

Секция «Государственное и муниципальное управление (СИУ РАНХиГС)»

Сравнительный анализ организационно-политического устройства советской и современных моделей местного самоуправления (на примере Новосибирской области)

Козлов М.М.¹, Архипов Е.А.²

1 - Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Новосибирск, Россия, *E-mail: maksimkamail@bk.ru*; 2 - Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Новосибирск, Россия, *E-mail: zenafloriba@bk.ru*

Сейчас в России активно реализуются решения о внедрении новой системы местного самоуправления - президент России Владимир Владимирович Путин недавно подписал новый базовый федеральный закон о местном самоуправлении от 20 марта 2025 г. №33-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти” [n10]. Этот закон предполагает, что субъекты РФ смогут самостоятельно решать - переходить ли им на одноуровневую систему организации местного самоуправления, либо сохранить двухуровневую. Эти действия подчеркивают важность представленной темы, ведь на какой опыт можно опираться в полном объеме, если не на свой собственный? Мы выделим лучшие и худшие стороны модели местного самоуправления в первой социалистической стране рабочих и крестьян (СССР) и сравним их с той моделью, которая сформировалась в новой капиталистической России. А также, мы сравним обе эти модели, которые, по сути, применялись и применяются в разных общественно экономических укладах, что является крайне важным обстоятельством.

Также стоит отметить, что общепринятым считается тот “факт” о том, что в СССР не было местного самоуправления в современном его понимании, в этой работе мы попытаемся разобраться в справедливости и актуальности такой позиции.

Стоит начать с определения самоуправления. Согласно Европейской хартии местного самоуправления, самоуправление — это «право и реальная способность органов местного самоуправления регулировать и управлять значительной частью своих дел под свою ответственность и в интересах местного населения» [n11].

Далее система самоуправления СССР будет рассматриваться как система, которая выполняет все функции, изложенные в данном юридическом определении.

Для того, чтобы перейти к непосредственному сравнению советской и российской моделей местного самоуправления, необходимо определиться с предметами сравнения и ответить на вопрос – что собой представляло самоуправление в СССР? В последней действующей “Брежневской” Конституции 1977 г. мы можем прочесть следующее: “Высшая цель советского государства — создание бесклассового коммунистического общества с развитым общественным самоуправлением.” Это указано в предисловии к конституционным статьям, в котором описаны подвиги советского государства и векторы его развития. Из этого определенно следует, что институту самоуправления, советское государство уделяет значительное внимание и видит в его развитии само будущее коммунистического общества. Подобного заявления мы не найдем в российской Конституции, однако, это не уменьшает передовой роли института самоуправления в нашей стране. Согласно ст. 2 Конституции СССР [n5], вся власть в СССР принадлежит народу, а он в свою очередь осуществляет государственную власть через советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. А также ст. 94 [n5] закрепляет, что деятельность советов народных депутатов строится во взаимодействии со всеми органами самоуправления и на основе коллективного решения вопросов. Таким образом, эти статьи определяют главные органы местного

самоуправления в СССР – это советы народных депутатов и исполнительные комитеты в их подчинении. Виды муниципальных образований в РСФСР были определены “Положением о сельских, поселковых, городских Советах” (1968 г.) [п7]: сельсоветы, поселковые советы, городские советы (районного/областного подчинения).

Далее стоит окунуться в исторический аспект изучаемого вопроса, ведь в новом социалистическом обществе система местного самоуправления формировалась множеством проб и ошибок. В период революции, согласно ст. 1 Конституции РСФСР 1918г. [п3] советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов провозглашались основой власти. Далее в период НЭПа и Конституции СССР 1924г. [п4] местные советы формально избирались, но пока что подчинялись исполкомам. Знаменитая сталинская Конституция 1936 г. [п4] носила демократический характер: были введены прямые выборы (ст. 134) [п4] и расширены права Советов (ст. 96 - 98) [п4]. Брежневский период и Конституция 1977г. [п5], которую мы рассматривали выше, можно объединить в лозунг – “Вся власть советам”, местные советы обрели бюджет и занимались его формированием самостоятельно. Вернемся в современность и рассмотрим основные аспекты, характеризующие систему местного самоуправления в России. Конституция Российской Федерации ст. 12 [п6] наделяет местное самоуправление самостоятельностью в пределах своих полномочий, а также определяет, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. Также ст. 130 – 133 [п6] определяют основные принципы – выборность органов, самостоятельность в формировании бюджета, решение вопросов местного значения.

Итак, для изучаемого для нас субъекта РФ – Новосибирской области, мы проведем параллели, чтобы понимать, что мы сравниваем. Будут присутствовать комментарии, в соответствии с законами РФ и СССР. Как территориальные единицы (СССР и Россия): сельсовет и сельское поселение — аналогичны, но в РФ поселения имеют уставы и формальную автономию. Поселковый совет и городское поселение — аналогичны по охвату. Городской совет и городской округ — в РФ городские округа самостоятельнее советских горсоветов. Районный совет и муниципальный район — координируют поселения. Как органы власти (СССР и Россия): исполнительный комитет и администрация муниципального образования – в СССР исполкомы подчинялись как райсоветам, так и райкомам. В РФ администрации формально независимы. Сессия совета (горсовет, райсовет) и Дума/Совет муниципального образования – принимают решения в рамках полномочий. Районный/Областной комитет КПСС и (нет прямого аналога) – функции парткомов сейчас частично у глав регионов и “Единой России”. Если рассматривать местный опыт на уровне Новосибирской области, то можно сказать следующее: в советский период Новосибирская область имела четкую систему административно-территориального деления, полностью совпадавшую с системой Советов. Например, город Бердск имел свой горсовет, который точно соответствовал городской черте. Сельские населенные пункты объединялись в сельсоветы по территориальному принципу - так, село Мошково и окружающие его деревни входили в Мошковский сельсовет. В современной системе наблюдается более сложная картина. Тот же Мошковский район теперь включает: 1 городское поселение (рабочий посёлок Мошково), 9 сельских поселений. При этом некоторые деревни, ранее имевшие свои сельсоветы, теперь входят в состав более крупных сельских поселений.

Если говорить о структуре органов власти, в советский период в Новосибирске существовала строгая иерархия: Новосибирский горсовет, районные Советы в городских районах (Дзержинский, Кировский и др.), исполкомы при каждом Совете. Сегодня структура усложнилась: город Новосибирск как городской округ, 5 внутригородских районов (не являющихся муниципальными образованиями) а также, с 2024 г. идёт переход к укрупнённым муниципальным округам вместо части районов и поселений. На данный момент остаётся 24 муниципальных района, вместо прошлых 30: 3 уже преобразованы в муниципальные округа.

ципальные округа (например, Ордынский МО, Коченёвский МО) и 6 районов в процессе перехода (Мошковский, Колыванский и др.), остальные пока оставляют старую структуру (район + поселения), а также 455 поселений (городских и сельских).

В эпоху СССР бюджет Новосибирска и Новосибирской области формировался строго централизованно. Например, в 1980 году 87% доходов городского бюджета поступало из вышестоящих бюджетов (данные архивов Новосибирского облисполкома). В современной системе городской округ Новосибирск сохраняет 15% НДФЛ, муниципальные районы получают дотации из областного бюджета (согласно плану, на 2025 год - около 45% доходов), сельские поселения наиболее зависимы от трансфертов.

Также хотелось бы поднять тему фактора влияния социально – экономических формации, который фундаментальным образом воздействует на эффективность системы местного самоуправления, исходя из её положения надстройки. СССР был социалистическим государством, где, может кому-то и покажется формальностью, было закреплено построение справедливого общества, а государство делало всё “для народа”. Сейчас мы балансируем между двумя крайностями – благосостояние обычного народа и частных компаний, зачастую с огромным перевесом “вправо”.

Советская система местного управления доказала свою эффективность – взрывной рост Новосибирска (мировой рекорд) лучшее тому подтверждение. Однако её ключевая особенность – жёсткая партийная вертикаль, – одновременно обеспечивала контроль и ограничивала самостоятельность регионов. Современная Россия унаследовала эту двойственность: формально перейдя к местному самоуправлению, сохранила централизованные механизмы влияния. Главный вызов сегодня – найти баланс между управляемостью и реальной самостоятельностью территорий.

Источники и литература

- 1) Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы. Управление: материалы Международной научно-практической конференции, 26–27 февраля 2007 г., Новосибирск / Сибирская академия государственной службы. — Новосибирск: СибАГС, 2007. — 495 с.
- 2) Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М.: ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — С. 423–450.
- 3) Конституция (Основной Закон) РСФСР [принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.] // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. — 1918. — № 51. — Ст. 582.
- 4) Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов СССР 5 декабря 1936 г.] // Известия Центрального Исполнительного Комитета СССР и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. — 1936. — № 283.
- 5) Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [принята на внеочередной VII сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.] // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.
- 6) Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] // Российская газета. — 1993. — 25 декабря. — № 237.
- 7) Положение о сельских, поселковых и городских Советах народных депутатов РСФСР [утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1968 г.] // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1968. — № 11. — Ст. 129.

- 8) Советы депутатов Новосибирской области, 1937—1997 гг. / Новосибирский областной совет депутатов; отв. ред.: Семен А.П., Савицкий Н.М.; сост.: Арбатский В.М. [и др.]. — Новосибирск: [б.и.], 1997. — 671 с.
- 9) Соловьев О.М. Ленинская концепция социалистического самоуправления. — Владивосток: РИО Упрполиграфиздата, 1989. — 43 с.
- 10) Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2025. — № 12. — Ст. 187.
- 11) Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). — URL: <https://www.coe.int/> (дата обращения: 01.04.2025).