

DOI: 10.47026/2712-9454-2022-3-3-44-55

УДК 94(470)“1991-“  
ББК 63.3(2)64-3

А.А. ХАЛИН, А.В. КИСЕЛЕВА, Е.В. КАЙНОВА, Э.Р. СУХОВА

**ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1991–1994 ГОДАХ  
(на материалах Нижнего Новгорода)**

**Ключевые слова:** местное самоуправление в России, трансформация органов местного самоуправления, глава города, Городская Дума, полномочия органов местного самоуправления, органы государственной власти и местного самоуправления.

Актуальность статьи заключается в освещении ранее не изученного процесса становления органов местного самоуправления в современной России в период создания новой системы общественных отношений до принятия Конституции страны 1993 г. Утверждение о том, что создание системы муниципального управления началось на основе новой Конституции не обосновано историческими исследованиями. Представленная статья призвана заполнить этот пробел.

Материал подготовлен на основе изучения научной литературы и архивных материалов. Основу исследования составляют документы фондов архива г. Н. Новгорода и Центрального архива Нижегородской области. При этом использованы конкретно-исторический метод, методики использования внешней и внутренней критики документов, сравнительного анализа.

В статье раскрывается процесс трансформации местного самоуправления в Н. Новгороде в 1991–1994 гг. Попытки реформирования местного самоуправления были начаты еще в рамках советской политической системы. Однако кардинальные изменения здесь произошли только после провала августовского путча и начала демонтажа коммунистического руководства.

Изменения в системе органов местного самоуправления начались с исполнительной власти. 24 декабря 1991 г. Указом Президента Б.Е. Ельцина пост главы Администрации города Н. Новгорода занял Д.И. Бедняков. Это назначение было воспринято депутатами Нижегородского городского Совета народных депутатов как недемократический шаг новой «демократической» власти. С этого момента были прекращены полномочия городского исполнительного комитета местного Совета народных депутатов.

Нижегородский городской Совет народных депутатов действовал до осени 1993 г. После октябрьских событий в Москве началось коренное переустройство всей системы местного самоуправления на основе Указа Президента РФ от 26 октября 1993 г. «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы». Во исполнение этого указа было издано постановление Главы администрации от 29.10.1993 г., по которому предписывалось: «Деятельность Нижегородского городского Совета народных депутатов прекратить с 29 октября 1993 года». Началась подготовка выборов по избранию нового представительного органа городского самоуправления – Городской Думы г. Н. Новгорода. По итогам выборов 27 марта 1994 г. сформирован состав первого созыва Городской Думы.

В статье аргументированно показано, что формирование новых органов местного самоуправления началось на основе указов Президента РФ и постановлений местной власти еще до принятия Конституции 1993 г. Этот вывод имеет важное практическое и теоретическое значение для понимания политической истории современной России.

История формирования органов государственного и муниципального управления в регионах на сегодняшний день еще недостаточно полно отражена в отечественной исторической литературе. В этой ситуации очень важны актуальность и необходимость исследовательского поиска, в ходе которого следует дать описание и анализ становления и формирования новых органов местного самоуправления в современной России. Это тем более необходимо, что вплоть до сегодняшнего дня, на наш взгляд, окончательно не решена как задача правового оформления местного самоуправления, так и проблема практической реализации демократических начал самоуправления народа. Отражается это в многообразии законодательных документов муниципальных образований в стране, разное их структурной и штатной организации, неумении наладить партнерские отношения с населением своих округов.

В одной из наших статей мы уже описывали процесс становления новой исполнительной и законодательной власти в субъектах Российской Федерации [13. С. 123–130]. Одновременно с формированием региональных органов власти шел процесс создания системы местного самоуправления. Начало этого социально-политического процесса следует отнести еще к периоду перестройки. Именно тогда, в конце 1980-х гг., обратились к идее местного самоуправления в связи с реформой государственной власти в стране. Результатом стало появление Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990). В рамках его реализации были созданы президиумы Советов народных депутатов (малые советы).

Закон РСФСР «О местном самоуправлении», принятый в июле 1991 г., исходил из существовавшей политической системы СССР – системы советской власти. Статья 2-я определенно это фиксирует. «Местное самоуправление, – читаем в документе, – осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов» [11. Ст. 2].

Эти документы сыграли большую роль в становлении местного самоуправления. Были разграничены полномочия между местными советами и администрациями, введены судебные и некоторые иные гарантии местного самоуправления.

Однако кардинальные изменения в системе местного самоуправления в России произошли только после событий августа 1991 г., когда была приостановлена деятельность коммунистической партии. Уже 22 августа появился Указ № 75 Президента России «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР». В соответствии с этим указом была проведена кардинальная реорганизация органов исполнительной власти. Был введен институт глав администраций и ликвидирована распорядительно-исполнительная функция советов; она полностью перешла к главам администраций. В связи с этим «с момента назначения на должность главы администрации считаются прекращенными полномочия исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов». Одновременно с этим «глава администрации является правопреемником соответствующего исполнительного комитета Совета народных депутатов» [12. Ст. 4]. В то же время советы сохраняли роль представительных органов власти на местах.

В соответствии с этим указом Президента полномочия исполкома Нижегородского городского Совета народных депутатов также должны были прекратиться с момента назначения на должность главы администрации города. В ходе этого процесса (назначения главы администрации города) развернулись

драматические события, обусловленные как политическим противостоянием, так и стремлением новой исполнительной власти сформировать свою команду не только на уровне региона, но и в органах местного самоуправления.

Начать надо с того, что Нижегородский городской Совет народных депутатов представил в Москву администрации президента две возможные кандидатуры на пост главы городской администрации – Е.В. Сабашникова и О.Х. Шарадзе<sup>1</sup>. Однако на 8-й сессии 21-го созыва Совета 12 декабря 1991 г. ситуация резко изменилась. Открывая сессию, А.Н. Косариков<sup>2</sup> сообщил о необходимости в срок до 14 декабря 1991 г. согласовать кандидатуру на пост главы администрации города Н. Новгорода и представить ее в администрацию президента на утверждение. При этом он доложил депутатскому корпусу города, что только что разговаривал с губернатором Б.Е. Немцовым, который выразил готовность «выйти от имени Президента с предложением по главе местной администрации Нижнего Новгорода» [9. Л. 2]. Одновременно с этим депутатам для ознакомления раздавали правительственную телеграмму, направленную в адрес Б.Е. Немцова следующего содержания «По поручению Президента РСФСР предлагаю Вам внести для согласования на сессии Нижегородского городского Совета кандидатуру Беднякова Дмитрия Ивановича для назначения Главой администрации города Н. Новгорода» [9. Л. 2]. Такой поворот событий вызвал недоумение среди депутатов: их кандидатуры «куда-то делись» и появился новый кандидат. Изменение ситуации председатель уважаемого собрания объяснил тем, что недавно появился Указ Президента о назначении глав администраций и теперь необходимо следовать ему. При этом «в ответ на этот Указ мы можем не просто согласовывать кандидатуры, но выдавать наши предложения. У нас никто этого не отнимает» [9. Л. 5]. В поддержку этой точки зрения выступил и председатель областного Совета народных депутатов Е.В. Крестьянинов, который призвал не нарушить закон и точно придерживаться положений Указа Президента о назначении глав администраций. При этом он отметил, что Совет вправе «в инициативном плане рассматривать любой другой вопрос, который будет являться частным предложением сессии Президенту для его рассмотрения» [9. Л. 7].

Однако депутаты продолжали настаивать на том, чтобы им сообщили решение по ранее предложенным ими двум кандидатурам. Была выражена надежда на то, что представитель Президента (он же губернатор) Б.Е. Немцов при выдвижении кандидатуры Д.И. Беднякова скажет и об этом.

В начале своего выступления Б.Е. Немцов напомнил депутатам, что обе кандидатуры – Е.В. Сабашникова и О.Х. Шарадзе – не набрали более половины депутатских голосов при выдвижении, против каждого из них было больше «против», чем «за». «Таким образом, – сделал вывод губернатор, – согласно Указу Президента, ни одна из предложенных Президенту кандидатур (я имею в виду кандидатуры Шарадзе и Сабашникова) согласованной не является. Фактически это можно рассматривать только как предложение Президенту с тем, чтобы Президент выдвинул другую кандидатуру» [9. Л. 13]. Признавая, что «мы стоим на пороге социальных потрясений, когда сотни тысяч

---

<sup>1</sup> О.Х. Шарадзе исполнял должность председателя Горьковского горисполкома в 1990–1991 гг. Покинул должность 6 ноября 1991 г. в связи с реорганизацией местной власти.

<sup>2</sup> А.Н. Косариков в 1990–1993 гг. – заместитель председателя, председатель Нижегородского городского Совета народных депутатов.

людей могут быть выброшены на улицу, прошу принять взвешенное решение», губернатор призвал поддержать предложенную кандидатуру, несмотря на то, что Д.И. Бедняков депутатам «знаком довольно мало», но его опыт и знания необходимы городу. Завершая свою речь, Б.Е. Немцов твердо заявил: «Я буду настаивать в любом случае на том, чтобы была согласована и принята кандидатура Беднякова Д.И.» [9. Л. 15, 17].

В ходе дальнейшего обсуждения довольно часто высказывалась мысль о том, а «откуда взялась вообще кандидатура Беднякова? Мы об этой кандидатуре узнали из общих средств массовой информации, так же как все горожане». В ответ на этот вопрос Б.Е. Немцов не дал прямого ответа, а стал упрекать депутатов в отсутствии уважения к личности, назвав «весьма оскорбительным такую формулировку» [9. Л. 18]. Он утверждал, что «эта кандидатура давным-давно была известна из центральной прессы». Более того, по его мнению, на посту главы городской администрации должен стоять человек надежный, «которому я доверяю и который доверяет мне, ... с определенной политической ориентацией..., человеком, направленным на реформы, ... который пользуется безусловным авторитетом» [9. Л. 19].

Речь Д.И. Беднякова носила достаточно общий характер и, судя по последовавшим затем вопросам, не оказала на депутатов должного положительного впечатления. На вопрос, а кто входит в управленческую команду, кандидат назвал всего одну фамилию. Его выступление, по словам одного из депутатов, носило «чисто лозунговый характер», а команда из двух человек – «да ее по сути дела просто нет». Прозвучал призыв категорически «голосовать против этой кандидатуры» [9. Л. 39а].

Достаточно резким было выступление депутата А.А. Серикова. В нем он отметил: «Процедура, которую нам предложили, она, безусловно, недемократична... Демократически избранный Президент ввел недемократическую практику назначения глав администраций» [9. Л. 45]. Однако, по его мнению, решать задачу нужно законным путем, т.е. в соответствии с Указом Президента. Следует отметить, что это был не первый и не последний недемократический шаг новой «демократической» власти.

Результатом жарких споров стало голосование по кандидатуре Д.И. Беднякова. Ему не удалось набрать необходимого количества голосов: «за» – 63, против «93». «В результате тайного голосования по согласованию кандидатуры на пост главы местной администрации кандидатура Беднякова Дмитрия Ивановича не является согласованной» [9. Л. 50]. Это было отражено и в решении городского Совета народных депутатов [10. Л. 1].

В создавшейся ситуации было предложено вновь вернуться к двум прежним кандидатурам. Однако стало известно, что накануне О.Х. Шарадзе сообщил о своем отказе баллотироваться на пост главы городской администрации в связи с переходом на другую работу. Е.В. Сабашников в своем выступлении подтвердил свое стремление возглавить администрацию города, несмотря на то, что «уважаемый губернатор имеет свое собственное мнение по персоне мэра, пусть даже отличное от большинства нашего совета» [10. Л. 56]. По итогам голосования – «за» – 110, «против» – 42 кандидатура Е.В. Сабашникова была признана согласованной для представления президенту [10. Л. 61].

Однако дальнейшие события оказались очень далеки от демократических процедур формирования новых органов власти, несмотря на их постоянную

декларацию. К сожалению, мы не располагаем документальной базой произошедших затем событий, нам известен лишь результат.

Президент России своим Указом от 24 декабря 1991 г. назначил исполняющим обязанности Главы администрации города Нижнего Новгорода Дмитрия Ивановича Беднякова. Вслед за этим появилось и его [Беднякова] первое распоряжение. В соответствии с ним 26 декабря 1991 г. Дмитрий Иванович Бедняков приступил к исполнению своих обязанностей. В нем отмечено, что «Глава администрации является юридическим лицом и правопреемником исполкома Нижегородского городского Совета. В связи с этим ... полномочия исполкома Нижегородского городского Совета народных депутатов прекращаются» [1. Л. 1]. На следующий день Сергей Кимович Маков был назначен первым заместителем Главы администрации г. Нижнего Новгорода [2. Л. 1].

К руководству городом пришли новые люди, представители либерального направления, единомышленники и соратники губернатора Б.Е. Немцова. Правда, дальнейшие события показали, что «надежный и доверенный» человек губернатора вскоре оказался не таким уж надежным и доверенным. Д.И. Бедняков стал первым главой обновлённой администрации. В 1992 г. основной задачей его администрации стали либерализация цен и малая приватизация, изменения в структуре власти и разработка новой кредитной и финансовой политики. Особо следует отметить, что в 1992 г. Бедняков занялся разработкой Устава города. Это был важнейший вопрос становления местного самоуправления в городе. Дискуссии вокруг него раскололи общество на сторонников и противников документа. Противники утверждали, что не следует спешить – нужно подождать законов, а не указов президента, нужно выбрать представительный (законодательный) орган местного самоуправления и ему поручить разработку Устава, а не исполнительной власти. Сторонники же утверждали, что Устав необходим городу как воздух и что дальнейшее развитие города напрямую зависит от того, как прописаны взаимоотношения города области и районов, каковы права граждан и городского головы, какая мера ответственности городских властей. Бедняков, будучи сторонником одобрения Устава, вынес в начале 1994 г. вопрос его принятия на референдум. Главным противником принятия Устава стал Борис Немцов, полагавший, что в документе заложено неправомерное объединение исполнительной и представительной власти под началом главы администрации Нижнего Новгорода. В это же время началась предвыборная борьба за пост мэра в 1994–1998 гг., переросшая в личный конфликт Немцова и Беднякова. В результате Дмитрий Бедняков по представлению губернатора был отстранен от должности опять же указом Президента Б.Н. Ельцина от 29 марта 1994 г. С 1 апреля главой администрации г. Нижнего Новгорода становится Иван Петрович Скларов.

Таким образом, на протяжении 1991 г. прошло реформирование исполнительных органов городского местного самоуправления. Второй этап – формирование представительных органов власти местного самоуправления приходится на конец 1993 г. – начало 1994 г.

На протяжении 1991–1993 гг. роль представительного органа местного самоуправления выполнял Нижегородский городской совет народных депутатов. Следующим важнейшим шагом трансформирования местного самоуправления стала осень 1993 г.

После известных политических событий почти сразу центральной властью были предприняты решительные шаги по созданию новой системы местного

самоуправления. Обоснованно можно утверждать, что наступил второй этап реформирования местного самоуправления. Законодательное начало этому процессу было положено Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 и разработкой Положения «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы».

Во исполнение этого Указа Президента РФ уже через два дня было издано постановление Главы администрации города № 45 от 29 октября 1993 г. В соответствии с ним предписывалось «деятельность Нижегородского городского Совета народных депутатов прекратить с 29 октября 1993 года». Администрация города Н. Новгорода признавалась правопреемником Нижегородского Совета народных депутатов с выполнением всех его функций до начала деятельности вновь избранного городского представительного органа власти. Соответственно, прекращались и полномочия депутатов Нижегородского городского Совета народных депутатов. Предписано было незамедлительно уволить всех депутатов, занятых на постоянной основе, освободить занимаемые Советом помещения, передать инвентарь, оборудование и оргтехнику управлению делами администрации города [3. Л. 162].

Так была завершена 76-летняя история Нижегородского-Горьковского Совета народных депутатов. Пришло время нового городского представительного органа – Городской Думы.

В создании представительного органа местного самоуправления в Н. Новгороде важную роль сыграл областной Совет народных депутатов. Именно на его плечи легла разработка законодательной базы по выборам Городской Думы Нижнего Новгорода. На заседании областного Совета народных депутатов 21 декабря 1993 г. был рассмотрен вопрос «О местном самоуправлении в Нижегородской области на период поэтапной конституционной реформы». О его важности свидетельствует тот факт, что в его обсуждении приняли участие 29 человек! В результате «В соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» и от 29 октября 1993 г. № 1797 «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» областной Совет народных депутатов решил: 1. Утвердить «Положение о местном самоуправлении в Нижегородской области на период поэтапной конституционной реформы» ... Назначить выборы депутатов сельских, поселковых, городских Дум на 27 марта 1994 г.» [14. Л. 5–12].

Однако решающую роль в изменении системы управления в стране сыграла новая Конституция Российской Федерации, которая была принята 12 декабря 1993 г. На основе новых конституционных положений формировались органы власти как в центре, так и на местах.

Новая Конституция РФ закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе и при определении структуры органов местного самоуправления. Местными органами государственной власти становились территориальные управления государственных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления – выборные представительные органы и выборные главы местных администраций, представительные органы областей и краёв и областные и краевые администрации окончательно получали статус органов государственной власти.

В деле формирования новых органов местного самоуправления по всей России заметную роль играли избирательные комиссии. Наряду с принятыми законами проведение выборов регулировалось постановлениями центральной

и городской избирательных комиссий. Выборы происходили гласно, публично, максимально открыто.

Первая стадия избирательного процесса – это выдвижение кандидатов. Решением городской избирательной комиссии от 22 февраля 1994 г. устанавливалось, что регистрация кандидата в депутаты городской Думы не производится, если при проверке подписных листов будет обнаружено более 3% фальсифицированных подписей [8. Л. 54]. Основывалось такое решение на постановлении Центральной избирательной комиссии № 169 от 19 января 1994 г.

Решением городской избирательной комиссии были установлены требования к оформлению зданий и помещений, где будут проходить выборы. Причем 27 марта 1994 г. предполагалось выбрать сразу три органа власти: Законодательное Собрание Нижегородской области, Городскую Думу г. Нижнего Новгорода и глав местного самоуправления.

Предполагалась следующая наглядная агитация. Снаружи здания планировалось повесить календари-растяжки, где нижегородцев информировали о дате выборов и о том, кого они будут избирать. На самих зданиях развешивались объявления, где был написан номер участка и номер избирательного округа. Внутри здания располагались стрелки-указатели до места расположения участковой избирательной комиссии [8. Л. 55–56].

24 февраля 1994 г. на общей волне избирательных кампаний глава администрации Нижнего Новгорода поручил городской избирательной комиссии провести референдум по принятию Устава местного самоуправления. Эти обязанности были возложены на участковые избирательные комиссии по выборам депутатов Городской Думы. Они же должны были подвести итоги референдума [8. Л. 57–58].

Проведение предвыборной агитации кандидатами в депутаты Городской Думы г. Нижнего Новгорода утверждалось постановлением Центризбиркома от 7 февраля 1994 г. № 177. Оно предусматривало, что кандидаты в ходе избирательной кампании имеют право на одно бесплатное выступление по государственному телевидению и одно – по государственному радио. Основаниями для предоставления эфирного времени кандидату в депутаты являлись удостоверение о его регистрации и письменное заявление в окружную или городскую избирательную комиссию до 5 марта 1994 г.

Телерадиокомпания разрабатывала график предоставления равного эфирного времени кандидатам и публиковала его в газете «Нижегородский рабочий». Если кандидат хотел выступить дополнительно, то это можно было сделать за отдельную плату. Этот вопрос регулировался Положением об информационных гарантиях предвыборной агитации, утвержденным Указом Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1792 «Об информационных гарантиях для участников избирательных кампаний 1993 г.» [8. Л. 68].

В марте 1994 г. городская избирательная комиссия внесла ряд дополнений в избирательный процесс г. Нижнего Новгорода. Так, например, членам Всероссийского общества инвалидов было разрешено голосовать на дому. Была запрещена предвыборная агитация на территории Нижегородского высшего зенитно-ракетного командного училища противовоздушной обороны [8. Л. 76].

Было еще раз подтверждено, что голосование за Устав местного самоуправления г. Нижнего Новгорода и выборы в Городскую Думу будут происходить одновременно 27 марта 1993 г. Однако в этот день голосование по Уставу проведено не было: губернатор Нижегородской области Б.Е. Немцов его отменил.

Глава администрации г. Нижнего Новгорода Д.Е. Бедняков в обращении к Нижегородцам написал «Я подчиняюсь силе беззакония» [8. Л. 89].

Выбрать Городскую Думу г. Нижнего Новгорода получилось не с первого раза. В связи с низкой явкой избирателей на участки осенью 1994 г. были проведены повторные выборы депутатов в избирательных округах. Однако выбор большинства депутатов (25 из 34) позволил придать новому представительному органу города легитимность, и он смог начать свою работу.

Первое заседание вновь избранной Городской Думы прошло в два этапа – 11 и 13 апреля. Кроме депутатов Думы, на ее заседании присутствовали губернатор области Б.Е. Немцов, мэр города Н. Новгорода И.П. Склярков, представители СМИ.

При открытии собрания от имени оргкомитета по организации и проведению первого заседания Городской Думы выступил депутат Ю.И. Ежов. Его речь проникнута верой в новую жизнь, в возможность справедливости и равенства людей, в будущее страны и нации. «Депутатам предстоит большая и сложная работа, – говорил он. – Хотелось бы, чтобы при решении любого вопроса мы не забывали о нравственной стороне любого дела. Ибо безнравственно создавать, хотя и экономически выгодные, но отравляющие нашу землю, воду, воздух предприятия. Безнравственно, если молодежь не имеет возможности заниматься наукой. Безнравственно, если профессор... получает зарплату меньше своего ученика. ... Безнравственно... когда смертность превысила рождаемость... Хочу надеяться, что, работая в Думе, мы будем всегда помнить о самом главном – служении возрождению духовности нашего народа. ... Без духовного возрождения любые экономические программы окажутся несостоятельными. Только народ, осознавший свою историческую судьбу, свои духовные святыни, сможет возродить свою Родину» [4. Л. 12].

В выступлении губернатора Б.Е. Немцова была высказана уверенность, что «ваша работа будет оказывать стабилизирующее воздействие на всех нас – в первую очередь на представителей исполнительной власти.... Я считаю, что перед Городской Думой стоят огромные задачи и в первую очередь – по исправлению дел в городском хозяйстве, оптимизация бюджета, развитие по-настоящему самоуправления. Я абсолютно уверен, что Городская Дума... сможет очень быстро войти во взаимодействие с депутатами областного собрания, и все спорные вопросы мы будем решать сообща» [4. Л. 15–16].

Первые два заседания Думы посвящены решению организационных вопросов и выстраиванию отношений с другими органами власти местного самоуправления. На первом заседании Городской Думы Н. Новгорода решались организационные вопросы. Основным из них был вопрос о выборах председателя Городской Думы и его заместителя. В ходе обсуждения кандидатуры на пост председателя Городской Думы депутаты высказывались в поддержку И.Н. Карнилина, отмечая его работу в городском Совете народных депутатов и его программу, с которой он выступил. По итогам голосования (22 – «за», 3 – «против») Иван Николаевич Карнилин был избран первым председателем городской Думы города Нижнего Новгорода первого созыва<sup>1</sup>. По его предложению, на пост заместителя председателя избран Александр Николаевич Мальцев [4. Л. 21, 25].

<sup>1</sup> При предварительном обсуждении кандидатур на пост председателя Думы ряд депутатов предлагали кандидатуру А.Н. Мальцева. Однако после консультаций с городским руководством было высказано мнение, что идея назначить двух руководителей города – бывших партийных работников (Склярков И.П. и Мальцев А.Н.) не понравится ни губернатору, ни Москве. В итоге кандидатура А.Н. Мальцева даже не выносилась на обсуждение депутатов.



Важным организационным вопросом был вопрос о Временном регламенте работы Думы. По докладу Е.В. Сабашникова в обсуждении приняли участие 20 человек. На следующем, втором заседании Думы предложенный проект Регламента после дополнительного обсуждения был принят депутатами.

Для организации эффективной работы Думы необходимо было сформировать постоянные комиссии. В результате длительного и жаркого обсуждения были сформированы следующие постоянные комиссии: 1. Комиссия по развитию города, бюджетной, финансовой и налоговой политике (председатель Е.В. Сабашников). 2. Комиссия по социальной политике (Ю.И. Ежов). 3. Комиссия по городскому хозяйству и имуществу (А.И. Челышев). 4. Комиссия по строительству, архитектуре и земельным отношениям (В.А. Растеряев). 5. Комиссия по местному управлению, правопорядку, связи со средствами массовой информации и общественными организациями (Н.М. Захтаренко) [5. Л. 3–5].

Депутаты Городской Думы г. Нижнего Новгорода первого созыва рассматривали наиболее значимые вопросы социально-экономического и политического значения. В первую очередь 11 апреля 1994 г. были юридически закреплены кандидатуры председателя и заместителя председателя Городской Думы – И.Н. Карнилина и А.Н. Мальцева. На июньской сессии депутатами были рассмотрены итоги социально-экономического развития города в 1993 г., план развития и содержания городского хозяйства в 1994 г., был принят бюджет города на 1994 г. В условиях экономических неурядиц было принято постановление «О мерах социальной защиты населения в связи с переходом на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг в г. Н. Новгороде», которое впоследствии дополнялось и подвергалось усиленному контролю. В рамках заседания было утверждено «Положения о территориальном общественном самоуправлении в г. Н. Новгороде» и присвоено звание почетных граждан города наиболее выдающимся личностям – российскому историку и краеведу И.А. Кирьянову, главе города Горького в 1974–1985 гг. В.В. Ерехинскому, герою Великой Отечественной войны Е.Е. Духовному [7. Л. 3].

В октябрьскую сессию Городская Дума обратила свое внимание на генеральный план развития города – была разработана единая концепция строения зданий и сооружений. Была проанализирована готовность городского хозяйства к работе в зимних условиях. Было присвоено звание «почетный гражданин г. Нижнего Новгорода» Н.В. Кутепову – владыке Николаю. Были утверждены председатели территориальных органов общественного самоуправления.

В ноябре 1994 г. было поставлено несколько масштабных задач, одна из которых – выполнение на территории Нижнего Новгорода Постановления Совета министров – Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 959 «О мерах по укреплению охраны общественного порядка на улицах и других населенных пунктах РФ». Обсуждение этого вопроса было очень оживленным, так как смена форм власти вызвала рост преступности, что непосредственно отразилось на жизни простых граждан. Максимально важный вопрос, поднятый в ноябре 1994 г., – состояние и перспективы развития общеобразовательной средней школы. Было принято решение – оставить лучшие достижения и применить новации для максимального сохранения положительного опыта российской системы образования в г. Нижнем Новгороде. Обсуждался вопрос о выполнении городской программы приватизации, было решено провести ее с максимальным удобством и пользой для горожан. В ноябре 1994 г. обсуждались такие важные вопросы, как назначение социальных пособий тем семьям, в которых дети или родители имеют инвалидность, о переселении жителей из ветхого

жилого фонда в новые современные квартиры. Все принятые решения были достаточно быстро реализованы [7. Л. 5об.].

Среди обсуждаемых вопросов большое внимание было уделено местному самоуправлению, его организации. А.Н. Мальцев выступил с докладом «О разработке проблем самоуправления». Он обратился с просьбой активно включаться в работу по образованию комитетов общественного самоуправления. Становление местного самоуправления ставилось депутатами как важнейшая задача Городской Думы [6. Л. 4].

Таким образом, к весне 1994 г. в Нижнем Новгороде сформировались новые органы местного самоуправления. На место советской системе пришла городская администрация и новый представительный орган власти – Городская Дума. К руководству городом пришли новые люди. Началась новая страница истории города Нижнего Новгорода.

### Литература

1. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-84. Оп. 1. Д. 1.
2. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-84. Оп. 1. Д. 1а.
3. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-84. Оп. 1. Д. 114.
4. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-145. Оп. 1. Д. 1.
5. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-145. Оп. 1. Д. 2.
6. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-145. Оп. 1. Д. 3.
7. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-145. Оп. 1. Д. 10.
8. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-145. Оп. 2. Д. 1.
9. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-3078. Оп. 6. Д. 3337.
10. Архив города Нижнего Новгорода. Ф. Р-3078. Оп. 6. Д. 3338.
11. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РФ от 06.07.1991 г. № 1550-1 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105) (дата обращения: 30.06.2022).
12. О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР: Указ Президента России от 22.08.1991 г. № 75 [Электронный ресурс] // Гарант: информ.-прав. Портал. URL: <https://base.garant.ru/5365541> (дата обращения: 30.06.2022).
13. Халин А.А., Акимова Е.А., Лосева А.С. Трансформация органов власти в 1991–1994 годах: от путча до новой Конституции (на материалах Нижегородской области) // Вестник Чувашского университета. 2022. № 2. С. 123–130.
14. Центральный архив Нижегородской области. Ф. Р-3074. Оп. 3. Д. 3444.

---

**ХАЛИН АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ** – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории и теории государства и права, Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС, Россия, Нижний Новгород ([a.halin@niu.ranepa.ru](mailto:a.halin@niu.ranepa.ru)); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0652-502X>).

**КИСЕЛЕВА АННА ВЛАДИМИРОВНА** – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и теории государства и права, Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС, Россия, Нижний Новгород ([kiseleva-av@ranepa.ru](mailto:kiseleva-av@ranepa.ru)); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3919-4722>).

**КАЙНОВА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА** – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и теории государства и права, Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС, Россия, Нижний Новгород ([evkainova@mail.ru](mailto:evkainova@mail.ru)).

**СУХОВА ЭЛЬВИРА РОМАНОВНА** – студентка II курса юридического факультета, Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС, Россия, Нижний Новгород ([Elvira.sukhova.02@mail.ru](mailto:Elvira.sukhova.02@mail.ru)).

---

**Alexey A. HALIN, Anna V. KISELEVA, Elena V. KAINOVA, Elvira R. SUKHOVA**  
**TRANSFORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN 1991–1994**  
**(based on the materials of Nizhny Novgorod)**

**Key words:** *local self-government in Russia, transformation of local self-government bodies, the head of the city, the City Duma, powers of local self-government bodies, state and local self-government authorities.*

*The relevance of the article is to highlight previously unexplored process showing evolvement of local self-government bodies in modern Russia when a new system of public relations was created before the adoption of the country's Constitution in 1993. The claim that creation of the municipal government system began on the basis of the new Constitution is not substantiated by historical research. The presented article is intended to fill this gap.*

*The material was prepared based on the study of scientific literature and archival materials. The basis of the research is made by documents from the archives of the city of Nizhny Novgorod and the Central Archive of Nizhny Novgorod region. At this, the concrete-historical method, methods of using external and internal criticism of documents, comparative analysis were used.*

*The article reveals the process of local self-government transformation in Nizhny Novgorod in 1991–1994. The attempts to reform local self-government were initiated as early as within the framework of the Soviet political system. However, drastic changes occurred here only after the August Putsch failure and the beginning of the leading communist party officials' dismantling.*

*Changes in the system of local self-government bodies began with the executive branch. On December 24, 1991 By the Decree of the President B.E. Yeltsin the post of head of the Administration of the city of N. Novgorod was taken up by D.I. Bednyakov. This appointment was perceived by the deputies of Nizhny Novgorod City Council of People's Deputies as an undemocratic step of the new "democratic" government. From that moment, the powers of the city executive committee of the local Council of People's Deputies were terminated.*

*Nizhny Novgorod City Council of People's Deputies functioned until the fall of 1993. After the October events in Moscow, a radical restructuring of the entire system of local self – government began on the basis of the Decree of the President of the Russian Federation of October 26 , 1993 "On the Basics of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation for the Period of Step-By-Step Constitutional Reform." In pursuance of this decree, an act was issued by the Head of the Administration dated 29.10.1993, according to which it was prescribed: "to cease the activities of Nizhny Novgorod City Council of People's Deputies beginning from October 29, 1993." Preparations began for the election of a new representative body of city self-government – the City Duma of Nizhny Novgorod. Following the results of the elections held on March 27, 1994, the staff of the first convocation of the City Duma was formed.*

*The article argumentatively shows that formation of new local self-government bodies began on the basis of decrees issued by the President of the Russian Federation and resolutions of local authorities even earlier than adoption of the Constitution of 1993. This conclusion has important practical and theoretical significance for understanding the political history of modern Russia.*

#### References

1. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda. Fond R-84. Opis' 1. Delo 1* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-84. Anagraph 1. Document 1].
2. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda. Fond R-84. Opis'1. Delo 1a* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-84. Anagraph 1. Document 1a].
3. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda. Fond R-84. Opis' 1. Delo 114* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-84. Anagraph 1. Document 114].

4. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda. Fond R-145. Opis' 1. Delo 1* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-145. Anagraph 1. Document 1].
5. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda. Fond R-145. Opis' 1. Delo 2* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-145. Anagraph 1. Document 2].
6. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda, Fond R-145. Opis' 1. Delo 3* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-145. Anagraph 1. Document 3].
7. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda, Fond R-145. Opis' 1. Delo 10* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-145. Anagraph 1. Document 10].
8. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda. Fond R-145. Opis' 2. Delo 1* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-145. Anagraph 2. Document 1].
9. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda. Fond R-3078. Opis' 6. Delo 3337* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-3078. Anagraph 6. Document 3337].
10. *Arkhiv goroda Nizhnego Novgoroda. Fond R-3078. Opis' 6. D. Delo 3338* [Archive of the city of Nizhny Novgorod. Archives R-3078. Anagraph 6. Document 3338].
11. *Zakon RF «O mestnom samoupravlenii v Rossiiskoi Federatsii» ot 06.07.1991 № 1550-1* [The Law of the Russian Federation "On Local Self-Government in the Russian Federation" dated 06.07.1991 No. 1550-1]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105) (Accessed Date 2022, June 30).
12. *Ukaz Prezidenta Rossii «O nekotorykh voprosakh deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti v RSFSR» ot 22 avgusta 1991 g. № 75* [Decree of the President of Russia "On some issues of the activities of executive authorities in the RSFSR" dated August 22, 1991 No. 75] Available at: <https://base.garant.ru/5365541> (Accessed Date 2022, June 30).
13. Halin A.A., Akimova E.A., Loseva A.S. *Transformatsiya organov vlasti v 1991–1994 godakh: ot putcha do novoi Konstitutsii (na materialakh Nizhegorodskoi oblasti)* [Transformation of authorities in 1991–1994: from the coup to the new Constitution (based on the materials of the Nizhny Novgorod region)]. *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2022, no. 2, pp. 123–130.
14. *Tsentral'nyi Arkhiv Nizhegorodskoi oblasti. Fond R-3074. Opis' 3. Delo 3444* [Central Archive of the Nizhny Novgorod Region. Archives R-3074. Anagraph 3. Document 3444].

---

**ALEXEY A. HALIN – Doctor of Historical Sciences, Professor, History and Theory of State and Law Department, Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa), Russia, Nizhny Novgorod (a.halin@niu.ranepa.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0652-502X>).**

**ANNA V. KISELEVA – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, History and Theory of State and Law Department, Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa), Russia, Nizhny Novgorod (kiseleva-av@ranepa.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3919-4722>).**

**ELENA V. KAINOVA – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, History and Theory of State and Law Department Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa), Russia, Nizhny Novgorod (evkainova@mail.ru).**

**ELVIRA R. SUKHOVA – 2<sup>nd</sup> Year Student of the Law Faculty, Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa), Russia, Nizhny Novgorod (Elvira.sukhova.02@mail.ru).**

---

**Формат цитирования:** *Халин А.А., Киселева А.В., Кайнова Е.В., Сухова Э.Р.* Трансформация местного самоуправления в 1991–1994 годах (на материалах Нижнего Новгорода) // Исторический поиск / Historical Search. – 2022. – Т. 3, № 3. – С. 44–55. DOI: 10.47026/2712-9454-2022-3-3-44-55.