

МОНГОЛ УЛСЫН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТҮҮХЭН
ХӨГЖЛИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ

Д.Ширэндэв

МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн төр, захиргааны эрх зүйн тэнхимийн. Докторант

Өгүүллийн товч. Монгол Улсад Нутгийн өөрөө удирдах ёс бүрэлдэх үйл явц 1921 онд Үндэсний хувьсгалын үр дүнд тавигдаж, 1922-1930аад онд хийгдсэн нутгийн удирдлагын реформын үр дүнд уг институтын эрх зүйн үндэс тавигдсан ба 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулиуд гарч, хэрэгжих болсноор нутгийн өөрөө удирдах ёсны хэм хэмжээ бодит биелэл болж, Монгол оронд цаашид хөгжих, орчин бүрэлдсэн.

Түлхүүр үгс: Үндсэн хуулийн эрх зүй, нутгийн удирдлага

Монголын төрийн байгууламжийн түүх нь төр ёсны хөгжилтэй салшгүй холбоотой. Энэ нь “Нутаг дэвсгэрийн гадаад, дотоод хил хязгаарыг анхлан тогтоож эхэлсэн үеэс түүхэн зүй тогтлын хувьд бүрэлдэж хөгжсөн гэж үздэг.¹

“Төрийн байгууламж” гэдэг ойлголт нь Үндэстэн, ард түмний нийтлэг улс төр-эрх зүйн бүтцийг илэрхийлсэн категори бөгөөд “Улс орны нутаг дэвсгэрийн дотоод зохион байгуулалтын хэлбэрийг өөртөө агуулсан ухагдахуун мөн²”

XX зууны эхээр Манжийг эсэргүүцсэн тусгаар тогтнолын төлөөх тэмцэл хөдөлгөөн хүчтэй өрнөж, үр дүнд хүрсэнээр 1911 оны 12 дугаар сарын 29-нд Богд Жавзандамба хутагтыг шинэ тулгар улсын хаанд өргөмжилж Монгол тусгаар улс болсныг зарлан тунхаглажээ. Хэдийгээр Манжийн дарлалаас чөлөөлөгдөж түүний колони орон байхаа больсон хэдий ч 1913 оноос Автономит эрхийн доорх хаант улс болж хувирсан юм. Богд хаант Монгол улсын үед /1911-1921/ Манжийн үеийн засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн хуваарийг үндсэнд нь хэвээр хадгалсан боловч зарим өөрчлөлтийг хийжээ. 1912 оноос эхлэн Жавзандамба хутагтын 30 отог шавь, Сайн ноён Хан аймаг 25 хошуу, 8 отог шавь, Дөрвөдийн зүүн гарын Бат ерөөлт далай хан аймаг 12 хошуутай байхаар болжээ. Ингэснээр Богдхаант Монгол улс 6 аймаг, 118 хошуу Жавзандамба болон тамгатай хутагт 56 отог бүрэлдэж байв.³

1911-1921 онуудад аймаг, хошуудын чуулган, хуралдааны эрх өргөжиж, өөрсдийн нутаг, уугуул нутгийн ажил хэрэг, харьяат нарын асуудлаа шийдвэрлэх боломж нээгдэж эхлэв. Гэвч

¹ Д.Баярсайхан Монголын төрийн бүрэн эрхт байдал: Үндсэн хуулийн эрх зүйн асуудлууд /докторын диссертаци/ УБ 1998 35-дахь тал

² Р.О. Таненбаум Государство: Система категорий Саратов 1971 стр 83

³ ВНМАУ-ын түүх 3 боть Дэд дэвтэр /1604-1917/ УБ 1968 78-тал

хамжлагат ёсны үеэ өнгөрөөж буй тогтолцоо цаг үстэйгээ зөрчилдөж, ард олны хөдөлгөөн эсэргүүцэл идэвхжиж байв⁴.

1919 оноос Монголын улс төрийн байдал хурцдаж, Хятадын түрэмгийлэгчдийг эсэргүүцэх ардын эрхт ёс ард түмний эрх чөлөөг олж авахыг эрмэлзсэн тэмцэл хөдөлгөөн дахин өрнөж 1921 оны 7 дугаар сарын 11-нд ялалтад хүрч, Богд хааны эрх хэмжээг Цаазат хаанаар өргөмжилж, Ардын Засгийн газрыг байгуулжээ.

“Манжаас 1691 онд Халх Монголыг эзлэн аваад цэрэг захиргааны системийг тогтоохдоо манж болон монголын хамжлага ноёдын ашиг сонирхолд зохицуулан хошууг дотор нь сум ба отог /шавь/ гэж хоёр хэсэгт хувааж засаг захиргааны нэгжүүд болгон зохиож, сумын ардуудаар манжийн төрийн алба, татварыг отог, шавийн хамжлага, ардуудаар орон нутгийн хутагт, ноёдын алба гувчуурыг залгуулах үүргийг хүлээлгэх замаар зохицуулж тогтоож ирсэн юм⁵.

Ардын засгийн газрын 1922 оны 1 нэгдүгээр сарын 25-ны өдрийн 37-р хурлын 4-р тогтоолоор: ” Хамжлагат бүх ёсыг халж , өмнө нь отог, шавь, сум хошууны хамжлага байсан бүх хүнийг хамжлагаас бүрэн чөлөөлж нутгийн /сум, хошууны/ харъяат иргэн /сумын эр/ болгон тогтоосны гадна 1922 оны 3 дугаар сарын 22-нд баталсан Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрмийн 1-р зүйлд: Халхын олон засаг ба засаг бус ван гүн, тайж нарыг энэхүү дүрмийн ёсоор тус бүр батлан агуулахаас гадна олон засгийг цөм засаг дарга гэж нэрийдэж, хамжлагыг устган суманд оруулна. Аль нэг засаг дарга нь ард олны санаанд үл нийлэлдэх буй аваас харъяат хошууны хурлаар шүүмжлэн хэлэлцээд хуучныг устган, засаг дарга буюу хошууны даргыг сонгож, засгийн газар мэдүүлэн батлуулах бүрэн эрхтэй болмой” гэж заажээ. Түүхэн ач холбогдолтой энэхүү заалт нь нутгийн иргэдийг хамжлагаас чөлөөлж, нутаг дэвсгэр-засаг захиргааны хуваарилалтыг ард түмний ашиг тусад нийцүүлэх, тухайн институцийн шинэтгэлийг эхлүүлэхэд томоохон хүчин зүйл болсон юм. Энэ заалтуудыг хэрэгжүүлснээр орон нутагт иргэд, харьяатын зохион байгуулалт бүхий ардчилсан хэв маягийн засаг захиргаа байгуулах нэг тулгуур үндэс нь болсон төдийгүй 1923 оноос эхлэн анх удаа сумыг шинээр эмхэтгэн бүрдүүлж эхэлсэн байна. Засгийн газрын 1923 оны 3 дугаар сарын 22-ны хурлаар батлагдсан “Бидний Монгол улс нэгэнт Ардын эрх хэмжээт цаазат улсын Засгийн

⁴ П.Пунцагноров Монголын Автономит түүх УБ 1955 319 эх тал
-С.Гангааням Монголчууд тусгаар тогтнолоо хамгаалан тэмцсэн нь /1911-1921/ УБ 1993 он 84- тал

⁵ Ц. Сономдавга БНМАУ-ын орон нутгийн засаг захиргааны хуваарьт гарсан өөрлөлтүүд УБ., 1967 11-р тал

III МОНГОЛЫН ОЙРХИ ТҮҮХИЙН АСУУДЛУУД

байгуулсны тулд Арван гэрээс дээш баг, сум, хошуу, аймаг, улсын засгийн газар хүртэл тус тусын Ардын төлөөлөгчдийг сонгон хуралдуулж, дэс дараалан Хурал байгуулан элдэв хэрэг зүйлийг шүүмжлэн хэлэлцүүлж, олонхийн саналаар таслан тогтоож, ардын эрхийг эрхэмлэн хүндэтгэвэл зохино” гэж заасан байна. Энэ дүрмийн ёсоор 50 өрхөөр 1 баг, 150 өрхийг 1 сум болгон зохион байгуулав. Ардын гэрийн төлөөлөгч нараас багийн захиргааг, багийн төлөөлөгч нараас сумын захиргаа, сумын төлөөлөгч нараас хошуу захиргааг хушуу төлөөлөгч нараас аймгийн захиргааг тус тус сонгон байгуулж байв. Нутаг дэвсгэрийн нэгж, засаг захиргааг ардчилсан хэв маягийн дагуу өөрчлөн шинэчлэх ажлыг 1923 онд эхэлж 1925 онд үндсэнд нь дуусгасан байна. Өмнө нь нэрлэгдэж ирсэн Түшээт хан, Сэцэн хан, Сайн ноён хан, Засагт хан гэсэн 4 аймгийн нэрийг газар, нутгийн нэрээр нэрлэх тухай тогтоол гаргаснаар Сэцэн хан аймгийг Хан Хэнтийн уулын аймаг, Түшээт хан аймгийг Богд Хан уулын аймаг, Засагт хан аймгийг Хан Тайшир уулын аймаг, Сайн ноён хан аймгийг Цэцэрлэг мандал аймаг гэж тус тус нэрлэв. Урьд нь их шавийн 200 шахам отог байсныг 83 отог, 4 баг болгон цомхотгожээ⁶. Түүнчлэн хуучин 87 хошуунаас 45 1923-1924 он хэрэгжүүлсэн нутгийн захиргааны реформын үр дүнд нутгийн удирдлагын анхны үр үндэс бүрэлдэж эхэлсэн байна. Хамгийн анхан шатны зохион байгуулалтын хэлбэр нь арван гэрийн хурлууд болов.

“Дараа нь баг, сумын хурал шат дараалан болж, баг, сумын дарга болон хошууны хурлын төлөөлөгчийг сонгож, доод шатны хурлын хэлэлцэж тогтоосон хэргүүдийг батлан, цаашдын бодлого, зорилт, чиглэлийг тодорхойлж өгчээ. Ийм маягаар Хошуу шавийн хурал болж Аймгийн хуралд очих төлөөлөгчийг сонгожээ. “1924 оны 9 дүгээр сарын эхээр Халх дөрвөн аймаг, Их шавийн их хурал тус тус болов. Тус бүр 30-50 төлөөлөгч сонгогдон оролцсон тэдгээр их Хурал, Нутгийн захиргааны дүрмийн үндсэн дээр аймаг, орны улс төр, аж ахуй, зохион байгуулалтын асуудлыг нилээд өргөн ардчиллын зарчмын дагуу хэлэлцсэн байдаг.

Аймгийн хурлууд нь аймгийн чуулган дарга, дэд дарга, эрхэлсэн түшмэл, мөн Улсын Анхдугаар хуралд оролцох төлөөлөгчдийг нууц санал хураалтаар сонгосон ба Аймгийн Яамдыг /гүйцэтгэх захиргаа/ байгуулсан байна. Анхны сонгуулийг явуулж, төлөөлөн эрх барих хурлын

⁶ Ц. Сономдавга БНМАУ-ын орон нутгийн засаг, захиргааны хуваарьт гарсан өөрчлөлтүүд /1921-1965/ УБ., 1967 13-р тал

байгуулалтын үндсийг тогтоож эхэлсэний үр дүнд хуучин засаг, ноёдын 90 гаруй хувь нь ардын төлөөлөгчөөр солигдсон байна⁷”

1924 оны эхээр гаргасан статистикаас үзэхэд Халхын 4 аймаг Их шавь Хөвсгөлийн Урианхай ба Ховдын Тариачин хошуу эдгээр 7 газарт арван гэр 9456, баг 1833, сум 540, отог 83, хошуу 106 байсан бөгөөд тэдгээрт тус бүр хурал байгуулснаар бүгд 11960 хурал байгуулагдаж, ойролцоогоор тооцож үзэхэд тэдгээр Хуралд нийт хүн амын 20 орчим хувь нь оролцож байжээ⁸.

“1925 оны үеийн статистик мэдээгээр Монгол улсын нийт хүн ам 651,7 мянга байсны дотор 86,6 хувь нь “Жинхэнэ ард” гэсэн давхрааг бүрдүүлж /хөрөнгөлөг бус/ 14,4 хувь нь хөрөнгөтэй, баян чинээлэг буюу тайж угсааны хүмүүс эзэлж байжээ⁹.”

“1923-1924 онуудад явуулсан орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад сонгогдсон 20 гаруй хүний олонхи нь ядуу дунд ардууд байжээ¹⁰.”

1924 оны 6 дугаар сард Богд хаан таалал төгсч, Ардын Засгийн газрын 1924 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдрийн 18-р хурлын тогтоолоор “Бүгд Найрамдах байгууллыг тогтоох нь зүйтэй гэж шийдвэрлэжээ. 1924 оны 11 дүгээр сарын 25-ны 16 цаг 17 минутанд Улсын анхдугаар их хурлаас “Анхдугаар Үндсэн Хуулийг баталж 11 дүгээр сарын 26-нд Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсыг тунхаглан, Монголын бүх ард түмэн, дэлхий дахинд зарлан мэдэгдсэн байна. 1924 оны Анхдугаар Үндсэн хуулийн 3-р бүлгийн /”Нутгийн засаг захиргааны тухай”/ 30-р зүйлд:

“Нутгийн захиргааны хууль дүрмийн ёсоор аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэр хүртэл, олон хотын газар орон нутгийн хурал байгуулбал зохино” 31-р зүйлд “Нутгийн Хурал нь аливаа аж ахуй ба албан хэргүүдийг гүйцэтгэн явуулахаар өөрсдийн дундаас аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэрийн аливаа хэрэг явдлыг гүйцэтгэх захиргааны газрыг сонгон байгуулбал зохих бөгөөд мөн албан хаагчдын нэгэн жилийн хугацаагаар сонговол зохино” 32-р зүйлд “...Дээр дурьдсан аливаа захиргааны газрууд тус тусын орон нутгийн хуралд хянан байцаагдвал зохино” гэж гэж тус тус заажээ. Үндсэн хуулиар тогтоосон энэхүү заалт нь Нутгийн удирдлагын эрх зүйн үндсийг тогтоох, нутгийн хурал ба нутгийн захиргааны ажил, хэргийг зааглах, эрх барих

⁷ Ж. Болдбаатар, Д. Лүндээжанцан Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал УБ., 1997 222-р тал

⁸ М. Санждорж Ардын төрийн түүх УБ., 1974 117-р тал

⁹ БНМАУ-ын УАА 65 жилд УБ., 1986 19-р тал

¹⁰ Э. Авирмэд БНМАУ-ын Төрийн эрх УБ., 1969. 54-р тал

III МОНГОЛЫН ОЙРХИ ТҮҮХИЙН АСУУДЛУУД

төлөөлөгчдийн болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх зүйн зарчмыг бий болгоход анхны томоохон эхлэл болсноороо түүхэн ач холбогдолтой юм.

Улсын анхдугаар Их хурлаас улсын нийслэл хотыг Улаанбаатар хот гэж нэрлэхээр болсон бөгөөд чухамдаа Богдын хүрээ, Их хүрээ гэж өмнө нь нэрлэгдэж байсныг 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-наас эхлэн Улаанбаатар хот болгон өөрчилсөн хэрэг юм. Өмнө нь Их хүрээнд 10 гаруй том сүм хийд хэдэн зуугаад дацан, аймаг, яам, суурин жасаад зэрэг 20-иод албан газар байсан хэдий ч тодорхой нэр хаяг бүхий засаг захиргааны нэгж, хуваарь байхгүй байсан гэхэд хилсдэхгүй. 1925 оны 10 дугаар сарын 11-нд Улсын 2-р их Хурлаас “Улаанбаатар хотын захиргааны дагаж явах дүрмийг баталж, нутгийн удирдлагыг бий болгох талаар хэд хэдэн үе шаттай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлснээр нийслэл нь засаг захиргааны томоохон нэгж болж хөгжих болов.

1926 оны байдлаар Улаанбаатар хот 15 хороо, усан хөөрөг, дэн буудал, худалдаа, захиргаа зэрэг 10-аад албан газрын 151 ажилчин албан хаагчтай байсан ба хотын дотор албан газрын ба айлын Хашаа 3402, хотын хүн ам 27021 байжээ¹¹. 1931 он бол БНМАУ-ын төрийн байгуулам болон засаг захиргааны байгуулалтад зарчмийн томоохон өөрчлөлт гарсан он юм.

БНМАУ-ын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1931 оны 2-р сарын 7-ны өдрийн 5-р хурлын тогтоолоор тэр үед байсан 5 аймгийг өөрчилж тухайн улсын нутаг дэвсгэрийг эдийн засгийн талаар ангилж 13 аймаг болгон шинээр байгуулж, хошуудыг татан буулгаж, оронд нь сумдыг тохируулан байгуулж, тэдгээрийн эрх үүргийг өргөтгөжээ. Ингэснээр “хошууг устгаж аймаг 5, сум 513 байсныг, аймаг 13, сум 311 болгов. Энэ өөрчлөлтийг дагалдан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагын тогтолцоо ч мөн адил өөрчлөгджээ.

• Нутгийн хурлын тогтолцоо нь:

1. Багийн ба Хорины
2. Сумын ба хорооны
3. Аймгийн ба хотын гэсэн шатлалтай болжээ. Үүний хамт Аймгийн төлөөлөгчдийн

Хурлаас Аймгийн яамыг сонгож, түүний даргыг засгийн газраас баталж байв.

Сумын хурал ба сумын захиргаа, түүний дарга, багийн хурал ба багийн дарга гэх мэтчилэн нутгийн өөрөө удирдах болон нутгийн захиргааны бүтэц, чиг үүргийг зааглан ялгахад анхаарч байсан нь харагддаг.

¹¹ Улсын 3-р их хурлын тогтоол 1926. 120-р тал

Аймаг, сумын төлөөлөгчдийн Хурал нь

- а) Мал аж ахуй, хадлан тариалан худалдаа тээвэр холбоо зэрэг аж ахуйн салбарын бодлогыг тодорхойлох, хөгжүүлэх арга хэмжээг хэлэлцэх, шийдвэрлэх
- б) Олон түмний соёл, боловсрол, бичиг үсэгт сургах ажлыг зохицуулах
- с) Орон нутгийн төсөв батлах гэх мэтчилэн голлох үүрэгтэй байхад

Аймгийн яамд, сумын захиргаа нь

- а) Нутгийн хэмжээнд хууль тогтоол, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх, биелэлтийг зохион байгуулах
 - б) Нутгийн захиргааны ажлыг удирдах
 - с) Хүн, малын тоо бүртгэлийг эрхлэх
 - д) Өртөөний албыг хэрэгжүүлэх
 - е) Өөрийн харъяа худалдаа, үйлчилгээ, аж ахуйн газруудын ажлыг удирдах гэх мэт
- ер нь 1929-1936 онуудад нутгийн удирдлагын хүрээнд авсан арга хэмжээ, хэрэгжүүлж байсан үйл хэрэг нь баруун Европын нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх зүйн жишиг тогтолцоог тусгаж, түүний зарчим, практикийг хэрэгжүүлж эхэлснээрээ дэвшилттэй төдийгүй Монгол улсад нутгийн удирлагыг цаашид хөгжүүлж төлөвшүүлэхэд чухал түлхэц үзүүлсэн билээ. /Д.Ш/

1937-1939 онд нийгмийг бүхэлд нь хамарсан улс төрийн хэлмэгдүүлэлт, Халх голын дайн, лам сүм хийдийн талаар явуулсан бодлогын үр дагавар зэргийг даван туулах явцад 1940 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр Улсын 8-р их хурал хуралдаж БНМАУ-ын 2-р үндсэн Хуулийг баталсан юм.

1940 оны Үндсэн хуулиар БНМАУ нь 14 аймаг, Улаанбаатар хотоос бүрэлдэх бөгөөд аймгууд нь сумдад, сумууд нь багуудад, улаанбаатар хот нь хороодод, хороод нь хорьдол хуваагдаж байхаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг тогтоожээ. Үндсэн хуулийн 37-р зүйлд “Аймгууд ба Улаанбаатар хот хийгээд сум, баг, хороо, хорины эрхийг барих дээд байгууллагууд нь хөдөлмөрчин ардын хурлууд болно” гэж заасан бөгөөд 38-48-р зүйлүүдэд Хурлын зохион байгуулалт, бүтэц, үйл ажиллагаа явуулах арга хэлбэр, ажил, үүргийн зарчмыг тодорхой болгон зааж өгчээ.

1940 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш бүх нийтийн хурлыг “төрийн эрх барих орон нутгийн байгууллага” гэж нэрийдэх болсон бөгөөд “Хөдөлмөрийн ардын” гэсэн тодотголтойгоор хурлыг томъёолж өгсөн нь өмнө нь /1926-1934/ “Нутгийн хурал” гэж нэртэй

III МОНГОЛЫН ОЙРХИ ТҮҮХИЙН АСУУДЛУУД

байсныг зориуд өөрчилж, хэвтээ тэнхлэгийн зарчмаас татгалзаж босоо тэнхлэгийн хүрээнд төвлөрсөн буюу улс төржсөн байдал руу хэлбийх элэл болсон ажээ. Энэ үеэс хурал нь орон нутгийн асуудлыг шийдвэрлэх гэхээсээ илүү нийт улсын асуудлыг шийдэхэд оролцдог субъект болж хувирсан байлаа. /Д.Ш/

Улсын бага хурлын тэргүүлэгчдийн 1941оны 12 дугаар сарын 2-ны өдрийн 81-р хурлаас Баянхонгор, Дундговь, Сүхбаатар аймгийг шинээр байгуулсан байна. Гэвч орон нутгийн засаг захиргааны хуваарь тэнцвэргүй, зохион байгуулалтын оновчтой бус байдал аяндаа үүсч, нутгийн удирдлагын хэвийн хөгжлийг хангахад саад болж эхлэв. Зарим баримтаас иш татахад 1942 оны 2 дугаар сарын 1-ний байдлаар Архангай аймаг 39 сумтай, 112000 хүн амтай байхад Сэлэнгэ аймаг 7 сумтай 13252 хүн амтай байсны дээр Архангай аймгийн заг сум 4185 хүн амтай байхад мөн аймгийн Бөмбөгөр сум 760 хүнтэй байв. Дорнод аймгийн Дарьганга сум 17 багтай байхад мөн аймгийн Гурванзагал сум гуравхан багтай байх жишээтэй.

1942-1959 онуудад улсын чанартай томоохон компани ажлуудыг Засгийн газраас зохион байгуулахад бүх шатны хөдөлмөрчдийн хурал, тэргүүлэгчид, нутгийн захиргааны байгууллагууд нэгэн жигд татагдан оролцсон нь төвлөрсөн удирдлагыг бэхжүүлж тоталитари тогтолцоо үүсч бүрэлдэхийн илрэл болсон юм. Тухайлбал феодалын хөрөнгийг албадан хураах, /1938-1946/, бүх нийтийг шинэ бичиг үсэгт сургах /1949-1952/, амины болон хувийн аж ахуйтай малыг улсад хураан нвч, бүх малыг нийгэмчлэх /1957-1959/, атар газар эзэмших /1959-1961/ УАА соёлыг хөгжүүлэх анхдугаар таван жилийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх /1949-1954/ гэх мэт дээр дурьдсан компаничилсан шинжтэй улсын ажил хэргийг бүхэлд нь орон нутгийн хурал, захиргааны байгууллагууд удирдан явуулж ирсэнээр аажимдаа нутгийн байгууллага гэхээсээ илүү улсын төвлөрсөн төр, аж ахуйн байгууллагын бүрэлдэхүүн хэсэг болж хувирчээ. 1958 оноос хойш сумдад Улсын САА ХАА нэгдлүүд харъяалагдсан олноороо байгуулагдаж, сумын хурал, захиргаа нь нэгдэл, сангийн аж ахуйн удирдлагыг давхар хариуцан ажиллах болсон байна.

1953 онд тус оронд 173 ХАА-н нэгдэл байгуулагдаад байсан бол 1955 онд ХААН239, 1957 онд ХАА нэгдэл 678 болж өссөний дээр Нэгдэл бүхэн сумтай зэрэгцэн орших болсон зэрэг нь төвлөрсөн захиргааны тогтолцоо улам бүр бэхжиж байсныг харуулдаг. Энэ мэт нийгэм-улс төрийн төдийгүй засаг захиргаа, удирдлагын хүрээнд зарим гажуудал гарч байсан хэдий ч 1949 оноос сонгуулийн системд үарим радикал өөрчлөлт /саналаа нууцаар гаргах/хийж, 1954 оноос

хурлын байгууллагын бүтцийг бэхжүүлж шинэчилсэн, 1948-1953 онуудад Хурал түүний бүрэлдэхүүн, сонгуулийг явуулахтай холбогдсон олон дүрэм журам, актуудыг гаргасан зэрэг нь үр дүнгээ өгснийг үгүйсгэж болохгүй юм.

БНМАУ-ын 1959 оны 08 дугаар сарын 05-ны өдрийн 129 дүгээр зарлигаар тус улсын засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн анхны нэгж болж байсан багийг /1700 гаруй багийг/ татан буулгасны гадна 50 орчим сумыг шинээр байгуулжээ.

1960 он гарч ирэхэд тус орон социалист системийн бүрэлдэхүүн хэсэг болж хөгжиж ирсний дээр нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хуваарилалт бэхжиж, хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэрийн салбарын хөгжилтэй холбоотойгоор орон нутгийн захиргааны байгууллагын бүтцэд өөрчлөлт гарч эхэлжээ.

1959 онд багийг татан буулгасан бол 1965 онд хотын хороодыг татан буулгажээ.

1960 оны 07 дугаар сарын 06-нд БНХАУ-ын Ардын Их Хурлын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганаар БНМАУ-ын III дугаар үндсэн хуулийг баталжээ. Үндсэн хуулийн 5-р бүлгийн /” орон нутгийн эрх барих ба захиргааны байгууллагууд”/ 46-р зүйлд “БНМАУ-ын нутаг дэвсгэр бол засаг захиргааны талаар аймаг, хот болж хуваагдана. Аймаг нь сумдад хот суурин нь хороодод тус тус хуваагдана” 47-р зүйлд “аймаг, хот, сум, хороодын эрх барих байгууллага нь аймаг, хот, сум, хороодын Ардын Депутатуудын хурал мөн. Эдгээр хурлын зохих орон нутгийн хөдөлмөрчид хоёр жилийн хугацаагаар сонгоно гэж заажээ.¹² ”Тухайн үед аймгийн 18 хотын 3, сумын 300, хорооны 31, районы 5 орон нутгийн хотын 23 нийт 380 хурал хамрагдан оршиж байна. Үндсэн хуулийн 51-р зүйлд “Аймаг, хотын Ардын Депутатуудын хурал нь өдөр тутмын ажлыг эрхлүүлэхээр гүйцэтгэн захирах газар болох гүйцэтгэх захиргааг дарга, орлогч дарга, хариуцлагатай нарийн бичгийн даргыг оролцуулан 7-гоос 11 гишүүдийн бүрэлдэхүүнтэй сонгоно.” гэжээ.

Үндсэн хуулийн 55-р зүйлд “Аймаг хот сум, хорооны Ардын Депутатутын хурал, түүний гүйцэтгэх захиргаа:

А) Харьяа нутаг дэвсгэр дээрээ аж ахуй, соёл, улс төрийн байгуулалтыг удирдана.

Б) Аж ахуй ба хоршооллын байгууллагын ажлыг хянан удирдана.

В) Орон нутгийн аж ахуй төлөвлөгөө ба төсвийг баталж, тэдгээрийг биелүүлэх арга хэмжээ авна.

¹² БНМАУ-ын Үндсэн хууль. УБ. 1960. 20-р тал

III МОНГОЛЫН ОЙРХИ ТҮҮХИЙН АСУУДЛУУД

Г) Харьяалсан захиргааны байгууллагуудын ажиллагааг удирдана.

Д) социалист хэв ёс, улсын үйлдвэр, абан газар хөдөө аж ахуйн нэгдэл, хоршооллын бусад байгууллагын эрх ашиг, мөн иргэний эрхийг хамгаална.

Е) Хууль дүрмийг нарийн чанд биелүүлж, дээд байгууллагын шийдвэрийг ёсчлон гүйцэтгэнэ.

Ж) Хөдөлмөрчин, олон түмнийг төр, аж ахуй соёлын байгуулалтын бүх ажилд өргөн бөгөөд оролцуулна.” гэж заажээ.¹³

Эндээс үзэхэд нэг талаас Нутгийн эрх барих болон захиргааны байгууллагын чиг үүрэг хариуцах ажлыг улам өргөтгөн тодорхойлж өгсөн хэдий ч нутгийн өөрөө удирдах ба захиргааны ажил хэргийг зааглаж өгөөгүйгээс гадна үйл ажиллагааг нь бүхэлд нь давхардуулсан байдлаар заагджээ. Хурал ба Захиргааны аль алин нь төрийн байгууллагын тогтолцоонд багтаж байсны дээр доод байгууллага нь дээд байгууллагадаа хатуу чанд захирагдаж, орон нутгийн шинж чанартай асуудлыг бүрэн бие дааж шийдэх эрх мэдэл ихээхэн хязгаарлагдмал байсныг дурьдах нь зүйтэй. Энэ нь наад зах нь орон нутгийн төсвийг бие даан бүрэлдүүлэхээс эхлээд орон нутаг дэхь татвар, хураамж хөгжлийн стратеги төлөвлөгөө чиглэлийг бие даан тодорхойлох ямарч боломжгүй, бүгдийг дээрээс тогтоож төсөв санхүүгийн бүх эх үүсвэрийг зөвхөн төвөөс буюу засгийн газраас хуваарилж ирсэн хатуу төвлөрсөн тогтолцоотой холбоотой байв.

Бүх шатны АДХ-ыг 2 жилийн хугацаатай орон нутгийн хөдөлмөрчдийн хурлаас сонгохоос гадна Аймаг хотын АДХ-ын чуулганыг жилд 2-оос доошгүй удаа хуралдаж байхаар тогтоосон нь бий.

• 1960-аад оны дунд үеэс сум ба ХАА нэгдлийн даргын албан тушаалыг нэг хүнд хариуцуулж, гүйцэтгүүлж ирсэн нь захиргаа, аж ахуйн ажлын давхардлыг бий болгосон байна.

1965 оноос хороодыг татан буулгасантай холбоотойгоор Нийслэл хотод Сүхбаатар, Октябрь, Найрамдал, Ажилчин гэсэн 4 районыг шинээр бий болгон тус бүрдээ хурал, захиргаатай байхаар тогтоожээ. Хот нь харьяаллын Улсын ба орон нутгийн гэсэн 2 зэрэглэлтэйгээр байгуулагджээ. 1978 онд “БНМАУ-ын сум, хороо, район, орон нутгийн АДХ-ын Хуулийг баталж 1979 оны 01 дүгээр сарын 01-нээс мөрдөж эхэлжээ.

¹³ Дурьдсан Үндсэн хууль 21-р тал

1986 оны байдлаар 18 аймаг, Улсын чанартай 3 хот, орон нутгийн 21 хот, 303 сумтай байсны дээр нэг аймаг дунджаар 87 мян ам.дөр.км нутаг 69 мян хүн амтай, нэг сум нь дунджаар 5,0 мян. Хавтгай дөр.км нутаг дэвсгэртэй 2,7 мянган хүн амтай байв.

Түүхэн хөгжлийн тоймыг бүхэлд нь дүгнэж үзвэл Монгол Улс нь нэгдмэл төвлөрсөн улсын хэлбэрийг эрхэмлэн, түүнийг дагаж мөрдөж ирсний дээр хүн ам цөөн, нүүдлийн мал аж ахуйг дагаж оршин амьдарч ирсэн зэргээс үүдэн олон жилийн түүхтэй “аравтын системийн өв уламжлалыг гээлгүй залгамжлан үргэлжлүүлсээр ирснийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Аравтын тогтолцоо нь нүүдэлчин иргэдийн амьдрал, аж төрөх ёс, болон цэрэг-захиргааны зохион байгуулалтын зайлшгүй хэрэгцээг илэрхийлж үүссэн бөгөөд 1206 онд Их Монгол Улс байгуулагдахаас өмнө хүннү гүрний үед үүсэл нь тавигдсан гэж үзэж болно.

XIII зуунаас эхлэн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийг зүүн, төв, баруун гэж бүсчлэн ангилж, түмт, мянгат, зуут, аравтын шатлалаар эмхлэн зохион байгуулж ирсэн нь XX зууны эхэн хүртэл хадгалагдан уламжлагдаж ирсэнийг хүлээн зөвшөөрөх нь зүйтэй юм. Эдүгээ ч хүн ам, захиргааны бүсчлэлийг төвийн бүсийн, зүүн бүсийн, баруун бүсийн аймгууд гэж ангилан үзэх хандлага хэвээр байгаа.

“1921 оны хувьсгалын дараахнаас 1990-ээд он хүртэлх Монгол Улсын Засаг Захиргаа нь харьцангуй жижгэрч; Халх Монголын нутаг дэвсгэр дээр төвлөрч ирсэн боловч, төрийн нэгдмэл байгууламжийн хэлбэрийг сонгож, нутаг дэвсгэр, захиргааны хуваарилалт нь өөрчлөгдөн хөгжиж ирсэн юм.

Эрдэмтэн, судлаач, профессор Б. Чимид үзэхдээ “1960-аад оноос Монголын төрийн байгууламжийн суурь болсон засаг-захиргаа- нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт, улмаар түүний нэгжийн удирдлагын тогтолцоонд ноцтой гажуудал гарсан. ...Баг, сум, хот, хороо зэрэг засаг захиргааны нэгжүүдийг нутаг дэвсгэрийн зарчмаар биш, бүхэлд нь нийгэмчилсэн байдлаар /аж ахуйн нэгжийн байршлаар/ тогтоож, САА, ХААН, Тэжээлийн аж ахуйн нэгжийн даргад хавсарган дайн байдлаар зохион байгуулсан ба ингэснээрээ “Иргэний захиргаа” гэх түүхэн уламжлал тасарч, төр ёс алдагдаж бүдгэрсэн...” гэж¹⁴ бичсэнийг бүрэн дэмжиж байна.

Түүнчлэн социалист байгуулалтын “Түүхэн хөгжлийн үр дүн болж гарч ирсэн социалист аж ахуйн нэгж, суурин газрын тоогоор аймаг, сум олширч, жижгэрснээр барахгүй... аль нэг аймаг, сумын дотор тэдгээртэй адил эрх зэрэгтэй өөр харьяалалтай хот, хороо гэх мэт зохиомол

¹⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Үзэл баримтлал. УТБА товхимол II. УБ., 2000. 7-8-р тал

нэгжүүд олширсон... тэр байтугай нэг суурин газарт хоёр сумын захиргаан байгуулж ажиллуулсан тохиолдолд ч гарч байсан..." гэж бичжээ.¹⁵

1990 оноос социалист систем оршин тогтнох үндэс сууриа алдаж, төвлөрсөн төлөвлөгөөт тогтолцооноос зах зээлийн эдийн засаг бүхий ардчилсан нийгэмд шилжих үйл явц эрчимтэй өрнөж, улмаар 1992 оны 02 дугаар сарын 12-ноос Монгол Улсын Ардчилсан шинэ Үндсэн хууль мөрдөгдөж эхэлсэн байна.

Шинэ Үндсэн хуулиар засаг захиргааны нэгжүүдийг нутаг дэвсгэрийн жишгийн зарчмаар хуваарилан "иргэний захиргаа", "нутгийн удирдлага", "нутгийн өөрөө удирдах ёс" зэрэг институцийг жинхэнэ жам ёсны утгаар нь сэргээн тогтоох эхлэлийг тавьсан нь түүхэн ач холбогдолтой болов. Түүнчлэн нутгийн өөрөө удирдах ба нутгийн захиргааны байгууллагын ажил хэрэг, эрх хэмжээний зааг ялгааг маш нарийн зааглан гарган тодорхойлсон нь шинэ Үндсэн хуулийн чухал ололт болсон юм.

Өмнөх 80 жилд нутгийн удирдлагын байгууллагууд нь төрийн байгууллагын төвлөрсөн системийн бүрэлдэхүүн хэсэг төдийгүй Хөдөлмөрчдийн Ардын хурал, Ардын депутатуудын хурал гэх мэт төрийн статус бүхий байгууллагуудын тогтолцоо оршиж ирсэн нь үндсээрээ өөрчлөгдөв.

Бүхэлд нь тоймлон дүгнэж үзвэл Монгол Улс нь төрийн нэгдмэл байгууламжийн 2200 гаруй жилийн арвин баялаг уламжлалтайн дээр нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хуваарилалтыг тогтоохдоо Төв Азийн ард түмний аж төрөх ёс, нүүдлийн соёл болон Монгол цэргийн зохион байгуулалтын онцлогоос үүдэлтэй аравт, мянгатын /хүрээлэн төвлөрөх/ тогтолцоонд тулгуурлан бүтээн цогцлуулж иржээ. Нутгийн удирдлагын үр хөврөл нь Ардын хурлын /хэлбэршсэн бүтэц/эрх зүйн үндэс тавигдсан 1923 оноос эхлэлтэй бөгөөд Хөдөлмөрчдийн хурал, Ардын хурал, Ардын депутатуудын хурал зэрэг нутгийн удирдлагын субъектүүд нь нэг талаас социалист төрийн орон нутаг дахь байгууллагуудын бүрэлдэхүүн хэсэг нь болж, төрөөс шууд хамааралтайн дээр ардчилсан бус, /иргэдийн чөлөөт хүсэл зоригоос гадуурх/ сонгуулийн үр дүнд бүрэлдэн байгуулагдаж ирснээр, нөгөө талаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллага жинхэнэ утгаараа гарч ирээгүй байснаас нутгийн захиргаа, төрийн төв удирдлагын зарим үүргийг хавсран гүйцэтгэж, орон нутгийн бие даасан, хараат бус төсөв, санхүү, зохион байгуулалтыг хангаж чадахгүй байсан зэргийг дурьдах нь зүйтэй.

¹⁵ Дурьдсан бүтээл. 9-р тал

Чухамхүү 1990 он гарч социалист байгуулалт нуран унаж, хатуу төвлөрсөн эрх баригч нэг нам болон тоталитари дэглэм задарч, ардчилсан нийгмийн үнэт зүйлсүүд сэргэн бүрэлдэж, нутгийн удирдлагын ардчилсан зарчмууд хэрэгжин шинээр бүрэлдэж зохистой, таатай нөхцөл, орчин бий болсон билээ.

Abstract

Local administration in Mongolia was established during 1921 national revolution and its institutional, legacy was formulated during 1922-1930 local administrative reformation. 1924, 1940, 1960 and 1992 Constitutions of Mongolia and their realizations carried out the local Administration in Mongolia.