

Адаевская Татьяна Ивановна,
кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и философии
ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»,
г. Тольятти
headcoun@tltsu.ru



**Преобразование органов власти в городе Тольятти:
от государственного управления к городскому самоуправлению
(1970–1993 годы)**

Аннотация. В статье проанализированы условия системной трансформации органов власти города Тольятти в контексте общесоюзных реформ и преобразований, смены общественной формации. Выделены особенности этапа государственного управления и стремительного перехода к городскому самоуправлению. Освещены результаты многолетнего взаимодействия городской власти с предприятиями и учреждениями города, позволившими избежать масштабных общественных катаклизмов в последние годы советской власти, и первоначальный период перехода к рыночным отношениям.

Ключевые слова: государственное управление, городское самоуправление, система местного самоуправления Тольятти, трансформация органов власти.

Раздел: (03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.

Системная трансформация органов власти в городе Тольятти произошла стремительно в начале 1990-х годов под влиянием субъективных и объективных факторов развития местного самоуправления (далее МСУ), накопившихся противоречий предшествующих десятилетий, характерных для Советского Союза. Город Тольятти выделялся на карте страны как крупный, быстро развивающийся индустриальный центр, не областного значения. Переход в нем от государственного управления к новой его форме – городскому самоуправлению был сложным и драматичным. Исторический опыт формирования МСУ в городе Тольятти отражает многообразие особенностей взаимодействия федеральных, региональных властей, органов МСУ и может быть полезен в ходе дальнейшего совершенствования в этой сфере, способствует актуализации направления дальнейшего развития.

В исторических публикациях советского периода термин «самоуправление» использовался достаточно разнопланово. Теоретические разработки велись главным образом в области основ коммунистического, самоуправляющегося общества, коллективов трудящихся. При этом инакомыслие, отход от государственной, марксистско – ленинской идеологии был не возможен. Самоуправление местных органов власти и государственное управление местных органов считалось неприемлемым. МСУ, как институт власти свойственный буржуазному муниципальному управлению, противопоставлялось советскому самоуправлению, имевшему всеобщий характер [1]. В правовом поле СССР термин МСУ отсутствовал до 1990 года. В научных исследованиях несколько раньше, после Апрельского Пленума КПСС 1985 года, проблеме актуализации городских властей стали уделять особое внимание. С. А. Авакян, А. Я. Слива, Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет, Н. Т. Старовойтов подчёркивали существующие противоречия между природой местных Советов и растущей необходимостью в профессиональном управлении [2].

Однако, это было не единственное противоречие рассматриваемого периода. Преобразование органов власти на примере города Тольятти заслуживает поэтапного изложения.

На рубеже 1960-1970-х годов значительно расширились полномочия местных Советов депутатов трудящихся. Городская власть представлялась важным звеном государственного управления в сложной управленческой системе директивной экономики СССР. Она должна была реализовывать решение конкретных задач, иллюстрирующих подтверждение улучшения условий жизни горожан, переход к стабилизации общества. Однако, в общественно – политической жизни страны стали чётко проявляться две тенденции: демократическая и антидемократическая (в отдельных проявлениях – «неосталинизм»). Это обстоятельство влияло на выбор управленческих механизмов от представителей городских властей. Местные советы продолжали функционировать в соответствии со «Сталинской» Конституцией (1936 год) [3].

Выборный Тольяттинский Совет депутатов трудящихся (городской совет) формировал городской исполнительный комитет (городской исполком). В 1972 г. в соответствии с указом Президиума Верховного Совета СССР в Тольятти было образовано три района: Центральный, Комсомольский и Автозаводский. Сформировано три районных Совета депутатов трудящихся и исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся. Над райсоветами и райисполкомами по вертикали власти находились соответственно горсовет и горисполком [4]. Центральную роль при решении вопросов городского развития играл Тольяттинский городской комитет КПСС. В подчинении ему работали четыре районных комитета Коммунистической партии: Центрального, Комсомольского, Автозаводского районов и партийная организация Волжского автозавода.

Местные Советы депутатов трудящихся координировали и контролировали деятельность учреждений, действующих и строящихся новых предприятий, колхозов в области жилищного строительства, народного образования, здравоохранения. Депутаты местных и Верховных Советов получили право вносить предложения о заслушивании на сессиях отчётов любых органов власти или должностных лиц, подконтрольных Советам.

В свою очередь, городской исполком обладал не только законодательными полномочиями. В нем фактически сосредоточилось руководство всей ежедневной хозяйственной жизнью города Тольятти. Строительство дорог, жилья, больниц, снабжение жителей водой и электроэнергией, поддержание порядка на улицах, благоустройство улиц, жилых кварталов и дворов, организация общественного питания обеспечение товарами. В январе 1969 года было проложено регулярное троллейбусное сообщение между городом и ВАЗом. В 1970-е годы сетка троллейбусных линий охватила центральные улицы и проспекты и снизила остроту обеспечения потребностей в городском транспорте. На улицах города регулярно проводились масштабные озеленения: высаживались сосны (их привозили из Ульяновской области по 4 метра высотой), березы, пирамидальные тополя. Радостным событием для горожан стало открытие новых магазинов. Продолжалось строительство образцового современного города, «витрины брежневской экономики», «города-мечты». Городская власть должна была учитывать огромный спектр проблем и специфику формирующейся городской среды, расширяющейся год от года под влиянием череды всесоюзных комсомольскихстроек в Ставрополе-Тольятти. Средний возраст жителей города Тольятти в 1970 г. составлял 29, 9 года, а в 1979 г. ещё меньше – 27,3 года. Название одного из районов города – Комсомольского, подчёркивал роль комсомольцев в строительстве Куйбышевской ГЭС нового города на Волге. Значимую нишу в городской структуре власти занимал горком комсомола.

В 70-х годах интенсивно росла численность общественных объединений на предприятиях и в учреждениях. Создавались организации народного контроля и технического творчества, постоянно действующие производственные совещания, добровольные народные дружины по охране общественного порядка. Отдельные обязанности, находившиеся ранее в сфере только государственных управленческих структур, были переданы общественности.

Статус Советов, как политической основы государства, подтверждался Конституцией СССР, принятой в 1977 году. Теперь их стали называть Советами народных депутатов [5]. По всей стране прошло обсуждение нового основного закона, в основе которого была положена концепция «развитого социализма». На предприятиях города Тольятти также были организованы общие партийные собрания. Статьи Конституции расценивались как доказательства преимущества советской демократии перед буржуазной. Конституция декларировала концепцию «развитого социализма». Однако, прилавки городских магазинов разочаровывали отсутствием обещанного изобилия. Быстро растущее население города Тольятти являлось причиной проблем обеспечения предметами первой необходимости. Затруднялась бесперебойная работа заводов. Подводили поставщики. Но жёсткие сроки государственного плана введения новых производственных мощностей и создания сопутствующей городской инфраструктуры заставляли находить нестандартные управленческие решения. Руководители всесоюзных строек имели возможность напрямую решать производственные и социальные вопросы с членами правительства, первыми лицами государства. Их влияние в городе порой было более весомо, чем секретарей горкома [6]. Это было одним из проявлений нерациональной управленческой структуры, дублирующей полномочия идеологического и хозяйственного контроля.

Такие непростые условия «выдвигали» тех людей из коллектива в сферу заводской и городской власти, кто мог держать обещания, кому можно было верить. Высокие должности в партийной номенклатуре рассматривались закономерным этапом в карьере инициативных специалистов, прошедшего производственную подготовку. Именно такие лидеры определяли характер экономического развития города. Среди них: первые секретари Тольяттинского горкома КПСС Александр Тихонович Паренский (1956–1961 гг.), Николай Харитонович Оболенков (1967–1976 гг.), Евгений Вениаминович Русаков (1976–1982 гг.), Сергей Иванович Туркин (1982–1988 гг.), Юрий Петрович Фадеев (1988–1991 гг.); председатели исполкома Тольяттинского горсовета Василий Фёдорович Прасолов (1963–1971 гг.); Борис Самуилович Кашунин (1971–1978 гг.) [7]

Развитию города способствовала эффективная работа Совета директоров Тольятти, функционирующего при исполкоме. С 1972 по 1991 годы его возглавлял директор Тольяттинского производственного объединения «Синтезкаучук» Абрамов Николай Вартанович. В распоряжении руководителей предприятий – членов совета директоров находились финансы, выделяемые из государственного бюджета на социальное развитие. Поэтому каждое крупное начинание в городе Тольятти рассматривалось на совете. По решению Совета директоров Тольятти промышленные предприятия выделяли средства целевого назначения, направленные на решение социальных проблем населения. Так, при взаимодействии совета директоров и городских властей в городе создан в 1988 году драматический театр «Колесо» [8], строились Дворцы культуры, санатории, пионерские лагеря.

В Тольятти часто приезжали иностранные делегации, возглавляемые именитыми гостями, в числе которых секретарь итальянской компартии Луиджи Лонго (1966 г.), Генри Форд – младший (1970 г.), председатель Советов министров Италии Джулио Андриотти (1972 г.). Только за 1973 год на Вазе побывала 61 иностранная

делегация [9]. Часто в город приезжали партийные и правительственные лидеры страны: министр энергетики и электрификации СССР П. С. Непорожный, министр автомобильной промышленности СССР А. М. Тарасов, кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС Ю. В. Андропов (1969г.). В 1971 году от Автозаводского района М. А. Суслов – член Политбюро ЦК КПСС избран в депутаты Верховного Совета СССР. Посещение высокими гостями – не только почетная страница в городской летописи, но и дополнительный политический ресурс.

В рассматриваемый период при активном содействии руководителей города были созданы условия для формирования научной элиты, расширению возможностей для обучения инженерных и педагогических кадров. Так, 16 сентября 1966 года постановлением Совета Министров СССР было принято решение: организовать в 1967 году на базе Тольяттинского филиала Куйбышевского политехнического института Тольяттинский политехнический институт (ТПИ). Интересно, что это был один из пунктов длинного документа, касающегося организации строительства Волжского автозавода и сопутствующей инфраструктуры. На деле же предстояло многолетнее строительство студенческого городка, соответствующего масштабам автогиганта. Потребовались консолидированные усилия бюджетных ресурсов, городских властей и помощь предприятий города [10].

Почти три десятка лет ТПИ был единственным вузом в городе. Ректора Владимира Ивановича Столбова в городских СМИ называли «отцом тольяттинского истеблишмента» по той причине, что почти все представители городской элиты окончили Тольяттинский политехнический институт.

В 1978 году создан Тольяттинский военно-технический институт, осуществлено строительство специализированных помещений. В 1981 году был открыт филиал Московского технологического института (Ныне – Поволжский государственный университет сервиса) и для его размещения выделены здания в Центральном районе.

Идею открытия ещё одного, четвёртого вуза в городе лоббировал С.И. Туркин, первый секретарь Тольяттинского горкома КПСС. Он неоднократно лично докладывал и обосновывал необходимость подготовки педагогических кадров непосредственно в Тольятти Е. К. Лигачёву, Секретарю ЦК КПСС [11]. В результате, 8 декабря 1987 года в Кремле принято правительственное решение № 2638р, подписанное Н. И. Рыжковым, Председателем Совета Министров СССР об организации в 1988 году в г. Тольятти филиала Куйбышевского государственного педагогического института имени В. Куйбышева. Временное размещение студентов в пяти школах Автограда, строительство специального помещения, общежитий для преподавателей и студентов, отдельных квартир специалистов необходимых вузу научных специальностей требовало особого участия городских властей. В истории Ставрополя-Тольятти расширение вузовского образовательного пространства – это этапы создания гармонизированной городской среды.

В рассматриваемый период на заводах города успешно внедрялись передовые технологии и отдельные элементы рыночных подходов, которые не могли не противоречить «уравниловке» в оплате труда. Однако центральные и городские партийные органы власти уходили от публичного обсуждения этих системных проблем. Стабильность являлась следствием общей пассивности власти, стремившейся сохранить существующий порядок вещей, поддержать внешнее спокойствие.

Стремительные преобразования в политической жизни города Тольятти и в стране целом начались после Пленума ЦК КПСС в апреле 1985 года. В качестве политического курса партии была выдвинута идея «ускорения» социально-экономического развития страны, включившая и развёртывание самоуправления граждан,

углубление потенциала местных Советов как основного звена социалистического самоуправления народа. 8 апреля 1986 года состоялся визит М. С. Горбачёва в Тольятти, где он посетил «Волжский Автозавод». Результатом этого визита было решение о создании на базе флагмана отечественного машиностроения инжинирингового предприятия – отраслевого научно-технического центра (НТЦ) ОАО «АВТОВАЗ», что являлось значимым событием советского автопрома. В своём выступлении в Тольятти Горбачёв отметил необходимость «перестройки», ставшей лозунгом демократических процессов.

Скорость изменений и отсутствие чёткого плана преобразований со стороны руководителей государства вызывали волну стихийных, непредвиденных ранее проявлений. Были намечены лишь тенденции к привлечению населения к управлению государством. В конце 80-х годов Тольятти был уже не молодёжным городом по своим демографическим характеристикам. На предприятиях стал ощущаться избыток рабочих кадров, производственных заказов становилось меньше, пустели полки в магазинах, острее чувствовался дефицит товаров лёгкой промышленности, сокращались темпы строительства жилья. Новые формы хозяйствования внедрялись одновременно с реформой политической системы.

В 1988 году Верховный Совет СССР принял закон об изменении системы выборов в Советы. Отныне избрание выборов народных депутатов должно было проводиться на альтернативной основе. Внесены соответствующие правки в Конституцию СССР в редакции от 14 мая 1990 года, принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» – это означало повсеместное начало зарождения МСУ. В марте 1990 года КПСС утратила свои властные функции, была лишена правовых оснований для формирования местной элиты, среди горожан набирали силу протестные настроения. Уже нельзя было подменить выборных «отцов города» секретарями парторганизаций. Встала необходимость создания новых органов местного самоуправления.

В городе прошли выборы народных депутатов на их первые съезды, за работой которых в Москве следило крайне политизированное население. С искренней надеждой на возможные преобразования к лучшему складывалась многопартийная политическая палитра городской общественной жизни.

В городе сложилась крайне сложная обстановка с продуктами первой необходимости. Характерной чертой тех лет стали митинги. В контексте происходивших в стране событий стало очевидным, что грядущие выборы отбирают демократичными технологиями властные функции у горкома КПСС и несколько позже – у райкомов партии.

4 марта 1990 года в ходе первых демократичных выборов в Тольятти некоторые депутаты прошли через три тура голосования. Председателем городского совета народных депутатов (горсовета) Тольятти был избран Игорь Германович Антонов (1990–1992 гг.). В своих мемуарах он описывает трудности этого периода. «Приходилось решать сложные, порой совершенно новые задачи: введение талонов на продовольствие, забастовка троллейбусников, борьба с Самарой за городскую собственность, работа над Уставом города, приватизация, создание своей, не горкомовской газеты, реальная борьба за право решать городские проблемы не по указанию КПСС» [12].

В 1991 году на волне демократии прошли выборы главы администрации города (преобраз недавнего председателя горисполкома). Функции практически те же: решение вопросов городской повседневной жизни. Однако, возросла персональная ответственность руководителя. Пройдя два тура голосования, главой администрации Тольятти был избран Борис Мирославович Микель, имеющий опыт работы председателя горисполкома с 1989 года. Решать хозяйственные проблемы города приходилось в

контексте череды перестроечных инициатив (антикризисная программа «500 дней», экономические стратегии Е. Гайдара, А Чубайса). Б. М. Микель станет консолидирующей фигурой в городском сообществе, регулирующий повседневные хозяйственные, управленческие и политические вопросы. Неслучайно его называли первым (неофициальным) мэром города [13]. В правовом поле новая иерархия муниципалитета только начинала складываться.

В том же году были созданы администрации районов города. Главой администрации Автозаводского района стал Сергей Фёдорович Жилкин, Комсомольского района – Игорь Васильевич Орехов, Центрального района – Анатолий Алексеевич Степанов. В последующие годы все руководители городских и районных администраций города будут принимать активное участие в альтернативных выборах мэра города Тольятти.

Заметную деятельность в городском сообществе старался проводить и депутатский корпус, представляющий разнообразную политическую палитру.

Особенно сложное решение городскому совету было принять в августе 1991 года во время ГКЧП, когда информация из Москвы поступала противоречивая и неоднозначная. Именно тогда самостоятельное решение принял Президиум городского совета (Антонов И. Г., Чикишев Л. В., Микель Б. М., Шемякин В. К., Иващенко В. И., Жуков В. А., Кубарков А. Н., Иляков Г. М., Горбачев Б. Ф., Дроботов А. Н., Брусникин Н. Ю., Жилкин С. Ф., Куртенко А. Ф., Шабанов В. К., Иглин В. Б., Поседянов О. Е., Леонова О. А., Нахманович П. А., Татаринов В. И.) собрать экстренное суженное заседание. На нем было решено поддерживать только законные органы власти, к которым ГКЧП не относился. Для стабильности в городе такая внятная позиция городской власти была необходима. Процесс перемен оказался необратимым.

Финалом политического кризиса в стране стал распад СССР, укрепление центробежных тенденций. Осложнял жизнь города рост преступности в 90-х гг., чему способствовали нарождающийся бизнес, стихийно проводимая приватизация, рост инфляции. В этих условиях особо важным вопросом являлся вопрос законности власти. В стране ликвидировали общесоюзные структуры власти и управления. Череду кадровых назначений в газетах страны определяют «кадровой чехардой». Изменения происходили и во властных структурах города Тольятти. Главой администрации города был назначен Николай Дмитриевич Уткин (1992–1994 гг.). Председателем Совета народных депутатов стал Владимир Анатольевич Жуков (1992–1993 гг.). В 1994 году именно по его инициативе создана в городе Тольятти Торгово-промышленная палата, и он был избран её первым президентом (1994–2011 гг.).

Многообразие политической жизни не всегда соответствовало правовому полю. Конституционный кризис в сжатые сроки преодолеть не удалось, и новые преобразования органов самоуправления продолжатся только после принятия всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации [14]. Начнется юридическое оформление ликвидации Советов [15]. В 1994 году состоялись выборы депутатов Тольяттинской городской думы. С её состава начинается первый отсчёт созывов депутатов. Спикером думы был избран Александр Николаевич Дроботов, выполнявший свои обязанности первые годы на общественных началах (до 1996 г.). Он продолжил свою деятельность в качестве председателя Тольяттинской городской думы 2-го, 3-го и 4-го созывов (до 2009 года).

Таким образом, произошла смена советской формы управления. Зародившиеся в 1990–1991 годах институты местной администрации в СССР, в дальнейшем получили своё развитие уже в РФ, преодолев конституционный кризис. Сохранилась исто-

рическая преемственность процессов реформирования органов власти. В период становления новой российской государственности в городе Тольятти произошел переход от местного государственного управления к принципиально новой его форме — местному самоуправлению. Законодательная власть передана городской думе, исполнительная — мэрии (с 1995 года). Произошла смена политической и управленческой элиты города. Вместе с тем позитивный опыт крупномасштабного созидания помог Тольятти пережить государственные катаклизмы без внутригородских национальных и социальных конфликтов, в режиме продуктивной деятельности.

В короткий срок в городе Тольятти удалось решить чрезвычайно важную задачу: привести решения местной администрации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Начался следующий этап совершенствования самоуправления не только в Тольятти, но и по всей России.

Ссылки на источники

1. Большая Советская энциклопедия: в 50 т. Т. 38. — М.: Большая сов. энцикл., 1955. — С. 27–28.
2. Авакян С. А. Советское народное представительство: конституционно — правовые аспекты дальнейшего совершенствования // Вестн. Моск. ун-та. Сер. «Право». — 1987. — № 6. — С. 12–21; Слива А. Я. Советам подотчётны. — М.: Знание, 1986. — 38 с.; Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Т., Шеремет К. Ф. Советское строительство. — М.: Юрид. лит., 1988. — 558 с.
3. Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: утв. 5 дек. 1936 г.: (с последующими изм. и доп.). — М.: Госполитиздат, 1947. — С. 285.
4. ТГА. — Ф. Р-65. — Оп. 1. — Д. 328. — Л. 1–2.
5. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: [Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г.]. — М.: Прогресс, 1981. — С. 146.
6. Ямашев В. М. Исторический аспект экономического развития головных автомобилестроительных предприятий Средневолжского региона в 90-е годы XX века // Вестник ПВГУС. Сер. «Экономика». — 2012. — № 6 (26). — С. 15–22.
7. Лобанова Н. Г. Чиновники Ставрополя-Тольятти. — Тольятти, 2008. — С. 26–31.
8. Пашнев Э. И. Иноходец: история поражений и побед режиссера Глеба Дроздова. — Тольятти: Современник, 2000. — 464 с.
9. АВТОВАЗ между прошлым и будущим. История Волжского автомобильного завода. 1966–2005 гг. / С. В. Журавлев [и др.]. — М.: Изд-во РАГС, 2006. — 720 с.
10. Адаевская Т. И. От вечернего отделения Ставропольского филиала Куйбышевского индустриального института к Тольяттинскому политехническому институту (1951–1971 гг.): первые руководители // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2015. — № 07. — С. 26–30. — URL: <http://ekoncept.ru/2014/14584.htm>.
11. Туркин Сергей Иванович. Один из нас / авт. текста Е. Н. Краснослободцев. — Тольятти: ТГУ, 2015. — С. 174–175.
12. Антонов И. Г. Я — не лирический герой. Хроники председателя горсовета: сб. стихов и прозы. — Тольятти: МНХ, 2008. — 512 с.
13. Борис Микель. Рыцарь уходящей эпохи: [книга воспоминаний] / под ред. Г. Павлюхиной. — Тольятти: ООО «Папирус». — 2013 — 128 с.
14. Евменова О. Н. Особенности юридического оформления городского самоуправления в 1991–1999 гг. в Среднем Поволжье (на примере г.г. Пенза, Самара, Тольятти) // «Вектор науки Тольяттинского государственного университета». — 2011. — № 2 (16). — С. 220–223.
15. Румянцев П. А. Ликвидация системы Советов в Поволжье в конце периода оформления современного переходного государства // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. — 2012. — № 4 (22). — С. 299–303.

Tatiana Adaevskaya,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Togliatti State University, Togliatti

headcoun@tltu.ru

The transformation of authorities in the city of Togliatti: from the state administration to the city self-administration (1970 to 1994)

Abstract. The article deals with the conditions of system transformation of authorities in Togliatti in the context of all-union reforms and change of public formations. There are marked some features of state administration's stage and rapid transfer to the city self-administration. Also there are illustrated the results of long-term cooperation between local authorities and enterprises and institutions, that let to avoid huge social cataclysms over the last years of soviet authorities and initial period of transfer to market relations.

Key words: state administration, city self-administration, system of local self-administration in Togliatti, transformation of authorities.

Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
главным редактором журнала «Концепт»



www.e-koncept.ru

Поступила в редакцию <i>Received</i>	07.06.17	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	13.06.17
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	13.06.17	Опубликована <i>Published</i>	20.06.17

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2017
©, 2017