

**СУМ-НЭГДЛИЙН ГАЗРЫН АСУУДАЛ БА ЗАСАГ ЗАХИРГААНЫ
ӨӨРЧЛӨЛТ (1960-1990-ээд он)¹**

Р.ТӨРДАЛАЙ

Товч агуулга: Энэхүү өгүүлэлд 1971 онд батлагдсан БНМАУ-ын Газар эдэлбэрийн хуулиас өмнөх болон дараах үеийн сум-нэгдлийн газрын асуудлаар төрөөс баримталсан бодлого зохицуулалтыг тодруулан судалж үзлээ. Тодруулбал, 1960-1990 онд хүртэлх 30 жилд БНМАУ-ын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн үйл явцтай уялдаатайгаар ХААН-ийн газрын харилцааны асуудал хэрхэн шийдвэрлэгдэж байсан, тэдгээр өөрчлөлт нь тус улсын орон нутгийн засаг захиргааны хуваарьд хэрхэн нөлөөлсөн зэргийг хөндөн авч үзлээ.

Түлхүүр үг: БНМАУ, сум-нэгдэл, газрын харилцаа, хууль дүрэм, нэгдэлч малчид, засаг захиргааны хуваарь, нөлөөлөл, өөрчлөлт, боломж, сорилт

1. Социалист газрын харилцааны эрхзүйн үндэс бүрэлдсэн нь

Хүн төрөлхтний түүхэн хөгжлийн явцад газрын харилцаанд хандсан бүхий л мэдлэг ухааны хуримтлал болж төлөвшсөн газар ашиглалтын суурь үзэл санаа нь “Газар ашиглалтын эдийн засаг”, “Газрын эрх зүй”, “Газар зохион байгуулалт” хэмээх 3 үндсэн салбарт хуваагдан хөгжиж ирсэн байна.

Энэ үүднээс авч үзвэл БНМАУ-д 1935-1959 онд “Газрын эрх зүй”, “Газар зохион байгуулалт” гэсэн 2 үндсэн салбар үүсэн хөгжих үндэс тавигдаж, харин “Газар ашиглалтын эдийн засаг”-ийн хүрээний асуудлууд 1971 оны БНМАУ-ын Газар эдэлбэрийн хууль гарч газрын эдийн засгийн үнэлгээг анх тогтоох эрх зүйн орчин бүрэлдэх хүртэл хараахан буй болж чадаагүй байна.

Үүний шалтгаан нь *нэгдүгээрт*, газрыг өмчлөх, эдийн засгийн эргэлтэд оруулах сэтгэлгээ байгаагүй уламжлалт байдал, *хоёрдугаарт*, марксист онолын дагуу газар бэлчээр бол байгалийн бүтээгдэхүүн бөгөөд хүний хөдөлмөр шингээгүй учраас “өртөггүй” гэж номлож байсан үзэл суртал, *гуравдугаарт*, хувийн өмчийн бүх талаар үгүйсгэж байсан сургаал номлол, *дөрөвдүгээрт*, 1940,

¹ Энэ өгүүллийг Монгол Улсын Шинжлэх ухаан, технологийн сангийн санхүүжилттэй “Нэгдэлч малчдын түүхийг шинээр эргэн харахуй” төслийн хүрээнд бичив.

1960 оны Үндсэн хууль, 1942 оны Газар эдэлбэрийн хуулиар ХААН, САА зэрэг улсын байгууллагад газрыг үнэ төлбөргүй эзэмшүүлэх эрх зүйн зохицуулалт хийсэн зэргээс бодит байдал дээр газрын үнэлгээ хийх үндэс шаардлагыг буй болгоогүй байна.

Түүхчлэн үзвэл Монгол оронд 1930-аад оны эхэн үед хамтын хөдөлмөр хийгээд өмчөө сайн дураар хамтатгасан малчдын багахан хэмжээний нэгдэл хэмээх аж ахуйнууд итгэл тэмүүлэл, хамтралын гашуун сургамжийг өөртөө хослуулан дайсаар анх байгуулагджээ. Нэгдлийн эдгээр “үр хөврөл”-д нам, төрийн зүйл бүрийн дэмжлэг хэрэгтэй байсны дотор амин чухал дэмжлэг нь газар бэлчээрийн асуудал байсан билээ.

Гэвч Ю.Цэдэнбал 1950-аад оны эхэн үеэс нэгдлийг дэмжих асуудлыг Монгол оронд социализм байгуулах зорилтын “оосор бүч” болгон холбон авч үзэх хүртэл нам, төрөөс хүчтэй дэмжлэг авч чадаагүй урсгалын шинжтэй хөгжиж байсан юм. Ю.Цэдэнбалын тодорхойлсноор “ардын нэгдлүүд өөрийгөө хамгаалахын тулд орилж чарлаж байгаа үедээ зогсож байсан” тул түүний хүсэлтийн дагуу долоо хоногт ажлын 2 өдрийг тухайлан нэгдлийн асуудлаар төвлөрөн анхаарч ажиллуулах тухай МАХН-ын Төв хорооны Улс төрийн товчооны 1952 оны 7 дугаар сарын 24-ний өдрийн хурлаас 70 дугаар тогтоол гаргаж, энэ талаарх судалгаанд Шинжлэх ухааны хүрээлэнг мөн татан оролцуулахаар шийдвэрлэжээ.²

Энэ үеэс социализм байгуулах бодлого, зорилттой хөдөө аж ахуйн нэгдэл, түүний газрын асуудал уялдаатай хөндөгдөх болсон байна. Үүний нотолгоо нь 1951 оны 11 дүгээр сарын 20-22-ны өдрүүдэд Ардын үйлдвэрлэлийн нэгдлийн үлгэрчилсэн дүрмийн төлөвлөгөөг боловсруулах Комиссын Анхдугаар хуралдаанаас тодорхой харагддаг.³

Тус хурал дээр Ч.Сүрэнжаваас “...хөдөө аж ахуйн нэгдлүүдийг хөгжүүлэх ба бэхжүүлэх явдал нь манай улсыг социализмд оруулах тухай хамгийн зөв бөгөөд шууд зам мөн” гэж үзсэн бол Ю.Цэдэнбал “...манай улс нь 2 дахь хувьсгалынхаа өмнө зогсоод байна... Аяндаа явж социализмд орж болохгүй. Социализмыг зөвхөн ухамсартайгаар байгуулах болно. Ардын нэгдлүүдийг байгуулснаараа нам нь социализмыг байгуулах оосрыг барьж байгаа хэрэг юм” гэж дүгнэжээ.

Дамба “Ардын үйлдвэрлэлийн нэгдлийн газрын тухай бүлэг нь тохиромжгүй бичигджээ. Үүнд, нэгдлийн бүх гишүүдийн хурал нь газрыг нэгдэлд олгох тухай аймгийн Бага хурлын тэргүүлэгчдэд шаардлага тавьсан чанартай бичигдсэн байгааг анхаарах”, Х.Чойбалсан “Газрын тухай асуудал дээр бол нэгдлийг заавал нэгэн багийн нутагт багтаан байгуулахаар дүрмийн төлөвлөгөөнд дурдсаны хэрэггүй. Харин нэгдлийн гишүүдээр багийг байгуулбал зүгээр юм гэж үзэж байна” гэх зэргээр нэгдлийн цаашдын хөгжлийг асуудал, түүнд газрын харилцааны учир холбогдлын талаар байр сууриа илэрхийлсэн байдаг.⁴

Нэгдлийн цаашдын хөгжлийн асуудлаар энэ мэт үзэл суртлын хөрс суурь

² УТНОНББА, х-4, д-18, хн- 237, х. 216-243.

³ УТНОНББА, х-4, д-18, хн- 237, х. 216-243.

⁴ УТНОНББА, х-4, д-18, хн- 237, х. 216-243.

бүрэлдэж, хөдөө аж ахуйн улсын ба хоршооллын үйлдвэрлэлийн байгууллагууд олширсоор байсан ч үнэн хэрэгтээ эдгээр аж ахуйнуудын газар ашиглалтыг зохион байгуулах, хэлбэржүүлэх талаар 1955 оноос өмнө тодорхой ямар нэг алхам хийгдээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ үе хүртэлх газрын талаарх хууль, дүрэм, журам нь Монгол орон дахь улсын аж ахуй, тэр дундаа хөдөө аж ахуйн нэгдлүүдийг онолын хувьд өөрчлөн зохион байгуулахад тус болж чадахгүй байна гэж тухайн үед нам, төрөөс дүгнэсэн байдаг.⁵

Үнэхээр ч газрын талаар тухайн үед мөрдсөн хууль, дүрэм нь улсын аж ахуй, хөдөө аж ахуйн нэгдлийн цаашдын хөгжилд дорвитой тус нэмэр болж чадахгүй байжээ. Газрыг эзэмшүүлээгүй байсан нь эзгүйдүүлж, түүнийг бүрэн ашиглаж чадахгүй байх, газар ашиглагчдын хооронд элдэв маргаан тэмцлийг байнга дагуулсаар байв. Газрын асуудлаар аж ахуй хооронд аажимдаа үүссэн энэ мэт харилцааг өөрчилж, хөдөө аж ахуйн нэгдлүүдийг аж ахуй зохион байгуулалтын талаар бэхжүүлэх явдалд туслалцуулах шаардлагатай байгааг судалгааны тайлан бүрд тэмдэглэх болжээ.⁶

Энэ үүднээс МАХН-ын XII их хурлын удирдамжийн дагуу 1955-1957 онд 150 хөдөө аж ахуйн нэгдэл, бүх улсын аж ахуйнуудад аж ахуйн хоорондын газар зохион байгуулалтыг явуулахаар тогтоож, 1958 онд хангай ба завсрын бүсийн 14 аймагт 40 нэгдлийг суурьшуулах ажлыг эхлүүлжээ. Ингэж нэгтгэснээр орон даяар тархсан олон жижиг нэгдлүүдийг удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд төвлөрсөн, эзэмшил газар бүхий үйлдвэрлэх хүчний өндөр чадамжтай томоохон бүтцийн хэлбэрт шилжүүлж, аажимдаа нэгдлийг "сум-нэгдэл" хэмээх засаг захиргааны шинэ хэлбэрээр үүрэг, ач холбогдлыг нь өсгөн нэмэгдүүлэхэд дээрх эрх зүйн зохицуулалтууд агуулгын талаар чиглэгдсэн байна.

Хөдөө аж ахуйн нэгдлүүдэд газрыг ийнхүү зохих хязгаартайгаар эзэмшүүлэх явдал нь нэгдлүүдийн үйлдвэрийн ба соёл, аж ахуйн төвийг байгуулахад ихээхэн үүрэгтэй байсан бөгөөд энэ нь хөдөө аж ахуйн нэгдлүүдэд газар тариаланг хөгжүүлэхэд эергээр нөлөөлөх, аж ахуйг нүүдлийн байдлаас суурин болгох явдлыг түргэтгэхэд нөлөөлнө гэж тухайн үеийн эрдэмтэд дүгнэж байжээ.

Дээрх шийдвэртэй холбогдуулан хөдөө аж ахуйн нэгдлийн газар зохион байгуулалтын талаар БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 1960 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 298 дугаар тогтоолд заахдаа "Тус улсын бүх сумын хилийг тогтоож, нийт нутаг дэвсгэр дээр аж ахуй хоорондын газар зохион байгуулалтыг явуулах тухай БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөл, МАХН-ын Төв Хорооны 1959 оны 248/219 дүгээр тогтоолыг амьдралд хэрэгжүүлсэн нь газар ашиглалтын шинжлэх ухааны үндэслэлтэй явуулах эдийн засаг-улс төрийн чухал ач холбогдолтой арга хэмжээ болсныг"⁷ тэмдэглэжээ.

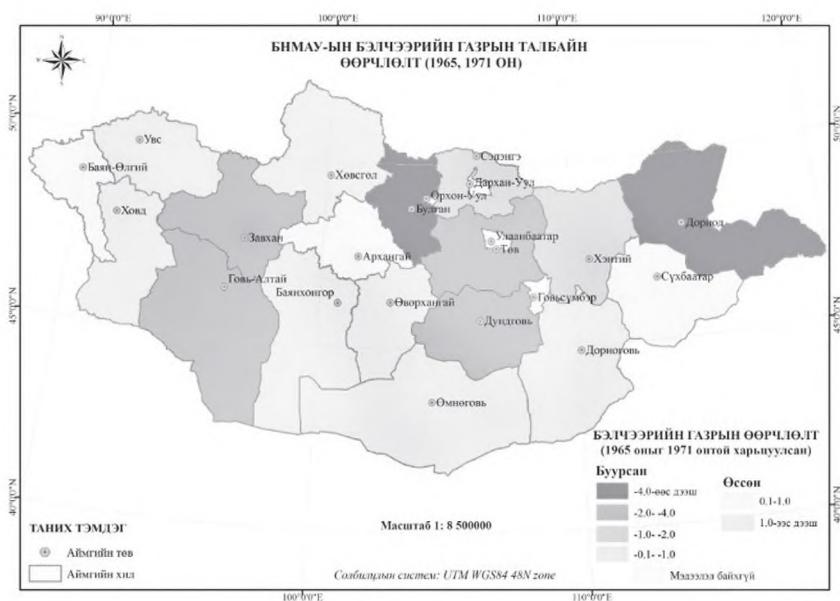
⁵ МУҮТА, ф-15, д-1, хн-791 /БНМАУ-ын Хөдөө аж ахуйн яам/, БНМАУ-ын нутаг дэвсгэр дээр газар зохион байгуулалтыг 1954 оны 10 дугаар сарын 1-нээс 1957 он 12 дугаар сарын 30-ныг дуустал явуулсан ажлын тайлан,

⁶ МУҮТА, ф-15, д-1, хн-791 /БНМАУ-ын Хөдөө аж ахуйн яам/ БНМАУ-ын нутаг дэвсгэр дээр газар зохион байгуулалтыг 1954 оны 10 дугаар сарын 1-нээс 1957 он 12 дугаар сарын 30-ныг дуустал явуулсан ажлын тайлан,

⁷ Б.Н.М.А.У. Хууль дүрэм, тогтоолын эмхтгэл, Сайд нарын Зөвлөлийн Хэвлэл, Улаанбаатар, Улсын

1958 оны байдлаар нэгдэлжих үйл явц ид эрчимжиж байх үед улсын хэмжээнд бэлчээрийн газар 110,2 мянган га, хадланд ашиглах газар 2920 мянган га, тариалангийн газар 3530 мянган га⁸ байсан бол ХААН шинэчлэн байгуулагдаж бэхэжсэн 1965 оны байдлаар авч үзвэл улсын хэмжээнд ХАА-н нийт эдэлбэр газар 124677,5 мянган га байснаас бэлчээрийн газар 120617 мянган га, тариалангийн газар 1783,1 мянган га, хадлангийн газар 1525,7 мянган га, ХАА-д ашиггүй газрын хэмжээ 751,7 мянган га болж нэмэгджээ.⁹

Эндээс үзэхэд, дурдан буй 10-аад жилийн хугацаанд бэлчээрийн газрын хэмжээ 10 гаруй мянган га-гаар нэмэгдсэн дүн гарч байгаа нь тухайн үед нам, төрөөс бэлчээрийг усжуулах хөтөлбөрийг амжилттай хэрэгжүүлж, ургац өндөртэй ч усан хангамжийн дутагдлаас шалтгаалан ашиглагддаггүй байсан бэлчээрийг нөхөн ашиглах боломжтой болсонтой шууд хамааралтай үзүүлэлт байв. Харин 1965, 1971 оныг харьцуулан авч үзвэл бэлчээрийн газрын талбай ихэнх аймгуудад нэлээд буурсан дүнтэй байгаа нь 1960-аад оноос БНМАУ-д бүтээн байгуулалт ид өрнөж, шинээр байгуулагдсан үйлдвэр, уурхайи, хот тосгон, САА, ТАА-н төвүүд, тээвэр холбоо, цахилгаан эрчим хүчний шугам сүлжээ, төмөр болон засмал зам, батлан хамгаалах хэрэгцээнд зориулсан газар, газрыг зүй зохисгүй ашигласны уршигаар буй болсон автомашины хэдэн арван мянган салаа зам, атаржсан талбай нь цөм бэлчээр, хадлангийн талбайгаас шилжиж хасагдсан нь шууд нөлөөлжээ.¹⁰



Хэвлэх Үйлдвэр, 2-3(1960), 202-203 дугаар тал.

⁸ БНМАУ-ын улс ардын аж ахуйн хөгжилт, Статистикийн эмхэтгэл, Улаанбаатар, 1960, 45.

⁹ БНМАУ-ын хөдөө аж ахуй 50 жилд, Статистикийн эмхэтгэл, I боть, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар, 1974, 33.

¹⁰ Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-А1, хн-1827, х.18.

Энэ үед мөн ХААН, САА хэмээх аж ахуйн нэгжийн удирдлагыг орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагатай нэгтгэснээр орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын дарга нар бэлчээр, хадлангийн талбайн талаар анхаарахаасаа илүүтэй зөвхөн мал сүргийн тоо толгойг тогтвортой өсгөх, улсын бэлтгэлийн төлөвлөгөөг хугацаанд нь шилжүүлэхийг ажлынхаа тэргүүлэх зорилго болгож байсан ч зохих байдлаар нөлөөлсөн бололтой.

1960-аад оноос хөдөө аж ахуйд улс-хоршооллын социалист бүтэц болох ХААН, САА, МААМС, ТАА зэрэгцэн орших болсон нь бэлчээр, тариалангийн тухайд аймаг, сум, баг хоорондын газар зохион байгуулалтыг нарийн төвөгтэй болгосоор байсан тухай дээр өгүүлсэн. Учир нь тухайн үеийн бүх сумдын нутаг дэвсгэрийн хил заагийг байр зүйн зураг дээр нарийн тусгаж сумдад олгосон боловч хөдөө аж ахуйн нэгдэл, сангийн аж ахуйд газар эзэмших эрхийн баримт бичиг, үнэмлэх олгоогүй тул дээр дурдсан зураг болон газар нутгийн хуваарийн талаар зэргэлдээ орших газар эзэмшигчдийн хооронд хийсэн протокол нь БНМАУ-ын Газар эдэлбэрийн шинэ хууль 1971 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдөр батлагдан гарах хүртэл ХААН, САА-н газар эдлэх эрхийг хамгаалах албан ёсны баримт материалын үүргийг гүйцэтгэж байв.¹¹

Мөн тухайн үед хөдөө аж ахуйн нэгдэл, сангийн аж ахуйгаас бусад газар эзэмшигчдэд эдэлбэрийн газрыг зааглан газар эдлэх эрхийн баримт бичиг олгох ажил мөн хийгдээгүй байв. Газар эдэлбэрийн улсын бүртгэлгүй, газар эдлэх эрхийн баримт бичиг, үнэмлэхийг олгоогүй байсан зэрэг нь газар эдэлбэрт сөргөөр нөлөөлж, газар эдлэгчдийн хууль ёсны эрх ашгийг хохироох явдал олонтоо гарахад хүргэж байжээ.¹²

Бидний зүгээс архивын баримт материалыг судлах явцад нэгдэлжих үйл явц 1959 оны сүүлчээр өндөрлөж, улсын байгууллагуудын аж ахуй хоорондын газар зохион байгуулалт хийгдэн сумдын газар нутгийн хилийг тогтоосны дараах хугацаанд ч улсын байгууллагууд /ХААН, САА, ТАА, МААМС гэх мэт/ болон сумд хоорондын газар нутгийн маргаан тасралтгүй гарсаар байсныг энэ үеийн газар нутгийн маргаантай холбоотой түүхэн баримтууд гэрчилж байна.¹³

Эдгээр нь ихэвчлэн улсын газрын нэгдмэл фондыг удирдах, захиран зарцуулах эрхийг хольж хутгах, эрх хэмжээгээ хэтрүүлэх, улсын газрын фондоос зөвшөөрөлгүй эзэмших, бусдад нэгэнт олгогдсон газрыг дур мэдэн давхар эзэмших зэргээр илэрч байснаас гадна хөдөө аж ахуйн нэгдэл, сангийн аж ахуйн удирдлагын зүгээс газар эзэмшигчдийнхээ эрхийг хамгаалах талаар мэдлэг чадвар бага, идэвхгүй хандах байдал нийтлэг байсантай холбоотой байв.¹⁴

¹¹ Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-А1, хн-1827, х.13.

¹² Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-А1, хн-1827, х.13.

¹³ Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-3, хн-106.

¹⁴ Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-А1, хн-1827, х.13.

Түүнчлэн, БНМАУ-ын хөдөө аж ахуйн эдэлбэр газрын ихэнхийг ХААН, САА, ТАА-нууд голлон үнэ төлбөргүй эзэмшиж, бэлчээр, хадлан, тариалангийн чиглэлээр ашиглах болсон тул газарт эдийн засгийн үнэлгээ өгөх асуудал тавигдаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, 1924 оны анхдугаар Үндсэн хуулиас эхлэлтэй нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлтийн үр дүнд бүх газрыг улсын өмч болгон үнэ төлбөргүй эзэмшиж, ашиглах зарчим тогтоосноор газрыг мөнгөөр үнэлэх шаардлага 1971 оны БНМАУ-ын Газар эдэлбэрийн шинэ хууль батлагдах хүртэлх хагас зуун жилийн хугацаанд ийнхүү бодитоор тавигдаагүй байна.¹⁵

БНМАУ-ын хувьд социалист бусад улсын адилаар газрыг нийгэмчлэн хоршоолоогүй байдал нь энэ үеийн манай газрын харилцаа, ялангуяа бэлчээрийн газрын асуудлыг үндсээр нь өөрчлөх нөхцөлийг буй болгоогүй ажээ. Харин бэлчээрийг оновчтой ашиглах үйл ажиллагааг 1942 оны газар эдэлбэрийн хуулиас хойш улсын төлөвлөгөөт нэгдсэн зохицуулалт бүхий байгууллагаар дамжуулан удирдах нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Энэхүү эрх бүхий байгууллагуудын тэргүүнд ХААН багтаж байсан нь хэн бүхэнд ойлгомжтой бөгөөд аажимдаа нэгдлүүд бэхжих үед сум-нэгдлийн хамтарсан засаг захиргааны бүтцийн шинэ хувилбарыг гарган ирж, орон нутгийн төрийн удирдлагыг сонгуулийн бус байдлаар үнэн хэрэгтээ хоршсон ардуудын төлөөлөл болсон нэгдлийн дарга нарт хариуцуулсан байна.

Үүний дараахан БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлийн 1965 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн 497 дугаар тогтоолоор бригадын хөдөлмөрчдийн дунд зохиох засаг захиргааны ажлыг цаашдаа хөдөө аж ахуйн нэгдлийн нэгдлийн бригадын дарга нараар гүйцэтгүүлж байхыг сумдын АДХГЗ-нд зөвшөөрсөн нь сум-нэгдлийн тогтолцоог улам бүр дэмжин баталгаажуулсан хэрэг болжээ.¹⁶

ХААН нь энэ үеэс аж ахуйн нэгж гэдэг утгаараа түүхнээ анх удаа газар эзэмшсэн боловч нийгэм, эдийн засгийн утгаараа сум-нэгдэл болон зохион байгуулагдаж, улсын ба захиргааны эрх мэдэл, үүрэг, хариуцлагыг давхар хүлээсэн өвөрмөц бүтэцтэйгээр ажиллаж байснаараа онцлог байна.

1960 онд батлагдсан БНМАУ-ын гурав дахь Үндсэн хуульд өмнөх Үндсэн хуулийн (1940 оны) заалтыг бататгасны дээр “ХААН-д газрыг үнэ төлбөргүй, байнга эдлүүлнэ” гэсэн хэм хэмжээ тогтоов. Үүний зэрэгцээгээр энэ үеийн социалист газрын харилцааг зохицуулахад “Тус улсын бүх сумдын хилийг тогтоож, нийт нутаг дэвсгэр дээр аж ахуйн хоорондын газар зохион байгуулалт явуулах тухай” МАХН-ын Төв Хороо, Сайд нарын Зөвлөлийн 1959 оны 248/219 дүгээр тогтоол, Газар эдэлбэрийг сайжруулах, хөрсний эвдрэлтэй тэмцэх тухай 19, 20 дугаар тогтоолууд, ХААН-ийн үлгэрчилсэн дүрэм (1967, 1974) зэрэг эрх зүйн зохицуулалтууд чухал нөлөө үзүүлжээ.

¹⁵ Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-А1, хн-1827, х.23.

¹⁶ *Хөдөө аж ахуйн нэгдлийн үйл ажиллагаанд холбогдох хууль тогтоомжийн эмхэтгэл*, Эмхэтгэсэн Ч.Сүрэнжав, Н.Ламжав, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар, 1988, т. 159.

Улмаар БНМАУ-ын АИХ-ын тогтоолоор 1971 онд баталсан “БНМАУ-ын газар эдэлбэрийн хууль” газрын харилцааг тусгайлан хуульчлан зохицуулсан бөгөөд газрын нэгдсэн санг эдэлбэрийн зориулалтаар нь:

1. Хөдөө аж ахуйн эдэлбэр газар;
2. Хот, суурины эдэлбэр газар;
3. Тусгай хэрэгцээний эдэлбэр газар;
4. Ойн фондын газар;
5. Усны фондын газар;
6. Улсын нөөц газар гэсэн шинэ ангиллыг анх бий болгосон юм.

Уг хуульд нийцүүлэн аж ахуй хоорондын газар зохион байгуулалтаар хөдөө аж ахуйн 280 нэгдэл, 24 сангийн аж ахуйд олгосон эдэлбэр газар нутгийн хуваарийг улсын комиссын оруулснаар баталсан байна. Энэ хуваарь 1990 он хүртэл ийнхүү амьдралд бодитоор хэрэгжсэн билээ.

“БНМАУ-ын газар эдэлбэрийн хууль” батлагдан гарсны үр дүнд хөдөө аж ахуйн нэгдлийн газрын асуудлыг нарийвчлан зохицуулах талаар авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүд нь сум-нэгдлийн түвшинд багагүй нөлөө үзүүлжээ. Тухайлбал, 1960 оны Үндсэн хуульд газар, түүний баялаг улсын өмч буюу нийт ард түмний хөрөнгө байх бөгөөд газрыг хөдөө аж ахуйн хоршооллолд үнэ төлбөргүй, байнга эдлүүлэх тухай заав. Энэ нь газрыг бүх субъектэд байнга, үнэ төлбөргүй эдлүүлэх тухай хуульчлаагүй мэт агуулгатай боловч 1971 онд батлагдсан БНМАУ-ын газар эдэлбэрийн хуулийн 6 дугаар зүйлийн дагуу БНМАУ-ын улс, хоршооллын үйлдвэр, албан газар, олон нийтийн байгууллага, иргэдэд газрыг үнэ төлбөргүй, хугацаагүй эдлүүлэхээр зааснаас үзвэл хөдөө аж ахуйн нэгдэл болон улсын бусад байгууллагууд хооронд газар эдлэх журам, эрх үүргийн хувьд ямар нэгэн онцгойлох ялгаа тогтоогоогүй болохыг харуулж байна.¹⁷

Уг хуулийн заалт ёсоор ХААЯ-наас эрхлэн олгож байсан газар эдлэх эрхийн баримт бичигт үндэслэн дүгнэвэл ХААН, САА-д газар олгохдоо “Газрыг үнэ төлбөргүй, хугацаагүй эдлэх улсын үнэмлэх” нэрээр, харин улсын байгууллагад олгохдоо “Газар эдлэх эрхийн үнэмлэх” нэрээр олгож байсан нь эрх зүйн үүднээс дараа нь ямар үр дүн, ач холбогдолтой арга хэмжээ болсон нь төдийлөн тодорхойгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, уг хуулийн дагуу тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа газар эдлэгч улс, хоршооллын үйлдвэр, албан газар, олон нийтийн байгууллага, иргэдийн эдэлбэрийн газрыг газар эдэлбэрийн улсын бүртгэлийн дэвтэрт бүртгэх асуудлыг БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн тогтоолоор 1974 оноос эхлэн аймгуудын АДХГЗ хариуцан гүйцэтгэхээр тогтсон боловч бүх газар эзэмшигчдийг хамарч чадаагүйн дээр яваандаа энэхүү бүртгэлийн дэвтрийг ч бүх аймагт хөтлөхөө больсон байна. Иймд тодорхой зорилгоор хугацаа заан олгогдсон газрын эзэмших эрхийг ямар баримт бичгийг үндэслэн зохицуулах тухайд энэхүү хуульд огт тусгагдаагүй байна.

¹⁷ Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-А1, хн-1827, х. 14.

Нөгөө талаар БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлөөс 1974 онд гадаад улсын болон хувь нийлүүлсэн байгууллага, гадаад улсын иргэн, аль улсын иргэн биш хүмүүст газар эдлүүлэх тухай 261 дүгээр тогтоол гаргаж, газрыг зохих төлбөртэй ашиглуулахаар зааж, төлбөрийн хэмжээг төмс, хүнсний ногоо, жимс, жимсгэний талбайн нэг метр квадрат тутмаас жилд 2 төгрөг 20 мөнгөөр баталсан боловч удалгүй БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 1975 оны 324 дугаар тогтоолоор үнэ төлбөргүй болгон өөрчлөн зохицуулсан байдаг.¹⁸

Эндээс үндэслэн дүгнэхэд сум-нэгдлүүд газрыг эзэмших эрхийн талаар улсын байгууллагууд, бусад субъекттэй харьцуулахад бодит амьдрал дээр онцгой нөхцөл эдэлж байгаагүй бөгөөд “үнэ төлбөргүй, хугацаагүй” гэдэг заалт нь үзэл суртлын шинжтэй, бэлэг тэмдгийн шахам агуулгатай байсныг дээрх эрх зүйн баримт бичгүүдэд дүн шинжилгээ хийхэд тодорхой болж байна.

Мөн 1971 онд батлагдсан БНМАУ-ын Газар эдэлбэрийн хуулийн 18 дугаар зүйлд иргэдэд бэлчээр, хадлангийн газар эдлүүлэхдээ амины мал бүхий хөдөө аж ахуйн нэгдлийн гишүүд, улс хоршооллын үйлдвэр, албан газар, олон нийтийн байгууллагын ажилчин, албан хаагчид, бусад иргэдэд тусгайлан газар олгохгүйгээр тэдний амины малыг сангийн аж ахуй, хөдөө аж ахуйн нэгдэл, нэгдэл дундын үйлдвэр байгууллагын эдэлбэрийн газар дээр тогтоосон журмын дагуу бэлчээрлүүлэхийг зөвшөөрөх”-өөр хуульчилсан нь амины тусгайлсан газаргүй нэгдэлч малчид нь ард түмний өмч болох улсын газраас нэгдэл хэмээх аж ахуйд эзэмшүүлэн олгосон газрыг ашиглах байдлаар улс, амины малаа зэрэгцүүлсэн хоёрдмол ашиг сонирхолтой амьдарч байсныг харуулж байна.¹⁹

2. Сум-нэгдэл ба газрын харилцааны асуудалд

ХААН-ийн газар бэлчээрийн ашиглалтын байдал нь 1960-аад оноос орон нутгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтыг өөрчлөхөд ихээхэн нөлөө үзүүлжээ. Учир нь нийт сумдыг 1956 оны аж ахуй хоорондын газар зохион байгуулалтаар зураглан хувааж нэгдэл, САА-д олгоод 1973-1975 онд зарим тодотгол нэмж хийсэн нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хуваарилалт өнөөг хүртэл хэвээр шахам мөрдөгдөж байна. Тухайн үед БНМАУ-ын нийт газар нутгийг аж ахуйн шинж байдлаар хуваарилсан нь өнөөдөр эргэн харах асуудлаар дүүрэн байна. Үүний учир шалтгаан нь:

1. 1935 оноос нэгдлийг анх байгуулахдаа хүн ам, байгаль-эдийн засгийн болон зам харилцааны нөхцөлийг биш, хуучин оршиж байсан сүм хийд, хуучин сум болон шинэ аж ахуйн төвийг баримжаалж байсан;
2. Нутаг дэвсгэрийг 1950-1970 онд нэгдэл, сангийн аж ахуй, хотоор олгосон хуваарийг хэвээр хадгалж сумдыг сэргээн байгуулсан байна.

¹⁸ Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-А1, хн-1827, х. 28.

¹⁹ *Хөдөө аж ахуйн нэгдлийн үйл ажиллагаанд холбогдох хууль тогтоомжийн эмхэтгэл*, Эмхэтгэсэн Ч.Сүрэнжав, Н.Ламжав, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар, 1988, т. 124.

Ингэснээр сум-нэгдэл хэмээх орон нутгийн засаг захиргааны шинэ бүтэц бий болгож, нэгдэлжих үйл явцаар хүрсэн амжилт үзүүлэлтээ хадгалан үлдэх үүднээс хамгийн түрүүнд хэрэгжүүлсэн бодлого, үйл ажиллагаа нь газар бэлчээрийн оновчтой тогтолцоог дэмжсэн засаг захиргааны тогтвортой бүтцийг буй болгох асуудал байв.

Энэхүү өгүүллийн судалгааны үндсэн асуудлын нэг болох БНМАУ-ын засаг захиргааны хуваарийн өөрчлөлт шинэчлэл нэгдэлжих үеэс эхлээд өнөөг хүртэл аль ч цаг үед сорилт бэрхшээл дагуулсан хэвээр байна. Зарим эрдэмтэн нэгдэлжих хөдөлгөөний үеийн БНМАУ-ын орон нутгийн засаг захиргааны хуваарилалт нь үндсээрээ буруу явагдсан тухай дурдаад Монгол орны “экологийн зохист нутгийн хязгаар”-ын аль нэг хил нь засаг захиргаа, аж ахуйн хилтэй давхцаж, түүний төвүүд нь байгаль, нийгмийн тодорхой хилийн дагуу оршиж байдаг зүй тогтолтой болохыг олон жилийн судалгааныхаа үр дүнгээр тодорхойлсон байна. Гэвч 1959 онд засаг захиргаа, аж ахуй хоорондын газар зохион байгуулалтаар дээрх зүй тогтлыг дутуу харгалзсанаас шалтгаалан 30 гаруй жилийн хугацаанд 117 сум татан буугдаж, 108 сумын төвүүд нүүсэн нь бүх сумын 60 гаруй хувийг эзэлж байна. Эцэст нь, өнөөдөр ч 100-аад сум, аж ахуй, газар нутгийн маргаантай хэвээр байгаа хэмээн дүгнэжээ.²⁰

1960-1990 он хүртэлх сум-нэгдлийн үеийн газрын харилцаа, бэлчээр зохицуулалт хийгээд түүнд үндэслэсэн орон нутгийн засаг захиргааны хуваарь нь улсын хэмжээнд хэрхэн өөрчлөгдөж байсан талаар 18 аймгийн дүн мэдээг авч үзвэл:

Хүснэгт №1. 18 аймгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, өөрчлөлт, 1959-1991 он (мянган км²)

№	Аймгийн нэр ²¹	1959	1965	1971	1991
1	Архангай	47	55	55	55
2	Баян-Өлгий	46	45	46	46
3	Баянхонгор	116	116	115	116
4	Булган	48	49	49	48.9
5	Говь-Алтай	126	142	142	142
6	Дорноговь	101	121	123	111
7	Дорнод	120	121	114	123.5
8	Дундговь	79	77	76	78
9	Завхан	90	82	82	82
10	Өвөрхангай	69	63	63	63
11	Өмнөговь	156	164	163	165

²⁰ Д.Базаргүр, *Бэлчээрийн мал аж ахуйн газарзүй*, Улаанбаатар, 1998, т. 72.

²¹ *БНМАУ-ын улс ардын аж ахуйн хөгжилт*, Статистикийн эмхэтгэл, Улаанбаатар, 1960, 13; *БНМАУ-ын хөдөө аж ахуй 50 жилд*, Статистикийн эмхэтгэл, I боть, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар, 1974, 33-34; *БНМАУ-ын улс ардын аж ахуй 70 жилд (1921-1991)*, Улаанбаатар, 1991, 4-6.

Сум-нэгдлийн газрын асуудал ба засаг захиргааны өөрчлөлт

12	Сүхбаатар	71	81	82	82
13	Сэлэнгэ	-	43	43	42.8
14	Төв	126	78	78	81
15	Увс	76	68	69	69
16	Ховд	73	76	76	76
17	Хөвсгөл	102	100	100	101
18	Хэнтий	89	81	81	82

Дээрх хүснэгтээс харахад, хөдөө аж ахуйн нэгдэл байгуулагдсанаас хойших 30 жилийн хугацаанд Архангай, Говь-Алтай, Дорноговь, Дорнод, Өмнөговь, Сүхбаатар, Ховд аймгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ нэмэгдэж, Дундговь, Завхан, Өвөрхангай, Төв, Увс, Хэнтий аймгийн нутаг дэвсгэр тодорхой хэмжээгээр багассан байна. Харин Баян-Өлгий, Баянхонгор, Булган, Сэлэнгэ, Хөвсгөл аймгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ 1991 он хүртэл төдий л өөрчлөгдөлгүй тогтвортой байжээ.

Хамгийн том газар нутагтай аймаг болох Өмнөговь аймаг 1959 онд нэгдэлжих хөдөлгөөн ялах үед 165 мянган км² нутаг дэвсгэртэй байсан бол 1990-ээд онд ХААН тарах үе хүртэл газар нутаг нь 9 мянган км²-аар нэмэгдэж, 1991 оны байдлаар 165 мянган км² нутаг дэвсгэртэй болоод байв. Харин хамгийн бага нутаг дэвсгэртэй Сэлэнгэ аймаг нь 1959 онд татан буугдсан бөгөөд 1960 онд дахин байгуулагдаж, 1991 оны байдлаар 42.8 мянган км² нутаг дэвсгэртэй байсан нь Өмнөговь аймагтай харьцуулахад газар нутгийн хувьд 4 дахин бага байна. Өөрөөр хэлбэл, хамгийн бага газар нутагтай Сэлэнгэ, Баян-Өлгий, Булган аймгийн нийт газар нутгийг нэгтгэж тооцлоо ч Өмнөговь аймгийн нутаг дэвсгэрээс 27 мянган км²-аар бага хэвээр байгаа юм.²²

Эндээс үзэхэд нэгдлийн үед засаг захиргааны бүтцийг улам нарийвчлан задалж тогтоосоор байсан боловч байгаль-цаг уурын нөхцөл, байгалийн мужлалын онцлог, хүн амын төвлөрөл зэрэг хүчин зүйлсээс шалтгаалан аймгуудын нутаг дэвсгэрийн харилцан адилгүй байдал өнөөг хүртэл хэвээр хадгалагдсаар байна.

Аймгаас гадна сум хоорондын газар нутгийн харилцан адилгүй байдал ч хэвээр байв. 1971 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийн байдлаар 18 аймгийн сумдын нутаг дэвсгэрийг харьцуулан авч үзвэл:

²² БНМАУ-ын хөдөө аж ахуй 50 жилд, Статистикийн эмхэтгэл, I боть, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар, 1974, 33-34.

Хүснэгт № 2. (1971 оны 1 дүгээр сарын 1-ний байдлаар, мянган га-гаар)

№	Аймгийн нэр ²³	Хамгийн их нутагтай сум	Хамгийн бага нутагтай сум
1	Архангай	Хангай /660,4/	Өгийнуур /161,9/
2	Баян-Өлгий	Цэнгэл /668,5/	Бугат /141,4/
3	Баянхонгор	Баян-Өндөр /1685,0/	Заг /249,0/
4	Булган	Тэшиг /771,5/	Хантай /212,0/
5	Говь-Алтай	Алтай //2028,1	Бигэр /314,5/
6	Дорноговь	Улаанбадрах /1447,5/	Даланжаргалан /392,3/
7	Дорнод	Халх гол /2800,8/	Хөлөнбуйр /378,5/
8	Дундговь	Өлзийт /1656,3/	Дэлгэрцогт /249, 3/
9	Завхан	Алдархаан /725,4/	Тэс /225,9/
10	Өвөрхангай	Богд /1048,5/	Хужирт /166,3/
11	Өмнөговь	Гурвантэс /2844,2/	Мандал-Овоо /523,8/
12	Сүхбаатар	Сүхбаатар /1298,0/	Наран /286,0/
13	Сэлэнгэ	Ерөө /1187,9/	Дархан /42,5/
14	Төв	Баянцагаан /587,4/	Архуст /96,6/
15	Увс	Завхан /697,3/	Өлгий /168,9/
16	Ховд	Алтай /1377,5/	Дуут /192,7/
17	Хөвсгөл	Ринчинлхүмбэ /1266,9/	Төмөрбулаг /158,9/
18	Хэнтий	Хэнтий /740,6/	Идэрмэг /223,7/

Ийнхүү 1960-1990 онд БНМАУ-ын сумдын нутаг дэвсгэрийн хэмжээ харилцан адилгүй байдалтай болов. Үүнийг тодорхой жишээгээр тайлбарлавал, хамгийн их газар нутагтай сум болох Өмнөговь аймгийн Гурвантэс сумын нийт нутаг дэвсгэрийг хамгийн бага газар нутагтай сум болох Сэлэнгэ аймгийн Дархан сумын нутаг дэвсгэртэй харьцуулахад 67 дахин зөрүүтэй байна.

Монгол Улсын 329 сум нийт 152338.5 мянган га нутаг дэвсгэрт байгаа ч сумдын нутаг дэвсгэрийн хуваарилалтын харьцангуй жигд бус байдлыг ХААН-ийн үед бүрэн арилгаж чадаагүй байна. Тухайлбал, урт болон өргөнөөр тооцоход 10х10 км буюу 50 мянган га хүрэхгүй нутаг дэвсгэртэй сумд 15 байна. Говь болон байгалийн онцлогоос шалтгаалан зарим сум 2800 мянган га нутагтай байгаа нь сумдын газар нутгийн зөрүүг даруй 10-67 дахин их зөрүүтэй болгожээ. Нутаг дэвсгэр бага сумд нь ихэвчлэн аймгийн төвийн сумд байгаа бөгөөд ердийн сумдаас газар нутгаар 10-15 дахин бага боловч хүн амын нягтрал 4-5 дахин өндөр байна.

Өнөөгийн байдлаар дундажлан үзвэл 200-500 мянган га нутаг дэвсгэртэй 141 сум байгаа нь нийт сумдын 43 орчим хувь болж, сумдын нутаг дэвсгэр, хүн амын тархалтын түгээмэл харьцаанд тооцогдож байна. Нутаг дэвсгэрийн хувьд сумдыг

²³ БНМАУ-ын хөдөө аж ахуй 50 жилд, Статистикийн эмхэтгэл, I боть, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар, 1974, 33-34.

1956 оны аж ахуйн хоорондын газар зохион байгуулалтаар зураглан хувааж ХААН, САА-д олгоод 1973-1975 онд зарим тодотгол хийсэн нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт өнөөг хүртэл оршиж байгааг өмнө өгүүлсэн билээ. Сумдын нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт нь цаг улирал, бэлчээрийн хэмжээ даацын хувьд ирээдүйг харгалзаагүй учраас бэлчээр нутгийн маргаантай сум цөөнгүй байсаар иржээ. 1960-аад оноос нутаг дэвсгэрийн зарчмаас татгалзаж, аж ахуйн нэгж, хот сууриныг сумтай адил статус бүхий хот, хороо гэх суурь нэгж болгож эхэлснээс шалтгаалан нутаг дэвсгэргүй шахам сум, төвүүд олноор буй болжээ.

Нөгөө талаар БНМАУ-ын орон нутгийн засаг захиргааны хуваарилалтыг ХААН-ийн нэгдлийн хөгжил бэхжилт, хүн ам төвлөрөл, мал сүргийн бүтэц, ургамалжилт, бэлчээрийн асуудлыг гол болгон улсаас дэвшүүлсэн хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэлийн төлөвлөгөөт зорилттой уяж шийдвэрлэсээр байсан ч түүний оршин тогтнохуй үндэс болсон газрын харилцааны асуудлыг судалгааны дутмаг байдлаас бүрэн шийдвэрлэх боломж тухайн үед байгаагүй ажээ.

Гэвч ХААН-ийн үед Монгол орны газар бэлчээрийн харилцаа түүхэндээ анх удаа хөгжил, хөдөлгөөнд орж, төрөөс нэгдсэн зохицуулалттайгаар, орчин үеийн шинжлэх ухааны ололт ашиглан газар зохион байгуулалт, бэлчээр зохицуулалт явуулж байсныг мартах учиргүй юм. Х.Чойбалсангийн үед Монгол орон нүүдлийн мал аж ахуйн орон байсан бол Ю.Цэдэнбал Монгол орныг хөдөө аж ахуй-аж үйлдвэрийн орон болгож, хөдөө аж ахуйн салбар нь мал аж ахуй, газар тариалан хосолсон, тариалангийн үйлдвэрлэл нь механикжсан, мал аж ахуйг зөвхөн уламжлалт байдлаар бэлчээр шүтсэн байдлаас гаргаж, тэжээлийн баазтай болгож, Монгол орны хөдөө аж ахуйг өөрчлөн байгуулах, шинэчлэн хөгжүүлэх онол, үзэл баримтлалаа туршин хэрэгжүүлсэн байна.

4. Дүгнэлт

Нэгдэлжих хөдөлгөөний үр дүнд 1960-1990 онд БНМАУ-д суурин болон нүүдлийн газрын харилцааны холимог хэв маяг зэрэгцэн орших болсон ч хөгжингүй социалист нийгэм бүхий Европын социалист орнуудтай харьцуулахад газрын туйлын буюу мөнгөн үнэлгээ бодитоор буй болж, түүний үр дүнг хөдөө аж ахуйн болон бусад салбар хоорондын газрын харилцааг зохицуулахад ашиглах явдал хөгжөөгүй нь сум-нэгдэл төвтэй БНМАУ-ын социалист газрын харилцаа нь харьцангуй үзэл сурталжсан, хатуу төлөв бүхий зохицуулалттай байсныг нотлон харуулж байна.

Нэгдэлжих хөдөлгөөн ялсны дараа буюу 1960 оноос ХААН, САА, МААМС, ТАА зэрэгцэн орших болж, газар бэлчээрийн харилцаа нарийн зохицуулалттай болсонтой уялдан БНМАУ-ын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг шинэчлэн зохион байгуулах шаардлага тулгарав. Энэ дагуу 1950-1960 он хүртэлх 10 жилийн хугацаанд түүхэндээ хамгийн өргөн хэмжээний өөрчлөлт хийж, нэгдэлжих хөдөлгөөн нь өнөөгийн Монгол Улсын 21 аймаг, 330 сум, 1568 баг бүхий орон нутгийн засаг захиргааны хуваарь бүрэлдэн тогтоход түүхэн нөлөө

үзүүлжээ. Үүнд, 1990-ээд он хүртэл оршин тогтносон хөдөө аж ахуйн 255 нэгдэл, 17 нэгдэл дундын үйлдвэр, 9 нэгдэл дундын хоршоолол, 30 сангийн аж ахуйн баялаг бүтээлт, газар ашиглалт, бэлчээр зохицуулалтын харилцаа шууд нөлөөллөө үзүүлсэн байна.

Бидний үзэж байгаагаар сум-нэгдлийн газрын харилцааны түүхийг энэхүү өгүүллийн хүрээнд тодруулан авч үзэж, судалгааны дараах дүгнэлтийг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Юуны түрүүнд БНМАУ-д өрнөсөн нэгдэлжих хөдөлгөөний үндсэн агуулга нь газар бэлчээрийг бус малыг улсад нийгэмчлэх бодлого баримталж байсанд оршино. Ингэснээр газрын харилцааны асуудлыг орхигдуулаагүй боловч нам, төрийн бодлогод газрын харилцааны асуудал ач холбогдлын хувьд байнга хоёрдугаарт эрэмбэлэгдэж байв. Харин 1971 оны “БНМАУ-ын газар эдэлбэрийн хууль” батлагдсанаар түүхэндээ анх удаа газар эдэлбэрийг улсын нэгдсэн төлөвлөлтөөр шинжлэх ухааны үндэслэлтэй хөтлөн удирдах эрх зүйн үндэс бүрджээ. 1971 оны “БНМАУ-ын газар эдэлбэрийн хууль”-д газар эзэмшигчид, тэдний эрх үүрэг, газар олгох, авах журам, газрын бүртгэл, газрын эдийн засгийн үнэлгээ өгөх, хяналт, газар зохион байгуулалт, маргааныг шийдвэрлэх, хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагын тухай тодорхой заалтуудыг хуульчлан тусгасан нь газрыг зөвхөн хөдөө аж ахуйн хэрэгцээнд зориулан эзэмшиж, ашиглаж байсан Монгол орны газрын харилцааны уламжлалт үе уг хууль батлагдсанаар өндөрлөж, газрыг улсын нийт салбарын хэрэгцээнд өргөн хүрээтэй эзэмших, ашиглах эрх зүйн зохицуулалт хийгдсэнээс тодорхой харагдана.
2. 1960-1990 онд ХААН-тэй зэрэгцэн САА, ТАА, МААМС зэрэгцэн оршиж, 1971 оны “БНМАУ-ын газар эдэлбэрийн хууль”-ийн дагуу газрыг эдэлбэрийн зориулалтаар олон чиглэлээр эзэмшиж, ашиглах /хот суурин, аж үйлдвэр, тээвэр, холбоо, улсын дархан газар, ой, усны сан, батлан хамгаалах хэрэгцээний/ шаардлага үүссэн нь БНМАУ-ын орон нутгийн засаг захиргааны хуваарь, сумдын хилийн цэс, газар зохион байгуулалтын талаарх шинэ шинэ хүндрэл сорилтыг буй болгож байв. Учир нь 1960-1990 онд холбогдох социалист газрын харилцааны түүхийн өргөн хүрээтэй архивын баримтуудыг нэхэн судлахад сум-нэгдлүүдийн газар бэлчээр, хилийн цэстэй холбоотой маргаан тэмцэл дурдан буй жилүүдэд тасралтгүй гарч ихэвчлэн төрийн захиргааны төв байгууллагууд асуудлыг хагалан шийдвэрлэж байжээ. Энэ нь 1971 оны БНМАУ-ын газар эдэлбэрийн хуулийн онцлог нь газрыг эдэлбэрт олгох асуудлыг улам бүр төвлөрүүлж, орон нутаг буюу аймаг, сум, хорооны АДХГЗ-ны эрх мэдлийг бараг бүрэн хязгаарласанд оршиж байна. Үүний үр дүнд сум-нэгдэл нь газрын асуудлаар өөрийн өмнө тулгамдсан асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхзүйн чадамжаар нэн хомс байжээ. Өөрөөр хэлбэл, газрын харилцааны маргаантай асуудлаар сум-нэгдэл бие

даан шийдвэр гаргаж, жинхэнэ утгаараа газрын эзэмшигч байж чадахгүй байсныг гэрчлэх газрын маргаантай холбогдох баримтууд дийлэнх хувийг эзэлж байгаа нь ихээхэн анхаарал татаж байна.

3. Хөдөө аж ахуйн нэгдлийн эрин үе болох 1960-1990 он хүртэлх 30 шахам жил нь Монголын малчдыг өрнө дахины суурин соёл иргэншлийн наад захын хэрэглээнд хэвшүүлсэн мэт боловч нүүдэлч малчдыг ХХ зуунд бүрэн хэмжээгээр суурьшуулж чадаагүй байна. Малчдыг сум-нэгдэл, сум-сангийн аж ахуй гэдэг бүтцээр социалист ёсоор суурьшуулах үйл явцад улс асар их хөрөнгийг зориулжээ. Ингэснээр хөдөө аж ахуйн хоршоолол, түүнийг дагасан социалист газрын харилцаа нь монголчуудын олон мянганаар тогтож хэвшсэн газарт хандсан уламжлалыг түүхэндээ анх удаа өөрчлөх, орчин үеийн шинжлэх ухааны онол, арга зүйгээр шинэчлэн хөгжүүлэхийг зорьсон оролдлого болон үлдсэн байна. Учир нь нэгдэлжилт, түүний дараах ХААН-ийн үед мал аж ахуйн хөгжлийн үндэс болсон газрын харилцааг БНМАУ-д үндсээр нь өөрчлөөгүй байна. Харин газрыг ард түмний өмч нэрээр төрийн мэдэлд үлдээж, улсаас ХААН хэмээх нэгдсэн зохицуулалт бүхий үндэсний сүлжээнд эзэмшүүлж удирдан залж байжээ.

Abstract

In this article, the policies and regulations adopted by the government in the period before and after the 1971 Land Tenure Law of the People's Republic of Mongolia were clarified. During the 30-year period from 1960 to 1990, we aimed to study how the land relations problems of agricultural cooperatives were solved along with the process of social and economic development of the Peoples Republic of Mongolia. Attention will be paid to how these changes have affected the local government structure of the country.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ, НОМ ЗҮЙ

I. Архивын эх сурвалж:

1. УТНОНББА, х-4, д-18, хн- 237, х. 216-243.
2. МУУТА, ф-15, д-1, хн-791 /БНМАУ-ын Хөдөө аж ахуйн яам/, *БНМАУ-ын нутаг дэвсгэр дээр газар зохион байгуулалтыг 1954 оны 10 дугаар сарын 1-нээс 1957 он 12 дугаар сарын 30-ныг дуустал явуулсан ажлын тайлан*
3. Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын архив, ф-2, д-А1, хн-1827.

II. Баримт бичгийн эмхэтгэл:

1. Б.Н.М.А.У. *Хууль дүрэм, тогтоолын эмхтгэл*, Сайд нарын Зөвлөлийн Хэвлэл, Улаанбаатар, Улсын Хэвлэх Үйлдвэр, 2-3 (1960).

2. *БНМАУ-ын улс ардын аж ахуйн хөгжилт*, Статистикийн эмхэтгэл, Улаанбаатар, 1960.
3. *БНМАУ-ын хөдөө аж ахуй 50 жилд*, Статистикийн эмхэтгэл, I боть, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар, 1974.
4. *БНМАУ-ын улс ардын аж ахуйн хөгжилт*, Статистикийн эмхэтгэл, Улаанбаатар, 1960.
5. *БНМАУ-ын улс ардын аж ахуй 70 жилд (1921-1991)*, Улаанбаатар, 1991.
6. *Хөдөө аж ахуйн нэгдлийн үйл ажиллагаанд холбогдох хууль тогтоомжийн эмхэтгэл*, Эмхэтгэсэн Ч.Сүрэнжав, Н.Ламжав, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар, 1988.

III. Судалгааны ном, өгүүлэл:

1. Базаргүр Д. *Бэлчээрийн мал аж ахуйн газарзүй*, Улаанбаатар, 1998.
2. Цэдэнбал Ю. *Илтгэл, өгүүлэл, хэлсэн үг*, II боть, Улаанбаатар, 1967.
3. Төрдалай Р. *Нэгдэлжих үеийн газрын харилцааны асуудал (1935-1959 он)*, МУИС-ийн ШУС-ийн Түүхийн тэнхим, Улаанбаатар, 2018.
4. Баркманн, Удо Б. “Монголын мал аж ахуй шилжилтийн нөхцөлд (1990-2000)”, МУИС-ийн НШУС, *Түүх эрдэм шинжилгээний бичиг* 33 (2006).