

**Үндсэн хуулийн хувьсгал Монголд: 1924 оны
Үндсэн хууль анхны Үндсэн хууль мөн үү?**

**Constitutional Revolution in Mongolia:
Is the 1924 Constitution Truly the First Constitution?**

Баянбаатарын Батбаяр

<https://orcid.org/0009-0006-9902-0600>

Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.).

Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн

Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор

Улаанбаатар хот, Монгол Улс

batbayar_b@num.edu.mn

© B.Batbayar, 2025



[Attribution-NonCommercial 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)
(CC BY-NC 4.0)

[Товч утга]

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхээс харвал ихээхэн өвөрмөц дүр зураг харагддаг. 1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээсний дараахан үндсэн хуульт байгуулалд шилжих, үндсэн хуулийн байгууллыг тогтоох, практикт нэвтрүүлэх бодит алхмыг хийсэн боловч түүнийгээ бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлж чадаагүй нь тухайн үеийн нийгмийн шилжилт, улс төрийн нэн ээдрээтэй, эгзэгтэй нөхцөл байдлаас шалтгаалсан хэрэг байлаа. Гэвч энэ нь нэг талаар үндсэн хуульт байгуулалд шилжих бэлтгэл алхам, урьдач нөхцөлийг бүрдүүлж, дараагийн төрийн үед хамжлагат ёсыг халж, үндсэн хуулийн хувьсгал хийх, улмаар нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг тогтоон хэрэгжүүлэх өргөн боломжийг нээж өгсөн юм. Ийнхүү Монгол Улсад үндсэн хуулийн хувьсгал хийж, түүний үр дүнд нэгдмэл бус Үндсэн хууль батлагдан, богино боловч тодорхой хугацаанд хэрэгжиж, бичмэл Үндсэн хуульд халаагаа өгсөн билээ. Үүнийг тодорхой баримтуудын хүрээнд анализ хийн нотлох боломжтой. Иймд энэ өгүүлэлд Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхэн тоймыг хөндөж, нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг тогтоон хэрэгжүүлсэн асуудлыг тодорхой эрх зүйн баримтад түшиглэн гаргахыг эрмэлзэв. Үндсэн хууль гэх нэртэй баримт бичигтэй байх, Үндсэн хуультай байх гэдгийн хооронд сэтгэлгээний асар том ялгаа бий. Иймд нэгдмэл бус Үндсэн хууль, түүгээр тодорхойлогдож буй агуулгын хүрээнд шинжилгээ хийж, Үндсэн хуулийн мөн чанар, үзэл санааны үүднээс тайлбарлах оролдлого хийлээ. Үүний үр дүнд өнөөгийн тогтсон үзэл хандлагад нэгэн шинэ санааг танилцуулж, хэлэлцүүлэг өрнүүлэхийг зорив.

[Түлхүүр үг]

Үндсэн хууль, нэгдмэл Үндсэн хууль, нэгдмэл бус Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн хувьсгал, Үндсэн хуулийн үзэл санаа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжил.

I. Оршил

1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээсэн Монгол Улс цаашид ямар чиг хандлагаар хөгжих вэ? гэдэг асуудалд тулж очсон эгзэгтэй цаг үе байлаа. Нэг хэсэг нь бүгд найрамдах байгууллыг чиг баримжаагаа болгохыг санал болгож байсан бол нөгөө хэсэг нь уламжлалт хандлагыг, бас нэг хэсэг нь үндсэн хуульт хаант засгийн байгууллын тухай асуудлыг хөндөн тавьж байв. Ямар боловч тухайн үед хэмжээгүй эрхт хаант засгийн уламжлалт хэлбэрээ хэвээр хадгалсан төрийн тогтолцоог бүрдүүлжээ. Хэдийгээр хэмжээгүй эрхт хаант засгийн хэлбэрийг сонгон авсан ч үндсэн хуулийн байгууллын элементүүдийг бүрдүүлж эхэлсэн нь нэг талаар хэтдээ хааны эрхийг хязгаарлах, бүгд найрамдах хэлбэрийг сонгон авах, үндсэн хуульт байгуулалд шилжих, Үндсэн хуулийн хувьсгал хийх алсын зорилго агуулж байсантай холбоотой. Үүнийг 1913 онд Богд хааны зарлигаар боловсруулсан гэгдэх Үндсэн хуулийн төслийн баримт бичиг нотолдог. Мөн тухайн үед Ерөнхий сайдын даалгавраар харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны бүтээл туурвисан, түүний бодот үр дүн болох парламентын ёсыг нэвтрүүлсэн алхмууд хийгээд гадаад орнуудын Үндсэн хуулийг орчуулан судалж, улмаар хэд хэдэн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулж байсан зэрэг олон зүйл нотолгоо¹ бий. Улмаар энэ нь үзэл санааны түвшинд гүнзгийрч, Үндсэн хуулийн хувьсгал хийхэд хүрч, түүний үр дүнд Монголд нэгдмэл бус Үндсэн хууль үйлчлэх үндсийг тавьжээ.

II. Үндсэн хуулийн ойлголт ба Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн эхлэл

Үндсэн хууль гэх нэр томъёо цоо шинэ зүйл биш, эртний Грек, Ромд өнөөгийнхтэй адил утгаар өргөн хэрэглэгдэж байсныг бид мэднэ. Энэ нэр томъёогоор улс гүрний зохион байгуулалтыг эмхлэн цэгцлэх цогц хуулиудыг нэрлэж байснаа яваандаа зөвхөн гадаад хэлбэрийг бус дотоод агуулга, үйл хэргийг заах болжээ². Үндсэн хуулийг үндсэн хууль, суурь хууль, гол хууль гэж янз бүрээр нэрлэдэг. Ингэж нэрлэх гол шалтгаан нь ерөнхийдөө эрх мэдэл хуваарилж, хязгаарласан эсэх, хүний эрхийг тогтоож, хамгаалсан эсэх гэсэн хоёр зүйлийг гол шалгуур болгодогтой холбоотой. Ийн үзвэл Үндсэн хууль бол улс орны нийгэм, төрийн байгууллын тулгуур үндэс, хүний эрх, эрх чөлөө, төрийн болон орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын тогтолцооны

¹ Б.Батбаяр, О.Алтантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн түүх - I (Судалгаа, баримт, эх сурвалж), Улаанбаатар, 2024, бүтээлээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

² М.Дюверже, Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Улаанбаатар, 2007, 13-14 дэх тал

үндсийг баталгаажуулсан улс төр, эрх зүйн хэм хэмжээний үндсэн тулгуур баримт бичиг мөн.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжил 110 гаруй жилийн түүхтэй. Ихэнх судлаачид Монгол Улс түүхэндээ мөн чанарын хувьд хоёр өөр хэв маяг бүхий дөрвөн Үндсэн хуулийг батлан, дагаж мөрдсөн гэж үздэг. Үүнийг үгүйсгэхгүй. Гэвч Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг зөвхөн батлагдаж хэрэгжсэн Үндсэн хуулийнх нь хүрээнд ойлгож сэтгэх нь ихээхэн учир дутагдалтай. Нөгөө талаар нийгэм, улс төрийн аливаа үзэгдэл харилцаа гэв гэнэт бий болдоггүй, эх авсан уг сурвалжтай байж тэр нь хөгжлийн янз бүрийн замыг дамжиж сая төлөвшдөг жамтай. Тиймээс Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг тэрхүү уг сурвалж, залгамж шинжийг үндэс болгон цаг хугацааны хувьд урагшлуулан авч үзэх нь зүйд нийцнэ. Үүнийг нотлох багагүй баримтыг Монгол Улсын Үндэсний номын сан хийгээд Үндэсний төв архивд хадгалж байна.

Үндсэн хууль, үндсэн хуулийн эрх зүй хийгээд ХХ зууны эхэн үеийн монголын түүхээр судалгаа хийдэг цөөнгүй судлаач эрдэмтэд Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг үзэл санааны түвшинд 1924 оноос урагшлуулан тооцож байгаа нь зүй ёсны хэрэг мөн. Тухайлбал доктор Б.Чимид *“Монголчууд ... 1911 оны эцсээр өөрийн засаг төрийн төв газрыг байгуулж улмаар 1911 оны 12 дугаар сарын 29-нд ... VIII Богд Жавзандамба хутагтыг хаан ширээнд өргөмжилсөн, ...түүний дараах он жилүүдэд тусгаар тогтнолоо бэхжүүлэхийн төлөө зүйл бүрээр чармайн зүтгэсний нэг нь Үндсэн хууль ёсыг нэвтрүүлэхийн төлөө үзэл санааг үүсгэн хөдөлгөсөн явдал юм”*³ хэмээгээд улмаар *“Монгол Улс маань Үндсэн хуулийн “үнэр авч” тийм байгуулал тогтоох онол ном судалж, олон хувилбар боловсруулж хэрэглэсээр бараг 100 жил болж буй орон шүү дээ. Ахмад үе алдсан, оносон ч их зүйл хийсэн, судалж номлосон байдаг”*⁴ гэжээ. Мөн профессор Д.Лүндэжанцан, Л.Өлзийсайхан нар *“... өрнийн эрх зүйн үзэл сэтгэлгээ, соёлын гол үндэс болсон парламентаризмын үзэл санааг 1914 онд Зарлигаар тогтоосон Монгол Улсын хууль зүйлийн бичигт анх удаа тусгаж, Улсын дээд доод хурлыг байгуулсан явдал билээ. Өөрөөр хэлбэл, монголчууд өрнө дахины хууль зүйн соёл, эрх зүйн сэтгэлгээний ололт болсон парламентад ёсны үзэл санаа, үндсэн зарчмуудтай ХХ зууны эхэн үеэс танилцаж эхэлсэн билээ ...”*⁵ гэсэн

³ Б.Чимид, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн нэн тулгамдсан асуудлууд, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл), Улаанбаатар, 2011, 93 дахь тал

⁴ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн хөгжлийг судлахад шинэ хандлага нэн чухал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2004 №2 (05), 4 дэх тал

⁵ Д.Лүндэжанцан, Л.Өлзийсайхан, Парламентат ёс, Улаанбаатар, 2005, 198 дахь тал

бол доктор Ч.Өнөрбаяр “...XX зууны эхэн үеэс Монгол оронд өрнийн эрх зүйн сэтгэлгээний ололт, Үндсэн хуульт ёсны гол үнэт зүйл болсон парламентад ёсны үзэл санаа, тулгуур зарчим нэвтэрч эхэлсэн”⁶ гэх зэргээр тэмдэглэсэн нь бий.

Тиймээс өдгөө ихэнх судлаачид Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжлийн эхлэл 1911 оноос сууриа тавьж, 1924, 1940, 1960 оны социалист Үндсэн хуулийг дамжиж, 1992 онд ардчилсан Үндсэн хуультай золгож, өдгөө орчин үеийн чиг хандлагаар хөгжиж буйтай санал нэгдэж байна. Гэхдээ өмнө өгүүлсэнчлэн Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг 1924 оны Үндсэн хуулиас хойш авч үзэх хандлага амь бөхтэй оршоор буйг дурдах хэрэгтэй.

III. Үндсэн хуулийн ангилал ба Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн үе шат

Дээр авч үзсэнтэй холбоотойгоор Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг янз бүрийн түвшинд хуваан ангилдаг. Үндсэн хуулийг олон хүчин зүйл, шалгуураар ангилах боломжтой. Тийм ч учраас судлаачид олон янзын ангилал төрлийг нэрлэн дурдсан байдаг.⁷

Хэдийгээр Үндсэн хуулийг олон зүйл шалгуураар ангилж болох боловч түүнд болгоомжтой хандах шаардлагатайг нэг бус судлаач сануулан тэмдэглэсэн нь бий. Тэрээр ялангуяа төрийн тогтолцооны үүднээс, янз бүрийн институцийн түвшинд ангилах нь учир дутагдалтайг тэмдэглээд улс төрийн үзэл санааны үүднээс ангилж⁸ болох саналыг дэвшүүлсэн байдаг. Улс төр, эрх зүйн харилцан хамаарлын зарчим хийгээд Монголын эрх зүйн түүх, Монголын Үндсэн хуулийн түүхэн хөгжлийн өвөрмөц онцлогийг харгалзвал дээрх судлаачийн ангилал илүү тохиромжтой байж болох юм.

⁶ Ч.Өнөрбаяр, Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага, Улаанбаатар, 2014, 129 дэх тал

⁷ Marco Goldoni and Michael A, Wilkinson The Return of the Material Constitution, The Cambridge Handbook on the Material Constitution, Cambridge University Press, 2023, pp 1-22; Dieter Grimm, Types of Constitutions, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 2012, pp 98-132; Ц.Сарантуяа, Төрийн ерөнхий онол, Улаанбаатар, 1998, 46-48 дахь тал; С.Төмөр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Монгол Улсын Үндсэн хууль: онол, үзэл баримтлалын тойм, Тэргүүн дэвтэр, Улаанбаатар, 2002, 34-40 дэх тал; Б.Нармандах, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Улаанбаатар, 2003, 31-35 дахь тал; Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Ерөнхий анги, УБ., 2006, 25-28 дахь тал; Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, Улаанбаатар, 2017, 54-57 дахь тал; Ш.Цогтоо, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Харьцуулсан судалгаа, Улаанбаатар, 2018, 64 71 дэх тал; Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, Хоёр дахь хэвлэл, Улаанбаатар, 2021, 31-35 дахь тал гэх мэт.

⁸ Dieter Grimm, Types of Constitutions, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 2012, pp 98-132

Судлаачид эхэн үедээ цаг хугацааг шалгуур болгон 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль хэмээн ангилж, тэдгээрт холбогдох эрх зүйн аливаа асуудлыг судалж тайлбарлаж ирсэн байна. Ингэж үечлэх нь мөн чанар, олон талын ач холбогдлыг илэрхийлсэн үнэлэмж болж чадахгүй байна⁹ гэдэг шүүмжлэлд өртөх болсон. Ингээд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, мөн чанарыг харгалзан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжлийг 1) социалист (тоталитар) маягийн Үндсэн хуулийн, 2) ардчилсан маягийн Үндсэн хуулийн үе гэх хоёр үндсэн үед хуваан үзэх¹⁰ саналыг доктор Б.Чимид багш дэвшүүлэн тавьсан бөгөөд эхний үед буюу социалист маягийн Үндсэн хуулийн тухайд 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийг, ардчилсан маягийн Үндсэн хуулийн тухайд 1992 оны Үндсэн хуулийг хамруулан авч үзсэн. Тэрээр хожим эхний үеийг ...социалист хэв маягийн Үндсэн хуулийн үүсэл хөгжлийг дараах 3 үед хуваана, 1) Үндсэн хуульд байгуулалд шилжих урьдач нөхцөл бүрдүүлсэн үе нь 1911 оны эцсээс 1924 оны эцсийг хамаарна, 2) Монгол Улс 1921-1924 онд үндэсний эрх чөлөөний хувьсгал хийж Үндсэн хуульд байгуулалд шилжих босгыг алхсан, 3) Монгол Улс социалист маягийн Үндсэн хуульд байгууллыг тогтоон хэрэгжүүлсэн үе-1921-1990 оныг хамаарна¹¹ гэж нарийвчлан задалсан. Бас эхний ангилалдаа Үндсэн хуулийг бичмэл, бичмэл бус, холимог гэж ангилдаг. Уг шалгуураар үзвэл 1921 оны эцсээс 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-нд анхны Үндсэн хууль батлах хүртэл хугацаанд Монголд холимог Үндсэн хууль үйлчилж эхэлсэн гэж үзэж болмоор¹² гэсэн сонирхолтой атлаа зөрчилтэй таамаглал дэвшүүлсэн байдаг.

Үндсэн хуулийг хэлбэрийн хувьд бичмэл, бичмэл бус гэж ангилдаг тогтсон хандлага бас бий. Үүнийг мөн төрөлжүүлэн эмхэтгэсэн Үндсэн хууль, төрөлжүүлэн эмхэтгээгүй Үндсэн хууль гэж бичиж тэмдэглэдэг. Бичмэл Үндсэн хуулиар зөвхөн үндсэн хэм хэмжээг тогтоодог¹³ бөгөөд тэрхүү Үндсэн хууль нь хууль зүйн дээд эрэмбэтэй, бусад хэм хэмжээнийхээ цорын ганц эх сурвалж нь болдог хэд хэдэн актын нийлмэл цогцыг өөртөө агуулдаг¹⁴. Ийн үзвэл бичмэл Үндсэн хууль нь дан ганц актаас бус хэд хэдэн актаас бүрдэх

⁹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн хөгжлийг судлахад шинэ хандлага нэн чухал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2004 №2 (05), 5 дахь тал

¹⁰ Б.Чимид, Дурдсан бүтээл, 5 дахь тал

¹¹ Б.Чимид, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн нэн тулгамдсан асуудлууд, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл), Улаанбаатар, 2011, 93-95 дахь тал

¹² Б.Чимид, Дурдсан бүтээл, 95 дахь тал

¹³ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, Улаанбаатар, 2017, 56 дахь тал

¹⁴ Ш.Цогтоо, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Харьцуулсан судалгаа, Улаанбаатар, 2018, 68 дахь тал

боломжтой ажээ. Энэ тухайд судлаачид их төлөв Австрали, Финлянд, Швед улсын Үндсэн хуулийг жишээ болгон нэрлэдэг. Харин бичмэл бус Үндсэн хууль нь эрх зүйн хэм хэмжээ болон заншлын хэм хэмжээ, шүүхийн прецедент зэргээс бүрддэгээрээ бичмэл Үндсэн хуулиасаа ялгаатай. Судлаачдын гол болгон жишээ татдаг Их Британийн Үндсэн хууль нь бичмэл бус гэж нэрлэгддэг боловч энэ шаардлагыг хангадаггүй. Тухайлбал тус Үндсэн хууль нь 1215 оны Магна Харт, 1628 оны Гомдол гаргах эрхийн акт, 1689 оны Эрхийн тухай билль, 1700 оны Суурьшлын тухай акт, 1706 оны Нэгдлийн гэрээ гэх мэт олон эрх зүйн актаас бүрдэхээс гадна зарим харилцааг заншлын хэм хэмжээгээр зохицуулдаг. Өөрөөр хэлбэл бичмэл хуулиас гадна бичмэл бус эрх зүйн актаас бүрдэж байна. Иймд хэлбэрийн хувьд бичмэл, бичмэл бус гэж ангилах нь тийм ч оновчтой хувилбар биш бололтой.

Доктор Б.Чимид энэ үед *холимог Үндсэн хууль үйлчилж эхэлсэн гэж үзэж болмоор*¹⁵ гэсэн нь нэг талаар дээрхийг хүлээн зөвшөөрсний илрэл гэж дүгнэх үндэстэй. Гэхдээ холимог гэх нь тийм ч зохистой бус төдийгүй онолын хувьд ч тохиромжгүй юм. Доктор Ц.Сарантуяа *Материаллаг Үндсэн хууль нь*

- бичмэл Үндсэн хууль, эсхүл түүнтэй адилтгаж үзэх

- өөр бичмэл хууль, түүнчлэн

- бичмэл бус (системчлэгдээгүй эсхүл заншлын) зохицуулалтын хэлбэртэй байж болно¹⁶ гэжээ. Тэрээр “өөр бичмэл хууль” гэдгээ Төрийн ерөнхий онол бүтээлийнхээ 47 дахь талын 2 дахь эшлэлд «БНМАУ-ын Үндсэн хууль ба түүнд холбогдох зарим актын эмхтгэл, Уб., 1972, 7-117 дахь талуудад эмхтгэн хэвлэсэн зарим дүрмийг үүнд жишээ болгон дурдаж болох юм»¹⁷ гэсэн нь хэрэг дээрээ тухайн он жилүүдэд Монголд материаллаг Үндсэн хууль үйлчилж байсан гэж үзсэн хэрэг мөн. Харин ...*бичмэл Үндсэн хуультай адилтгаж үзэх өөр бичмэл хууль...* гэж томьёолсныг эргэж харууштай мэт.

Орчин үед Үндсэн хуулийн зарим ангилал ач холбогдлоо алдаж буй¹⁸ боловч заримынх нь хувьд тогтвортой хэрэглэгдэж, улмаар илүү тодорхой, боловсронгуй болж хөгжиж буй. Тэгэхээр зөвхөн хэлбэр талыг барьж ангилах нь өдгөө нэгэнт ач холбогдлоо алдсан, бас дан гагц агуулга талыг үндэслэж ангилах нь бусад зарим шинж онцлогийг харгалзаагүй зэрэг шүүмжлэлийг дагуулдаг.

¹⁵ Б.Чимид, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн нэн тулгамдсан асуудлууд, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл), Улаанбаатар, 2011, 95 дахь тал

¹⁶ Ц.Сарантуяа, Төрийн ерөнхий онол, Улаанбаатар, 1998, 47 дахь тал

¹⁷ Ц.Сарантуяа, Дурдсан бүтээл, 47 дахь тал, 2 дахь эшлэлийг үзнэ үү.

¹⁸ Тухайлбал, хаант болон бүгд найрамдах, эсхүл бичмэл болон бичмэл бус гэх мэт цөөнгүй ангиллууд цаг үеийн хөгжлийг даган хэрэглээнээс хумигдсаар байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжил нэг талаас дэлхий нийтийн жишгийг даган хөгжсөн мэт боловч нөгөө талаас өөрийн онцлогийг нөхцөлдүүлсэн өвөрмөц сонин түүхтэй. Хөгжлийн эхэн үед гаднын ямар нэгэн оролцоогүйгээр хэд хэдэн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулсан, гадаад олон улсын Үндсэн хуулийг орчуулан судалсан, тэр бүү хэл харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн анхны судалгааг хийсэн¹⁹ зэрэг нь үүнийг хангалттай нотлох үндэслэл мөн. Нэмж дурдахад 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хууль нь социалист Үндсэн хуулийн ангилалд ямар шинжээрээ хамаарах эсэхийг өөр хооронд нь харьцуулах болон бусад шалгуураар үнэлэх, судлах хийгээд 1992 оны Үндсэн хууль аль төрөл ангилалд хамаарах буюу үнэхээр ардчилсан Үндсэн хууль мөн эсэхийг тодлох шаардлага бий. Ямар боловч 1924 оны Үндсэн хуулийн агуулгыг нухацтай ажиглавал түүнийг социалист Үндсэн хуулийн ангилалд хамааруулж байгаа нь ихээхэн эргэлзээтэй билээ. Мөн 1992 оны Үндсэн хууль либерал ардчилсан Үндсэн хууль уу?, либерал ардчилсан бус Үндсэн хууль уу?, либерал бус ардчилсан Үндсэн хууль уу?, эсвэл социал ба халамжит төрийн¹² Үндсэн хууль уу?, эсвэл социалист Үндсэн хууль уу?. Чухал бөгөөд сонирхолтой эдгээр асуулт өнөөг хүртэл хариултгүй байна.

IV. Үндсэн хуулийн хувьсгал ба Монголд нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг тогтоон хэрэгжүүлсэн нь

Оршил хэсэгт авч үзсэн түүхэн нөхцөл байдал нэг талаар нэг нийгмээс нөгөөд шилжих шилжилтийн үе, нөгөө талаар мөн чанарын хувьд төдий л өөрчлөгдөөгүй буюу хэмжээгүй эрх хаант засаглалын хэлбэрийг хэвээр улируулан авсан нь монголын ирээдүйн хөгжлийн чиг хандлагад шинэ өөрчлөлтийг авчрах итгэл найдварыг үл төрүүлж байсан нь түүхэн үнэн. Гэвч монголын сэхээтнүүд, эх орончдын алсын харааны цөм чухам үндсэн хуульд байгуулалд шилжих, тийм байгууллыг тогтоох гол зорилгоор тодорхойлогдож байсан нь Монголд Үндсэн хуулийн хувьсгал бодит биеллээ олоход түүхэн чухал үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Энд тэр бүхнийг дэлгэрэнгүй тоочих нь илүүц учраас жишээ болгон товч дурдахад 1912 оноос эрдэмтэн Цэвээн Жамсранов ерөнхий сайдын даалгавраар 1) “улсын дээд эрх барих ба улсыг засах, жич, улсын хэргийг эзэрхэн шийтгэх ёсыг төлөвлөн бичиж” түүний дагуу 2) Монгол Улсад “парламентын ёсыг нэвтрүүлж, улмаар Богд хааны өөрийн санаачилгаар 3) Үндсэн

¹⁹ Б.Батбаяр, Монголчуудын бие даан боловсруулсан Үндсэн хуулийн төслүүд ба харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн анхны судалгаа, ЭРХ ЗҮЙ/NUM LAW REVIEW онол, практик, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл [МУИС-Хууль зүйн сургууль] 2022 №1 (57), 1-32 дахь тал

хуулийн төслийг боловсруулж, хэдийгээр энэ нь тухайн үедээ хэрэгжээгүй ч, 4) Үндсэн хуультай байх, тэр нь эрх мэдлийн чиг үүргийн хуваарилалтыг бий болгох, үүгээр дамжуулж улсыг жолоодох тийм үзэл санаа нэгэнт бий болсныг, түүнчлэн 5) гадаад орнуудын Үндсэн хуулийг орчуулах, харьцуулан судлах, түүгээр дамжуулж Монголын Үндсэн хуулийг төслийг боловсруулахад харгалзан үзэх суурь болгож байсан зэрэг олон зүйл ажлыг тоочиж болно. Ийнхүү үзэл санааны түвшинд бэлтгэл нөхцөлийг хангаж, тэр нь дараагийн шинэ төрийн үед Үндсэн хуулийн хувьсгал хийх таатай боломжийг бүрдүүлж, практикт хэрэгжихэд улс төрийн ямар нэгэн эсэргүүцэлтэй тулгаралгүй хэрэгжих бодит үндсийг бүрдүүлжээ.

1921 оны ардын хувьсгал ялснаар дээр дурдсан боломжийг хэрэгжүүлэх үүднээс юуны өмнө Засгийн газар, Улсын түр цагийн хурал, тэдгээрийн эрх хэмжээ, чиг үүргийг заан тогтоосон хууль дүрмийг баталж, улмаар Богд хааны эрхийг хязгаарлаж, Үндсэн хуулийн шинжтэй эрх зүйн актуудыг удаа дараагаар батлан дагаж шийтгүүлсэн нь угтаа практикт Үндсэн хуулийн хувьсгал хийсэн хэрэг юм. Ингэж Монгол Улсад үндсэн хуулийн шинэ байгуулалд шилжих асуудал бодот үйл хэрэг болж, түүний үндсэнд нэгдмэл бус Үндсэн хууль бодтой орших эхлэл тавигдсан юм. Эндээс нэгдмэл бус Үндсэн хууль гэж чухам юуг хэлээд байна вэ? гэдэг асуулт гарна. Үндсэн хуулийн ангилал ба Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн үе шат гэсэн хэсэгт авч үзсэнд тулгуурлаж, мөн Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн өөрийн нь өвөрмөц онцлог хийгээд Үндсэн хуулийн мөн чанар, тодруулбал Үндсэн хууль, үндсэн хууль ёсны үзэл санааны үүднээс эргэцүүлбэл Монголын Үндсэн хуулийг хөгжлийг дараах ерөнхий гурван үед хуваах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд: 1) Үндсэн хууль ёсны үзэл санаа нэвтэрсэн үе, 2) Нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн үе, 3) Нэгдмэл Үндсэн хуулийн үе.

Эхний ерөнхий үеийг тусгаар тогтнолоо сэргээн тунхагласан 1911 оноос эхлүүлэн 1921 оныг хүртэлх хугацааг хамруулах бөгөөд энэ үед монголчууд өрнийн эрх зүйн соёл, үндсэн хууль ёсны үзэл номлолыг ултай судалж, үүний үндсэнд парламентын ёсыг бодит хэрэг болгосон зэрэг олон хүчин зүйлийг нэрлэн дурдаж болно. Хоёр дахь ерөнхий үеийг цаг хугацааны хувьд 1921-1924 оныг хамааруулж болох буюу өмнөх үе шатад бий болсон урьдач нөхцөл, бэлтгэл алхмыг бүрэн хангасны үндсэнд Монголд нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлж, дагаж мөрдсөнд оршино. Гурав дахь үеийг нэгдмэл Үндсэн хуулийн үе гэж тодорхойлж, үүнийг дотор нь хэд хэдэн хэсэгт задалж, улмаар агуулга, мөн чанарыг үндэс болгож социалист маягийн, ардчилсан маягийн Үндсэн хууль гэж хуваасан Б.Чимид

багшийн саналыг хүлээн зөвшөөрч буй. Иймээс Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг хэлбэрийн болоод агуулгын аль аль талыг бодолцож, хөгжлийн өвөрмөц онцлогийг харгалзан нэгдмэл, нэгдмэл бус гээд цааш агуулгын хувьд задлан ангилах нь зүйтэй болов уу.

Тэгвэл Монгол Улс нэгдмэл бус Үндсэн хуультай байсан гэдгийг ямар үндэслэлээр нотлох боломжтой вэ? Үүнийг олон зүйл баримтаар үндэслэн тогтоох бололцоотой. Тухайлбал 1921 онд баталсан Ардын түр Засгийн газрын дүрэм, Улсын Түр цагийн Хурлын дүрэм, Засгийн газрын төлөөлөгчдийн дүрэм, Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, 1922 оны Ардын Засгийн газрын Түр хурлын дүрэм, 1923 оны Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр зуурын дүрэм, Засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, Нутгийн захиргааны дүрэм зэрэг хэд хэдэн эрх зүйн актыг дурдаж болно. Эдгээрийг түүхч, хуульч эрдэмтдийн олонх нь Үндсэн хуулийн шинжтэй эрх зүйн баримт бичгүүд гэж үздэг.

Дурдсан эрх зүйн актууд нь их төлөв төрийн эрх мэдлийг бэхжүүлсэн, төрийн байгууллын тогтолцооны үндсийг бүрдүүлсэн, төрийн чиг үүргийн хуваарилалтыг хийсэн байдгаараа Үндсэн хуулийн шинжийг агуулж байна гэж үзэх үндэстэй. Нэг бус судлаач Богд хаан, Ардын засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг буюу Тангарагийн гэрээг *Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль байсан*²⁰ гэж үзсэн нь ч бий. Гэвч тус эрх зүйн актыг дангаар нь Үндсэн хууль хэмээн авч үзэх нь өрөөсгөл юм. Өмнө дурдсанчлан сонгодог жишээ болох Их Британийн Үндсэн хууль нь олон тооны актуудаас бүрддэг төдийгүй *нэгэнт нэгдсэн акт байдаггүй тул Их Британийн Үндсэн хууль чухам хэдэн актаас бүрддэг талаар Английн судлаачид ч нэгдсэн ойлголтгүй байдаг*²¹ гэдгийг бас бодолцох хэрэгтэй.

Иймд энэ үеийн Монголын Үндсэн хууль нь нэгдсэн нэг акт бус, харин хэд хэдэн актуудаас бүрдсэн, тэдгээр нь хааны эрх хэмжээг хязгаарласан, төрийн эрх мэдлийг бэхжүүлсэн, эрх мэдлийн чиг үүргийн хуваарилалтыг хийсэн, төрийн төв, орон нутгийн байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг зохицуулсан, хэдийгээр тус тусдаа бие даасан эрх зүйн актууд мөн боловч эдгээр нь цогцоороо улсын үндсийг бүрдүүлж буй бөгөөд чухам энэ шинжээр нь нэгдмэл бус хэмээн томъёолж байгаа болно. Нөгөө талаар ийм Үндсэн хууль нь заавал албан ёсоор тунхагласан байх албагүй байдаг. Бас өмнө дурдсанчлан бичмэл буюу төрөлжүүлж эмхэтгэсэн Үндсэн

²⁰ Ч.Болдбаатар, Д.Мөнх-Очир, “Тангарагийн гэрээ” бичиг дэх хоёр нэр томъёоны тухай таамаглал, 1921 оны Монголын хувьсгалын түүхийн өгүүллүүд, I боть, Эрхэлсэн Н.Хишигт, Улаанбаатар, 2021, 842-846 дахь тал

²¹ Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Ерөнхий анги, Улаанбаатар, 2006, 26 дахь тал

хууль ч хэд хэдэн актаас бүрдсэн байдаг бөгөөд нэгдмэл бус Үндсэн хуулиас тухайн Үндсэн хуульд багтаж буй бусад бүрдэл хэсгүүд буюу актууд нь өөр хоорондоо нягт уялдаатай, бүхэлдээ нэгэн цогц нэгдмэл байдгаараа ялгаатай гэдгийг мартаж болохгүй.

Монгол Улсад нэгдмэл бус Үндсэн хууль үйлчилж байсныг дээр дурдсан хэд хэдэн эрх зүйн актын хүрээнд болон Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн үзэл санааны үүднээс дараах байдлаар үндэслэн нотлох боломжтой. Үүнийг хэлбэр, агуулгын 2 үндсэн хэсэгт хуваан авч үзэх нь зохистой.

Нэг. Хэлбэрийн хувьд нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бүтцэд тухайн үед батлагдаж хэрэгжсэн хэд хэдэн эрх зүйн баримт бичгүүдийг хамруулан авч үзэх шаардлагатай. Энд төлөөлөл болгож заримыг дурдъя.

1. Монгол Улсын Засгийн газраас “Засгийн хэргийг бүгд түр захиран шийтгэх газраас Монгол газраа суулгах төлөөний түшмэлийн дагаж явах дүрэм хэмжээ” буюу Засгийн газрын төлөөлөгчийн дүрмийг удаа дараа батлан дагаж шийтгүүлсэн бөгөөд энэ дүрмийн агуулгаас үзвэл Засгийн газрын төлөөний түшмэл нь үндсэндээ төрийн бодлогыг орон нутагт хэрэгжүүлэх, түүнд хяналт тавих гол үүрэгтэй, төр иргэнийг холбогч өвөрмөц институт байсан нь харагддаг. Монгол Улсын нийт иргэдийн хэрэгцээ, ашиг сонирхлыг хангах, хамгаалах, зохицуулах, дэмжлэг үзүүлэх, хяналт тавих зэрэг зорилгоор төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, үүний тулд Засгийн газраас төлөөний этгээдээр дамжуулан удирдах, ийм замаар хүн амд хүрч үйлчлэх, нэг ёсондоо бүх шатны нэгжид төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа Засгийн газрын төлөөлөгчөөр дамжин хэрэгждэг байв. Засгийн газрын төлөөлөгч нь энэ дүрмийн дагуу эрх эдэлж, үүрэг хүлээдэг, түүний үндсийг тус дүрмийн хүрээнд зохицуулсан зэрэг нь Үндсэн хуулийн шинжийг агуулж байна гэж үзэх боломжтой юм.

2. Ардын Засгийн газраас 1921 оны 9 сард Улсын түр цагийн хурлыг байгуулах тогтоол, мөн Улсын түр цагийн хурлын дүрмийг баталсан. Улсын түр цагийн хурлын дүрмээр Улсын түр цагийн хурлын үйл ажиллагааны зарчим, эрх зүйн үндсийг тогтоож, төлөөллийн ардчиллын үзэл санаа, парламентын гишүүний бие даасан байдал, хурлын дэгийн зарчим, хэм хэмжээг хуульчлан баталгаажуулснаараа ихээхэн ач холбогдолтой болсон юм. Тус хурал нь монголын нийгмийн анги давхрааны төлөөллийг оролцуулсан, Засгийн газарт зөвлөх эрхтэй, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэггүй, харин хууль дүрмийн төсөл санаачлах, боловсруулах үүрэгтэй, шилжилтийн шинжтэй байгууллага байв. Энэ дүрмээр Хурлын байгууллагын эрх зүйн үндэс, үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, хурлын төлөөлөгчдийн

эрх, үүрэг, ажиллах зарчим, ер парламентат ёсны суурь зарчим, хэм хэмжээг тусгасан²² тул нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бүрдэл хэсгийн нэг гэж үзэж болно.

3. Нэгдмэл бус Үндсэн хуульд хамаарах дараагийн гол эх сурвалж бол 1921 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдөр баталсан Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг болно. Энэ эрх зүйн актаар төр шашны хэргийг тусгаарлаж, төрийн тэргүүн болон Засгийн газрын эрх, үүргийн хууль зүйн үндсийг тодорхойлсонд гол ач холбогдол нь оршино. Оршил бүхий 9 зүйлт тус актын 1 дүгээр зүйлд: *Монгол Улсын Богд хаан Жавзандамба хутагт шарын шашны Богд эзэн болох тул улс төрийн хэрэгт холбогдолгүй, шашны бүхүй хэргийг хязгааргүй эрхэлбэл зохино.*²³ гэж заажээ. Энэ заалтыг үндэслэн олонх судлаачид Богд хааныг улс төрийн эрх мэдэлгүй байсан мэтээр өгүүлсэн нь бий. Хууль тогтоох үйл ажиллагаа хийгээд төрийн бусад институттэй харилцах харилцаа, зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээний агуулгыг харвал энэ нь олон зүйлээр няцаагддаг. Энэ дүрмээр Засгийн газрын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим хийгээд засгийн эрх ард түмний гарт байх, Засгийн газрын тогтоосон хууль тогтоомжид Богд хаан хориг тавих зэргийг албан ёсоор хуульчлан тогтоосон, профессор Н.Лүндэндоржийн онож дүгнэснээр *...ардын эрхт ёсыг эрх зүйн хувьд баталгаажуулж, монгол төрийн иргэнлэг шинжийг бүрдүүлэх, эрх мэдлийн өндөрлөгүүдэд хуваарилалт хийхийг оролдсон эхлэл*²⁴ байсан төдийгүй тэдгээрийн практикт бодитоор хэрэгжсэнийг нотлох нотолгоо цөөнгүй билээ. Үндсэндээ төрийн байгууллын тогтолцоонд Засгийн газар, төрийн тэргүүн (хаан)-ий статус ямар байхыг тогтоож, тэдгээрийн хоорондын харилцааны эрх зүйн үндэс, үйл ажиллагааны зарчмыг хуульчилсан гэдэг утгаараа тус эрх зүйн акт нь нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бүрдлийн бас нэг хэсэг мөн юм.

4. Монгол Улсын ардын Засгийн газрын хурлын түр зуурын дүрэм ба мөн хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухай хавсаргасан дүрэм.²⁵ Энэ дүрмийн тухайд нарийвчилсан судалгаа үгүй тул бага зэрэг дэлгэрэнгүй авч үзье. Дүрэмд зааснаас үзвэл Засгийн газар хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүн таслах зэрэг төрийн дээд бүх эрхийг хадгалан шийдвэрлэх (1 дүгээр зүйл) өргөн эрх мэдэлтэй бөгөөд

²² Л.Өлзийсайхан, Парламентын хуралдааны дэг: Эрх зүйн харьцуулсан шинжилгээ, Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон судалгааны ажил, Улаанбаатар, 2021, 106 дахь тал

²³ Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, МУУТА, Х-1, Д-1, Хн-13

²⁴ Н.Лүндэндорж, Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, Улаанбаатар, 2002, 233 дахь тал

²⁵ МУУТА, Х-1, Д-1, Хн-31

Засгийн газрын хурал нь төрийн байгууллагыг байгуулах татан буулгах, тэдгээрийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны дүрэм хэмжээг тогтоох, өөрчлөх, хүчингүй болгох, төрийн байгууллагад ажиллах орон тоог тогтоож, тэдгээрт ажиллах албан хаагчдыг томилох, огцруулах, шилжүүлэн ажиллуулах, бүх нийтийн болон хэсэгчилсэн онц байдал зарлах, төрийн дээд албан тушаалтанд холбогдуулж гаргасан өргөдөл гомдлыг хянах, шийдвэрлэх, засаг захиргааны хуваарь тогтоох, гадаад улстай гэрээ байгуулах, дайн зарлах, найрамдах, улсын төсөв хийгээд төрийн тэргүүний төсвийг батлах, улсын төсөвт хяналт тавих (2 дугаар зүйл), хуулийн төслийн эхийг хэлэлцэх, хэлэлцэх асуудлын тухайд холбогдох газруудаас санал авах, эдгээрийг Улсын түр цагийн хурлаар хэлэлцүүлэх (5 дугаар зүйл) гэх мэт эрхийг хэрэгжүүлэхээр шийдвэрлэсэн байна. Дүрмийн 6-10 дугаар зүйлд Засгийн газрын хурлын бүтэц, зохион байгуулалт, ямар субъект таслан шийдвэрлэх эрхтэй байх хийгээд ямар субъект саналын эрхтэй, эрхгүйг заан тогтоож, тэдгээрийг хэрхэн томилох, огцруулах асуудлыг зохицуулжээ. Мөн Засгийн газрын хурлын Эрхлэх товчооны бүтэц, эрх үүргийг тодорхойлсон (12 дугаар зүйл) нь тус товчоо Засгийн газрын хурлын өдөр тутмын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг арга зүйн удирдлагаар хангах гол нэгж байсныг харуулж байна. Цаашилбал, Засгийн газрын хурлын үйл ажиллагааны хэлбэрийг тогтсон хурал, онц хурал, мөн нууц, нууц бус хурал хэмээн ялган тодохойлж, тэдгээрийн хуралдах тов хугацаа, бүрэлдэхүүн зэргийг (14-17 дугаар зүйл) тусгаснаас гадна Хурал хэрхэн хуралдах тухай (18 дугаар зүйл) тусгай дүрмийг батлан хавсаргажээ. Дүрмийн 20-27 дугаар зүйлд Ардын Засгийн газар Улсын түр цагийн хурлын хоорондын харилцааны эрх зүйн үндсийг тогтоосон байна. Улсын түр цагийн хурал дүрмийн 5 дугаар зүйлд заасны дагуу асуудлыг хэлэлцээд тодорхой санал гаргах бөгөөд саналыг Засгийн газрын хурлаар хэлэлцэх (20 дугаар зүйл), хэрэв Улсын түр цагийн хурал 15 хоногийн дотор санал эс ирүүлбэл Засгийн газрын хурал өөрөө шийдвэрлэх (21 дүгээр зүйл), мөн Засгийн газрын хурлаас Улсын түр цагийн хуралд хугацаатай үүрэг өгөх, түүнийг нь дөрөв хоногийн дотор ирүүлээгүй бол Засгийн газрын хурал мөн өөрөө шийдвэрлэх (22 дугаар), түүнчлэн өөр бусад цөөнгүй асуудлаар тус хоёр байгууллагын харилцааны асуудлыг (23-27) зохицуулсан юм. Засгийн газрын хурлын бүтцэд Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Цааз хууль эмхлэх хэлтэстэй байхаар зохион байгуулж, тэдгээрийг Засгийн газрын эрхлэх товчооны шууд удирдлагад хамааруулсан нь (29 дүгээр зүйл) Засгийн газрын хурлын эрхлэх асуудлын хүрээний бодлогыг шуурхай хэрэгжүүлэх, зохицуулах чиг үүргийг хангахтай (31 дүгээр зүйл) холбоотой байв. Анх 1921 онд Засгийн газрын нарийн

бичгийн дарга нэрээр эх үүсвэрээ тавьж байсан эл нэгж энэ үеэ илүү боловсронгуй болж, чиг үүргийн хувьд дараа дараагийн үеийн Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн юм. Дүрмийн 32-37 дугаар зүйлд Цааз хууль эмхлэх хэлтсийн орон тоо (32 дугаар зүйл), хүлээх үүрэг (33 дугаар зүйл), үйл ажиллагааны журмын (34-37 дугаар зүйл) тухай зохицуулсан бөгөөд дүрэмд буй заалтуудаас харвал мөн хууль тогтоомжийн системчлэлтэй холбоотой асуудлыг хөндсөн байхаас гадна хууль тогтоох үйл ажиллагааны эцсийн шатны буюу хууль тогтоомжийг хэвлэн нийтлэх, түгээхтэй холбоотой харилцааг бас зохицуулсан нь сонирхолтой. Эцэст нь 18 дугаар зүйлд заасныг журамлан “Засгийн газрын хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухайн дүрэм”-ийг тусгайлан тогтоож хавсаргасан. Түүнд Засгийн газрын хурлаар хэлэлцэх асуудлын жагсаалтыг Эрхлэх товчооноос тогтоох, Засгийн газрын хурлын гишүүд болон Түр цагийн хурлын дарга нар хуралд хэлэлцүүлэх асуудлыг 3 хоногийн өмнө Ерөнхий сайдад мэдүүлэх, түүнийг нь дараагийн хурлаар хэлэлцүүлэх ажлыг Эрхлэх товчоо зохион байгуулах, хурал болохоос 1 өдрийн өмнө гишүүдэд зар хүргэх, хэрэв хуралд ирэх бололцоогүй бол урьдчилан мэдэгдэх, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хурал тасалбал, мөн хожигдож ирвэл хариуцлага хүлээлгэх, хурлын дэгийг сахих, хэлэлцэх асуудлыг төлөвлөгөөний дагуу явуулах, ирц бүрдсэн тохиолдолд (гишүүдийн 50 хувь ирсэн бол) хурлыг Ерөнхий сайд нээх, ирц бүрдээгүй бол хойшлуулах, дарааллын дагуу асуудлыг хэлэлцэх, гишүүдэд асуулт асуух, үг хэлэх зөвшөөрөл өгөх, түүнд холбогдох журам, хурлыг завсарлах, санал хураах журам, олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэх, олонхтой санал эс нийлбэл тусгай санал гаргах, тусгай саналыг хурлын тэмдэглэлд хавсаргах, хурлын тэмдэглэл хөтлөх, төрийн тэргүүний саналаар асуудлыг хэлэлцэх гэх мэт хурлын үйл ажиллагаа, дэгийн асуудлыг нэлээд дэлгэрэнгүй байдлаар зохицуулсан, товчоор хэлбэл хуралдааны дэгийн суурь хэм хэмжээ, үндсэн зарчмыг тодорхойлж өгснөөрөө ихээхэн ач холбогдолтой болсон төдийгүй дараа дараагийн Улсын хурлын дүрмийн эрх зүйн үндэс болж өгчээ.

Дүрмийн 5-р зүйлд буй заалт их анхаарал татаж буй. Тэр нь ... *эдүгээ хэрэглэж бүхүй Үндсэн хуулийг өөрчлөх ба шинээр Үндсэн хууль гаргах...*²⁶ гэх заалт юм. Дурдсан заалтаас үзвэл Үндсэн хуулийг батлах, түүнд өөрчлөлт оруулах асуудлыг эхлээд Улсын түр цагийн хурлаар хэлэлцэн, дараа нь Засгийн газрын хурлаар эцэслэн шийдвэрлэж байхаар тусгажээ. Харин ...*эдүгээ хэрэглэж бүхүй Үндсэн хууль* гэж чухам юуг хэлж байна вэ? Тухайн үед нэгдмэл Үндсэн хуультай болоогүй байсан тул төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, улсын

²⁶ МУУТА, Х-1, Д-1, Хн-31, 5 дахь тал

үндсийг тогтоож буй дурдсан актуудыг бүхэлд нь Үндсэн хууль хэмээн үзсэн юм биш байгаа гэж эргэцүүлэхэд эрхгүй хүргэж байна. Хэрэв тийм гэдэг нь нотлогдвол энд бидний дэвшүүлсэн саналыг нотлох бас нэг үндэслэгээ болох юм.

5. Улсын (их) хурлын дүрэм. Засгийн газраас Улсын их хурал буюу хууль тогтоох байгууллагын эрх зүйн үндсийг тогтоох зорилгоор түүний дүрмийг хоёр ч удаа боловсруулж, баталсан байдаг. Энэ нь 1923 онд боловсруулсан Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм, нөгөө нь 1924 онд боловсруулсан Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Улсын хурлын дүрэм юм. Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрмийн 2 дугаар зүйлд Энэхүү Улсын Их Хурал нь ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын дээд эрхийг хадгалах газар болно гэж заасан. Ийнхүү төрийн дээд эрх барих байгууллага бол Улсын их хурал мөн гэдгийг бататган хуульчилсан нь Улсын хурал хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх ёстой гэсэн тэр үзэл санаа 1921 оноос явсаар сая Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрмээр баталгаажсан нь энэ байв. Судлаачид эл хоёр дүрмийн тухайд товч дурдахаас бус нарийвчлан судалсангүй. Харин Засгийн газрын хурлын түр зуурын дүрмээс Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Улсын хурлын дүрэм нь төрийн зохион байгуулалт, бүрэн эрхийн үндсийг шинээр өөрчлөн зохион байгуулсан тул хэм хэмжээний агуулгын тухайд ихээхэн ялгаатай, өөрөөр хэлбэл Улсын их хурал хууль тогтоох үйл ажиллагааг дангаар эрхлэн шийтгэх болсонтой холбоотойгоор өөрчлөгдсөн зүйл байхаас гадна өмнөх дүрмийн зохицуулалтаас уламжлан авч хэрэглэсэн зүйл бас багагүй бий билээ. Хураангуйлбал, 1921 оны Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, 1922 оны Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр дүрэм ба мөн хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухай хавсаргасан дүрэм, 1923 оны Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын “Улсын хурлын дүрэм”, 1924 оны БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрмүүд нь түүхэн залгамж шинжтэй, парламент, парламентад ёсны суурь үнэт зүйлсийг тодорхойлж, үүгээрээ нэгдмэл Үндсэн хууль, түүний үндсэн дээр байгуулагдсан Улсын их хурлын зохион байгуулалт, бүрэн эрх, үйл ажиллагааны хэлбэр, журмын суурийг тавьсан юм. Иймийн учир нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бас нэг институт буюу бүрдэл хэсгийг агуулж байна гэж үзэж болно.

6. Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл бөгөөд улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагддаг. Төрийн байгууламж гэх энэ нэр томъёогоор улсын бүтцийг илэрхийлдэг бөгөөд тухайн улсын нутаг дэвсгэрийг засаг захиргааны талаар хэрхэн

хуваарилж, хүн амаа харьяалуулан, орон нутгаа жолоодох, тэндхийн эрх барих газруудтай эрх зүйн ямар байдалтай харилцахыг тогтоон явуулдаг²⁷. Монголчууд 1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээнэс хойш засаг захиргааны хувьд хэд хэдэн шинэтгэл хийсэн. Анх Манжийн төрийн үед 30 гаруй хошуу болгон хувааж, улмаар энэ нь нэмэгдэн нэмэгдсээр 120 гаруй болсныг 1913 онд тэр үеийн улсын гол хууль болох Монгол Улсын хууль зүйлийн бичигт 6 аймаг, 125 хошуутай байхаар тогтоон журамлаж, албан ёсоор дагаж шийтгүүлжээ. Гэхдээ хошуу, шавь оггийн тооны хувьд янз бүрийн зөрүүтэй мэдээлэл бий. Ямар боловч тусгаар тогтносон бүрэн эрхт улсын хувьд нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын асуудлыг ийнхүү хуульчлан баталгаажуулсан нь хожим нэгдсэн зохион байгуулалтад орох суурь үндсийг бүрдүүлсэн юм. Харин хувьсгалын дараахнаас буюу 1922 оноос хойш нутгийн захиргааны үндсэн өөрчлөлтийг буюу хууль тогтоомжийн шинэтгэлийг хийх үндсийг бүрдүүлж, улмаар 1923 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн нь нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэс бүрдэх гол нөхцөл болов. Үүний хүрээнд Ардын Засгийн газраас 1923 онд “Монгол улсын нутгийн захиргааны дүрэм”, “Монголын олон засаг ба засаг бус ван, гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм”, “Их шавийн захиргааны дүрэм”, “Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм”, “Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм”, “Улаанбаатар хотын захиргааны газрын дагаж явах дүрэм”, цаашилбал, аймаг, сум, багийн дүрмийг, тэрчлэн нутгийн захиргаанд холбогдох олон хуульчилсан актуудыг баталж мөрдүүлсэн юм. Энэ үед батлан дагаж шийтгүүлсэн дээр дурдсан хууль дүрмүүдийг олонх судлаачид орон нутагт шинэ засгийн тогтолцоог бий болгох эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн Үндсэн хуульчилсан хууль, Үндсэн хуулийн шинжтэй акт гэх зэргээр санал нэгтэй тэмдэглэсэн байдаг. Энэ тухайн дүрмүүдийг Нутгийн захиргааны дүрэм хийгээд Монголын засаг ба засаг бус ван, гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрмээр төлөөлүүлэн товчхон дурдъя.

1922 онд Намын төв хороо Монгол Улсын Нутгийн захиргааны дүрэм, Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрмийг баталсан бөгөөд Намын төв хорооны шийдвэрийг үндэслэн Ардын Засгийн газраас 1923 оны 1 сард нийтэд зарлан тогтоожээ. Монголын олон засаг ба засаг бус ван, гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм нь 14 зүйлтэй, цомхон боловч утга агуулгын хувьд үлэмж ач холбогдол бүхий эх сурвалж мөн. Энэ дүрмээр хуучин хэрэглэж байсан язгуур хэргэм зэргийг хэрэгсэхгүй болгож, түүний оронд засаг дарга, хошуу дарга гэсэн албан тушаалыг бий болгожээ.

²⁷ Б.Чмид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, Улаанбаатар, 2004, 45 дахь тал

Мөн хамжлагын ёсыг устгасантай холбоотойгоор урьд татварлан авдаг байсан бүхий л зүйлийг зогсоожээ. Засаг дарга, ван гүнгийн эрдэм боловсролыг харгалзан улс төрийн албанд ажиллуулах ёсыг тогтоов. Гэсэн хэдий ч Засаг даргын ор гарвал үр хүүхдэд нь зохихыг үзэж залгамжлуулахыг тус дүрмээр хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Харин ...*Гагцхүү засаг даргын орыг харьяат хошууны хурлаар шүүмжлэн хэлэлцэж тайж ард гэж ялгаварлахгүй, насанд хүрсэн бөгөөд бичиг хэрэгт боловсронгуй, ард олны тусыг бодох шударга цэгц хүнийг сонгож, Засгийн газар батлуулан хошууны дарга тавивал зохино. Үүнд тайлбарлах нь: Хошууны даргын аливаа эрх хэмжээг засаг даргатай нэгэн адил явуулна. Гагцхүү үе улируулахгүй болно.*²⁸ гэсэн нь төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулахдаа боловсролыг нэн тэргүүнээ анхаарахаас гадна язгуур угсаа хамаарахгүйгээр тухайн шалгуур болзлыг хангаж байвал тайж, ард гэж ялгаварлахгүй хэн хүн орох боломжийг олгожээ. Тэрчлэн засаг дарга, хошуу даргын албыг хуулийн дагуу явуулахгүй, осол хазгай явуулбал хүлээлгэх хариуцлагыг тусгаж, улмаар хууль журмыг ягштал баримталж, аливаа асуудлыг дангаар бус хамтын удирдлагын зарчмыг удирдлага болгон ажиллахыг ч тусгасан байна. Дээрхээс үзвэл энэ дүрмийн үндсэн гол ач холбогдлыг засгийн эх сурвалж ард түмнээс эхтэй байх үндсэн хуульт ёсны суурь зарчмыг бага бус боловч тусган тодорхойлсон байна гэж үзүүштэй. Эл үзэл санааг дараа дараагийн нутгийн захиргаанд холбогдох дүрмүүд уламжлан авч, гүнзгийрүүлэн тусгасан байдаг. Нутгийн захиргааны дүрмийн 1 дүгээр зүйлд: *Бидний Монгол Улс нэгэнт ардын эрхтэй хэмжээт цаазат улсын засгийг 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, олонхын саналаар таслан тогтоож, ардын эрхийг эрхэмлэн хүндэтгэвэл зохино.*²⁹ гэж зааснаар орон нутгийн хэмжээнд аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэсэн шат дараалсан хурал байгуулж, ардчилсан зарчмаар ажиллах төлөөлөгчдийн байгууллагын тогтолцоог бий болгож, тэдгээрийн үйл ажиллагаа, бүрэн эрхийг тодорхойлов. Нэг үгээр төрийн байгууламжийн тулгуур үндсийг бэхжүүлсэн юм. Тус дүрмээс харвал дээр дурдсан бүх шатны хурал, захиргааны байгууллагын бүтэц, эрх хэмжээг тус бүрд нь нарийвчлан тодорхойлсон байна. Арван гэр, баг, сумын дүрэм болон хошууны хурлын дүрэм, засаг дарга ба хошууны тамгын газрын дүрэм гэх мэт. Нэгж тус бүр өөр өөрийн харьяалах нутаг дэвсгэрт иргэдийг төлөөлж

²⁸ Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, 5 дугаар зүйл

²⁹ Монгол Улсын Нутгийн захиргааны дүрэм, 1 дүгээр зүйл

төрийн хэргийг явуулах, нэгж тус бүрийн хурал удирдлагаа сонгох, бүтэц орон тоогоо тогтоох, дээд шатны хурлын төлөөлөгчдөө сонгох, бас доод шатны хурал дээд шатны хуралд захирагдах зэрэг дэвшилт олон зарчмыг тусгасан нь энэ дүрмийн бас нэг онцлог байв.

Ийнхүү Монгол Улсын Нутгийн захиргааны дүрмийн зарчмаар Аймгийн захиргааны дүрэм, Их шавийн захиргааны дүрэм, Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм, Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм, цаашилбал Улаанбаатар хотын захиргааны дүрэм гэх мэт ер нутгийн захиргаанд холбогдох олон хууль дүрэм, тогтоол шийдвэр гарч батлагдсан бөгөөд үүний үндсэнд Монгол Улсын төрийн байгууламжийн тогтолцоо бүрдсэн билээ. Хураангуйлбал, тэр үеийн засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх хэмжээ, чиг үүрэг, зохион байгуулалт, удирдлагын зарчмыг дурдсан дүрмүүдээр хуульчлан тодорхойлж дагаж мөрджээ. Эдгээр дүрмүүд нь засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн хуваарь буюу улсын зохион байгуулалтын бүтцийг тодорхойлон тогтоож, түүний суурь хэм хэмжээг хуульчлан зохицуулсан зэргээрээ нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бүрдлийг агуулж байна.

Ерөнхийд нь авч үзвэл 1924 онд нэгдмэл Үндсэн хууль батлах хүртэл хугацаанд өмнө авч үзсэн Засгийн газрын төлөөлөгчийн дүрэм, Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр дүрэм ба мөн хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухай хавсаргасан дүрэм, Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм, БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрэм, Улсын хурал хуралдах заавар, Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм, Монголын олон засаг ба засаг бус, ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, Аймгийн захиргааны дүрэм, Их шавийн захиргааны дүрэм, Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм, Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм, Эдийн засгийн үндсэн бодлого (энэ тухай дурдаагүй хэдий ч хамаарна) зэрэг хууль дүрмүүд хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан нь хэрэг дээрээ Үндсэн хуулийн зохицуулалтын үүргийг гүйцэтгэж байсан бөгөөд тодруулбал эдгээр нь цогцоороо нэгдмэл бус Үндсэн хууль үйлчилж байсан гэж үзэх үндэслэлийг нөхцөлдүүлж байна.

Эдгээр хууль дүрмүүд Монгол Улсын төрийн байгуулал, байгууламж, нийгэм-улс төр-эдийн засгийн тогтолцоог үндсэнд нь бүрдүүлсэн юм. Эрх мэдлийн чиг үүргийг зааглах үйл ажиллагааны хүрээнд удаа дараагийн тогтоосон хурлын дүрмийг тухайлбал Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм батлагдаад нэн удаагүй байтал төрийн удирдлагын бүгд найрамдах хэлбэрт шилжсэнээр 3 сарын дараа өмнөх хуулиа шинэчлэн БНМАУ-ын

Улсын хурлын дүрэм хэмээн нэрийдэж баталсан байдаг. Энэ бол хууль тогтоох байгууллагын чиг үүргийг салгаж, байх ёстой зүйлийн үүднээс хандсан зүйл болохоос бус нэгдмэл *Үндсэн хуульд шилжих бэлтгэл байсан* гэж үзэхэд эргэлзээтэй.

Хоёр. Хэлбэрийн асуудал чухал боловч дэвшүүлсэн санааг дангаараа хангалттай нотлох үндэслэл болж чадахгүй байж мэднэ. Иймд агуулгын түвшинд Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн үзэл санаа, үндсэн хуульд ёсны үүднээс авч үзэхийг дараагийн нэг үндэслэгээ болгож байна.

1. Түүх сөхвөл ердөө 10 орчим жилийн өмнөөс монголчууд үндсэн хуульд ёсны үзэл онолын талаар сайтар судалж, удалгүй түүнийг практикт нэвтрүүлсэн байдаг. Хамгийн тод жишээ бол монголд парламентын үзэл санааг, тийм байгууллыг бодит үйл хэрэг болгосон явдал байв. Мөн хэд хэдэн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулсан бөгөөд тэдгээр төслийн гол үзэл санаа нь орчин үеийн Үндсэн хуулийн үзэл санаа, агуулга, мөн чанарыг, зүй ёсны хөгжлийн чиг хандлагыг баримталсан байдгаараа онцлогтой. Эндээс Үндсэн хууль гэж юу вэ? Үндсэн хууль юуны тулд оршдог вэ? гэдгийг, хүн төрөлхтний өөрсдийн бий болгосон энэ үнэт зүйлийн мөн чанарыг монголчууд хэрэг дээрээ сайн ойлгож, мэдэрч, тийм ч учраас эдгээр алхмыг, үйл ажиллагааг идэвхтэй өрнүүлсэн биз ээ. Өөрөөр хэлбэл үзэл санааны түвшинд нэгэнт хүлээн зөвшөөрсөн учраас тийм байгууллыг бүтээхийг эрмэлзэн тэмцэж байсан нь Үндсэн хуулийн тухай ойлголт хандлагыг зөв ойлгож байсныг харуулж байна.

2. Өгүүллийн эхэнд Үндсэн хууль хэмээх баримт бичгийг эрх мэдлийг хуваарилсан уу, хязгаарласан уу, хүний эрхийг тогтоож хамгаалсан уу гэдгээр нь Үндсэн хууль мөн эсэхийг тогтоодог ерөнхий гол шалгуур үзүүлэлтийн тухай цухас дурдсан билээ. Тэгэхээр юуны өмнө сая авч үзсэн хэд хэдэн эрх зүйн актаар дамжуулж Монголд нэгдмэл бус Үндсэн хууль оршин байсныг тодорхой баримтын хүрээнд гаргаж ирлээ. Тэрхүү баримтуудад төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын зохион байгуулалт, чиг үүргийн хуваарилалт буюу аль субъект ямар эрх эдэлж, үүрэг хүлээхийг зааж, тэдгээр байгууллагын хоорондын харилцааны журмыг тогтоосон байна гэдэг нь төрийн эрх мэдлийг хязгаарласан байгаагийн илрэл мөн. Үндсэн хуулийн гол зорилго нь төрийн эрхийг хязгаарлах, ингэснээр хүний эрх, эрх чөлөөг хангах явдал юм. Дээрх баримтуудад эрх мэдэл хуваарилагдсан байгаа нь цаашдаа хүний эрхийг хангах, хамгаалах тэр үзэл санаа хүссэн, эс хүссэн ч Үндсэн хуулийн түвшинд яригдах эсэх нь цаг хугацааны асуудал байв. Харамсалтай нь улс төрийн түүхэн нөхцөл байдлаас шалтгаалж олон хүчин зүйлийн нөлөөгөөр гэнэтхэн

нэгдмэл Үндсэн хуультай болох эхлэл тавигдсан нь Монголын үндсэн хуулийн хөгжлийг гажуудалд хүргэсэн юм. Гэвч Үндсэн хуулийн үзэл санааны түвшинд энэ хүртэл явж ирсэн түүх нь өөрөө юуг илэрхийлж байна вэ? гэдэг нь чухал ач холбогдолтой. Өөрөөр хэлбэл монголчууд энэ үед Үндсэн хууль гэх баримт бичгийг үзэл санааны түвшинд Үндсэн хууль бол бодит байдлыг тодорхойлдоггүй, харин бий болох ёстой нөхцөлийг тодорхойлдог гэдгийг сайтар ухаарч байсныг нэгдмэл бус Үндсэн хуульд хамаарах олон баримтуудаас харах боломжтой. Тийм ч учраас эхлээд төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, хязгаарлаж, улмаар үүний үндсэнд хүний эрхийг тогтоон хамгаалахыг зорьж байсан болов уу. Яг л Европын улсууд эхлээд хааны эрхийг хязгаарлаж, дараа нь хүний эрхийг тогтоон хамгаалж, нэгдмэл Үндсэн хуультай болсонтой адил юм.

3. Эцэст нь үндсэн хуульт ёс буюу монголчууд үүнд хэрхэн анхаарч байсан эсэх тухайд цөөн зүйлийг хэлэхийг хүсэж байна. Үндсэн хуульт ёс, түүгээр тодорхойлогдож буй аливаа үзэгдэл харилцаа үзэл санаанаас үзэл баримтлал руу, үзэл баримтлалаас хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэт зүйл болтол хөгжихдөө улс бүрийн онцлог, хөгжлийн хүрсэн түвшнээс шалтгаалж янз бүрийн замаар дамжин төлөвшдөг. Монголчуудын тухайд үүнийг анх хамгийн зөв хувилбараар ойлгон хүлээж авч хэрэгжүүлэхийг зорьсон нь түүхэн үнэн. Нэгдмэл Үндсэн хуультай болохоор зорьж, тэр нь хараахан бүтэлгүйтэж, улмаар гаднын түрэмгийлэгчид нэвтэрч улс төрийн нэн ээдрээтэй нөхцөлөөс гарсан даруйд дахин Үндсэн хуультай болох зорилго тавьсан нь тэр үеийн Засгийн газрын явуулсан үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлсэн бодлого, энэ өгүүлэлд авч үзсэн цөөнгүй баримтууд нотолно. Харамсалтай нь гажуудлын зам руу халтирснаар ихээхэн хугацаа алдсан тал бий. Эндээс Европын эрх зүйн соёл сэтгэлгээний ололт болсон Үндсэн хууль, үндсэн хуульт ёсны үзэл онолын тухайд монголчууд анх түрүүн хамгийн соргогоор хүлээн авч, өөриймшүүлэн нутагшуулах эх үндсийг зөв тавьсан боловч явцын дунд гаднын нөлөөгөөр бурууджээ гэсэн дүгнэлт хийж болно. Бас дээр авч үзсэн дурдсан баримт бичгүүдийн агуулгаас үндсэн хуульт ёсыг бэхжүүлэх, төлөвшүүлэх тухайд зохих ёсоор анхаарч байсныг харж болохоор байна.

Монгол Улс 1924 онд түүхэндээ анх удаа Үндсэн хуультай болсон гэдгийг өдгөө олон судлаач санал нэгтэй тэмдэглэдэг. 1924 оны Үндсэн хууль Монголын төрийн түүхэнд, эрх зүйн амьдралд, нийгмийн практикт зохих эерэг нөлөө үзүүлсэн ач холбогдолтой. Монгол Улсын тусгаар тогтнолыг Үндсэн хуулийн хэмжээнд тунхагласнаараа, Монгол Улсын эрх зүйн бусад салбарын эрх зүйн

үндсийг анхлан тавьснаараа онцгой гавьяатайг³⁰ мартаж болохгүй. Тэр хэрээр бас сөрөг үр дагаварыг дагуулсан нь бас түүхэн үнэн. Дээр авч үзсэн судалгааны үр дүн 1924 онд батлан дагаж мөрдсөн Үндсэн хууль нь Монголын анхны Үндсэн хууль мөн үү? гэх асуултыг тавихад эрхгүй хүргэж байна.

V. Дүгнэлт

Монгол Улс 1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээснээр олон мянган жил дагаж хэвшин тогтсон уламжлалт хандлагыг богино хугацаанд халах оролдлого хийсэн байдаг. Нэг талаас зарим судлаачид өрнийн эрх зүйн соёл сэтгэлгээг соргоогоор хүлээн авсантай холбон тайлбарладаг нь зохих үндэслэлтэй. Нөгөө талаас дан гагц барууны соёлын нөлөөгөөр тайлбарлах нь бас өрөөсгөл. Жам ёсны хөгжлийн голдрил, өөрийн дотоод хөдөлгөгч хүч, түүхэн замнал, түүгээр нөхцөлдсөн гадаад, дотоод олон хүчин зүйл бий. Тийм ч учраас сэргэн мандсан Монгол Улс анхнаасаа өөрийн гэсэн чиг хандлагаар замнаж байсныг түүх гэрчилдэг. Тусгаар тогтнолоо сэргээснээс хойш 10 орчим жилийн дараагаас хааны эрхийг хязгаарлаж, улмаар төрийн байгууллагууд, тэдгээрийн чиг үүргийг зааглах үзэл санаа бодит биеллээ олж, ингэснээр Монгол Улсад төрийн байгууллын ихээхэн өвөрмөц тогтолцоо бий болсон юм.

Олонх судлаачид 1921-1924 онд монголын төрөөс хэрэгжүүлсэн улс төр, нийгэм эдийн засгийн арга хэмжээ нь Монголд үндсэн хуульт бүгд найрамдах байгуулал тогтоох үндэс болсон, мөн төрийг удирдах хэрэгт олон түмнийг өргөнөөр оролцуулах хэлбэр арван гэр, баг, сум, хошуу, аймаг, шавийн төлөөлөгчдийн хурал шат дараалан байгуулагдаж, ардын төлөөлөгчдийн байгууллагын нэгдмэл тогтолцоо төлөвшин хөгжих үндсийг бүрдүүлсэн байна гэдэгтэй санал нэгддэг.

Ерөнхийд нь авч үзвэл 1924 онд нэгдмэл Үндсэн хууль батлах хүртэл хугацаанд өмнө авч үзсэн Засгийн газрын төлөөний түшмэлийн дүрэм, Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр дүрэм ба мөн хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухай хавсаргасан дүрэм, Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм, БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрэм, Улсын хурал хуралдах заавар, Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм, Монголын олон засаг ба засаг бус, ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, Аймгийн захиргааны дүрэм, Их шавийн захиргааны дүрэм, Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм, Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм, Эдийн засгийн үндсэн бодлого (энэ тухай дурдаагүй хэдий

³⁰ Б.Батбаяр, М.Цэдэвсүрэн, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн түүх, Улаанбаатар, 2019, 126 дахь тал

ч хамаарна) зэрэг хууль дүрмүүд хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан нь хэрэг дээрээ Үндсэн хуулийн зохицуулалтын үүргийг гүйцэтгэж байсан бөгөөд тодруулбал эдгээр нь цогцоороо нэгдмэл бус Үндсэн хууль үйлчилж байсан гэж үзэх үндэслэлийг нөхцөлдүүлж байна. Эдгээр хууль дүрмүүд Монгол Улсын төрийн байгуулал, байгууламж, нийгэм-улс төр-эдийн засгийн тогтолцоог үндсэнд нь бүрдүүлсэн юм.

Эрх мэдлийн чиг үүргийг зааглах үйл ажиллагааны хүрээнд удаа дараагийн тогтоосон хурлын дүрмийг тухайлбал Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм батлагдаад нэн удаагүй байтал төрийн удирдлагын бүгд найрамдах хэлбэрт шилжсэнээр 3 сарын дараа өмнөх хуулиа шинэчлэн БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрэм хэмээн нэрийдэж баталсан байдаг. Энэ бол хууль тогтоох байгууллагын чиг үүргийг салгаж, байх ёстой зүйлийн үүднээс хандсан зүйл болохоос бус нэгдмэл Үндсэн хуульд шилжих бэлтгэл байсан гэж үзэхэд эргэлзээтэй. Ердөө 1 сар орчмын дараагаас буюу 1924 оны 10 дугаар сарын 20-доор “Үндсэн хуулийг зохиох” явдлыг хэлэлцээд, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулахаар тогтож, улмаар нэгдмэл Үндсэн хуулийн төслийг маш богино хугацаанд боловсруулж 1924 оны 11 дүгээр сарын 7-ны өдөр дуусгаж, маргаашнаас нь эхлэн хэлэлцэж эхэлсэн байдаг. Мэдээж хэрэг монголчууд нийгэм улс төрийн аятай боломж ирэхээр нэгдмэл Үндсэн хуульд шилжих алхам хийх зорилготой байсан нь тодорхой боловч улс төрийн олон хүчин зүйлийн нөлөөгөөр гэнэтийн шуурхай байдлаар нэгдмэл Үндсэн хуультай болсон нь ЗХУ-аас тулган хүлээлгэсэн бодлогын үр дүнгээс шалтгаалсан хэрэг байсан юм. Ийнхүү өгүүлэлд авч үзсэн асуудлыг бүхэлд нь нэгтгэн, Монгол Улс дурдсан үед үндсэн хуулийн хувьсгал хийж, нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг тогтоон хэрэгжүүлж, тэр нь практикт хэрэгжсэн байна гэсэн ерөнхий дүгнэлт хийж байна. 1924 онд батлан дагаж шийтгүүлсэн “анхдугаар” тодотголтой Үндсэн хууль нь Монголын анхны Үндсэн хууль биш, харин нэгдмэл Үндсэн хуулийн эх үүсгэлийг тавьсан гэдгээрээ “анхны”-х байж болох юм.

[Ном зүй]

Dieter Grimm, Types of Constitutions, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 2012

Marco Goldoni and Michael A, Wilkinson The Return of the Material Constitution, The Cambridge Handbook on the Material Constitution, Cambridge University Press, 2023

Б.Батбаяр, М.Цэдэвсүрэн, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн түүх, Улаанбаатар, 2019

Б.Батбаяр, Монголчуудын бие даан боловсруулсан Үндсэн хуулийн төслүүд ба харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн анхны судалгаа, ЭРХ ЗҮЙ/NUM LAW REVIEW онол, практик, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл [МУИС-Хууль зүйн сургууль] 2022 №1 (57)

Б.Батбаяр, О.Алтантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн түүх - I (Судалгаа, баримт, эх сурвалж), Улаанбаатар, 2024

Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, МУУТА, Х-1, Д-1, Хн-13

Болдбаатар, Ч., Мөнх-Очир, Д. “Тангарагийн гэрээ” бичиг дэх хоёр нэр томъёоны тухай таамаглал, 1921 оны Монголын хувьсгалын түүхийн өгүүллүүд, I боть, Эрхэлсэн Н.Хишигт. Улаанбаатар, 2021

Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, Улаанбаатар, 2017

Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Ерөнхий анги, Улаанбаатар, 2006

М.Дюверже, Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Улаанбаатар, 2007

Н.Лүндэндорж, Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, Улаанбаатар, 2002

Д.Лүндээнжанцан, Л.Өлзийсайхан, Парламентат ёс, Улаанбаатар, 2005

Монгол Улсын Нутгийн захиргааны дүрэм

Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм МУУТА, Х-1, Д-1, Хн-31

Б.Нармандах, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Улаанбаатар, 2003

Л.Өлзийсайхан, Парламентын хуралдааны дэг: Эрх зүйн харьцуулсан шинжилгээ, Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон судалгааны ажил, Улаанбаатар, 2021

Ч.Өнөрбаяр, Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага, Улаанбаатар, 2014

Ц.Сарантуяа, Төрийн ерөнхий онол, Улаанбаатар, 1998

Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, Хоёр дахь хэвлэл,

Улаанбаатар, 2021

С.Төмөр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Монгол Улсын Үндсэн хууль: онол, үзэл баримтлалын тойм, Тэргүүн дэвтэр, Улаанбаатар, 2002

Ш.Цогтоо, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Харьцуулсан судалгаа, Улаанбаатар, 2018

Б.Чимид, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн нэн тулгамдсан асуудлууд, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл), Улаанбаатар, 2011

Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, Улаанбаатар, 2004

Б.Чимид, Үндсэн хуулийн хөгжлийг судлахад шинэ хандлага нэн чухал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2004 №2 (05)

[Abstract]

**Constitutional Revolution in Mongolia:
Is the 1924 Constitution Truly the First Constitution?**

Batbayar Bayanbaatar

Doctor of Laws (Ph.D.).

*Associate Professor at the Department of Public Law,
School of Law, National University of Mongolia
Ulaanbaatar, Mongolia*

Examining the historical development of the Constitution of Mongolia reveals a distinctly unique landscape. Shortly after restoring independence in 1911, concrete steps were undertaken to transition to a constitutional order, establish constitutional institutions, and implement them in practice; however, these efforts were not fully realized due to the societal transitions of the era and the exceedingly complex and critical political circumstances. Nevertheless, this process, in one respect, served as preparatory measures for shifting to a constitutional framework, creating the requisite preconditions, and thereby opening broad opportunities to dismantle the feudal system in the subsequent state era, effectuate a constitutional revolution, and thereafter establish and enforce an uncodified Constitution. In this manner, a constitutional revolution occurred in Mongolia, resulting in the adoption of an uncodified Constitution that operated for a brief yet defined period before yielding to a written Constitution. This sequence can be analyzed and substantiated within the bounds of specific evidentiary materials. Accordingly, this article addresses a historical overview of the evolution of Mongolia's Constitution and endeavors to elucidate the establishment and implementation of the uncodified Constitution, grounded in particular legal documents. A profound conceptual distinction exists between merely possessing a document titled a "Constitution" and genuinely operating under a Constitution. Thus, this work undertakes an analysis of the uncodified Constitution and its delineated content, offering an interpretation from the standpoint of the Constitution's essential nature and underlying principles. The outcome aims to introduce a novel perspective to prevailing doctrinal views and stimulate scholarly discourse.

[Keywords]

Constitution, Codified Constitution, Uncodified Constitution, Constitutional Revolution, Constitutional Principles, Development of the Constitution of Mongolia.