэгтгэн Төлөвлөгөө, эдийн засгийн улсын хороог,

- Гадаадтай эдийн засгийн талаар харилцах улсын хороо, Материал, техникийн хангамжийн улсын хороо, Гадаад худалдааны яамыг нэгтгэн Эдийн засгийн гадаад харилцаа, хангамжийн яамыг,
- Шинжлэх ухаан, техникийн улсын хороо, Дээд, тусгай дунд, боловсролын хороог нэгтгэн Шинжлэх ухаан, техник, дээд боловсролын хороог,
- Шүүх яам, Улсын арбитрын газрыг татан буулгаж Хууль зүй, арбитрын яамыг,

1986 онд 46 газар хэлтэс бүхий салбар хоорондын болон салбарын удирдлагын 39 (үүний дотор яам 20, улсын хороо 10, улсын чанартай төв байгууллага 3, СнЗ-ийн дэргэдэх 6 газар байсан бол), 1989 онд яам 17, хороо 5, төв байгуулга 2, СнЗ-ийн дэргэд 2 байгууллагатай болж бүгд 26 яам, тусгай газартай болж газар хэлтсийн тоог 98 нэгжээр цөөрүүлж байжээ. Энэ бүх өөрчлөлт нь улсын өмнө тулгарсан зорилт, улс, ард түмний эрхэмжтэй холбогдоно.

### **Монгол Улсын Үндсэн хуулиудад орон нутгийн захиргааны талаарх зохицуулалт**

Үндсэн хуулиудаар тодорхойлогдсон улс төрийн эрхэмжид төв засгийн газар төдийгүй, орон нутгийн засаг захиргаа, түүний албан хаагчдын итгэл үнэмшил, үйл ажиллагааны хандлага бас нийцэн өөрчлөгдөх нь зүй ёсны хэрэг. Чухам ингэж байж л тулгарсан зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нийт ард түмнээ хошуучлан манлайлж иржээ.

**Зураг 11. Улсын зорилтыг хангахад төв, орон нутгийн захиргаа, төрийн алба, иргэдийн үүрэг оролцоо**

1921-1924 он	1924-1940 он	1940-1960 он	1960-1992 он
<p>Хэмжээт цаазат Ард Улсын Үндсэн хуулийн ёсоор Үндсэн хуульт хаант улс “Бараг Үндсэн хуульт хаант улс”-ын үе</p> <p>“Монгол Ард улсын төр бат, шашин дэлгэрч дотооддоо эвтэй, гадаадад сүртэй, олон түмэн жаргалантай байхыг эрмэлзэн” “Ардын засагтай” “бараг үндсэн хууль (тангаргийн гэрээт)” хаант улс.</p>	<p>БНМАУ Улсын тэргүүн харьяат улсад БНАрдын засгийг явуулж Да жунтан гэдэг Ерөнхий дарга сонгохгүй. Улсын бүх дээд эрхийг Улсын Их Хуралд ба мөн хурлаар сонгогдсон Засгийн газраа хадгална. -Монгол Улсын 14-р он гэж эхэлнэ. Бүх Монгол Улсыг үүнээс хойш Бүгд найрамдах бүрэн эрхтэй ард улс хэмээнэ. БНМАУ-ын зорилт бол хуучны эзэрхэг харгисын ёс суртлын үлдэгдлийг устгаж улс төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийцүүлэн шинэ ёсны БНУ-ын үндэс тулгуурыг бататгана.</p>	<p>Нэгдүгээр зүйл Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс бол эзэрхэг түрэмгийг ба феодалын дарлалыг устгасан цаашид нийгэм журамд давшин орохын учир улс орноо хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин /малчин, ажилчин, оюутан/ ардын тусгаар тогтносон улс мөн болно. Дөрөвдүгээр зүйл Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын хөрөнгөтний бус замаар хөгжиж, цаашид нийгэм журамд шилжин орох явдал бол Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын аж ахуй, соёл, боловсрол болон улс нийтийн аж байдлыг өөрчлөн зохиох төлөвлөгөөг биелүүлэх явдлаар хангагдана.</p>	<p>БНМАУ-ын зорилго бол социализмыг төгөлдөр байгуулж цаашдаа коммунист нийгэм байгуулах явдал мөн. БНМАУ энх тайвнаар зэрэгцэн орших зарчим баримтлах. Дэлхийн социалист системийн орнуудын хооронд батжин хөгжсөөр буй ах дүүгийн найрамдал, харилцан туслалцаа, хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх гадаад бодлого явуулна. МАХН-ын удирдан чиглүүлэх хүчийг хүлээн зөвшөөрнө. Ерэн дөрөвдүгээр зүйл Коммунизмын үед төрийн зарим үүрэг мөхөх тутам тэр үүргийн тухай Үндсэн хуульд бичигдсэн зүйлс хүчингүй болж байна. Социализм коммунизм байгуулах гол зэвсэг болсон төр байх хэрэгцээгүй болж түүнийг хөдөлмөрчдийн коммунист эвслээр сольсон цагт БНМАУ-ын Үндсэн хууль халагдана.</p>
 <p>1989 онд 2,044,000 хүн амтай болж 2 сая дахь иргэнээ батламжилсан</p>			

Монгол Улсын Үндсэн хуульд ЗЗНДН-ийн тухай тусгагдсан байдлыг бүтцийн талаас нь авч үзэж, харьцуулбал 1924 оны хуульд 1 бүлэг, 4 зүйл; 1940 оны хуульд 2 бүлэг, 18 зүйл; 1960 оны хуульд 1 бүлэг, 17 зүйл тус тус хуульчилсан нь бүлэгт эзлэх хувь нь 8-17 хувь, зүйлд эзлэх хувь 7.4-35 хувь болж өсөн нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 4). Үүний цаана агуулгын өөрчлөлт байгаа эсэхийг үргэлжлүүлэн авч үзэх болно.



Тухайлбал, 1924 оны Үндсэн хуульд орон нутгийн талаар 1 бүлэг, 4 зүйл байгаа нь бага мэт харагдах боловч “Нутгийн захиргааны дүрэм” (1923), “Аймгийн захиргааны дүрэм” (1924) болон түүний хувилбар болох “Ховдын хязгаар нутгийн захиргааны дүрэм”, “Их шавийн захиргааны дүрэм”, “Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм”-ээр орон нутгийн харилцааг зохицуулж байсан. “Нутгийн захиргааны дүрэм” нь Үндсэн хуулийн статустай болохыг тус 1924 оны хуульд тусгасан, мөн агуулга нь Үндсэн хуультай ижил болно гэдгийг судлаачид онцолдог.

#### Хүснэгт 4. Хуулийн бүлэг, зүйл талаас харьцуулсан нь

Үзүүлэлт	1924 он	1940 он	1960 он
Бүлэг, зүйлийн тоо	1924.11.26 6 бүлэг, 50 зүйл	1940.06.30 12 бүлэг, 95+13 зүйл	1960.07.06 10 бүлэг, 94 зүйл
Бүлгийн дугаар, нэр	III бүлэг. Нутгийн захиргааны тухай §30-33 зүйл	II бүлэг. Улсын байгуулалтын тухай §11-12 зүйл, VI бүлэг. Төрийн эрхийг барих орон нутгийн байгууллагууд §43-58 зүйл	V бүлэг. Орон нутгийн эрх барих ба захиргааны байгууллагууд §46-62 зүйл
Зүйлийн дугаар (§), тоо	§30, 31, 32, 33; нийт 4 зүйл (1/6 бүлэг 17%, 4/54 зүйл 7.4%)	§11, 12, §43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 нийт 18 зүйл (1/12 бүлэг 8%, 18/108 зүйл 17%)	§46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 нийт 17 зүйл (1/10 бүлэг 10%, 17/94 зүйл 18%)
Салбарын хууль, дүрэм, журам	Нутгийн захиргааны дүрэм (1923 он) болон бусад	Нутгийн захиргааны дүрэм хүчинтэй хэвээрээ, эсвэл хүчингүй болгосон талаарх мэдээлэл олсонгүй.	БНМАУ-ын сум, хороо, район, орон нутгийн хотын ардын депутатуудын хурлын хууль (1978)

1960 оны Үндсэн хуулийн дараа “БНМАУ-ын сум, хороо, район, орон нутгийн хотын ардын депутатуудын хурлын хууль” (1978), “Аймгийн гүйцэтгэх захиргааны дарга, орлогчдын ажлын хуваарь”, “Сумын гүйцэтгэх захиргааны ажилтны ажил үүргийн хуваарь” зэрэг хууль, дүрмээр зохицуулж байв.

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дараа баталсан 2 дахь хууль “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль” бөгөөд 2006, 2020 онд нэмэлт өөрчлөлт хийгдсэн. Мөн “Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль”-иар хот, тосгоныг зохицуулж байна. Энэ тусдаа судлах зүйл мөн бөгөөд төрийн байгууламжид орон нутаг буюу Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн гүйцэтгэх үүргийн шинжилгээг энэ төслийн хүрээнд гэрээт судлаач гүйцэтгэснийг тайланд хавсралт 2 болгон оруулсан болно.

## ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ДҮГНЭЛТ

Монголын төрийн захиргааны хөгжлийн хоёрдугаар шатанд 1921 оноос 1992 он (Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992) батлагдах хүртэл)-ыг хамруулан судалгаа явуулав. Судлагдан буй үед төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмж нь угтаа монголчуудын улс, улс төрхт төлөв байдлыг эрхэмлэн дээдлэх итгэл, үнэмшилд тулгуурлан түүнийг хэрэгжүүлэх үйлсэд захирагдаж байжээ гэсэн дүгнэлтийг хийж байна. Өөрөөр хэлбэл, цаг үеийнхээ нөхцөл байдлаас хамаарч чухам ямар улсыг байгуулан хөгжүүлэх вэ гэдэг талаар улс төрийн хувьд тодорхойлсон эрхэмж-зорилгод нийцүүлэн төрийн захиргаа, төрийн алба, түүний эрхэмжийг тогтоон бүрдүүлж байсан байна. Судалгаанд хамрагдсан 70 гаруй жилийн туршид улсын зорилго, зорилт түүнээс улбаалсан төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмжид хэд хэдэн удаа огцом өөрчлөлт гарсан аж. Үүнд:

1. “Barag(quasi) Үндсэн хуульт хаант улс”-ын буюу Тангаргийн гэрээ үйлчилсэн үе (1921-1924 он). Энэ үеийг “хэмжээт засагтай ард улсын үе” гэж томъёолох хандлага судлаачдын дунд байдаг. Гэвч энэ нь, тэр үеэс хойш хэмжээгүй засагтай болсон уу гэх асуултад бүдрэх төдийгүй “limited monarchy” гэх ойлголтыг буруугаар ухахад хүргэх учраас тийм ч зохимжтой гэж үзэхгүй байна. Энэ үед “шашин, үндэсээ” гэсэн үзэлд тулгуурлан үндсэн хуульт, хаант улс байгуулах нь эрхэм чухал, гарцаагүй зорилго болжээ гэдэг нь баримт бичгийн шинжилгээнээс тодорхой байна. Иймээс захиргаа нь улс төрөөс хамаарах хуулийн дагуу энэ зурвас үеийн төв, орон нутгийн түвшний захиргаа, төрийн алба, албан хаагчдын бүтэц, чиг үүрэг бүхэлдээ үндсэн хууль юм уу бусад баримт бичгээр “үндсэн хууль” бүхий хаант улсын улс төрийн эрхэмжид захирагдаж байсан аж. Үүнийг “**төр бат, шашин дэлгэрч**, дотооддоо эвтэй, гадаадад сүртэй, олон түмэн жаргалтай байхыг эрмэлзэн” тогтоосон “Тангаргийн гэрээ”, Богд хааны шадар сайд, засгийн газрын хамгийн гол яам болох Дотоод явдлын яамны сайдын албан тушаалыг нэг хүнд хавсруулан Богдын хамгийн итгэлт хүн Да лам Пунцагдоржийг тохоон томилсон байдлаас эхлээд олон баримтаар нотлогдоно. Ер нь Англи, Швед, Япон зэрэг улсын үндсэн хуулийг судалж үзээд тэр үед төдийгүй, цаашдаа ч Монгол Улс Үндсэн хуульт, хаант Улсын хэлбэрээр хөгжих бодит бололцоо байгааг олж хараад бас ч тэр үзэл санаагаа хэрэгжүүлэх анхны алхам хийсэн байна.
2. Анхдугаар үндсэн хууль үйлчилсэн үе (1924-1940 он), “Улсаа тэргүүлж байсан” Богд хаан 1924 онд нас барснаар Үндсэн хуульт хаант Улсын

хэлбэрээр улсаа хөгжүүлэх боломжоос “Улсын тэргүүнгүй” буюу “Да жунтан гэдэг ерөнхий даргыг сонгохгүй” “Бүгд Найрамдах Улс” байгуулах боломжийг илүү гэж үзжээ. Ингээд 1924 онд батлагдсан БНМАУ-ын Үндсэн хуулинд “БНМАУ-ын зорилт бол хуучны эзэрхэг харгисын ёс суртлын үлдэгдлийг устгаж улс төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийцүүлэн шинэ ёсны Бүгд Найрамдах Улсын үндэс тулгуурыг бататгана” хэмээн улс төрийн эрхэмжийг тодорхойлж өгсөн нь Төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмжид тусгалаа олон хэрэгжжээ. Энэ явцад МАХН, Коминтерний зүгээс манай улсын бодит нөхцөл байдал, онцлогийг үл хайхран улсаа шууд нийгэм журамт тогтолцоонд шилжүүлнэ гэхчлэнгээр төрийн захиргаа, төрийн алба, түүний үйл ажиллагаанд алдаа завхрал, нугалаа, хэлбэрэл гарсан байна. Тэдгээр алдаа нь: “ардын төрийн нэр хүндийг унагасан, намыг чанаржуулж бэхжүүлэхийн оронд тооны хойноос хөөцөлдсөн, дээд ангийн лам нарын эсрэг хийх тэмцлийг ард олны сүсэг бишрэлийг доромжлох явдлаар сольсон, үндсэн хуулийг зөрчиж ард иргэдийн эрх чөлөөг хязгаарласан, нийтээр хамтралжуулах алдаатай бодлого явуулсан, энгийн худалдааг хэрэг дээрээ устгасан, хувьсгалын эсэргүү феодал, дээд лам нартай тэмцэхдээ чинээлэг ардуудтай тэмцэх буруу бодлого явуулсанд оршино” гэж дүгнэгдсэн (МОНГОЛ ба КОМИНТЕРН, 1996, хуудсд. 393-398). Эдгээр алдаа завхралыг засахын тулд улсын эрхэмжид тодотгол, өөрчлөлт хийсэн улс төрийн шийдвэрийг Монголын тухай КИГХ ба БХК(Б)Н-ын Төв Хорооны Улс Төрийн Товчооны Тогтоолоор (1932 оны 5 дугаар сарын 29) гаргажээ. Тэр нь: “Бүгд Найрамдах Монгол Улс болбоос өөрийн нийгэм, эдийн засаг ба үндэсний аж байдлын онцлогоос шалтгаалан гагцхүү капиталист бус хөгжлийн замд аажмаар шилжих үндсийг тавьж ардын хувьсгалт, империализмын эсрэг **шинэ маягийн хөрөнгөтний ардчилсан бүгд найрамдах улсын шинжтэйгээр** тогтнон байж чадна” гэсэн агуулгатай юм. Энэ бол 1932 оноос Монгол Улсыг “шинэ маягийн хөрөнгөтний ардчилсан бүгд найрамдах улсын замаар хөгжүүлэх шинэ боломж гарч түүнийг эрхэмж үзэл болгон цааш явах бололцоо цухалзаад хэрэгжих завдал гаралгүй хөрөнгөтний бус хөгжлийн замаар замнах үзэл давамгайлж түүний нөлөө төрийн захиргаа, төрийн албанд туссан байна.

3. Хоёрдугаар үндсэн хууль (1940 оны) үйлчилсэн үе (1940-1960 он). Энэ Үндсэн хуулинд: “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс бол эзэрхэг түрэмгийг ба феодалын дарлалыг устгасан цаашид нийгэм журамд давшин орохын учир улс орноо хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин (малчин, ажилчин, оюутан) ардын тусгаар тогтносон улс мөн болно” хэмээх тодорхойлолтыг өгсөн. Иймд

энэ үеийн төрийн захиргаа, төрийн албаны эрхэмж нь ийм л улсыг цогцлоон бүрдүүлэх агуулгатай байсан байна.

4. Гуравдугаар үндсэн хууль үйлчилсэн үе (1960-1992 он). Манай Улсын 1960 оны Үндсэн хуулинд: “БНМАУ-ын зорилго бол социализмыг төгөлдөр байгуулж цаашдаа коммунист нийгэм байгуулах явдал мөн” гэж тодорхойлсон нь энэ үеийн манай улсын ч төрийн захиргаа, төрийн албаны ч, хувь хүмүүсийн ч үзэл санааны эрхэмж, итгэл үнэмшил нь болж үйл ажиллагаа, хандлагынх нь чиг баримжааг зааж байжээ. Энэ нь тус Үндсэн хуулинд “БНМАУ энх тайвнаар зэрэгцэн орших зарчим баримтлах”, “дэлхийн социалист системийн орнуудын хооронд батжин хөгжсөөр буй ах дүүгийн найрамдал, харилцан туслалцаа, хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх гадаад бодлого явуулах” явдлын хүрээнд хэрэгжиж байсан нь төрийн захиргаа, төрийн албаны үйл ажиллагаанд ч тусгалаа олж байсан байна.

Манай монголчууд судлагдан буй энэ үед бүрэн эрхт, бие даасан тусгаар нэгэн улс, түүний улс төрхт төлөв байдлын талаар харьцангуй нэгэн эрхэмж үзэлтэй байсан ч чухам ямар улс байгуулан хөгжүүлэх тал дээр эрхэмжийн зөрчилд үе үе түүнийг нийгмийн бодит нөхцөл, бололцоогоо харгалзан шийдвэрлэж байсан нь Үндсэн хуулиудын өөрчлөлтөөс харагдаж байна. Ардын хувьсгалын бүр эхнээс улс, төрөө сэргээн босгохыг эрмэлзэн зүтгэгчдээс улс төр, захиргаа, төрийн албаны хүрээнд баримтлах эрхэмж нь Д.Сүхбаатарын: “Аливаа хүн сурах чиглэлийг эрхэм болговол хандах зүг өөрөө тогтоно”, “Бидний улс эв санаагаа нэгтгэн нийтийн хүчээр зориглон хөдөлбөөс мэдэхгүй чадахгүй хэмээх зүйл огт үгүй болж цэнгэлийн манлайг олж болохыг дан ганц бидний сэтгэлийн чин зориг мэднэ” гэх захиас, сургамжид шингэж ирсэн байна гэлтэй. Д.Сүхбаатарын “эрхэм” болгон захисан эдгээр үгийн агуулга нь манай судалгаанд “эрхэмж” гэдэг бол мэдлэгт суурилсан итгэл, үнэмшил бөгөөд тэр нь хүний үйл ажиллагаа, зан авирын хандлагыг тодорхойлно гэж үзсэнтэй сонгосон үгийн хувьд ч, агуулгын хувьд ч адил байгаа юм. Энэ нь манай судалгааны багийнхны эрхэмжийн талаарх үзэл баримтлалыг зөвтгөн урам өгч байгаа төдийгүй энэ үеийн манай тэргүүний сэхээрсэн хэсэг хүчтэний өмнө хүчгүй нь буруудах ёсыг бус (Руссогийнхоор Хүчтэний эрх (THE RIGHT OF THE STRONGEST)), харин эртний грекийн философич Сократын “Платон миний найз гэвч үнэн түүнээс эрхэм” гэдэг шиг маягийн зарчим барьж байсныг харуулж байна. Ер нь монголчууд аль Хүннүгийн үеэс “байгаль” гэдэг том номыг уншиж бодит ертөнцийн зүй тогтлыг ухаарахын хамт аливаа зүйл, түүний дотор төр, захиргаа, удирдлагын тогтолцоог хүнтэй зүйрлэн үзэж антропоцентрист гэж хэлэхээр зарчим баримталдаг болсон нь ажиглагддаг. Энэ хандлагыг уламжлан хадгалсан үедээ зөвдөж, зөрчсөн үедээ буруудаж байсан байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Судлагдан буй үеийн бүр эхнээс засгийн газар, захиргааны байгууллагууд нь “Бодлого, зорилт, явдал гурав”-ыг яв цав нийцүүлэх зорилт тавьж эрхэмж болгож байсан нь зүйтэй байсан ч түүнийг хэрэгжүүлэх тал дээр зарим алдаа гаргах явдал гаргаж намын, эсвэл Коминтерн зэрэг гаднын зөвлөгөө, бодлогыг хэт дагаж гажуудал, завхралд өртөж байжээ. Гэхдээ энэ үеийн туршид захиргаа нь, нэг талаас ямагт улс төрөөс хамааралтай байдаг, нөгөө талаас улс төрөөс үл хамааран бие даан ажиллах чадвартай байдаг зүй тогтлын аль алиныг харуулж байна.

Монголын захиргааны хөгжлийн энэ үед төрийн албаны хүрээнд олон зуун жил мөрдөгдөж ирсэн тэнгэрийн бошго (Divine right)-ын эрх зүйн орчинд өөрчлөлт гарч Ардын эрхт ёсонд нийцсэн эрх зүйн шинэ орчныг бүрдүүлж эхэлсэн нь төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээнд шинэ, хуучин эрхэмжүүдийн хооронд зөрчил үүсгэж зарим тохиолдолд тэмцлийн хурц хэлбэр зэвсэгт мөргөлдөөнд хүрэх хүртлээ хурцдаж байсан байна. Үүний улмаас манай улсын улс төрхт төлөв байдлын нэгэн гол атрибут болох хүн амын тодорхой хэсэг гадагшаа дүрвэн гарах, хэлмэгдэлд өртөх зэрэг шалтгааны улмаас тодорхой хэмжээгээр хорогдсон гашуун сургаж бий.

Монгол ардын хувьсгалын бүр эхнээс аваад, төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээний эрхэмж нь улс, улс төрхт төлөв байдлыг бэхжүүлэн тогтоох гэсэн улс төрийн эрхэмждээ захирагдан явж ирсэн нь судалгаагаар тогтоогдов. Энэ нь “Тангаргийн гэрээ” буюу “Хэмжээт засагт ард улсын үндсэн хууль” (1921) болон БНМАУ-ын Үндсэн хуулиуд (1924, 1940, 1960)-д улсын өмнө эрхэмж болон тавигдсан зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд байгуулагдсан төрийн төв болон орон нутгийн захиргааны байгууллагууд нь чухам түүнд нийцсэн байдалтай байгаагаар илэрч байна. Мөн төрийн захиргааны албанд ажиллах хүмүүсийг сонгон авахдаа зөвхөн тэр зорилго, зорилтуудыг хэрэгжүүлж чадах мэдлэг чадвартай, бас байгуулах гэж буй нийгэм, улсын үйлст нийцэх эрхэмж-итгэл, үнэмшилтэй буюу үнэнч байх шалгуур барьж, түүнд үл нийцэх явдал гаргавал нэн түргэн зайлуулан шийтгэх явдлаар илэрч байсан аж.

Энэ нь улмаар эрхэмжийн дээд нь улс, эх орон, улс төрхт төлөв байдалтай холбогдол бүхий эрхэмж (үнэт зүйлс) мөн учраас түүнд орон нутгийн хүй элгэний хийгээд гэр бүл, хувь хүний зэрэг бусад эрхэмж захирагдаж байх учиртайг бас илтгэж байгаа хэрэг юм.

Сонгодог сэтгэгчдээс, тухайлбал, Ж.Ж.Руссо: “бусад бүх эрхийн үндэс болохынхоо хувьд нийгмийн эмх журам нь хамгийн ариун нандин эрх болой” гэж үзэж байсны нэгэн адил энэ үеийн улс төрийн зүтгэлтэн, удирдагч нар улс эх орондоо эмх журам тогтоох явдлыг эрхэмлэн дээдэлж байсан байна. Үүний нэг нь жанжин Д.Сүхбаатарын санаачилгаар удирдах, удирдуулах харилцаанд “захирах, захирагдах ёс”-ыг хатуу сахиулах үүднээс тусгайлсан шийдвэр гаргуулж түүнийг зарчим болгон хэвшүүлэх ажил хийж байжээ.

Төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээний ажлын амжилттай байх нэг нөхцөлийг байгууллага, хүмүүсийн эрхлэх ажлыг бүр эхнээс нь хөдөлмөр, чиг үүргийн нарийн хуваарь тогтоож өгөх явдал гэж үзэн энэ талаар олон тооны хууль, дүрмийн зохицуулалт гаргасан. Үүнийг төрийн удирдлагын дээд хийгээд орон нутгийн түвшингүүдэд жигд баримталжээ. Тухайлбал, Улсын тэргүүн-Богд хаан болон төв засгийн эрх мэдэл, чиг үүргийг тодорхой болгохын тулд “Тангаргийн гэрээ”-г баталсан. Тэнд: “Монголд Улсад хэмжээт эрхтэй засаг байгуулсан боловч, эдүгээ хүртэл Улсын хаан ба Засгийн газрын хоорондын барилдлага, эрх мэдлийн хэмжээг тогтоосон хууль дүрэм гаргаж тунхагласангүй бөгөөд энэхүү хэргийг Ардын Засгийн газраас хэмжээт засагтай ард улсуудын Үндсэн хуулийн гол утгыг харгалзан явуулж бүхий тул, хэрэв үүнээс урагш энэ хэвээр тус улсын хэргийг явуулбаас, Улсын хаан ба Засгийн газрын хооронд үл тохирох явдал гарч улсын байдал амаргүй болох болзошгүй тул Монгол Ардын Засгийн газраас хэмжээт засагт ард улсуудын Үндсэн хуулийн гол утгыг баримтлан тогтоосон дүрэм хэмжээ”-г гаргаж буйг ийнхүү тэмдэглэсэн байна. Орон нутгийн түвшний засаг, захиргаа, удирдлагыг шинэ нөхцөл, орчинд нийцүүлэн эмх журамд оруулахын тулд гаргасан “нутгийн захиргааны дүрмүүд” үүний тод илэрхийлэл болно.

Энэ мэтчилэнгээр БНМАУ-ын хөгжлийн тодорхой үе шат бүрт зохицон гарч ирсэн Үндсэн хуулиудын үйлчлэлийн тодорхой он жилүүдэд төрийн захиргааны төв байгууллагуудын бүтэц, үүргийн хүрээнд гарсан үндсэн өөрчлөлтүүдийг хийгээд орон нутгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээний өөрчлөлтүүдэд шинжилгээ хийж нэгтгэн дүгнэсэн болно. Шинжилгээний үр дүнг хүмүүст ойлгомжтой байдлаар хураангуйлан харуулахын тулд аль болохоор хүснэгтэд оруулж тоогоор илэрхийлэхийг зорьсон хэсгийг хавсралт 2-т тусгав.

**Судалгааны баг энэхүү судалгааг хийснээр судалгааны ажлын дизайнд тусгасан ёсоор судлагдан буй үеийн:**

- Улс төрийн хийгээд төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээний эрхэмж, түүний шалгуур;
- Төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээлэнд уламжлагдаж ирсэн зохион байгуулалтын бүтэц, үүрэг;
- Төрийн албан дахь эрх зүйн зохицуулалтын онцлог, өмнөх үеэс ялгагдах ялгаа;
- Тухайн үеийн төрийн захиргаа, төрийн албан дахь ажил үүргийн хуваарилалтын онцлог;
- Төрийн албанд хүмүүсийг сургаж боловсруулж байсан уламжлал;
- Тухайн үед төрийн албан бичиг хэрэг хөтлөлтийн талаар тогтсон уламжлал байсан эсэх;
- Төрийн албаны ёслол, хүндэтгэлийн уламжлал;

- Төрийн албаны хүрээнд хариуцлага, урамшууллын байдал, уламжлал;
- Төрийн алба, захиргааны зүгээс иргэдээ үүрэгжүүлж ирсэн уламжлалын талыг хөндөн авч үзэж зохих дүгнэлтүүдийг холбогдох газруудад хийн ажиллав. Судалгааны ажлын энэхүү тайлангийн зарим газарт тухайн цаг үед төрийн албанд ажиллаж байсан хүмүүсийн дурсамж яриа, тэмдэглэлээс кейс болгон оруулж тодруулга хийсэн болно. Бас зарим хууль эрхийн акт, ховор, шинэлэг сонирхолтой баримт бичгийн зураг оруулж герменевтик тайлбар хийхийг оролдсон болно.

Эцэст нь онцлон тэмдэглэх нэгэн зүйл бол, судлагдан буй үед холбогдох төрийн захиргаа, төрийн албаны хүрээний 1200 гаруй нүүр, 900 орчим баримт бичгийг түүвэрлэн цуглуулж он цагийн дараалалд оруулан 2-3 хэсэгт хуваан эмхэтгэв. Энэхүү “Монгол Улсын төрийн захиргаа, төрийн албанд холбогдох баримт бичгийн эмхэтгэл (1921-1992)” нь манай судалгааны тайлангийн салгашгүй бүрдэл хэсэг болно. Баримт бичгийн энэ эмхэтгэл нь цаашид энэ салбарт судалгааны ажил хийх хүмүүст цаг хүч хэмнэх чухал ажил болсон гэж үзэж байна.

## ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

АЗГ-аас 1921.Х.11-нд Сэцэн Хан аймгийн чуулган дарга, жанжин нарт тушаасан бичиг. (УТТА.1-1-38).

Аймгийн захиргааны дүрэм. (1924).

Амарсанаа, Ж., бусад. (2010). Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл (1926.VI сар-1936). III боть. Улаанбаатар.

Амарсанаа, Ж., бусад. (2010). Монголын хууль тогтоомжийн эмхэтгэл (1958.XI сар- 1970 он). V боть. Улаанбаатар.

Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувсгалт арга хэмжээнүүд. (1954). Улаанбаатар.

Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд . (1954). Улаанбаатар.

Архив. (1915). Гадаад Монголын төрийг засах явдлын яамны хууль зүйлийн бичиг, 6-р дэвтэр.

Архив. (1974). Орон нутагт ардчилсан засаг захиргаа байгуулагдсан нь 1921-1925 он. Улаанбаатар.

Бат-Очир, Л., Ред. Лонжид, З. (1991). Бодоо сайд: үзэл ба үйлс. Улаанбаатар.

Баярсайхан, Б. (2017). Монгол улсын Үндсэн хуульт ёсны уламжлал. УБ.

Баатартогтох, Ц. (2000). Монголчуудын үнэлэмжийн судалгаа, философийн асуудлууд. Улаанбаатар.

Батболд, Н. (2020 оны 09 10). Чингисийн алтан ургийн 40 гаруй засаг ноёныг хэлмэгдүүлсэн. Зиндаа.мн: <https://www.zindaa.mn/3dif-ээс> Гаргасан

Билэгсайхан, Т. (2022). Тал нутгийн аман түүх. Улаанбаатар.

БНМАУ. ТТА 1-Ф. 1-Т. 4хн-д. (огноо байхгүй).

БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. 1924 оны XI сарын 8-28. Дэлгэрэнгүй тайлан. (1984). [Эмхэтгэсэн Д.Даш, редактор М.Санждорж]. Улаанбаатар: Улсын хэвлэлийн газар.

БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл 1921-1940. Нэгдүгээр дэвтэр. (1972). Улаанбаатар.

БНМАУ-ын Засгийн газрын албаны сэтгүүл. Дугаар 55. (1930). Улаанбаатар.

БНМАУ-ын засаг захиргааны эрхтэй холбогдох хуульчилсан актуудын системчилсэн эмхэтгэл. I боть. (1961). Улаанбаатар.

БНМАУ-ын Захиргааны эрхийн холбогдолтой зарим хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхтгэл (1963-1975). III боть. (1979). Улаанбаатар.



- БНМАУ-ын их, бага хурлын тогтоолын эмхэтгэл.* (1956). Улаанбаатар.
- БНМАУ-ын Улсын бага хурлын тэргүүлэгчид ба СнЗ-ийн хуулиуд хийгээд тушаалуудыг эмхэтгэн хавсруулсан сэтгүүл. Бүгд дугаарын 74, жилийн дугаарын 1.* (1934). Улаанбаатар.
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл.* (1972). Улаанбаатар.
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл.* (1972). Улаанбаатар.
- Болдбаатар, Ж. (2018). *Эрдэм шинжилгээний бүтээлийн чуулган. II боть.* Улаанбаатар.
- Болдбаатар, Ж., Лүндээжанцан, Д. (2021). *Монгол улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал.* Улаанбаатар: Соёмбо принтинг.
- Бүгд найрамдах Монгол ард улсын Засгийн газрын албаны сэтгүүл. Дугаар 55.* (1930). Улаанбаатар.
- Бауден, Ч. Р. (2018). *Монголын орчин үеийн түүх.* Улаанбаатар.
- Галдан. (1841, 2006). *Эрдэнийн эрих хэмээх түүх болой.* Улаанбаатар.
- Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм.* (1924).
- Дашдаваа, Ч., Козлов, В.П., Эмхт. Дамдинсүрэн, С., Дашдаваа, Ч., Хүрэлбаатар, Э., Лхагваа, Т., Батсайхан, О., Адиебеков, Г.И., Железняков, А.С., Кудрявцев, И.И., Розенталь, С.М., Слесарчук, Г.С., Шахназарова, Э.Н., Шепелев, В.Н. (1996). *Коминтерн ба Монгол.* Баримтын эмхэтгэл. Улаанбаатар: ШУТМ-ийн компаний хэвлэх цех, 1996.
- Дашдаваа, Ч. (2019). *Улаан түүх (коминтерн ба монгол).* Улаанбаатар: Бэмби сан.
- Дамдинсүрэн, Ц. (1990). *Намрын хуудсаас.* Улаанбаатар.
- Дашням, Г., Гантулга, Ц., Сүхбаатар, На. (2004). *Монгол Ардын Хувьсгалт намын түүхэнд холбогдол бүхий зүйлүүд.* Улаанбаатар.
- Догсомын Бодоо (1885-1922). *Хэлсэн үг, бичсэн зүйлийн түүвэр.* (Эмхэт: Бат-Очир, Л., Хян.нягт: Хишигт, Н. (2001)). Улаанбаатар.
- Долгоржав, Я. (2022). *Эрхэмж.* Улаанбаатар.
- Дэмбэрэл. (1931). *МАХН-ын I их хурал.* Улан-Үдэ.
- Дэндэв. (огноо байхгүй). *Монголын товч түүх.* Улаанбаатар.
- Дэндэв, Л. (1934, 2015). *Монголын товч түүх.* Улаанбаатар.
- Жаргал, Г. (2013). *Монгол сум: Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьсал.* Улаанбаатар.
- Жаргал, Г. (2018). *Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарь: Аймаг, сум, баг, Нийслэл, дүүргийн лавлах 1911-2017 он.* Улаанбаатар.

Жаргал, Г. (2021). *Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн шинэчлэл, түүхэн сургамж: Увс, Ховд, Баян-Өлгий аймгийн жишээн дээр (1911-2020 он)*. Удирдлагын Академи, 2021, IV №17, Улаанбаатар

Зава Дамдин. (2007). *Хор чойнзон зава*. Улаанбаатар.

*Засаг захиргааны эрхийн талаар гаргасан хуульчилсан актуудыг системчилсэн эмхэтгэл (1961-1962). II боть*. (1963). Улаанбаатар.

*Засгийн газрын албаны сэтгүүл №10*. (1927). Улаанбаатар.

*Засгийн газрын албаны сэтгүүл №42*. (1928). Улаанбаатар.

*Засгийн газрын архив. 1922 оны тогтоол*. (огноо байхгүй).

Зегер Ван дер Вал. (2019). *21 дүгээр зууны төрийн албаны менежер*. Улаанбаатар.

ИВ РАН. (2007). *История Монголии. XX век*. М.,.

Идшинноров, С. (1987). *XIX-XX зууны зааг дахь Монголын нийгэм-эдийн засгийн байдлын зарим асуудал*. Улаанбаатар.

*Их шавийн захиргааны дүрэм*. (1924).

*Коминтерний 5-р Их хуралд МАН-ын төлөөлөгчийн илтгэсэн илтгэл*. (1924). УБ.

Магсаржав, Н. (1994). *Монгол Улсын шинэ түүх*. Улаанбаатар.

*МАХН-ын Их, Бага хурал, Төв Хорооны Бүгд хурлын шийдвэр. I хэсэг*. (1956). Улаанбаатар.

*МАХН-ын 7-р Их хурлын дэлгэрэнгүй тогтоол. Тэргүүн дэвтэр*. (1929). Улаанбаатар.

*МАХН-ын IY их хурал*. (огноо байхгүй). Улаанбаатар.

*МАХН-ын V Их Хурал (Дэлгэрэнгүй тайлан)*. (1981). Улаанбаатар.

*МАХН-ын VIII их хурал*. (1930). Улаанбаатар.

*МАХН-ын товч түүх*. (1967). Улаанбаатар.

*МАХН-ын Төв Хороо*. (1946). *МАХН-ын 25 жилийн ойд зориулав. Зургийн цомог*. УБ.

*МАХН-ын түүхэнд холбогдох бүхий зүйлүүд*. (1928). Улаанбаатар.

*МАХН-ын түүхэнд холбогдох зүйлүүд*. (1928). Улаанбаатар.

*МАХН-ын түүхэнд холбогдох зүйлүүд. Сийрүүлж нэмсэн хоёр дахь хэвлэл*. (2004). Улаанбаатар.

*Монгол Улс, Үндэсний төв архив*. (огноо байхгүй). ХН-95. Улаанбаатар.

*Монгол Улс. Үндэсний төв архив*. (2006). *Цэрэн-Очирын Дамбадорж. Баримт бичгийн эмхэтгэл*. Улаанбаатар.

*Монгол, Зөвлөлтийн харилцаа. Баримт бичиг, материалын эмхэтгэл. Боть I. 1921-1940*. (1976). Эмхт. Балжиргарам, Б., Ичинноров, С. Улаанбаатар: Улсын

хэвлэлийн газар.

*Монгол улсын Засгийн газар (түүхэн товчоон) 1911-2012.* (2013). Улаанбаатар.

*Монгол улсын нийслэл Улаанбаатар хотын түүхэнд холбогдох баримтын эмхэтгэл. II боть.* (2018). Улаанбаатар.

*Монгол Улсын түүх . Боть V6.* (2003). Улаанбаатар.

*Монгол Улсын Үндсэн хууль.* (1924).

*Монгол Улсын Үндсэн хууль.* (1940).

*Монгол Улсын Үндсэн хууль.* (1960).

*Монгол Улсын Үндсэн хууль.* (1992), (2020 оны нэмэлт өөрчлөлт). Улаанбаатар

*Монгол Улсын үндсэн хуулийн товчоон .* (2012). Улаанбаатар.

*Монгол улсын үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт, өөрчлөлтүүд (1924-1992).* (1998). Улаанбаатар.

*Монгол Улсын Үндэсний төв архив.* (огноо байхгүй). ХН-95. Улаанбаатар.

*Монгол Улсын Үндэсний төв архив. ХН-95. болон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн товчоон. УБ. 2012. 375-377 тал.* (огноо байхгүй).

*Монголын үнэн сонин, №1.* (1920.11.10). Улаанбаатар.

*Монгол улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл. (1911-1926. V сар) II боть.* (2010). Улаанбаатар.

*Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл (1937-1958.Х). IV боть. (Эмх. Ж.Амарсанаа бусад).* (2010). Улаанбаатар.

*Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл (1971-1985. IV сар). VI боть. (Эмх. Ж.Амарсанаа бусад).* (2010). Улаанбаатар.

*Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл (1985.V сар-1992). VII боть. (Эмх. Ж.Амарсанаа бусад).* (2010). Улаанбаатар

*Монголын хувьсгалчдын түүхт зөвлөгөөн. 1921 оны 3 дугаар сарын 1-3.* (Үндсэн баримт бичиг). (1996). Эмхт. боловс. Дашням, Г., Лонжид, З., Эрхэл. Болд, Ж. Улаанбаатар.

*Монгол улсын хууль тогтоомжийн түүхэн товчоо (1911-2011). Нэмж засварласан хоёрдахь хэвлэл.* (2011). Эмхэт: Баярсайхан, Б., Батбаяр, Б., Лхагважав, Б., Сүхбаатар, М., Цэдэвсүрэн, М. Улаанбаатар.

*Монгол улсын Үндэсний Төв архивын Түүхийн баримтын архив. (МУУТА,ТБА). Х-1, Д-1, ХН-12, 166, 169, 279.*

*Монгол улсын Үндэсний Төв архивын Улс төрийн нам, олон нийтийн байгууллагын баримтын архив. (МУУТА, УТНОНББА). Х-4, Д-1, ХН-8,9,10,11,17,6 ХҮХ-2, Д-1, ХН-2.*

*МУУТА. (огноо байхгүй). Ардын засгийн газрын 1925 оны 33-р хурлын тогтоол.* Улаанбаатар.

- МУУТА Ардын засгийн газрын 1925 оны хурлын тогтоол. (огноо байхгүй).  
МУУТА. (огноо байхгүй). ХА-2, Д-1, ХН-73. Б.1. Улаанбаатар.  
МУУТА, ТБА. (огноо байхгүй). Х-1, Д-1, ХН-1. Улаанбаатар.  
МУУТА, ТБА. (огноо байхгүй). Х-11, Д-1, ХН-2. Улаанбаатар.  
МУУТА, УТНОНББА. (огноо байхгүй). Х-, Д-, ХН-, Х.18-29. Улаанбаатар.  
МУУТА, УТНОНББА. (огноо байхгүй). Х-, Д-, ХН-. Улаанбаатар.  
МУУТА, УТНОНББА. (огноо байхгүй). Х.12, Д.1, ХН.?, Х-? Улаанбаатар.  
МУУТА, УТНОНББА. (огноо байхгүй). Х-4, Д-1, ХН-40, Х.20-21. Улаанбаатар.  
МУУТА, УТНОНББА. (огноо байхгүй). ХҮХ-2, Д-1, ХН-2, Х.1-8.Эх. Улаанбаатар.  
МУУТА. ТБА. (огноо байхгүй). Х-1, Д-1, ХН-12. Улаанбаатар.  
МУУТА. ТБА. ХА-4, Д.-1. Х.-3. (огноо байхгүй).  
МУУТА. УТНОНББА. (огноо байхгүй). Х.4, Д.1, ХН.117. Улаанбаатар.  
Монгол Улс. Үндэсний төв архив. (2006). Цэрэн-Очирын Дамбадорж. Баримт бичгийн эмхэтгэл. НТА. Д.4.Д.5, хн 76. Улаанбаатар.  
Насанбалжир, Ц., Пунцагноров, Ц. (1954). Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсалт арга хэмжээнүүд. Улаанбаатар: БНМАУ-ын ШУХ.  
Насанбалжир, Ц. (1958). Манжийн үеийн албат-сум ард. Улаанбаатар.  
Нацагдорж, Ш. (1956). Ар монголд гарсан ардын хөдөлгөөн. Улаанбаатар.  
Нацагдорж, Ш. (1972). Сум, хамжлага, шавь ард. Улаанбаатар.  
Нацагдорж, Х., Б. (2006). Чингис хааны зарлигийн товчооон. Улаанбаатар.  
НТА. (огноо байхгүй). Д.4, Д.5, хн-76. Улаанбаатар.  
Нутгийн захиргааны дүрэм. (1923).  
Орон нутагт ардчилсан засаг захиргааны байгууллагыг байгуулсан нь. Баримтын эмхэтгэл. (1958). Улаанбаатар: Сүхбаатарын нэрэмжит хэвлэх үйлдвэр.  
Орос, Хятадын гэрээ, хэлэлцээрүүдийн эмхэтгэл. (2001). Улаанбаатар.  
Пүрэв, О. (2004). Монгол улсын түүхэн газарзүй. Улаанбаатар.  
Рупен, Р. (2000). Хорьдугаар зууны монголчууд. Улаанбаатар.  
Сангиданзан, Д. (1974). Хувьсгалын ардчилсан шатан дахь ардын төрийн үндсэн үүргүүд. (1921-1940 он). Улаанбаатар.  
Санждорж, М. (1974). Ардын төрийн түүх. Улаанбаатар.  
Санждорж, М. (1974). Ардын төрийн түүх. Хөдөлмөрчин ардын хувьсгалт ардчилсан ликтатур: үүсэл, хөгжил, үйл ажиллагаа. Улаанбаатар.  
Сономдагва, Ц. (1961). Манжийн захиргаанд байсан үеийн Ар Монголын засаг захиргааны зохион байгуулалт 1691-1911 он. Архив\_ЕГ-Д, Ахмад данс хараачдын бүтээлийн чуулган, 1 боть (хуудсд. 157-218). УБ.

Сономдагва, Ц. (1961, 2017). Халхын дөрвөн аймгийн олон хошуу, тэдгээрийн гарал, нэрсийн өөрчлөлт 1691-1924. *Архив ЕГ-Д, Ахмад данс хараачдын бүтээлийн чуулган, 2 боть*. Улаанбаатар.

Сономдагва, Ц. (1965). *Манжийн захиргаанд байсан үеийн Ар Монголын засаг захиргааны зохион байгуулалт*. Улаанбаатар.

Сономдагва, Ц. (1967). *БНМАУ-ын орон нутгийн засаг захиргааны хуваарьт гарсан өөрчлөлтүүд 1921-1965*. Улаанбаатар.

Сономдагва, Ц. (1998). *Монгол Улсын засаг захиргааны зохион байгуулалтын өөрчлөлт, шинэчлэл*. Улаанбаатар.

Сүхбаатар, Д. (1983). *Баримт бичгүүд. /МАХН-ын Төв Хорооны дэргэдэх Нийгмийн ухааны институт/*. Улаанбаатар: Улсын хэвлэлийн газар.

Сүхбаатар, Д, Ред: Ширэндэв, Б. (огноо байхгүй). *Баримт бичгийн түүвэр (1921-1925)*. Улаанбаатар.

Түмэнцогтоо, Т. (2023). Монгол улсын төрийн албан хаагчдын сургалтын уламжлал. Я. нар-Д, *Монгол улсын төрийн албаны эрхэмж, уламжлал, монголын тийн албаны удирдлагын манлайллын талаарх олон нийтийн төсөөлөл судалгаа*. Улаанбаатар.

Түдэв, Ш., Санжмятав, Ч., Хэрлэн, Б. (2018). *Төрийн албаны үнэт зүйл: Тулгамдаж буй асуудлууд. Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар.

ТУЗХ . (2009). *Улсын хоёрдугаар Их хурал. Улсын нэг, хоёр, гуравдугаар бага хурал*. Улаанбаатар.

*Үнэн сонин, дугаар 3*. (1920-12-20). Улаанбаатар.

У А2-2-2. (огноо байхгүй). *Хошууны тушаалд тайж ардыг ялгаварлахгүйгээр томилох тухай тогтоол*. Улаанбаатар.

УБХ, ЗГ-аас гаргасан хууль, дүрэм, тогтоолуудын эмхэтгэл 3, 4-р дэвтэр. (1943). Улаанбаатар.

*Улсын 6-р Их Хурлын илтгэлүүд. Тэргүүн дэвтэр* . (1930). Улаанбаатар.

*Улсын Бага хурал, Засгийн газраас гаргасан хууль, дүрэм, тогтоолуудын эмхэтгэл. 3,4-р дэвтэр*. (1944). УБ.

*Улсын их хурлын сонин, 1-р дэвтэр*. (1924). Улаанбаатар.

*Улсын төв номын сан., Гар бичмэлийн фонд 13313/97*. (огноо байхгүй).

*УТНС. Гар бичмэлийн фонд. 13313/97*. (огноо байхгүй).

*УТТА 1-1-70*. (огноо байхгүй). Улаанбаатар.

*УТТА 1-2-443*. (огноо байхгүй).

*УТТА*. (огноо байхгүй). *фонд 1, хн-85*. Улаанбаатар.

*УТТА, 1-1-73*. (огноо байхгүй). Улаанбаатар.

*УТТА, 1-1-73 АЗГ-ын 1922 оны 40-р хурлын тогтоол*. (огноо байхгүй).

УТТА, 1-1-8, 25. (огноо байхгүй). *АЗГ-ын 1921 оны хурлын тогтоол*. Улаанбаатар.

УТТА, ХН. 7. (огноо байхгүй). *1921 оны намар цагийн Хан Тайшир аймгийн чуулган даргын данс. 224-р бичиг*. Улаанбаатар.

УТТА.1-1-2. (огноо байхгүй).

Үндэсний төв архив. (огноо байхгүй). *1007, тусгай дэвтэр*. Улаанбаатар.

Үндэсний төв архив. (огноо байхгүй). *Ф-1, Д-6, хн-30. х.1-4*. Улаанбаатар.

Үндэсний төв архив. *1007. тусгай дэвтэр*. (огноо байхгүй).

УТА. *Ф-№, Д-6, хн-30*. (огноо байхгүй). Улаанбаатар.

ХЗҮХ. (2010). *Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, 1-р боть*. Улаанбаатар.

ХЗҮХ. (2010). *Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, 2 боть*. Эмх: Амарсанаа Ж, Чимид Б, Баярсайхан Б, бусад. Улаанбаатар.

ХЗҮХ, ФСЭХ. (2010). *Монголын хууль, тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл. I-X боть*. УБ.

Хишигт, Н. (2011). *Монголын хувьсгал:1921 (1921 оны үндэсний ардчилсан хувьсгалын түүхийг нэхэн шинжлэхүй)*. Улаанбаатар: “Бэмби сан”.

Хишигт, Х., Ганболд, С., Гомбосүрэн, Д. (огноо байхгүй). *Бүх цэргийн зөвлөл (1921-1934). Баримтат эмхэтгэл*. Улаанбаатар.

*Ховдын харъяат газрын нутгийн захиргааны дүрэм. Тусгай дэвтэр. (1923)*. Улаанбаатар.

*Хураангуй сэтгүүл № 47. (1923.1.23)*. Улаанбаатар.

*Хураангуй сэтгүүл №587. (1923)*. Улаанбаатар.

Цанжид, А. (2019). *Монголын төрт ёс*. Улаанбаатар.

Чимид, Б. (2021). *БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй. Ерөнхий анги*. Улаанбаатар.

Чимэд, Ө. (2022). *Бүтээлийн чуулган*. [Эмхэт.эрхэл: Алтаншагай, М., Хян. нягт: Эрдэнэбат, Да]. Улаанбаатар.

Чимид, Б., Түдэв, Ш., Баясгалан, Б., Ганзориг, Д., Жаргал, Г., Отгончимэг, Н. (2004). *Сумын судалгаа: онол, арга зүйн асуудал*. Улаанбаатар.

Чимид, Б. (2002). *Багийн өнгөрсөн, одоо, ирээдүй*. Улаанбаатар.

Чойбалсан, Х., нар. (огноо байхгүй). *Хувьсгалын товч түүх. Дотоод дэвтэр*. Улаанбаатар.

ШУА. (1957). *Хүрээлэнгийн бүтээл. Нийгмийн ухааны анги-2*. Улаанбаатар.

ШУА. ТУЗХ, ССБМТ. (огноо байхгүй). *Х-3, Д-1, ХН-1, Т-336*. Улаанбаатар.

ШУА-ийн ТУЗХ, Сурвалж судлал, баримт мэдээллийн төв. (огноо байхгүй). *Х-3, Д-1, ХН-2, Х-3*. Улаанбаатар.

Шархүү, Ц. (2017). *Дөрвөн аймгийн хошуудын засаг ноёдын товч шашдир*.

Архив, Ахмад данс хараачдын бүтээлийн чуулган 2 боть. Улаанбаатар.

ШУДБХ. (1958). *Орон нутагт ардчилсан засаг захиргааны байгууллагуудыг байгуулсан нь*. Улаанбаатар.

ШУА-ийн ТУЗХ-ийн ССБМТ. (огноо байхгүй). Х-3, Д-1, ХН-2. Улаанбаатар.

ШУА-ын түүхийн хүрээлэн. (огноо байхгүй). *Бичмэл сан. Хавтас №2*.

ШУДБХ. (1958). *Орон нутагт ардчилсан засаг захиргааны байгууллагуудыг байгуулсан нь*. УБ ШУДБХ.

Эмх: Чимэд, Ө., Ред: Пунцагноров, Ц. (1957). *1921 оны ардын хувьсгалын түүхэнд холбогдох баримт бичгүүд (1917-1921)*. Улаанбаатар.

*1921-1924 онд авсан хувьсгалын арга хэмжээ*. (1954). Улаанбаатар.

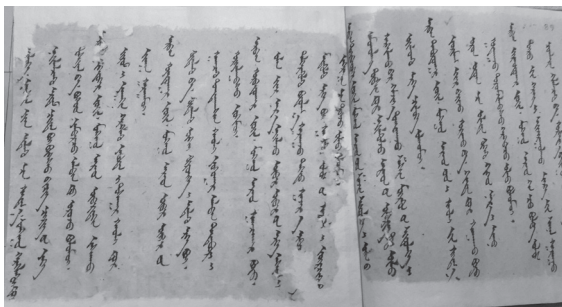
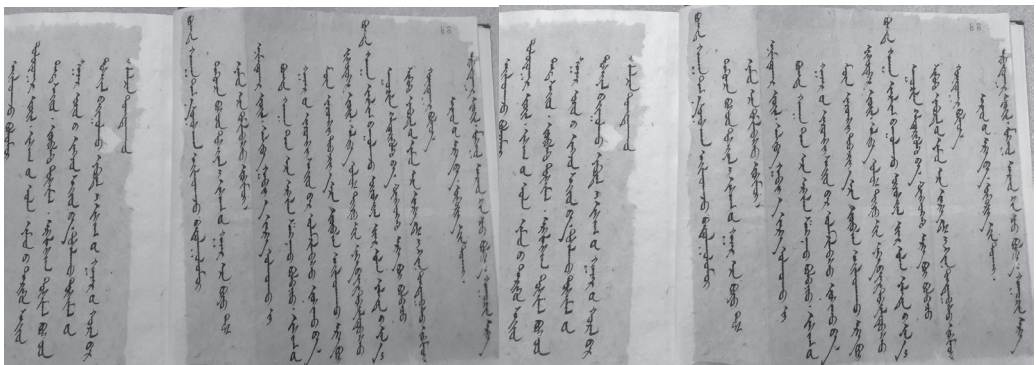
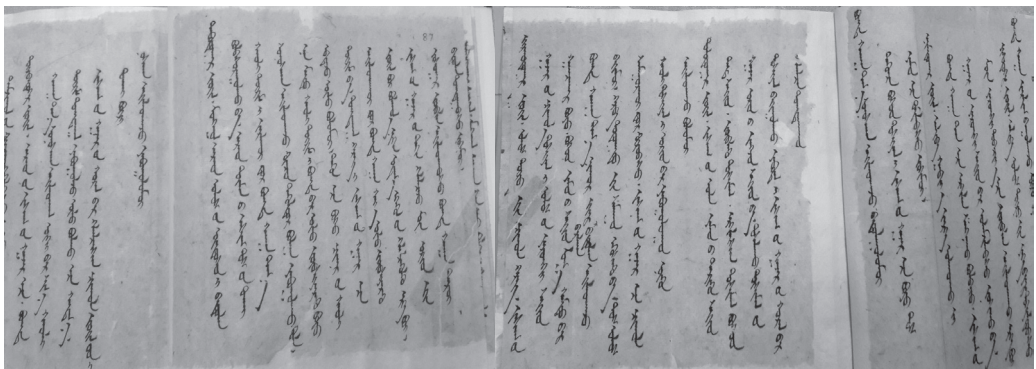
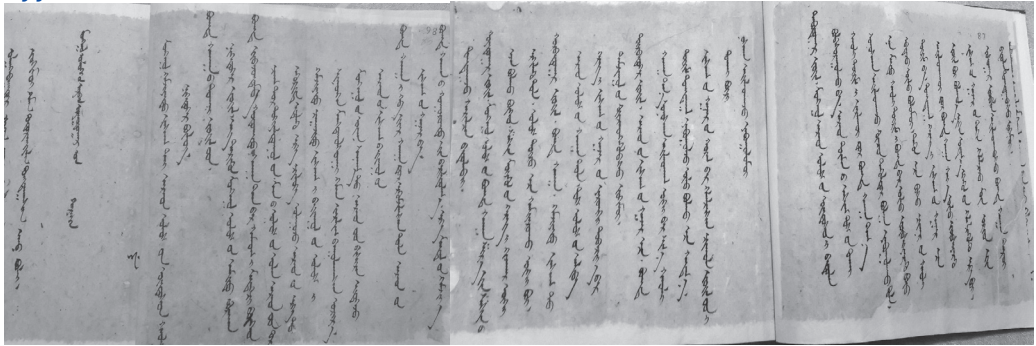
*1926, 1928 оны орон нутгийн албан хаагчдын цалин хэрэгслийн дүрэм*. (огноо байхгүй). Улаанбаатар.

Aristotle. (1946). *The Politics, edited and translated by Ernest Barker Book I, chap.ii*. New York: Oxford university press.

Bacon, F. (1620). *Novum Organum. APHORISMS—BOOK I*.

[http://az.lib.ru/s/solowxev\\_wladimir\\_sergeeqich/text\\_0060.shtm](http://az.lib.ru/s/solowxev_wladimir_sergeeqich/text_0060.shtm). (огноо байхгүй).

### ХАВСРАЛТ 1.1921 онд боловсрогдсон “Монгол Хэмжээт засагтай үндсэн хууль”





## ХАВСРАЛТ 2.Төрийн байгууламжид ЗЗНДН-ийн гүйцэтгэх үүргийн шинжилгээ

Төрийн байгууламжид ЗЗНДН-ийн гүйцэтгэх үүрэг, байр суурийн (статус) тусгагдсан байдлыг улсын хурал, засгийн газрын бодлого, шийдвэрийг орон нутагт хэрэгжүүлэгч байгууллагын нэр, үүрэг, эрх, зохион байгуулалт зэргээр харьцуулбал агуулгын өөрчлөлт харагдаж байна (Хүснэгт 5). Тухайлбал, Захиргааны газар, Гүйцэтгэх захиргаа, Засаг даргын Тамгын газар гэх зэргээр, мөн Аймгийн яам, Аймгийн ХДХ-ын ГЗ, Аймгийн АДХ-ын ГЗ, Аймгийн ЗДТГ-ын гэх зэргээр нэр тус тус өөрчлөгдсөн байна.

### Хүснэгт 5.Төрийн байгууламжид ЗЗНДН-ийн эзлэх байр суурь, үүрэг

Үзүүлэлт	1924 он	1940 он	1960 он
Төрийн байгуулалт	Тодорхой зүйл бичээгүй байна.	Улсын байгуулалтын бүрэлдэхүүнд 2 төрлийн 3 шатны нэгжүүдээс бүрдэнэ. 13/15 аймаг, хотын нэрийг баталсан.	Нутаг дэвсгэр бол засаг захиргааны талаар 2 төрлийн 2 шатны нэгжид хуваагдана. Аймаг, хотын нэрийг бичээгүй.
Төрийн удирдлагыг орон нутагт хэрэгжүүлэгч байгууллагын нэр, зохион байгуулалт	<b>Захиргааны газар</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Аймгийн яам (захиргаа)</li> <li>Хошууны засаг даргын тамгын газар</li> <li>Сумын хурал</li> </ul>	Гүйцэтгэх захиргаа <ul style="list-style-type: none"> <li>Аймаг, УБ хотын ХДХ-ын ГЗ</li> <li>Сум, хорооны ХДХ-ын ГЗ</li> <li>Баг, хорины ХДХ-ын дарга</li> </ul>	Гүйцэтгэх захиргаа <ul style="list-style-type: none"> <li>Аймаг, УБ хотын АДХ-ын ГЗ</li> <li>Сум, районы АДХ-ын ГЗ</li> <li>Баг, хорооны АДХ-ын ГЗ</li> </ul>
Захиргааны байгууллагын үүрэг, эрх	Захиргааны газрууд нь орон нутгийн хуралд хянан байцаагдана. Албан хаагчийг 1 жилээр сонгож ажиллуулна.	ГЗ нь ХДХ-ын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэн захирамжлах, хуралдаа тайлагнах байгууллага	ГЗ нь АДХ-ын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэн захирамжлах, хуралдаа тайлагнах байгууллага
Захиргааны байгууллагын зохион байгуулалт	Нутгийн захиргааны дүрмээр зохицуулж байсан.	Аймаг, УБ хотын ХДХ-ын ГЗ нь 7-8 хэлтэс, нэгжтэй.	Аймаг, хотын ГЗ нь салбарын чиглэлээр хэлтэс, газартай.

1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуульд Захиргааны байгууллага нь тухайн шатны хурлынхаа Гүйцэтгэх захиргааны байгууллага гэдгийг бататгасан боловч Төрийн буюу Засгийн газрын бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүргийг хамт хийж ирсэн.

### ЗЗНДН-ийн түвшний өөрчлөлтийн шинжилгээ

ЗЗНДН-ийн түвшин (шатлал), нэрийг хуульчилсан байдлыг харьцуулбал 1924 онд 5 түвшинтэй, 1940 онд 3 түвшинтэй, 1960 онд 2 түвшинтэй болж хувьсан өөрчлөгдөж ирсэн байна (Хүснэгт 6). 1940 оноос аймаг, УБ хот, 1960 оноос аймаг, нийслэл гэсэн 2 зэрэгцээ нэгжүүд байгуулсан нь хотжилттой холбоотой юм.

### Хүснэгт 6. ЗЗНДН-ийн түвшин, нэрийн өөрчлөлт

Үзүүлэлт	1924 он	1940 он	1960 он
Нэгжийн нэр, шатлал, түвшин	1) Аймаг 2)	1) Аймаг, УБ хот 2) Сум, хороо 3) Баг, хорин	1) Аймаг, Нийслэл 2) Сум, хороо

1691-1922 онд аймаг, хошуу, их бага шавь, гар (таван гар), отог (шавийн отог, цэргийн отог), сум (хилийн харуул, өртөө), баг, арван гэр зэрэг олон нэгж зэрэгцэн байсныг 1923 онд “Нутгийн захиргааны дүрэм”-ээр эмхэлж, тухайн үеийн 5 аймаг 5 түвшинтэй, Их шавийн захиргаа шавь, отог, баг, арван гэртэй болсон. 1924 онд шавь, отгуудыг нутаг дэвсгэрийн хувьд оршин буй аймаг, хошуунд харьяалах болсноор аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэр гэсэн 5 түвшинтэй болсон. 1691 оноос сумыг 16-60 насны цэргийн алба 150 эрээр бүрдүүлж байсныг 1923 онд өөрчилж 150 өрхөөр байгуулсан нь сумын тоо 800 гаруй болж, 300 өрхөөр байгуулж 400 орчим сумтай болох зэрэг өөрчлөлтүүд хийгдсээр ирсэн.

Багийг 1923 онд 50 өрхөөр байгуулж, 1940 онд өрхийн тоог хатуу тогтоохгүй болж, 1960 оноос нэгдэлжих хөдөлгөөн ялсан гэж үзээд багийг татан буулгаж, сангийн аж ахуй, хөдөө аж ахуйн нэгдлийн харьяа бригад болгосон. Энэ нь засаг захиргааны анхан шатны нэгж нь иргэнийг харьяалах, бүртгэх, тэдэнд нийгмийн суурь үйлчилгээг хүргэх үүргийг үл анзаарч, аж ахуйн нэгжийн харьяат болгосон алдаатай шийдвэр байв.

1960 оны Үндсэн хуулиар аймгийн төвийг хот гэж баталсан ололттой бөгөөд тэр үеийн 18 аймгийн төв нь хотын дэд бүтэцтэй, хотын нийгмийн үүргийг гүйцэтгэж байсныг 1992 онд “аймгийн төвийн сум” болгосон нь зарим талаараа ухралт болсон.

#### **Орон нутгийн хурал, хурлын зохион байгуулалтыг хуульчилсан байдал**

Үндсэн хуулиудад нутгийн өөрийн удирдлага буюу **хурал**, хурлын төлөөлөгч, оролцоо, хурлын дэг, Хурал ба Захиргааны эрх мэдлийн тэнцвэр зэргийг хуульчилсан байдлыг харьцуулан авч үзэв.

1924 онд Орон нутгийн 5 шатны хурал, 1940 онд Хөдөлмөрчдийн депутатын 3 шатны хурал (ХДХ), 1960 онд Ардын депутатуудын 2 шатны хурал (АДХ), 1992 онд аймаг, сум, нийслэл, дүүрэгт Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ), баг, хороонд Иргэдийн Нийтийн Хурал (ИНХ) гэж нэр өөрчлөгдсөн бөгөөд хурлын мөн чанар, төлөөллийн ардчилал буюу сонгууль, хурлын зохион байгуулалт, дэг зэрэг нийтлэг зүйлтэй байна. ЗЗНДН-ийн түвшин тус бүрд хуралтай байв.

## Хүснэгт 7. ЗЭНДН-ийн хурлыг хуульчилсан байдал

Үзүүлэлт	1924 он	1940 он	1960 он
Хурал - нутгийн өөрийн удирдах байгууллага	Орон нутгийн хурал <ul style="list-style-type: none"> <li>Аймгийн чуулган</li> <li>Хошууны хурал</li> <li>Сумын хурал</li> <li>Багийн хурал</li> <li>Арван гэрийн хурал</li> </ul>	Хөдөлмөрчдийн депутатын хурал <ul style="list-style-type: none"> <li>Аймаг, УБ хотын ХДХ</li> <li>Сум, хорооны ХДХ</li> <li>Баг, хорины ХДХ</li> </ul>	Ардын депутатуудын хурал <ul style="list-style-type: none"> <li>Аймаг, хотын АДХ</li> <li>Сум, хорооны АДХ</li> </ul>
Хурлын төлөөлөгч, оролцоо	Анхан шатнаас дээд шатны хуралд төлөөлөгчийг сонгож, 1-3 жилээр илгээдэг.	Хурлын депутатыг түвшин тус бүрд 2 жилийн хугацаагаар сонгоно.	Хурлын депутатыг түвшин тус бүрд 2 жилийн хугацаагаар сонгоно.
Хурлын тоо, давтамж		Аймаг, УБ хотын ХДХ жилд 2-оос цөөнгүй хуралдах, Сум, хорооны ХДХ жилд 3-аас цөөнгүй хуралдах, Баг, хорины ХДХ жилд 10-аас цөөнгүй хуралдах.	Аймаг, хотын АДХ жилд 2-оос цөөнгүй хуралдах, Сум, хорооны АДХ жилд 3-аас цөөнгүй хуралдах, Хурлыг нийтэд зарлаж, хөдөлмөрчдийг оролцуулна.

### Хурал, Захиргааны эрх мэдлийн харьцаа:

1940 оны хуульд “Дээд шатны хурал нь доод шатны хурлын шийдвэр, захирамжийг хүчингүй болгох эрхтэй. Дээд ГЗ нь доод шатныхаа хурал, ГЗ-ны шийдвэр, захирамжийг хүчингүй болгох, түдгэлзүүлэх, зогсоох эрхтэй”,

1960 оны хуульд “Дээд шатны хурал нь доод шатны хурал, ГЗ-ны шийдвэр, захирамжийг өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхтэй. Дээд ГЗ нь доод шатны ГЗ-ны шийдвэр, захирамжийг өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхтэй”,

Энд 1940, 1960 оны хуулийн агуулга ойролцоо буюу дээш шатны хурал нь эрх мэдэлтэй байжээ.

Хуулиудад тусгасан удирдлагын тогтолцоог хураангуйлж үзвэл:

1924 онд орон нутгийн 5 шатны нэгжтэй, ЗГ-ын бодлогыг орон нутагт чиглүүлсэн, хурал болон хурлын төлөөлөгч нь доор шатнаасаа дээд шатанд дэвших, төлөөлөх, өөрөөр хэлбэл доороосоо дээшилсэн агуулгатай байна.

1940 онд орон нутгийн 3 шатны нэгжтэй, 1960 онд 2 шатны нэгжтэй, ЗГ-ын бодлогыг орон нутагт чиглүүлсэн, хурал болон хурлын төлөөлөгч нь тухайн шат шатандаа сонгогдох, төлөөлөгчдийг тэргүүний ажилтан, сэхээтэн гэсэн шалгуураар сонгон-дэвшүүлдэг байжээ.

### Зураг 12. Төрийн байгууламж ба Орон нутгийн хурал



### ЗЗНДН-ийн эрхлэх ажил, чиг үүргийг хуульчилсан байдал:

ЗЗНДН-ийн эрхлэх ажил, чиг үүргийг хуульчилсан байдлыг харьцуулбал:

1923 оны Нутгийн захиргааны дүрэмд 5 түвшин тус бүрийн хурал, даргын “эрхэлбэл зохих хэрэг зүйл” гэж хуульчилсан,

1940 онд Үндсэн хуулийн 52 дугаар зүйлд аймаг, сум, баг, хот, хороо, хорины ХДХ-уудын “хариуцах ажил”, нийтлэг 4 үүргийг хуульчилсан,

1960 онд Үндсэн хуулийн 55 дугаар зүйлд АДХ, ГЗ-ны хэрэгжүүлэх 7 “ажил, үүрэг”-ийг хуульчилсан.

Орон нутгийн “эрхэлбэл зохих хэрэг зүйл”, “хариуцах ажил”, “ажил үүрэг”, “чиг үүрэг” гэсэн өөр өөр нэр томъёог хэрэглэсэн боловч тухайн үеийн нийгмийн хэрэгцээнд нийцсэн агуулгыг тусгаж иржээ. 600 гаруй жилийн явцад нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, хотжилт зэрэгтэй холбоотойгоор чиг үүргүүд улам нарийвчлагдсаар байна.

### Хүснэгт 8. ЗЗНДН-ийн эрхлэх ажил, чиг үүргийг хуульчилсан байдал

Үзүүлэлт	1924 он	1940 он	1960 он
Эрхлэх ажил, чиг үүрэг	Нутгийн захиргааны дүрэмд 5 түвшин тус бүрийн хурал, даргын “эрхэлбэл зохих хэрэг зүйл”-ийг тусгасан.	Үндсэн хуулийн 52 дугаар зүйлд аймаг, сум, баг, хот, хороо, хорины ХДХ-уудын хариуцах ажил, нийтлэг 4 үүргийг тусгасан.	Үндсэн хуулийн 55 дугаар зүйлд АДХ, ГЗ-ны хэрэгжүүлэх 7 ажил, үүргийг тусгасан. БНМАУ-ын сум, хороо, район, орон нутгийн хотын ардын депутатуудын хурлын хуульд 3 шатын Хурлын эрх, үүргийг тусгасан.

#### Нутгийн захиргааны дүрэм (1923.01.05)-д

- 1) Арван гэрийн дүрмийн §14-д тус хурлын эрхэлбэл зохих 8 хэрэг зүйл, §15-д арван гэрийн даргын 7 эрх, үүрэг;
- 2) Багийн дүрмийн §17-д тус хурлын эрхэлбэл зохих 8 хэрэг зүйл, §18 багийн даргын 6 эрх, үүрэг;
- 3) Сумын дүрмийн §20-д тус хурлын эрхэлбэл зохих 8 хэрэг зүйл, §21 сумын даргын 7 эрх, үүрэг;
- 4) Хошууны хурлын дүрмийн §29-д тус хурлын эрхэлбэл зохих 15 хэрэг зүйл;
- 5) Хошууны засаг дарга, тамгын газрын дүрмийн §38-д Захирах тушаах хэлтсийн эрхэлбэл зохих 10 хэрэг зүйл; §39-д Зарга шийтгэх хэлтсийн эрхэлбэл зохих 3 хэрэг зүйл; §40-д Цэргийн хэлтсийн эрхэлбэл зохих 5 хэрэг зүйл; §41-д Албан татварын хэлтсийн эрхэлбэл зохих 11 хэрэг зүйл;

1940 он Үндсэн хуулийн 6 дугаар бүлгийн §52-д аймаг, сум, баг, хот, хороо, хорины хөдөлмөрчдийн депутатын хурлуудын хариуцах ажил, нийтлэг 4 үүргийг хуульчилсан байна.

1960 он Үндсэн хуулийн 5 дугаар бүлгийн §55-д аймаг, хот, сум, хорооны

ардын депутатуудын хурал, гүйцэтгэх захиргааны хариуцах ажил, нийтлэг 7 үүргийг хуульчилсан байна.

БНМАУ-ын сум, хороо, район, орон нутгийн хотын ардын депутатуудын хурлын хууль 1978.0.0 II бүлэг. Хурлын эрх үүрэг:

§11 Төлөвлөлтийн талаар 6;

§12 Төсөв санхүү, статистик 13;

§13 Хөдөө аж ахуйн талаар 10;

§14 Аж үйлдвэр, барилгын талаар 6;

§15 Тээвэр холбооны талаар 4;

§16 Худалдаа, бэлтгэл, нийтийн хоол 6;

§17 Нийтийн аж ахуй, ахуйн үйлчилгээ 8;

§18 Ардын боловсролын талаар 5;

§19 Соёл-гэгээрлийн талаар 5;

§20 Эрүүлийг хамгаалах, биеийн тамир, спортын талаар 7;

§21 Хөдөлмөр, нийгэм хангамж 6;

§22 Социалист хууль ёсыг хангах, нийгмийн хэв журам, иргэдийн эрхийг хамгаалах талаар 13;

§23 Батлан хамгаалах талаар 4;

Аймгийн гүйцэтгэх захиргааны дарга, орлогчдын ажлын хуваарь, БНМАУ-ын СнЗ-ын тогтоол, 1961.01.15 №59

Сумын гүйцэтгэх захиргааны ажилтны ажил үүргийн хуваарь, БНМАУ-ын СнЗ-ын тогтоол, 1961.02.15 №60

### **Богд хаант Монгол Улсын засаг захиргааны шинэтгэл: 1911-1922 он**

1911 онд Манж чин улсаас тусгаарлаж, Богд хаант Монгол Улс байгуулагдахад халх дөрвөн аймаг, дарьгангын 2 хошуу, дөрвөдийн 2 хошуу, урианхайн 7 хошуу, торгууд 2 хошуу, захчин, мянгад, өөлд, Хөвсгөл нуурын урианхай, дархадын хошууд нэгдсэнээр Монгол Улсын төрийн байгууламжийн орон нутгийн бүрдэл, суурь тавигдсан. Ингэснээр орчин цагийн “орон нутгийн захиргаа”-ны нутаг дэвсгэр, хүн ам зэрэг суурь бүрдэл бий болж, олон засгуудыг (аймаг, хошуу) нэгтгэн удирдах болсон.

1915-1918 онд “Зарлигаар тогтоосон Монгол Улсын хууль зүйлийн бичиг”-ийн тэргүүн дэвтэрт Монгол Улсын харьяат Их шавь, Халх болон дөрвөд аймгийн 43 отог, 92 засаг хошууг батламжилсныг хураангуйлбал: Жавзандамба ламын шавь 30 их отог, Богд хаан уулын чуулганы Түшээт хан аймаг 21 хошуу, Хан Хэнтий уулын чуулганы Сэцэн хан аймаг 25+1 хошуу, Цэцэрлэгийн чуулганы Сайн ноён хан аймаг 25 хошуу, 8 отог, Дөрвөдийн 2 аймгийн 27 хошуу байна. Энэ нь Богд хаант Монгол Улсын бүрэлдэхүүнийг бататгасан, мөн аймаг, хошуудын байрлал, зам заасан манжийн зам заасан

“урт” (Жишээ: Халхын өрнө замын зүүн гарын зүүн этгээдийн хошуу гэснийг Засагт хан аймгийн Сэцэн сартуул хошуу) нэрийг монгол төрийн түшмэдийн зэрэг дэвийг илтгэсэн нэрээр нэрлэсэн шийдвэр юм.

Ийнхүү 1)Олон засгуудыг нэгтгэн удирдах, 2)Монгол төрийн тамга гардуулж, аймгуудын тугийг шинэчилж, 3)Аймаг, хошууны нэрийг монгол болгосон нь Монгол Улс 20 дугаар зууны эхэнд орон нутгийн захиргааны өөрчлөлт хийх түүхэн эхлэл болсон ололттой юм.

1911-1921 онд орон нутгийн захиргааны нэгжүүдийн нэр, тамгыг сольж, цөөн хошууд нэмэгдсэн боловч өмнөх үеийн холимог нэгжүүдийн үүрэг, зохион байгуулалт нь хэвээрээ байв. Хошууны эрхийг угсаа залгамжилсан засаг ноёд, тайж нар, шавийн эрхийг хутагтууд барьсан, суман ард ба хамжлагын харилцаа хэвээр, ард иргэдийг сонсох, сонгох эрх байхгүй байсан нь дараа дараагийн өөрчлөлт хийхэд хүргэсэн. Энэхүү 250-270 жил оршсон тогтолцоонд монгол ахуй, амьдалд нийцсэн олон зүйл агуулагдахын зэрэгцээ хамжлагат ёсыг агуулж байсан тул 1923 оноос өөрчлөх ажил эхэлсэн.

#### **Нутгийн захиргааны шинэтгэл: 1923-1931 он**

Засгийн газрын 1923 оны 10 дугаар сарын 9-ний өдрийн (Олноо өргөгдсөний 13 дугаар он 9 сарын 10) 38 дугаар хурлаар “Аймгийг газрын нэрээр нэрлэсэн тухай тогтоол”-ыг “Дотоод Явдлын Яам, Цэцэн хан аймгийн чуулганы даргын газраас харьяат олон хошуу, шавиас дүрмийн ёсоор сонгон гарсан төлөөлөгч нарыг чуулганы даргын газар хуралдуулан аймгийн хурал нээлгэж, хэлтэс зохион байгуулж, хэрэг зүйлийг ялган салгаж шийтгэсэн ба харьяат аймгийн яамыг Хан Хэнтий уулын аймгийн яам гэвэл болох эсэх,... үүн лүгээ олон аймгийн чуулганы дарга, олон хошуудын санал ирсэн тул... Богд хан уулын аймгийн яам, Хан Хэнтий уулын аймгийн яам, Хан Тайшир уулын аймгийн яам, Цэцэрлэг аймгийн яам хэмээн тамга үйлдүүлж, тамгын чуулган хэмээхийг халж олгохыг ДЯЯ-аас эрхлэн гүйцэтгэхээр тогтов” (ШУДБХ, 1958, хууд. 39) гэж баталжээ. Энд дурдсан аймгийн яам гэдэг нь эдүгээх аймгийн захиргаа буюу Засаг даргын Тамгын газар юм.

Аймгуудын нэрийн өөрчлөлтийг “Аймгийг газрын нэрээр нэрлэсэн тухай тогтоол” (ШУДБХ, 1958, хууд. 39), “Аймгийн анхдугаар хурлын тогтоол” (Жаргал Г, 2013) зэрэг эрх зүйн баримт, түүхэн эх сурвалжуудаас түүвэрлэн товчоолов.

### Хүснэгт 9. Аймгуудын нэрийн өөрчлөлт

Аймгийн нэр	1728-1922 он		1923-1930 он	
	Чуулганы нэр	Газрын байршил (одоо нэр)	Аймгийн нэр {1 хурал хийсэн он, сар}	Төв байгуулсан газар
Түшээт хан	Хан уулын чуулган	Чойбалсан уул (Богд хан уул)	Богд хан уулын аймаг {1924.09.06}	Төв Лүн
Цэцэн хан	Хэрлэн барс хотын чуулган	До Цагаан-Овоо сум, туурь	Хан Хэнтий уулын аймаг {1924.09.02}	Хэнтий Өндөрхаан
Сайн ноён хан	Цэцэрлэгийн чуулган	Цэцэрлэг хот	Цэцэрлэг мандал {1924.09.12}	Ар Цэцэрлэг
Засагт хан	Заг голын эх Биндэрьяа нуурын чуулган	БХ Заг сум Заг голын эх, нуур	Хан Тайшир уулын аймаг {1924.09.02}	?
Ховдын өмнөд Зоригт хан	Дөрвөдийн баруун гарын чуулган	Нутгаа сольж хийдэг байсан	Дөрвөд аймаг Чандмань уулын аймаг {1924.05.02}	Увс Улаангом
Ховдын хойд Далай хан	Дөрвөдийн зүүн гарын чуулган	Нутгаа сольж хийдэг байсан		
Бусад*	Чуулган үгүй	үгүй		
Их шавийн отог, ардууд нь аймаг, хошуунд тархсан, хүн ам аймагтай ойролцоо байсан (1923 онд 13449 өрх, 86631 хүн), гэвч нутаг дэвсгэргүй байв.			Их шавийн хурал. {1924.09.02}, Дэлгэр их уул аймаг {1925.04.03}	Нийслэл хүрээ

*Тайлбар: Бусад\* гэдэгт Алтайн урианхай 7 хошуу, Хөвсгөл нуурын урианхай, өөлд, мянгад, захчин, торгууд хошууг хамруулав.*

Орон нутгийн захиргааг байгуулах ажлын зэрэгцээ хамт хийгдсэн нэг чухал ажил бол засаг ба засаг бус тайж нарын эрх хэмжээг хязгаарлаж, хамжлагыг устгасан юм. “Засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм”-ийн 1 дүгээр зүйлд “олон засгийг цөм засаг дарга гэж нэрийдэж, хамжлагыг устган суманд оруулна” гэсэн нь урд өмнө суманд зөвхөн ардыг бүртгэж, дайчилж байсныг өөрчилж, суманд ноёд, тайж, ард гэж ялгахгүй бүгд хамаарах болсныг дурдсан зүйл юм.

Жишээлбэл, Сайн ноён аймгийн Далай вангийн хошууны сум, отгийн төлөөлөгчдийн хурлын тогтоолд “Засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрмийг хүлээн авч, ёсоор болгож, засаг вангийн адуулах ба зарцалсан ард нарыг энэ шинийн 5-нд бүрнээ татан зогсох. Бас сул бэйс гүнгүүдэд зарцлагдсан хүн аваас цөмийг татан зогсоохоор тогтов” (1923.04.20),

Мөн “Хошууны хурлыг нээж, сум баг байгуулахыг хэлэлцээд олон тайж нарын багийг нэгтгэж, сумдыг зохиосон хийгээд Ар хамжлагыг 1 сум, өвөр хамжлага 2 отгийг 1 сум, их хамжлага 2 отгийг 1 сум тус тус болгож, урд тогтоосон сум багуудад хүнд, бошго нар ба тайж нараас төрлийн дарга нарыг цөм хасахаар тогтов” (1923.05.18) (ХЗҮХ, 2010, хууд. 442) гэжээ. Эндээс хошууны хурлын үүрэг ач холбогдол, мөн сум, багийг байгуулахад өмнөх үеийн хамжлагууд

татан буугдаж байгаа, тайж угсааны засгуудыг халах зэрэг зохион байгуулалт, нийгмийн сэтгэл зүйн томоохон өөрчлөлт өрнөсөн болох нь харагдаж байна.

Орон нутгийн захиргааг байгуулахад сум, багууд эмхлэн байгуулахын зэрэгцээ жижиг хошуудыг татан буулгасан. Жишээлбэл, Засгийн газрын (1924.10.24) тогтоолоос үзвэл *“ДЯЯ-аас уламжлан Богд хан уулын аймгийн яамнаас харьяат аймгийн хурлаар хүн, хөрөнгө цөөнтэй Үйзэн засгийн хошууг Түшээт ханы хошуунд, Ачит засгийн хошууг Эетэй засгийн хошуунд, Цогт засгийн хошууг Их дулаан уулын хошуунд,... Хантайшир уулын Сүжигт засгийн хошууг Баатар засгийн хошуутай, Мэргэн засгийн хошууг Далай засгийн хошуутай, Номун хан шавийг Засагт ханы хошуутай, Илдэн засгийн хошууг Ёст засгийн хошуутай, Зоригт засгийн хошууг Ачит засгийн хошуутай, Бишрэлт засгийн хошууг Дайчин засгийн хошуунд ийнхүү ойроор хавсарган нийлүүлбэл ардын хөрөнгөд тустай болов уу гэж хэлэлцэж, санал ирснийг ёсоор болгов”* гэжээ.

Нутгийн захиргааны дүрмийг өргөн уудам нутагт хэрэгжүүлэх, орон нутгийн захиргааг шинээр байгуулах нь хялбар ажил байгаагүй бөгөөд сум, багийг дахин байгуулах, нэгтгэх зэргээр дахин хийх тохиолдол их байсан. Тус ажлыг эрчимжүүлэх талаар Засгийн газраас төлөөлөгч, түшмэдийг ажиллуулснаар 1 жилийн хугацаанд 5 аймгийн хошуу, сумд байгуулагдсан (2023 онд 100 жилийн ойгоо тэмдэглэсэн сумд). Засгийн газрын 1924 оны 3 сарын 21-ний хурлаар “Орон нутгийн захиргааг байгуулж дуусгах тухай тогтоол” (ХЗҮХ, 2010, хууд. 476) гаргасан. Үүнд *“... нутгийн захиргаа байгуулах ба хүн малыг тодорхойлох хэрэг бол Хан-Тайшир уулын аймаг их төлөв гүйцсэн, Цэцэрлэг Мандалын аймаг байгуулсаар буй нь асар удахгүй гүйцнэ. Гагцхүү Богд хан уулын аймаг, Хан Хэнтий аймгийн баруун захын хошууд хараахан завдаагүй тул Богд хан уулын аймагт 3, Хан Хэнтий аймагт 2 түшмэлийг нэмэн томилох...”* гэж тайланг хэлэлцээд түшмэл нэмж илгээсэн байна.

Засгийн газрын “Богдын шавийг халж, аймаг болгох тухай” (1925.04.03) тогтоолд *“... Улсын анхдугаар хурлаар Жавзандамба хутагтын шавь нарт нутаг газар заан олгож тусгай аймаг болгон тохирох нэр зохиож,... дархад шавийн Дэлгэр их уул гэдэг газраар нэрийдэх санал ирснийг баталж, аймгийн яамыг хошуудын дунд байгуулсугай...”* гэж хэлэлцэн шийдсэнээр Их шавь, түүний отгуудыг Дэлгэр их уулын аймагт харьяалах болов. Ингэснээр “Их шавийн захиргааны дүрэм”-ээр бус “Нутгийн захиргааны дүрэм”-ийг баримтлан хэрэгжүүлэх, шавь, отог гэсэн нэгжүүд хэрэглэгдэхгүй болсон.

### **ОНЗ-ны бүтэц, агуулга, тооны өөрчлөлт, хандлага**

ОНЗ-ны тооны өөрчлөлтийг 1923-1990 оны байдлаар авч үзэв.

1923 онд 5 аймаг, 111 хошуу, 800-900 сум, их шавийн 13 шавь, 80 отог, Нийслэл Өргөө хот, түүний 6 хороо, 120 хорин, нийт 1340 орчим нэгж байсан бөгөөд багийн тоог тодорхой тэмдэглэсэн баримт ховор байна.

Сумыг 1923 оноос 150 өрхөөс байгуулснаар 800-900 орчим сумтай болсныг



1925 оноос 300 өрхөөр байгуулж, 1929 оны байдлаар 507 сумтай болсон байна. Манж чин гүрний үеэс цэргийн насны 150 эрээр сум зохиож байсныг 150 өрх болгосон цэрэг-захиргааг иргэний-захиргаа болгосон, мөн иргэний захиргаанд хүн амын тоог хатуу тогтоосон нь сургамж болон үлджээ.

1931 онд газар нутгийн байдал, улсын эдийн засагт орон нутгийн хамаарах байдал зэргийг харгалзаж, 13 аймаг болон сумыг дахин шинэчлэн байгуулж, аймаг, сумын нутаг дэвсгэр, хилийн заагийг шинэчлэн тогтоосон. Ингэхдээ хошуу, шавь, отог зэрэг нэгжийг татан буулгаж, их шавийн отог, багуудыг нутаг дэвсгэрээр харьяалах болж, 1924 онд байгуулсан Дэлгэр-Уул аймгийг татан буулгасан нь ЗЗНД-ийн хуваарь хийхдээ нутаг дэвсгэрийн зарчим баримталж эхэлсэн ололттой шийдэл болсон.

#### Хүснэгт 10. Засаг захиргааны нэгжийн тоо: 1923-1959 он

1921-1939 он				1940-1959 он				
Нэгж	1923 он	1929 он	1931 он	Нэгж	1940 он	1955 он	1958 он	1959 он
Аймаг	5	5	13	Аймаг	13	18	18	18
Хошуу	111	70	-	Сум	309	330	260	405
Шавь	13	-	-	Баг	2423	2583	1692	-
Отог	80	-	-	Нийслэл	1	1	1	1
Сум	901	507	303	Хороо	10	13	13	30
Баг	?	1512	1550	Хорин	?	?	?	?
Арван 20	?	7563	-	Бүгд	2756	2945	1984	454
Хот	1	3	1	1938-1942 онд 13+5 аймаг. 1958 онд аймгийн төвийн хороо 18 1959.08.05 Зарлиг №129				
Хороо	6	6	?					
хорин	120	159						
Бүгд	1237	9825	1867					

### Хүснэгт 11. Засаг захиргааны нэгжийн тоо: 1960-1991 он

1960-1991 он			
Нэгж \ Он	1965	1972	1991
Аймаг	18	18	18
Орон нутаг хот	12	15	18
Сум	-	-	-
Х.а.а.н, с.а.а	269+22	269+24	310+45
Бригад	1700	1650	1600
Нийслэл	1	1	1
Район	5	5	6
Хороо	100	100	98+28
Бүгд	2,127	2,082	2,124

Үндсэн хуульд 1973.04.19-нд "Район" нэмсэн  
1961.06.20 Зарлиг №136 аймгийн 13 төвийг хот  
х.а.а.н – хөдөө аж ахуйн нэгдэл;  
т.а.а – тэжээлийн аж ахуй;  
с.а.а - сангийн аж ахуй;

1960 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон орон нутгийн засаг захиргааны зохион байгуулалт, удирдлагатай холбоотой заалтад удаа дараа өөрчлөлт оруулсны дотор:

1969 онд ХИХ-ын тэргүүлэгчдийн 14-р зарлигаар “аймаг, хот, сум, хороодын эрх барих байгууллага нь аймаг, хот, сум, хороодын Ардын депутатуудын хурал мөн. Орон нутгийн Ардын Их Хурлыг 3 жилийн хугацаагаар сонгоно”,

1971 оны 4 сарын 3-нд БНМАУ-ын АИХ-ын тэргүүлэгчдийн 82-р зарлигаар Үндсэн хуулийн гучин дөрөвдүгээр зүйлийн “У”-д “Аймаг /хот/ гэсний дараагаар район гэсэн үг нэмж оруулах”,

1989 оны 6 сарын 24-нд Үндсэн хуулийн тавин нэгдүгээр зүйлд: “Орон нутгийн Ардын Депутатуудын Хурал нь тухайн хурлын ажиллах байгууллага-тэргүүлэгчидтэй байна. Тэргүүлэгчдийг тухайн хурал депутатуудынхаа дотроос дарга, орлогч, нарийн бичгийн даргыг оролцуулан 13 хүртэл, сум, хороо, район орон нутгийн хотын Ардын Депутатуудын Хуралд 9 хүртэл гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байж болно,

Тавин хоёрдугаар зүйлд: “Орон нутгийн Ардын депутатуудын Хурлын гүйцэтгэн захирах байгууллага нь Хурлаас байгуулсан гүйцэтгэх захиргаа мөн. Аймаг, хотын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааг дарга, орлогч дарга нар, хариуцлагатай нарийн бичгийн даргыг оролцуулан 9 хүртэл, сум, хороо, район, орон нутгийн хотын АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааг дарга, орлогч дарга,

нарийн бичгийн даргыг оролцуулан 7 хүртэл гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулна”,

1990 оны 3 сарын 23-нд батлагдсан БНМАУ-ын хуулиар Үндсэн хуулийн дөчин долоодугаар зүйлд “Төрийн эрх барих орон нутгийн байгууллага нь аймаг, хот, сум, хороо, район, орон нутгийн хотын Ардын хурал мөн. Тэдгээрийн депутатуудыг 5 жилийн хугацаагаар сонгоно” гэсэн өөрчлөлтийг оруулсан байна. Энэ бүхэн нь үндсэндээ орон нутгийн эрх барих, гүйцэтгэх байгууллагуудын хууль эрх зүйн орчин болон үйлчилсээр 1992 оны Үндсэн хуультай золгосон байна.

Тусгаар тогтносон улсын орон нутаг буюу “дунд шатны хүй элгэн”-ийг эмхлэн байгуулах нэн төвөгтэй ажлыг 1923-1931 онд эхлүүлж, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг 1924, 1940, 1960 онуудад шинэчлэн хийж иржээ.

1923 оны Нутгийн захиргааны дүрэм, 1924 оны Үндсэн хуулиар аймаг, хошуунд 230 гаруй жил манж чин гүрний бодлогоор хэрэгжүүлж ирсэн аймгийн чуулган, хошуудын засаг ноёдыг хааны хууль, зарлигаар тохоон томилогддог төвлөрсөн, мөн цэрэг захиргааны сум, өрх иргэнийг харьяалсан баг, их шавийн отог, баг зэрэг холимог тогтолцоог өөрчилсөн.

1940 оны Үндсэн хуулиар орон нутгийн захиргааг нутаг дэвсгэр, хилийн заагтай, хүн ард нь эрхлэх аж ахуйтай, улс орны нийгэм эдийн засагт оруулах үүрэг, хувь нэмэртэй байхыг тодорхой болгож, 13-18 аймаг байгуулсан. Ингэхдээ үндэсний болон уугуул, суугуул иргэдийн түүх соёл, угсаа, гарвалийг харгалзсан.

1960 оны Үндсэн хуулиар “социализмд шилжсэн” гэж үзээд засаг захиргааны нэгжийг аж ахуйн нэгжид нэгтгэсэн (багийг бригад болгож, сумыг сангийн аж ахуй, хөдөө аж ахуйн нэгдэлд нийлүүлж) нь томоохон эндүүрэл болсон.

Монгол Улсын 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиудад орон нутаг, орон нутгийн захиргаа, засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн талаарх зохицуулалтыг шинжилсэн үр дүнг хураангуйлж авч үзвэл:

Монгол нутаг, аймаг, хошуунд 230 гаруй жил манж чин гүрний бодлогоор хэрэгжүүлж ирсэн, аймгийн чуулган, хошуудын засаг ноёдыг хааны хууль, зарлигаар тохоон томилогддог төвлөрсөн, цэрэг захиргааны сум болон их шавийн отог, баг зэрэг холимог тогтолцоог 1923 оны Нутгийн захиргааны дүрэм болон 1924 оны хуулиар шинэчилсэн. Энэ шинэчлэлийн гараа нь 200 зуун жил оршин байж, иргэдийн болон засаг ноёдын оюун санаанд гүн бат хоногшсон *“тийм байсаар ирсэн, тийм байх ёстой”* гэсэн үзэл санааг өөрчилж, Арван гэр, баг, сум, хошуу, аймаг гэсэн 5 шат-түвшинтэй, эдгээр нь тус тусдаа хуралтай, анхан шатны хурлаас дээд шатны хуралд төлөөлөгчөө дэвшүүлдэг *ардчилсан тогтолцоо* байв.

Аймаг, хошууны тамгын газруудыг нутгийнхаа төв дундыг барьж суурин байгуулж, олонд чирэгдэлгүй, албан хаагчид амьдрах, ажиллах нөхцөл бүхий байхыг тусгаснаар эдүгээх аймгийн төвүүд, сумын төвийн эхлэл, суурь тавигдсан байна. Сумыг 150 эрээр байгуулж байсныг 150 өрхийг нэг сум болгосон нь бүрэлдэхүүнийг өөрчилсөн, мөн цэрэг-захиргааны шинжтэй байсныг нутгийн захиргааны дунд шат болгож, иргэний шинжтэй болгосон байна. Гэвч 1923-1924 онд сумыг 150 өрхөөр байгуулахад 800 гаруй сумтай болсон нь өмнөх тогтолцооны “тоо”-нд анхаарсан цэрэг, татварын тогтолцоо хэвээр байгаа нь цаашид нийцэхгүйг харуулсан *сургамж* болов. Энэ сургамжийг үл анхаарч, нийслэлийн хороодыг 1992-2022 онд 4-5 удаа өөрчилж, 95 хороог 203 болгосон нь нутаг дэвсгэр тэлээгүй байхад газар усны нэр, гудамж, өрхийн бүртгэл өөрчилж, иргэдийн бүртгэл, өмчийн бүртгэл зэргийг дахин дахин өөрчилсөөр байна.

Арван гэр, хорин гэрийн дарга, данс бүртгэлийг хэвээр байлгасан хүн амаа бүртгэх талаасаа зөв байсан бөгөөд 1926-1929 оны хүн амын нэгдсэн тооллогын суурь ажил болж чадсан *ололттой*. Харин өрхийн мал, өмч хөрөнгийг бүртгэж, нуун дарагдуулсанд арга хэмжээ авч эхэлсэн нь олон түмний дургүйцлийг хүргэж, зарим нутагт эсэргүүцэл гарахад нөлөөлсөн *сургамжтай*;

Аймгийн чуулган, хошуудыг уул, усны нэрээр нэрлэсэн нь өмнөх тогтолцоог халах талаасаа ололттой байсан ч уламжлалт нэр, түүх баримтууд өөрчлөгдөхөд хүргэсэн. Эдүгээ 100 жил өнгөрсөн ч олон түмний дунд аймаг, хошууны нэр, хил хязгаарын ойлголт уламжлагдаж ирсэн нь нэрийн ач холбогдлыг харуулдаг. Эдүгээ хүртэл угсаа гарал, удмынхаа намтар түүх, гэрийн бүртгэлийг сэргээхэд хүндрэлтэй байдаг.

1931 оноос аймаг, сум, баг, хорин гэр гэсэн дөрвөн шатлалтай болгосноор 1925-1930 онд байгуулагдсан хошууд, сумдыг татан буулгаж, 5 аймгийг 13 аймаг болгох, сумдыг хүн ам өрхийн зэрэгцээ нутаг дэвсгэрийн харьяалалтай болгох зэрэг өөрчлөлт хийгдсэн. Эдгээр өөрчлөлт нь түүхийн ээдрээ нугачаатай цаг үетэй (хөрөнгө хураах, бослого тэмцэл гэх зэрэг) зэрэгцсэн онцлогтой болно. 1925-1941 оны хооронд Ховдын хязгаарт Увс, Ховд, Баян-Өлгийн аймаг байгуулахдаа улс төрийн түүхэн нөхцөлд байгаль газар зүй, улсын хил, үндэстэн угсаатны зан заншил, хүн амын нутагшил суурьшил зэргийг харгалзсан байна. 1958-1992 онд сум, багуудад бага зэргийн хөдөлгөөн хийгдсэн ч үндсэндээ хэвээр, тогтвортой иржээ.

Тусгаар тогтносон улсын орон нутаг буюу “дунд шатны хүй элгэн”-ийг эмхлэн байгуулах нэн төвөгтэй ажлыг 1923-1931 онд эхлүүлж, улмаар орон нутгийн засаг захиргаа нь нутаг дэвсгэр, хилийн заагтай, өөрийн эрхлэх аж ахуйтай, улс орны нийгэм эдийн засагт оруулах үүрэг, хувь нэмэртэй байх, мөн үндэсний болон иргэдийн олон зуун жилийн түүхэн угсаа, гарвалийг харгалзсан засаг захиргааны хуваарийг 1931, 1940, 1960 онд удаа дараа

шинэчлэн хийсэн.

Энэ нь улсын эрхэмж нь иргэд бүхий орон нутгаас бүрдэх, тэдгээрийн язгуур эрх ашгийг “хүчтэй гэмтээхгүй”-ээр ЗЗНД-ийн хуваарийг төгс хэлбэр, зохион байгуулалт руу чиглүүлэх үе шаттай ажил байв.

