

**XX зууны эхэн үеийн Монгол Улсын бүрэн эрхт
байдал ба анхдугаар Үндсэн хуулийн үзэл санаа**

**The Sovereignty of Mongolia in Early 20th Century and the
Ideological Foundations of the First Constitution (1924)**

Энхээгийн Туулайхүү

Хууль зүйн ухааны магистр (LL.M.).

*Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш*

Улаанбаатар хот, Монгол Улс.

e.tuulaikhuu@num.edu.mn



[Товч утга]

XX зууны эхэн үеийн Монголын олон улсын статусын талаарх судалгаанд 1912-1915, 1921-1924 онд байгуулсан гэрээнүүдээр Монголын бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөөгүй учраас Монголыг олон улсын эрх зүйн субъект биш буюу хэрэг дээрээ олон улсын эрх зүйн дагуу улс биш байсан гэж үзэх нь олонтоо ажиглагддаг. Энэ нь тухайн үеийн нөхцөл байдлыг улс төр, аюулгүй байдлын талаас үнэлэхэд судалгаа шинжилгээний ажил түлхүү хийгдэж ирсэнтэй холбоотой. Ингэхдээ “бүрэн эрхт байдал” гэх нэр томъёоны улс төрийн шинжлэх ухаан болон олон улсын эрх зүйд ялгаатай утга илтгэдгийг үл харгалзсан, шууд хамтатган дүгнэсэн шинжтэй байна. Өөрөөр хэлбэл энэ чиглэлд үнэндээ олон улсын эрх зүйн үүднээс судалгаа хөгжөөгүй. Иймээс өгүүлэлд эхлээд XX зууны эхэн үеийн Монгол Улсын статусыг олон улсын эрх зүйн үүднээс авч үзэх, дараагаар нь энэ суурин дээр Анхдугаар Үндсэн хуулийн үзэл санааг тайлбарлахыг зорив.

[Түлхүүр үг]

Улс, бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнол, олон улсын эрх зүй, Үндсэн хууль.

I. Оршлын оронд. Монголын асуудлаарх олон улсын гэрээ (1912-1924), учир холбогдол, олон улсын эрх зүйн үүднээс дахин үнэлэх шаардлага

1911 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдөр монголчууд Манж Дайчин гүрнээс салан тусгаар тогтнолоо сэргээн тунхаглаж, VIII Богд Жавзандамба хутагтыг улсын хаанаар өргөмжилж, улсын цолоо “Монгол”, оны цолоо “Олноо өргөгдсөн” хэмээн нэрлэв. Дараа өдөр буюу 1911 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр Чин гүрний Засгийн газрын Гадаад хэргийн, Дотоод явдлын болон Зөвлөх яамдад энэ тухай цахилгаан мэдээ илгээсэн. 1912 оны 3 дугаар сарын 16-ны өдөр шинээр тусгаар тогтносон Дундад Иргэн Улс (ДИУ)-ын ерөнхийлөгч Юан Шикайгаас хариу цахилгаан иржээ. Энэ болон үүний дараах хоёр цахилгаан мэдээнд ДИУ Монголын тусгаар тогтнолыг үл хүлээн зөвшөөрч буй байр сууриа янз бүрийн байдлаар илэрхийлсэн байдаг.¹ Улмаар 1912 оны 10 дугаар сарын 21 (11 дүгээр сарын 3)-нд Орос-Монголын Найрамдлын хэлэлцээр² байгуулагдсан. Үүний дараа 1913 онд Орос-Дундад улсууд тунхаглал³ байгуулсан. 1915 онд Дундад (Хятад), Орос, Монголын хооронд хэлэлцээр байгуулав.⁴ 1921 онд Зөвлөлт Орос-Монголын хэлэлцээр⁵, 1924 онд Дундад-Зөвлөлтийн хэлэлцээр⁶ тус тус байгуулагджээ.

Эдгээр гэрээнд Монголын асуудлыг авч үзсэн бөгөөд ХХ зууны эхэн үеийн Монголын статусын талаарх маргаан мэтгэлцээнд холбогдож ирсэн. Тэр дундаа судлаач Р.Болдын тайлбарлаж буйгаар Зөвлөлт Орос-Дундадын 1924 оны гэрээ (5 дугаар зүйл) нь Монголыг

¹ Энэ талаарх дэлгэрэнгүй хэлэлцүүлгийг Урадын Э.Булаг, Сэргэн мандсан тусгаар тогтнол: Дундад (Хятад) Улс болон Монгол Улс тусгаар тогтнолоо тунхагласан явдал ба 1911 оны хувьсгал (Uradyн E.Bulag, “Independence as Restoration: Chinese and Mongolian Declarations of Independence and the 1911 Revolutions,” The Asia-Pacific Journal, Vol. 10, Issue 52, No. 3, December 31, 2012) өгүүлээс үз. Монгол хэлнээ орчуулсан нь (Э.Туулайхүү, Ч.Мөнхтуул) <https://www.polit.mn/a/86659-д бий>.

² Оросын Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгч Иван Коростовец Монголын Ерөнхий сайд Сайн ноён хан Намнансүрэн болон түүний Засгийн газрын 5 сайдтай Нийслэл Хүрээнд тус Найрамдлын хэлэлцээр байгуулсан.

³ 1913 оны 11 дүгээр сарын 5 (Оросын тооллоор 10 дугаар сарын 23)-ны өдөр Бээжинд байгуулсан.

⁴ 1915 оны 6 дугаар сарын 7 (Оросын тооллоор 5 дугаар сарын 25)-ны өдөр Хиагтад байгуулсан.

⁵ Монгол Ардын Засгийн газар, Зөвлөлт Оросын Засгийн газрын хооронд найрамдалт харилцаа тогтоох тухай гэрээг 1921 оны 11 дүгээр сарын 5-ны өдөр Москвад байгуулсан. Ерөнхий сайд Д.Бодоогийн зүгээс Орос Улстай найрамдлын хэлэлцээр байгуулах бүрэн эрхийг С.Данзан, Д.Сүхбаатар, Б.Цэрэндорж нарт олгосон. Гэрээний дагуу хоёр улс дипломат харилцаа тогтоон 1922 онд ЭСЯ-даа Улаанбаатар, Москвад харилцан нээсэн (<https://mfa.gov.mn/64797>)

⁶ 1924 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдөр Бээжинд байгуулсан.

олон улсын тавцанд хүлээн зөвшөөрүүлэхэд хохирол учруулж байжээ.⁷

1912 оны Орос-Монголын Найрамдлын хэлэлцээрээр Хаант Орос улс Монголыг хүлээн зөвшөөрсөн үү гэх асуулт гарч ирдэг. Энэ талаар судлаач Р.Болд Орос нь зөвхөн Монголын автономийг хүлээн зөвшөөрсөн гэжээ. Харин судлаач О.Батсайханы үзэж буйгаар энэ хэлэлцээрээр Монгол бол эзэн хаантай, Засгийн газартай улс бөгөөд цэргээ байгуулах эрхтэй, өөртөө засан тохинох, Хятад болон бусад гадаад улстай хэлэлцээ хийж гэрээ байгуулах эрхтэй гэдгийг Орос улс хүлээн зөвшөөрч Монголд тусламж үзүүлэх үүргийг өөртөө хүлээсэн байна.⁸

1913 оны Орос-Дундадын тунхаглалын 1 дүгээр зүйлд “Орос улс Гадаад Монгол дахь Дундад (Хятад)-ын бүрэн эрхийг зөвшөөрч байна” гэжээ. 1915 оны Дундад, Орос, Монголын хэлэлцээрийг Гадаад Монголын шинэ байдлаас үүдсэн хэрэг явдлыг хэлэлцэн тогтоохоор талууд байгуулжээ. Хэлэлцээрийн 2 дугаар зүйлд “Гадаад Монголоос Дундад улсын сюзеренитетийг зөвшөөрөн хүлээвэй. Дундад, Орос хоёр улсаа Дундад улсын газрын нэг хэсэг болох Гадаад Монголын Автономитыг зөвшөөрөн хүлээвэй” гэж дурдсан байна.

Тэгвэл 1921 оны Зөвлөлт-Монголын хэлэлцээрээр Орос улс Монголын тусгаар тогтнолыг хүлээн зөвшөөрсөн үү? Хэлэлцээрийн 1 дүгээр зүйлд Орос улс нь “Монголын Ардын засгийн газрыг Монголын цорын ганц хууль ёсны Засгийн газар хэмээн хүлээн зөвшөөрч байна” гэжээ.

Нөгөө талаас 1924 оны Хятад-Зөвлөлтийн хэлэлцээрээр Монголд Дундадын бүрэн эрхийг Орос улс хүлээн зөвшөөрчээ. Энэ талаар 5 дугаар зүйлд “Зөвлөлт Засгийн газар нь Гадаад Монголыг Дундад Иргэн Улсын нэг хэсэг болохыг хүлээн зөвшөөрөх бөгөөд уг нутаг дэвсгэр дээрх Хятадын бүрэн эрхийг хүндэтгэнэ” гэсэн байна.

Судлаач Р.Болдын үзэж буйгаар 1921 оны Зөвлөлт-Монголын, 1924 оны Дундад-Оросын хэлэлцээрүүд нь 1912 оны Орос-Монголын хэлэлцээр, 1913 оны Орос-Дундадын тунхаглалтай ижил төстэй, бас өөр хоорондоо ялгаатай⁹ аж. Тодруулбал, 1912, 1913 онуудад Орос улсын зүгээс Монгол, Дундадтай тус тусдаа байгуулсан гэрээнүүд нь 1915 оны Орос-Хятад-Монгол гурван этгээдийн гэрээнд хэлбэршлээ олсон буюу баталгаажсан. Харин 1921, 1924 оны гэрээний дараа Хиагтын гэрээ шиг Монголын талыг оролцуулсан гэрээ

⁷ Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), Улаанбаатар, 2021, 179 дэх тал

⁸ О.Батсайхан, Монгол үндэстэн бүрэн эрхт улс болох замд, Улаанбаатар, 2005, 22 дахь тал

⁹ Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), Улаанбаатар, 2021, 179 дэх тал

байгуулагдаагүй.

XX зууны Монгол Улсын нөхцөл байдлын талаарх ихэнх судалгаа нь улс төрийн шинжтэй эсхүл улс төр-эрх зүйн шинжилгээг хослуулсан, ингэхдээ эрх зүйн шинжилгээг ихээхэн ерөнхийлсөн талтай байна. Эдгээрийн дотор олон улсын эрх зүйн үүднээс нарийвчлан авч үзсэн нь хомс байна.

II. Олон улсын эрх зүй дэх улс, түүний бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнолын тухай ойлголт

Олон улсын эрх зүйн үүднээс улсад тавигдах үндсэн шалгуур нь Улсын эрх, үүргийн тухай Монтевидеогийн конвенцэд тусгалаа олсон бөгөөд үүнийг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн заншлын хэм хэмжээ гэдэг. Иймээс улс нь байнгын хүн ам, тогтоосон нутаг дэвсгэр, төр, олон улсын харилцаанд орох чадвар бүхий байж олон улсын эрх зүйн субъект болно. Үүний эхний гурав нь улс байх (statehood)-д жам ёсны шинжтэй бол дөрөв дэх нь өмнөх шинжүүдийг хэдийн агуулж буй тохиолдолд яригдана.

Олон улсын харилцаанд орох чадвартай байх нь нэг талаас нутаг дэвсгэр дээрээ эрх мэдэл хэрэгжүүлэхээс хамаарах бөгөөд үүнгүйгээр олон улсын үүргээ улс биелүүлэх боломжгүй, нөгөө талаас олон улсын харилцааны үүднээс бие даасан байхаас мөн шалтгаалах учраас өөр этгээд түүний олон улсын үүргийг хэрэгжүүлж, хариуцлагыг хүлээхгүй. Үүгээрээ бусад улстай харилцаанд орох чадварыг төр болон тусгаар тогтнолтой хамтатган үзэхэд хүргэнэ. Тэгвэл олон улсын эрх зүйн дагуу улсад тавигдах шалгуурын хүрээнд тусгаар тогтнол (independence), бүрэн эрхт байдал (sovereignty)-ыг хэрхэн үздэг вэ гэдгийг дараагийн хэсэгт тайлбарлая.

II.1 Тусгаар тогтнол (Independence) ба Бүрэн эрхт байдал (Sovereignty)

1. Тусгаар тогтнол

Тусгаар тогтнол нь улсад байвал зохих шийдвэрлэх шалгуур юм. Энэ шалгуурын хүрээнд Улс нь төр, түүний байгууллагууддаа өөртөө төвлөрүүлсэн байх, тодорхой нутаг дэвсгэрт хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг дангаар хэрэгжүүлдэг байх гэсэн хоёр шалгуурыг хангах шаардлагатай.¹⁰ Өөрөөр хэлбэл улс нь бусад улсаас эрх зүйн хувьд бие даасан байх ба хэрэв аливаа улс, олон улсын байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо байгаа бол тэр нь олон улсын эрх зүйд

¹⁰ R.James, Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9th edn Oxford University Press, 2019, 124

үндэслэсэн байна гэсэн үг юм.¹¹

2. Бүрэн эрхт байдал

Бүрэн эрхт байдал (sovereignty, сувернитет) гэх нэр томьёо нь урт хугацааны, ээдрээтэй түүхтэй бөгөөд янз бүрийн утгыг илэрхийлнэ. Орчин үеийн хамгийн нийтлэг хэрэглээ нь “Улс гэх нутаг дэвсгэрийн бие даасан этгээдийн олон улсын эрх зүйн дагуу эдлэх олон улсын эрх, хүлээх олон улсын үүргийн цогц” юм. Энэ нь өөрөө эрх биш, улс байхад тавигдах шалгуур ч биш, өөрөөр хэлбэл Улс гэж үзэхэд тавигдах урьдчилсан нөхцөл биш, харин Улсад байх/Улсын шинж юм. Энэ нь зарим талаараа үр ашиггүй. Гэхдээ баттай нотлогдсон, улсын илэрхийлэл; их бага аливаа байдлаар Улсын чадамжийг бүхэлд нь илэрхийлнэ.¹²

Улс төрийн шинжлэх ухаан болон олон улсын эрх зүйн аль алинд хэрэглэгддэг хамгийн ээдрээ төвөгтэй ойлголтуудын нэг нь “бүрэн эрхт байдал” бөгөөд улс, түүний төр – засгийн газар, тусгаар тогтнол гэх ойлголтуудтай холбоотой. Тодруулбал “бүрэн эрхт байдал” гэх нэр томьёо нь улс төрийн болон эрх зүйн нэр томьёо болох ба ингэхдээ ялгаатай утга илтгэдэг. Энэ ялгааг судалгаа шинжилгээний ажилд холих тохиолдол цөөнгүй.

Улсын зарим чиг үүргийг өөр Улс эсхүл олон улсын байгууллага түүний нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлдэг байлаа ч “sovereign”/сувернитет - бүрэн эрхт байдлаа алдаагүй байж болно. Эцэст нь “бүрэн эрхт байдал” нь эрх, чадамжийн бодит тэгш байдлыг илэрхийлдэггүй. Аливаа улсын бодит чадамж (actual competence of State) нь тухайлбал, дайн хийхийг үндсэн хуулиараа, олон улсын гэрээгээр эсхүл олон улсын тодорхой дүрмээр хязгаарлагдаж болно. Энэ үүднээс хууль зүйн утгаараа “бүрэн эрхт байдал” гэх нэр томьёо нь (“бүрэн эрхт байдал” гэх хууль зүйн нэр томьёо) бүхнийг чадагч/бүхний дээр байх буюу дээд эрх мэдлийг илэрхийлдэггүй бөгөөд тухайлбал, олон улсын эрх зүйн үүднээс улсуудын эрх мэдэл нь бүхэлдээ олон улсын эрх зүйн дагуу байх шаардлагатай болдог. Эсрэгээрээ улс төрийн утгаараа “бүрэн эрхт байдал” (“бүрэн эрхт байдал” гэх улс төрийн нэр томьёо болох үүднээс) нь хязгаарлалтгүй эрх мэдлийг хэлдэг.

Бүрэн эрхт байдал (сувернитет) нь өмнө дурдсан улсад байх нэг гол элемент болох тусгаар тогтнолтой төстэй шинжийг агуулж болно. Гэхдээ аливаа улс гадаад харилцаагаа удирдан зохион байгуулахыг өөр улсад хүлээн зөвшөөрсөн бол эсвэл нутаг дэвсгэр дээрээ өөр улсад эрх олгосон бол “бүрэн эрхт” биш гэж хэлж болно. Үүн шигээ

¹¹ Мөн тэнд.

¹² R.James, Crawford, The Creation of States in International Law, 2nd edn Oxford University Press, 2007, 32

эсхүл үүнтэй төстэй агуулгыг “бүрэн эрхт байдал” гэдэгт өгч улсыг тодорхойлох шалгуур байдлаар хэрэглэвэл улс байх, улс эрх зүйн этгээд болох нь түүний оршин тогтнохуйтай холилдон төөрөгдөлд хүргэж мэднэ. Иймээс Жэймс Крауфорд (James Crawford)-ын үзэж буйгаар 1945 оноос хойших Германы нөхцөл байдал нь Германы бүрэн эрхт байдлыг *ач холбогдол бүхий байдлаар* бууруулсан боловч Герман нь улсын хувьд хэвээр оршсоор байсан¹³ буюу энэ нөхцөл байдал нь Германы улс гэдгийг үгүйсгээгүй. Энэ мэт шалтгаанаас үүдэлтэйгээр “бүрэн эрхт байдал”-ыг олон улсын эрх зүйд улсыг тодорхойлох [үндсэн] шалгуурт тооцохоос татгалздаг.

Дээрх үүднээс авч үзвэл өмнө дурдсан 1912-1915, 1921-1924 онд байгуулсан гэрээнүүдээр Монголын бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөөгүй учраас Монголыг олон улсын эрх зүйн субъект биш буюу хэрэг дээрээ олон улсын эрх зүйн дагуу улс биш байсан¹⁴ гэж шууд үзэх нь өрөөсгөл юм. Өөрөөр хэлбэл Монголд Дундадын сюзеренетит, автономи зэрэг статусыг олгохоор тохиролцсон нь Монголын хувьд бүрэн эрхийн буулт болохоос Монголыг Улс гэж үзэхээс татгалзахад хүргэхгүй.

Өөр нэгэн алтернатив хандлагыг Олон улсын шүүх (International Court of Justice)-ийн “Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (*France v. United States of America*)” хэрэг дэх дүгнэлтээс харж болно. Энэ шийдвэрт Морокког Францын протекторат (protectorate)¹⁵ байснаас үл хамааран өөрийн үндсэн оршихуйгаа хадгалсаар байна гэж үзэн “бүрэн эрхт улс” (sovereign State) хэмээн тодорхойлсон.¹⁶

“Бүрэн эрхт байдал” нь “тусгаар тогтнол”-той адилтгагдахаас илүүтэйгээр улс байхын үр дагавар буюу олон улсын эрх зүйд Улсын эдэлбэл зохих эрх мэдлийг ерөнхийд нь илэрхийлнэ.

Иймд олон улсын эрх зүйн үүднээс “бүрэн эрхт байдал”, “тусгаар тогтнол” нь ялгаатай утгатай учраас “тусгаар тогтнол” нь улс байхад тавигдах урьдчилсан нөхцөлийг, “бүрэн эрхт байдал” нь эрх зүйн хэрэг явдал (legal incident)-ыг илэрхийлэхэд тус тус хэрэглэгдвэл илүү зохимжтой.

Мөн “бүрэн эрхт байдал” нь улсын дотоод, гадаад эрхийг бүхэлд

¹³ R.James Crawford, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 9th edn Oxford University Press, 2019, 124

¹⁴ Энэ талаар Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), Улаанбаатар, 2021, 183 дахь талд бичсэнийг үз.

¹⁵ Олон улсын харилцаанд улс нь түрэмгийлэл болон эрх зүйн бусад зөрчлөөс хамгаалагдах үүднээс бусад улсын хамгаалалтад байхыг хэлнэ.

¹⁶ ICJ, *Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (France v. United States of America)* <https://www.icj-cij.org/case/11>

илтгэнэ. Энэ утгаараа бүрэн эрхт байдал нь улс төрийн яриа хэлэлцээ (дискурс)-д түгээмэл бол олон улсын эрх зүйн үүднээс Улс нь “бүрэн эрх”-ийг ийм өргөн утгаар шаарддаггүй.¹⁷

II.2 Олон улсын эрх зүй дэх Улсыг хүлээн зөвшөөрөх ойлголт

Олон улсын эрх зүйд шинэ улс үүсэх асуудлыг тайлбарладаг онолын хоёр байр суурь байдгийн нэг нь бүрдүүллийн (constitutive) онол бол нөгөө нь тунхаглалын (declarative) онол юм.

Тунхаглалын онол нь өөрийгөө улс хэмээн зарлан тунхаглах замаар улс болох бөгөөд үүнд бусад улсаас хүлээн зөвшөөрсөн байхыг шаарддаггүй буюу аливаа улс улс төрийн хувьд оршин тогтнох нь бусад улс түүнийг хүлээн зөвшөөрөхөөс үл хамаарна гэдэг. Энэ нь Улсын эрх, үүргийн тухай Монтевидеогийн конвенцийн бас нэгэн гол үзэл санаа юм. 1911 оны 12 сарын 29-нд Монгол Улсыг сэргээн тунхаглахдаа энэ онолыг ашигласан болох нь Монголын удирдагчийн ДИУ-ын тэргүүнд бичсэн хариу захидлын агуулгаас харагддаг.¹⁸

Харин бүрдүүллийн онолын үүднээс аливаа улсыг бусад улс хүлээн зөвшөөрөхөөс өмнө тухайн улс үнэн чанартаа улс болж чадахгүй гэж үздэг.

Тухайн үеийн бодит байдал юу вэ гэвэл Зөвлөлт, Дундадын аль аль нь Монголын тусгаар тогтнолыг дэмжихгүй байсан бөгөөд энэ нь тэдгээрийн хооронд 1913, 1925 онуудад байгуулагдсан гэрээнүүдээс харагдана.¹⁹

¹⁷ R.James, Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd edn, Oxford University Press, 2007, 89

¹⁸ Энэ талаар Урадын Э.Булаг, Сэргэн мандсан тусгаар тогтнол: Дундад (Хятад) Улс болон Монгол Улс тусгаар тогтнолоо тунхагласан явдал ба 1911 оны хувьсгал (Uradyн E.Bulag, “Independence as Restoration: Chinese and Mongolian Declarations of Independence and the 1911 Revolutions,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 10, Issue 52, No. 3, December 31, 2012) өгүүллийг үз. Монголоор <https://www.polit.mn/a/86659-аас> харж болно. Жишээлбэл, 1912 онд Богд хааны Дундад улсын тэргүүнд бичсэн хариу захидалд ийн дурдсан байна.Үүнд: “Та Англи улс, Америк улс нэг эзэн хааны захиргаанд байсан, сүүлдээ Америк тусгаар улс болж [Англи улстай] олон улсын гэрээ байгуулаад өнөөдөр хүртэл түүнээ цуцлаагүйг мэдэхгүй байна уу? Энэ нь тэдний аль алиныг хүчтэй улс болоход саад болоогүй. Бас Америкийн тусгаар тогтнолыг Англи өрөвдөж хүлээн зөвшөөрлөө гэж түүх бичихгүй. Бид нэгэнт улсынхаа тусгаар тогтнолыг Англи, Америк тэргүүтэй хүчнүүдэд тунхагласан бөгөөд түүнийг давтан өгүүлэх шаардлагагүй. Манж гүрэн Монголын эзэн болох эрх мэдлийг Дундадын ард түмэнд итгэл хүлээлгэж өгч, тэд эргэж танд найдаж өгсөн зарлангийн хувьд бэлэвсэн эхнэр [хааны бэлэвсэн хатан, Лунюй (Lung yu)], орчин хүүхэд [Хэвт ёст хаан] хоёр Юан Шикайн луйвар заль мэхээр хаан ширээгээ орхисныг бүгд мэднэ. Түүх энэ асуудлыг тодорхой болгох болно. Хэрвээ та бусдад өдөөн хатгалгүй хандаж, өөрийн дотоодоо л анхаарч шинэ золгүй явдлуудаас Хятадын ард түмнийг хамгаалах юм бол тэр нь илүү хүндэтгэл олох үйлдэл болно” гэжээ.

¹⁹ Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), Улаанбаатар,

II.3 Гуравдагч этгээдийн зөвшөөрөлгүй гэрээ (*Pacta tertiis nec nocent nec crosent*)

Зарим судлаач 1912-1915, 1921-1924 онд байгуулсан эрх зүйн актаар Монголын бүрэн эрх (sovereign rights)-ийг хүлээн зөвшөөрөөгүй учраас Монголыг олон улсын эрх зүйн субъект болсон гэж үзэх үндэслэл бараг байхгүй гэж бичсэн байна.²⁰ Эргэн тодруулбал 1912 онд Орос-Монголын хооронд, 1913 онд Орос-Дундадын хооронд, 1915 оны Орос-Дундад-Монголын хооронд гэрээ байгуулагдсан. 1912, 1913 оны гэрээний агуулгыг 1915 оны гэрээнд оруулж Монголоор зөвшөөрүүлсэн гэдэг. Харин 1921 оны Орос-Монгол, 1924 оны Орос-Дундадын гэрээний дараа гурвууланг нь оролцуулсан гэрээ байгуулагдаагүй. Тэгэхээр энд 1924 оны Орос-Хятадын гэрээний талаар авч үзнэ. 1924 оны Орос-Хятадын гэрээгээр Монголыг Монголыг Дундад Иргэн Улсын нэг хэсэг болохыг хүлээн зөвшөөрөх бөгөөд уг нутаг дэвсгэр дээрх Хятадын бүрэн эрхийг хүндэтгэнэ гэж заасан.

Тэгвэл олон улсын эрх зүйд гуравдагч улсын зөвшөөрөлгүйгээр түүний асуудлыг хэлэлцсэн олон улсын гэрээг байгуулахыг зөвшөөрдөг үү, байгуулсан бол тухайн гуравдагч улсад энэ нь эрх зүйн үйлчлэлтэй юу?

Гуравдагч улс гэдэг нь тухайн гэрээний оролцогч бус улсыг хэлнэ. Олон улсын гэрээний эрх зүйд *pacta tertiis nec nocent nec crosent* гэх зарчим байдаг бөгөөд энэ нь олон улсын гэрээ гуравдагч этгээдийн өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр түүнд эрх, үүрэг үүсгэхгүй гэсэн үг юм. Энэ санаа сүүлд Олон улсын гэрээний эрх зүйн Венийн конвенцийн 34-36 дугаар зүйлд тусгалаа олсон.

Тунхаглалын онолын үүднээс тухайн үед Монголыг олон улсын эрх зүйн дагуу улс гэж үзэх боломжтой бөгөөд ийн тооцогдсон этгээдийн асуудлыг Орос, Дундад улсууд өөрийг нь оруулахгүйгээр шийдсэн нь олон улсын эрх зүйн дээрх зарчимд нийцэхгүй. Гэхдээ энэ нь бодит байдал дээр улс төрийн үүднээс “хүчтэй эсэргүүцэгч, үл хүлээн зөвшөөрөгч улс нь ноцтой саад үүсгэж”²¹ байгаагүй гэж үзсэн хэрэг биш бөгөөд үүнийг тусдаа шинжлэх шаардлагатай.

Мөн Олон улсын байнгын шүүх (PCIJ)²² Лотусын хэрэг (*The*

2021, 83 дахь тал

²⁰ Мөн тэнд, 180 дахь тал

²¹ Урадын Э.Булаг, “Сэргэн мандсан тусгаар тогтнол: Дундад (Хятад) Улс болон Монгол Улс тусгаар тогтнолоо тунхагласан явдал ба 1911 оны хувьсгал” (Uradyn E.Bulag, “Independence as Restoration: Chinese and Mongolian Declarations of Independence and the 1911 Revolutions,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 10, Issue 52, No. 3, December 31, 2012) өгүүллийг үз.

²² НҮБ-ын өмнө оршиж байсан Үндэстнүүдийн Лигийн шүүх. Энэ шүүхийн тогтоосон жишиг их хэмжээнд НҮБ-ын Олон улсын шүүх (ICJ)-д уламжлагдсан.

Case of the S.S. "Lotus" (France v. Turkey))-ийг шийдвэрлэхдээ хийсэн нийтлэг дүгнэлтийг энд хэрэглэх үндэслэлтэй. Шүүх “олон улсын эрх зүй нь тусгаар улсуудын хоорондын харилцааг зохицуулдаг учраас улсууд заавал дагаж мөрдөх эрх зүйн дүрэм нь конвенцэд илэрхийлсэн тэдгээрийн чөлөөт хүсэл зориг, эрх зүйн зарчмыг илэрхийлсэн гэж нийтгээр хүлээн зөвшөөрсөн заншлаас урган гардаг бөгөөд [эрх зүйн ийм дүрмийг] тэдгээр зэрэгцэн оршдог бие даасан нийгэмлэгүүдийн хоорондын харилцааг зохицуулах эсвэл нийтлэг зорилгод хүрэх гэсэн үзэл санааны үүднээс тогтоодог”²³ гэж үзсэн. Иймээс 1924 оны Зөвлөлт Орос-Дундадын гэрээнд “Зөвлөлтийн Засгийн газар Гадаад Монголыг Дундад Иргэн Улсын нэг хэсэг мөн болохыг бүрнээ хүлээн зөвшөөрөх ба уг газар дахь Дундадын бүрэн эрхийг хүндэтгэнэ” гэсэн нь дээрх санаанд нийцэхгүй. Олон улсын гэрээнээс үүдэн гарах үр дагавар тухайн гэрээнд оролцогч талуудын бие даан илэрхийлсэн хүсэл зориг, сайн дурын нийтлэг зөвшөөрөл (common consent)-д үндэслэдэг бөгөөд уг гэрээнд Монгол оролцоогүй тул олон улсын эрх зүйн үүднээс биелүүлэх үүргийг тухайн үед хүлээгээгүй.

III. Анхдугаар Үндсэн хуулийг боловсруулах үйлэвч ба Үндсэн хуулиар Монгол улсын бүрэн эрхт байдлыг баталгаажуулсан нь

1911 оноос оршин тогтнож байсан Богд хаант Монгол Улс өөрийн үндэсний эрх ашгийг эрхэмлэсэн хууль цаазыг мөрдөхийн сацуу өрнийн эрх зүйн соёл, сэтгэлгээний ололтоос нэвтрүүлэхийг оролдож байсан жишээ цөөнгүй олддог.

Жишээ нь, 1912 оны үеэс парламентат ёс, үндсэн хуулийн байгуулалт тогтоох эрмэлзэл эхэлсэн байж болох талаар судалж байсан бөгөөд энэ талаар судалгааны баримтууд байна.²⁴ Тухайлбал, Ж.Цэвээн өрнө, дорнын улсуудын үндсэн хуулийн талаар харьцуулсан судалгаа хийж “Улсын эрх”, Судар бичгийн хүрээлэнгийн эрдэмтэн Ч.Дэмчигдорж “Шинэ засгийн гол ёсон” бүтээл туурвижээ. Мөн Английн Магна Харт болон Францын хувьсгалаас Японы Үндсэн хууль (1884) хүртэлх Үндсэн хуулийн түүхийг өгүүлсэн “Олон Улсын Үндсэн хуулийн оршил” гэх бүтээлийн гар бичмэл Улсын төв номын санд хадгалагдаж байна.²⁵

Түүнчлэн тухайн үед Судар бичгийн хүрээлэнгээс олон улсын Үндсэн хууль орчуулах ажил хийж байжээ. Түүхч Д.Даш

²³ *SS Lotus*, [1927] Publ. PCIJ, Series A, no. 10

²⁴ Н.Лүндэндорж, Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, Улаанбаатар, 2002, 226 дахь тал; Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, Улаанбаатар, 2006, 15 дахь тал; З.Лонжид, Монголын анхны Үндсэн хуулийг боловсруулсан түүхийг сөхвөл, Өнөөдөр сонин. 2004.11.23. № 274.

²⁵ Ч.Өнөрбаяр, Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа нэвтэрсэн нь, Улаанбаатар, 2005

энэ талаар “Судар бичгийн хүрээлэн олон улсын Үндсэн хуулиас орчуулж байсан нь ердийн нэг хөрвүүлэх зорилгоор биш, харин анхдугаар Үндсэн хуулийг бэлтгэн боловсруулах ажилтай холбогдож байсан бололтой”²⁶ гэсэн нь бий. Үүний нотолгоо болох Ж.Цэвээн, Ардын Засгийн газрын Ерөнхий сайд Д.Бодоо нарын тухайн үед боловсруулсан Үндсэн хуулийн төсөл Үндэсний төв архивд өнөөг хүртэл хадгалагдан үлджээ.²⁷

Анхдугаар Үндсэн хууль боловсруулах ажил албан ёсоор 1922 оны 5 дугаар сарын 19-нд Магсаржав (Магсар хурц)-аар ахлуулсан (Ж.Цэвээн, н.Бат-Очир нар бүрэлдэхүүнд нь байсан гэх) комисс байгуулснаар эхэлсэн. Засгийн газрын гишүүдийн 1924 оны 10 дугаар сарын 24-ний өдрийн 39 дүгээр хурлаар Үндсэн хууль боловсруулах комиссыг Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж, Цэвээн, Ринчино, Гомбо, Бадамжав нарын бүрэлдэхүүнтэйгээр шинэчлэн зохион байгуулж 3 долоо хоногийн дотор хуулийг эцэслэн боловсруулахыг даалгажээ. Комиссоос Ардын засгийн газрын 3 жилийн үйл ажиллагааны туршлагад тулгуурлан мөн хугацаанд гарсан хууль эрхийн актуудыг үндэс болгон, урьд өмнөх комиссын хийж гүйцэтгэсэн бүхнийг харгалзан үзсэний дүнд Үндсэн хуулийн төслийг богино хугацаанд боловсруулжээ. Ерөнхий сайд Б.Цэрэндоржоор ахлуулсан комиссын үйл ажиллагаанд Коминтерний Монгол дахь төлөөлөгч Т.Рыскулов идэвхтэй оролцож байв. (Тэрээр 1918 оны Зөвлөлтийн Үндсэн хуулийн загвараар хийсэн төслөө комиссын гишүүдэд танилцуулсан, түүний төсөл дээр Б. Цэрэндорж нарын комиссын монгол гишүүдийн боловсруулсан төслийн зарим үзэл санааг нэмж оруулж төслийг эцэслэсэн) Үндсэн хуулийн төслийг эцэслэн Улсын их хурлаар 2 өдөр зүйл бүрээр хэлэлцсэн.

Ц.Батбаяр, Д.Лүндээжанцан нарын бичсэнээр Монгол Улс геополитикийн амаргүй нөхцөлд байсан XX зууны эхний 24 жилд хоёр удаагийн хувьсгалаар тусгаар тогтнолоо сэргээн бэхжүүлэхэд чиглэсэн олон ажил хийсний дотор Монголын тухайн үеийн эрх баригчид өөр хоорондоо санал зөрөлдөж, үүнд Зөвлөлтийн нөлөө мөн байсан ч Үндсэн хуулиа ард түмний төлөөллийн дээд байгууллага Улсын их хурлаар 1924 онд батлуулсан.²⁸

Үндсэн хуулийн удиртгал хэсэгт “Бидний ардын эрхтэй хэмжээт цаазат улсыг тэргүүлж байсан Богд Жавзандамба хутагт хаан Олноо

²⁶ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Анхдугаар Их Хурал, Улаанбаатар, 1984, 341-342 дахь тал.

²⁷ С.Идшинноров, “Түүхийн нугачаан дахь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгэн төсөл” (Эрх зүй сэтгүүл).

²⁸ Ц.Батбаяр, Д.Лүндээжанцан, Хэмжээт цаазатаас Бүгд найрамдах засагт шилжсэн нь: Анхдугаар Үндсэн хууль (1921-1924), Улаанбаатар, 2023, 193-194 дэх тал

өргөгдсөний арван дөрөвдүгээр он дөрвөн сарын арван долооны өдөр нэгэнт таалал төгссөн ...”-ийг тэмдэглээд ардын сонгон байгуулсан Засгийн газар үргэлжлүүлэн төр барьж буй онцолсон. Ардын Засгийн газар нь өмнөх төрийн үргэлжлэл болох нь “Богд хааны тамгыг Засгийн газар шилжүүлэн залж хадгалах”, “Олноо өргөгдсөн гэдэг оны цолыг мөнхүү өдрөөс эхлэн Монгол Улсын арван дөрөвдүгээр он гэх” зэргээс тодорхой харагдана. Хуульд “Бүх Монгол Улсыг үүнээс хойш Бүгд Найрамдах Бүрэн эрхтэй Ард Улс хэмээж, улсын аливаа хэргийг Улсын Их Хурал ба мөн хурлаар сонгогдсон Засгийн газраас гүйцэтгэн шийтгүүлэх явдлыг нийтээр сүсэглэн дагавал зохино”²⁹, Харьяат улсад Бүгд Найрамдах Ардын Засгийг явуулж, ... улсын бүх дээд эрхийг Улсын Их Хуралд ба мөн хурлаар сонгогдсон Засгийн газраа хадгална”³⁰, “Засгийн газар нь БНМАУ-ыг олон улсын харилцаанд төлөөлөх, дипломат яриа хэлэлцээ явуулах, бусад улстай улс төр, худалдаа, бусад хэлэлцээ байгуулах, улсын хилийг тодорхойлох, дайн зарлах, энх тайвныг тогтоох, олон улсын гэрээг батлах, гадаадаас зээл авах эрхтэй”³¹ хэмээн тусгажээ. Ийнхүү Монгол Улсыг цаашид бүгд найрамдах байгууллын хэлбэрээр хөгжүүлэхийг тунхаглаж төрийн байгуулал, түүний үндсийг тогтоосон байна.

IV. Дүгнэлт

Энэ судалгаа нь нэг талаас ХХ зууны эхэн үеийн Монгол Улсын статусыг олон улсын эрх зүйн үүднээс үнэлэх, нөгөө талаас энэ суурин дээр Анхдугаар Үндсэн хуулийн үзэл санааг тайлбарлахад хувь нэмэр оруулахыг зорьсон. ХХ зууны Монгол Улсын нөхцөл байдлыг улс төр, аюулгүй байдлын үүднээс үнэлэх нь өмнөх судалгаануудад илүү давамгайлж ирсэн бөгөөд энэ нь эрх зүйн шинжилгээнд тусгал олсон нь ч цөөнгүй байна. Өөрөөр хэлбэл энэ чиглэлд яг олон улсын эрх зүйн үүднээс судалгаа сайтар хийгдээгүй. Олон улсын эрх зүйд улс хэрхэн бий болдог вэ, энэ хүрээнд 1911 онд Монгол өөрийгөө зарлан тунхагласан үйлдэл ямар учир холбогдолтой вэ, эсхүл заавал бусад улсын хүлээн зөвшөөрөл байх ёстой юу? Монголын тохиолдолд Дундад илэрхий зөвшөөрөхгүй байснаас хамааран Монголыг Улс биш гэж үзэх үү? 1913, 1915, 1924 оны гэрээгээр Монголын бүрэн эрхийг хязгаарлахаар тохиролцсон нь Монголыг Улс гэхийг үгүйсгэх үү? 1911 онд тусгаар тогтнолоо зарласнаа хөрш төдийгүй дэлхийн улсуудад зарласан Монголыг өөрийг нь оруулахгүйгээр 1913, 1924 онуудад Орос, Дундад улсууд гэрээ байгуулан өөрсдөдөө ашигтайгаар түүний статусыг тодорхойлсныг олон улсын эрх зүйн үүднээс хэрхэн

²⁹ Анхдугаар Үндсэн хууль (1924), 1 дүгээр зүйл

³⁰ Анхдугаар Үндсэн хууль (1924), Удиртгал

³¹ Анхдугаар Үндсэн хууль (1924), 5 дугаар зүйл

үнэлэх вэ?. Иймд энэ судалгаанд ХХ зууны эхэн үеийн Монголын статусын асуудлыг авч үзэхэд эдгээр асуултыг эргэн харж, энэ чиглэлд олон улсын эрх зүй-үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжилгээг бүтээлчээр хөгжүүлбэл зохихыг онцлов.

[Ном зүй]

- Орос-Монголын Найрамдлын хэлэлцээр (1912)
- Орос-Дундадын тунхаглал (1913)
- Дундад (Хятад), Орос, Монголын хооронд хэлэлцээр (Хиагтын гэрээ, 1915)
- Зөвлөлт Орос-Монголын хэлэлцээр (1921)
- Дундад-Зөвлөлтийн хэлэлцээр (1924)
- Анхдугаар Үндсэн хууль (1924)
- Ц.Батбаяр, Д.Лүндээжанцан, Хэмжээт цаазатаас Бүгд найрамдах засагт шилжсэн нь: Анхдугаар Үндсэн хууль (1921-1924), Улаанбаатар, 2023
- О.Батсайхан, Монгол үндэстэн бүрэн эрхт улс болох замд, Улаанбаатар, 2005
- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Анхдугаар Их Хурал, Улаанбаатар, 1984
- Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), Улаанбаатар, 2021
- С.Идшинноров, Түүхийн нугачаан дахь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгэн төсөл (Эрх зүй сэтгүүл)
- З.Лонжид, Монголын анхны Үндсэн хуулийг боловсруулсан түүхийг сөхвөл, Өнөөдөр сонин 2004.11.23. № 274.
- Н.Лүндэндорж, Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, Улаанбаатар, 2002
- Ч.Өнөрбаяр, Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа нэвтэрсэн нь, Улаанбаатар, 2005
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, Улаанбаатар, 2006
- R.James, Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9th edn (Oxford University Press, 2019)
- James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd edn, Oxford University Press, 2007
- E.Uradyn, Bulag, "Independence as Restoration: Chinese and Mongolian Declarations of Independence and the 1911 Revolutions," *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 10, Issue 52, No. 3, December 31, 2012
- <https://mfa.gov.mn/64797>
- <https://www.icj-cij.org/case/11> (ICJ, Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (*France v. United States of America*))
- https://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.09.07_lotus.htm (SS Lotus, [1927] Publ. PCIJ, Series A, no. 10)
- <https://www.polit.mn/a/86659>

[Abstract]

The Sovereignty of Mongolia in Early 20th Century and the Ideological Foundations of the First Constitution (1924)

Tuulaikhuu Enkhee

Master of Laws (LL.M.).

*Lecturer at the Department of Public Law,
School of Law, National University of Mongolia*

Ulaanbaatar, Mongolia

In studies concerning the international status of Mongolia in the early 20th century, it is frequently observed that Mongolia was not considered a subject of international law or, in practice, a state under international law. This perspective is based on the fact that the treaties concerning Mongolia concluded during 1912-1915 and 1921-1924. Such conclusions are largely the result of research focusing predominantly on assessing the political and security conditions of that time. However, this approach conflates and oversimplifies the concept of “sovereignty,” failing to distinguish its nuanced meanings within political science and international law. In other words, research in this field has not been developed from the perspective of international law. Therefore, this article seeks, first, to examine Mongolia’s international legal status in the early 20th century within the framework of international law and, subsequently, to interpret the ideological foundations of the First Constitution through the insights derived from this legal analysis.

[Keywords]

State, Sovereignty, Independence, International Law, Constitution.