

# 17. ЦЕНТР И РЕГИОНЫ: АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Система административно-территориального деления  
и местного самоуправления в царской России

Для эволюции административно-территориального деления (АТД) и местного самоуправления России характерно чередование периодов стагнации, реформ, как правило, весьма радикальных, проводившихся «сверху», нередко без серьезной подготовки общества, и контрреформ, проявлявшихся в укрупнении и, наоборот, дроблении административно-территориальных единиц<sup>1</sup>. Эти реформы были связаны:

— с геополитическими изменениями, «пульсацией» территории страны — почти неуклонным ее расширением на протяжении XVIII—XIX вв., сокращением в первые годы советской власти и последующим частичным восстановлением в результате гражданской и второй мировой войны, а также освоением редкозаселенных территорий на севере и востоке;

— с изменениями идентичности самосознания этнических групп в стране, ставшей многонациональной еще в XVI в., внутренней национальной политики государства. Она, в свою очередь, переплеталась с внешней политикой и геостратегией, поскольку Россия была отделена от других центров силы широкими «проливами» с этнически пестрым населением, в пределах которых «меандрировали» государственные границы, разделявшие близкородственные группы.

— с каждым новым витком направляемых сверху экономических реформ, призванных в очередной раз попытаться догнать передовые страны в уровне развития технологии и производства, прежде всего во имя повышения боеспособности вооруженных сил;

---

<sup>1</sup> См. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. — Екатеринбург, 1998.

— с изменениями политического режима — волнами либерализации, сменявшимися периодами реакции, сильно влиявшими на организацию местной власти и особенно развитие местного самоуправления.

Российское местное самоуправление имеет почти столь же длительную историю, как западно-европейское: его истоки восходят к феодальным городам-республикам Новгороду и Пскову (XI–XII вв.), государственное устройство которых было сходным с другими европейскими вольными городами. В этих республиках вече, в котором могли участвовать только свободные горожане, избирало должностных лиц и самого князя.

Русские земли пользовались немалой автономией вплоть до XVII в. Центральная власть и сословия взаимодействовали через сословно-представительные учреждения — земские соборы. К XVI в. сформировались уезды — наиболее значимые административно-территориальные единицы (АТЕ), делившиеся на волости. Однако единой системы АТД не было, поскольку земли (княжества) складывались, как и в Западной Европе, на протяжении веков из системы вассальных владений. В результате княжества резко различались по территории и населению, имели причудливые границы, множество «островков» — эксклавов, удаленных от основной территории порой на сотни километров.

Фундамент современного АТД России был заложен Петром I, упразднившим прежние феодальные территориальные единицы. Целью петровских реформ была дальнейшая централизация управления государством и концентрация власти в руках монарха. В 1708 г. Петр образовал 8 огромных генерал-губернаторств. Однако довольно быстро оказалось, что столь крупными территориальными единицами трудно управлять, и в 1719 г. число губерний было увеличено до 11, а сами они разделены на провинции (их насчитывалось 47, затем 50), позже — на дистрикты. Некоторые изменения в сетку АТД вносились и позже, вплоть до знаменитой екатерининской реформы 1774–1775 гг. Ее целью было расширение прав территориальных органов управления и вовлечение в их деятельность местного дворянства.

Реформа Екатерины II оказала огромное влияние на государственное устройство России. Были разработаны четкие критерии деления страны на губернии и уезды, учитывавшие расселение, интересы оборо-

ны, состояние экономики и транспорта. Не случайно созданные тогда губернии в центральной части страны просуществовали вплоть до преобразований после революции 1917 г. Более того, 54% границ нынешних областей Центрального района повторяют губернские границы. Они устоялись в сознании населения, закреплены в системе расселения, дорожной сети и даже в экологическом каркасе территории — пограничные между областями зоны отличаются разреженностью дорожной сети и пониженной освоенностью. Все это в немалой степени результат свойственной России высокой централизации, способствовавшей росту, прежде всего административных центров, значительно опережавших остальные города, и формированию вокруг них узловых районов, господству структур «центр—периферия»<sup>2</sup>. Впервые перед местным управлением была поставлена задача не только быть проводниками указов центральной власти, но и оказывать населению социальные услуги — строить больницы, богадельни, школы и т. п. Часть состава губернских учреждений выбиралась по сословиям — именно с екатерининской реформы в России стали возрождаться земства.

Города впервые стали самостоятельными административными единицами, в них при назначаемых городничих снова появились выборные, хотя и подконтрольные, магистраты, избиравшиеся купечеством и мещанством. Изданная в 1785 г. «Грамота на права и выгоды городам Российской империи», установившая понятие городского общества, стала первым законом о местном самоуправлении. В эти общества включались жители города вне зависимости от сословной принадлежности (критериями служило постоянное проживание в городе, владение недвижимостью, занятие торговлей или ремеслом или служба в учреждении). Городское общество получило право избирать (хотя и по высокому имущественному цензу и под строгой опекой правительственных чиновников) собрание городских обывателей, действовавшее наряду с магистратами.

Новый виток реформ последовал за приходом к власти Александра II и был органически связан с освобождением крестьян. Подписанное им «Положение о губернских и уездных учреждениях» для своего времени было весьма передовым:

---

<sup>2</sup> Колосов В.А., Мироненко Н.С. Политическая география и геополитика. — М., 2001.

— впервые земские учреждения приобрели самостоятельность в рамках своих полномочий, став общественными институтами, а не частями аппарата государственного управления;

— впервые губерния и уезд стали равноправными в пределах своих компетенций, а не соподчиненными территориальными единицами;

— положение основывалось на принципе всеобщего, а не сословного представительства — правда, на основе многоступенчатого косвенного голосования от трех курий — землевладельцев (преимущественно дворян), городских обывателей (главным образом, купечества) и сельских крестьянских общин.

Хотя деятельность земств плотно контролировалась властями, круг их полномочий постоянно расширялся. Наиболее значительных успехов земства достигли в развитии народного образования и здравоохранения. Прогрессивные земские деятели считали их работу исключительно важной для демократизации всего российского общества.

В июне 1870 г. было принято новое и в целом прогрессивное «Городовое уложение», развивавшее зачатки самоуправления в городах. Хотя абсолютное большинство горожан было лишено всякого представительства, набор компетенций городских дум и управ постоянно увеличивался.

После убийства Александра II народовольцами за волной реформ последовал период реакции. Новые законы, принятые Александром III в 1889—1892 гг., значительно урезали права местного самоуправления и были направлены на их превращение в исполнительные придатки администрации губернаторов. Единой общегосударственной системы земств так и не было создано. В Сибири, пограничных и отдаленных губерниях земств не было вообще. Думы значительных городов безуспешно ходатайствовали о придании своим поселениям статуса уездных земств, ссылаясь на почти полное отсутствие своих представителей в губернских собраниях. Исключительно негативную роль сыграло стремление правительства любой ценой сохранить господство дворянского сословия в земских собраниях.

Вместе с тем, в России возникла самобытная система местного самоуправления и административно-территориального деления, основанная на глубоких исторических традициях. Одним из несомненных достоинств этой системы была гибкость — учет этнических

и культурных особенностей населения, сложившейся в специфических географических условиях структуры хозяйства и т. д.

### **Этапы развития политико- и административно-территориального деления в советский период**

Вполне понятно, что к началу XX в. «царское» АДТ во многом не удовлетворяло требованиям времени. Назрели крупные изменения, реализованные уже в советский период. Эволюция АДТ стала результатом борьбы между сторонниками территориального и отраслевого управления и представляло собой чередование новых волн укрупнения и дробления регионов. Его теоретической основой стала господствовавшая долгие годы идея о том, что оптимальное АДТ должно основываться на иерархии объективно существующих экономических районов разного порядка. Предполагалось, что в этом случае будут созданы лучшие условия для управляемости территории и удобства для людей. Таким образом, еще задолго до появления трудов западных географов советские специалисты, хотя и в иной форме, фактически пришли к идее совмещения административных границ с рубежами пространства деятельности населения. Достичь этого, однако, по многим причинам не удалось.

Зато в советском АДТ была полностью реализована концепция руководящей роли коммунистической партии во всех сферах общественной жизни. Поэтому оно приняло, по выражению Л.В. Смирнягина, тотальный характер: большинство государственных и общественных структур строилось в соответствии с иерархией АДТ и партийных комитетов: область (край, автономная республика) — город — район. Понятно, что общество легче контролировать из «естественных» или специально создаваемых в районах нового освоения административных центров, роль которых усилилась в ходе индустриализации. Был взят курс на сращивание государственной власти с общественным самоуправлением в лице советов, которые становились посредниками между наркоматами, центральной властью и населением. В административном районировании принимались во внимание также этническая структура расселения и политические соображения — наличие городских, особенно промышленных центров, призванных играть руководящую роль по отношению к сельской местности.

*Первый этап* (с 1917 г. примерно до 1924 г.) развития советского АТД и местной власти был ознаменован прежде всего формированием большинства национально-государственных образований. Это было время многочисленных слияний и новых разукрупнений только что созданных республик. В 1924 г. вместо уездов был учрежден район как базовая административная единица, через которую должна была осуществляться «диктатура пролетариата» — руководство всей жизнью общества. Одновременно происходило постепенное разукрупнение царских губерний путем выделения промышленных областей и регионов с преобладанием национальных меньшинств или этнически пестрым населением. Старые губернии сосуществовали с советскими областями.

*Второй этап* (1924—1930) характеризовался попыткой создания крупных краев на основе экономических районов. На Урале из пяти прежних губерний была образована Уральская область, делившаяся на 16 округов, 205 районов и 984 волости. Северный Кавказ был объединен в границах края, делившегося на 7 автономных областей и 15 округов. К 1926 г. уже вполне сформировалась система партийно-государственного руководства территориями через систему местных советов, которые получили свои бюджеты. В январе 1929 г. постановлением ВЦИК все еще остававшиеся к тому времени губернии были ликвидированы и преобразованы в края и области. Всего в районах с относительно однородным русским населением было создано 6 крупных областей, по территории значительно превышающих нынешние, а в районах, включавших более или менее компактные ареалы национальных меньшинств — 7 краев, подразделявшихся на АССР, автономные области и области. Некоторые АССР составляли особые государственные образования.

В том же году Сталин фактически совершил государственный переворот, в результате которого окончательно утвердился режим его единоличной власти. Он опасался чрезмерного влияния руководителей столь крупных и экономически мощных регионов, как, скажем, Урал. Кроме того, при столь обширных и поэтому более самостоятельных АТЕ труднее было аккумулировать в центре средства, необходимые для форсированной индустриализации.

Поэтому *третий этап*, длившийся с 1930 г. до начала Великой Отечественной войны, стал периодом централизации власти, моби-

лизации средств для реализации амбициозных планов развития тяжелой и военной промышленности, укрепления отраслевого принципа управления и, соответственно, разукрупнения краев. Именно на этом этапе была образована большая часть ныне существующих российских областей. Эти изменения шли постепенно, но определенный их этап ознаменовало принятие в 1936 г. новой Конституции, которая предусматривала в РСФСР 17 АССР. Ею было упразднено в РСФСР 7 краев, взамен которых учреждено много областей.

Кардинальные изменения происходили и на более низких уровнях АД. В 1930 г. было решено отказаться от округов и заменить их районами (кроме малонаселенных отдаленных территорий). Одновременно районы были разукрупнены. В том же 1930 г. были приняты постановления ЦИК СССР, во многом определившие современную структуру местной власти в России. Советы в городах с населением более 50 тыс. и в некоторых менее крупных, но важных центрах обрели самостоятельность и были подчинены непосредственно республиканским ЦИК, краевым или областным исполкомам. В некоторых случаях сельский район сохранялся, но подчинялся городскому совету, в других сохранялись и городской, и районный советы, причем городской подчинялся районному.

*Четвертый этап* (1941–1957/58) стал временем крупных изменений для многих национально-государственных образований, связанных с депортацией их титульного населения сталинским режимом (1941–1944), ликвидацией части из них (Крымской и Чечено-Ингушской АССР), преобразованием или изменением границ других. Это был также период новых разукрупнений областей. Так, после депортации чеченцев и ингушей весь город Орджоникидзе (Владикавказ), до войны бывший единственной в Советском Союзе общей столицей Северной Осетии и Чечено-Ингушетии, вместе с прилегающим к нему Пригородным районом, был передан Северной Осетии.

В 1957 г. репрессированные народы были реабилитированы, и им было разрешено возвратиться на родину. Однако территориальная реабилитация была далеко не полной. Не была восстановлена государственность немцев Поволжья и крымских татар, а границы восстановленных автономий не везде совпали с довоенными, что послужило причиной острых конфликтов в постсоветский период, например, между Северной Осетией и Ингушетией по поводу Пригород-



ного района близ Владикавказа. Населенные чеченцами-ауховцами Хасавюртский и Новолакский районы, ныне входящие в Дагестан, куда были насильственно перемещены лакцы, в 1999 г. стали ареной войны между вторгшимися туда чеченскими формированиями и федеральными войсками.

Четвертый этап отмечен также дальнейшим разукрупнением российских областей и укреплением вертикали управления, особенно в годы войны. В 1943–1944 гг. в РСФСР было создано 14 новых областей. В 1954 г. образовали сразу 5 областей (Арзамасскую, Балашовскую, Белгородскую, Каменскую и Липецкую). Однако уже в 1957 г. Арзамасская, Балашовская, Каменская, а также Великолукская области были ликвидированы, поскольку их центры оказались слишком слабы, чтобы выполнять функции областной столицы. В отличие от них, в Липецке именно в эти годы развернулось строительство крупнейшего металлургического комбината, что резко ускорило его рост. Успешно развивался и Белгород. Тогда же, в 1952–1953 гг., был поставлен опыт с введением областного деления в Татарии и Башкирии (а также в ряде союзных республик), но новорожденные области оказались слишком малы, и их быстро упразднили. В 1956 г. стала самостоятельной Камчатская область с Корякским АО.

Главным содержанием *пятого этапа* (1957/58–1965) стал хрущевский эксперимент с совнархозами (советами народного хозяйства). Перекосы в социальной сфере заставили руководство страны вновь задуматься о преимуществах территориального принципа управления и децентрализации некоторых полномочий, что должно было способствовать оживлению производства товаров народного потребления, услуг и в целом подъему уровня жизни. Совнархозы были образованы сначала в границах экономических районов для управления крупной промышленностью и строительством (до 1962 г.), что стало новой попыткой реализации идеи сближения экономического и административного районирования. В ведении совнархозов находились предприятия, дававшие 3/4 всей промышленной продукции страны. Затем из ведения совнархозов было изъято крупное строительство, и они были разукрупнены. Практически все республики, края и области имели свои совнархозы. Однако страна вновь начала отставать в развитии важнейших отраслей промышленности, без которых нельзя было добиться военного



паритета с Западом — химической, электронной. Потребовалось новое напряжение усилий, концентрация средств, возможные в то время только в условиях отраслевого управления. Сменилось руководство страны, и эксперимент с совнархозами был прекращен. Он, однако, практически не был связан с изменением числа и границ АТЕ первого порядка.

На этом же этапе продолжалось начатое несколько ранее, в 1954 г., укрупнение районов, число которых сократилось в 2,4 раза. В сельской местности в результате коллективизации реальными хозяевами стали не сельсоветы, а колхозы и совхозы, главные и часто единственные работодатели и распорядители финансовыми и материальными ресурсами. Волна укрупнения колхозов вполне закономерно вызвала и кампанию по укрупнению сельсоветов.

На *шестом этапе* (1965 — конец 1980-х гг.) АД в целом стабилизировалось. Укреплялся отраслевой принцип управления. В РСФСР корректировки вносились только во внутрирегиональное административное деление: непрерывно увеличивалось число районов. Края и области РСФСР, сохраняющиеся и в современной России, по сравнению с царскими губерниями мельче, особенно в европейской части. Ядро ряда областей Центральной России входило в состав древних княжеств и республик, сложившихся вокруг исторических городов, ставших позже губернскими, а в советское время — областными центрами — Твери, Смоленска, Рязани, Владимира, Ярославля, Нижнего Новгорода, Великого Новгорода, Пскова, Калуги и Костромы. На востоке страны население большинства городов резко выросло, и они стали областными и краевыми центрами только в советское время. Напротив, старейший исторический и политико-административный центр Сибири — Тобольск уступил функции регионального центра Тюмени<sup>3</sup>. В конце 1980-х гг. РСФСР делилась, помимо регионов, на более чем 1830 административных районов, 1030 городов, около 400 городских районов, 2200 поселков городского типа и более чем 23 тыс. сельских советов.

Жесткая вертикальная система руководства экономикой входила во все большее противоречие с задачами комплексного и сбалансированного развития регионов, рационального использования при-

---

<sup>3</sup> Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. — М., 2006.

родных, материальных и трудовых ресурсов, подъема уровня жизни граждан, охраны окружающей среды. Хозяйство было ориентировано на достижение оптимальных условий деятельности отдельных отраслей, а не общества в целом. Финансовая база местных советов оставалась ограниченной и не менялась на протяжении десятилетий: так, доля всех самостоятельных местных бюджетов в государственном бюджете СССР на протяжении десятилетий составляла около 17–18%.

### 1990-е годы: суверенизация регионов и «асимметрия» российского федерализма

С 1990 г. развернулась борьба за власть сначала между руководством СССР, России и других союзных республик, а затем, после распада СССР — между президентской администрацией и руководителями советов. Повысило свой статус большинство автономных образований.

В 1991 г. по инициативе реформистского движения «Демократическая Россия» Верховный Совет РСФСР создал комиссию по подготовке новой Конституции. Создание истинной, а не формальной Федерации и изменение статуса ее субъектов, децентрализация управления представлялись средством демократизации общества и разрешения национальных конфликтов. Предполагавшееся укрупнение регионов давало сторонникам Б.Н. Ельцина возможность отстранить от власти в консервативных регионах старые советские элиты, хотя обеспечить квалифицированное большинство на Съезде народных депутатов РСФСР для его принятия не удалось.

Однако, не меняя Конституции, Съезд санкционировал реформу национально-государственного устройства, предусматривавшую признание равноправия народов и суверенитета автономных республик и преобразование автономных областей в национально-государственные образования (республики). Съезд признал также право бывших автономных областей и автономных округов на выход из состава краев и областей и образование республик. Съезд подчеркнул необходимость сохранения целостности Российской Федерации и установил мораторий на изменение границ между ее субъектами до 1995 г.

Таким образом, в целом было сохранено унаследованное Россией от Советского Союза дробное (89 субъектов Федерации), сложное

и многоступенчатое политико-территориальное деление: 55 собственно «русских» регионов (края и области) и 27 национально-территориальных образований, в том числе 16 республик, Еврейскую автономную область и 10 национальных округов. При этом Еврейская автономная область и все округа входят в состав краев и областей. Москва остается отдельным административно-территориальным образованием (ныне — субъектом Федерации), хотя в нем находится центр Московской области. Другой город федерального значения, Санкт-Петербург — также самостоятельный субъект федерации. Подобно столице, в нем располагаются органы власти окружающей его Ленинградской области.

Однако национальные движения продолжали требовать создания новых республик и дальнейшего дробления регионов по национально-территориальному признаку. Так, черкесские и абазинские организации активно ратовали за раздел Карачаево-Черкесии на отдельные республики или присоединение районов, населенных черкесами, к Ставропольскому краю. Лозунг создания национально-территориальных автономий выдвигали не имевшие их в бывшем СССР народы — например, немцы и греки. Поскольку многие границы между республиками и регионами были установлены в сталинский период и много раз менялись, некоторые национальные движения требовали восстановления самых широких из когда-либо существовавших границ своей республики (например, Адыгеи).

«Суверенизация» регионов все более явственно грозила Российской Федерации распадом, причем за счет выхода из нее не только «национальных» республик, но и собственно «русских» краев и областей. 1 ноября 1991 г. объявило о независимости чеченское руководство во главе с Д.Дудаевым. Резко обострился давний осетино-ингушский конфликт, активизировались национальные движения в Татарстане, Башкирии, Якутии, Туве.

Проявилась тенденция к обособлению от федерального центра и в ряде «русских» регионов. Ограниченность федерального бюджета уменьшала экономические возможности Центра воздействовать на власти субъектов Федерации с помощью трансфертов, кредитов, лицензирования и квотирования внешней торговли, закупок и поставок продукции из государственных резервов, инвестиций и т. п. В условиях кризиса на плечи регионов ложились все новые статьи

социальных расходов. Именно региональным властям приходилось гасить социальные конфликты, связанные с невыплатами в срок пенсий и зарплаты служащим федеральных учреждений. Это порождало стремление региональных руководителей опереться на собственные ресурсы: отказ перечислять федеральному Центру налоги, сочетавшийся с требованиями субсидий и субвенций, борьбой за преобразование налоговой системы в пользу регионов. Некоторые субъекты Федерации неоднократно пытались закрыть свои границы для вывоза дефицитных или экспортных товаров и продовольствия. Богатые природными ресурсами регионы требовали полного контроля над их использованием, а главное — доходов от их экспорта. Республиканские и региональные элиты хотели воспользоваться приватизацией и завладеть федеральной собственностью, особенно месторождениями полезных ископаемых, находящих устойчивый спрос на мировом рынке (нефти, газа, алмазов и т. п.). Регионы, располагавшие значительными морскими портами или предприятиями, чья продукция находила спрос на международном рынке, добивались создания свободных экономических зон, иной раз размером в целую область.

Особенно тревожная ситуация возникла в начале весны 1992 г., когда власти Татарстана, самой многонаселенной и экономически значимой республики, организовали у себя референдум. Гражданам республики был задан вопрос, согласны ли они с тем, что «Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?». При явке 82% большинство проголосовавших избирателей (61%) ответили на этот вопрос положительно. Фактически это могло означать начало дезинтеграции Российской Федерации. В этих условиях федеральный Центр был вынужден вести себя крайне осторожно и терпеливо. Российское руководство предложило Татарстану, а затем и другим республикам, наиболее громко требовавшим самостоятельности, заключить «индивидуальный» договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик. Одновременно всем субъектам Федерации было предложено подписать общий Федеративный договор, принятый подавляющим большинством очередного Съезда народных депутатов РФ. Предметом

договора стало не учреждение новой Федерации, а «разграничение предметов ведения и полномочий».

31 марта 1992 г. Федеративный договор был подписан представителями 87 субъектов Федерации. Фактически он состоял из трех договоров, заключенных 1) с «суверенными республиками», 2) краями, областями и городами Москвой и Санкт-Петербургом, 3) Еврейской автономной областью и автономными округами. Республики были поставлены в привилегированное положение. Они получили право на собственные конституции. Они могли участвовать в «международных и внешнеэкономических соглашениях», если это не противоречило Конституции и законам Российской Федерации. Земля, недра, воды, растительный и животный мир объявлялись достоянием народов, проживающих на территории республик, хотя одновременно вводилось понятие «федеральные природные ресурсы», чей статус предполагалось определять по «взаимной договоренности».

Еврейская АО и автономные округа оказались в парадоксальном положении: с одной стороны, они стали полноправными субъектами Федерации, а с другой, остались в составе своего края и областей. Позже это вызвало значительные проблемы, особенно в налоговых отношениях между Тюменской областью и богатыми «нефтегазовыми» Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами. Эти проблемы удалось урегулировать только после длительных разбирательств. Возник конфликт вокруг города Норильска, окруженного территорией Таймырского автономного округа, но подчиненного Красноярскому краю.

Съезд народных депутатов РФ включил Федеративный договор в Конституцию страны. Договор затормозил распад России, но не решил полностью проблем ее интеграции. Чечня и Татарстан не подписали договор, ряд регионов одобрили его с оговорками. Лидеры Татарстана, Башкортостана, Якутии, Ингушетии и некоторых других республик умело добивались от федерального Центра экономических и иных уступок, дотаций, субсидий и инвестиций. Руководители республик представляли себя как единственную силу, способную повлиять на лидеров радикальных националистических движений, предотвратить усиление сепаратистских настроений. Стремясь в конечном счете к превращению России в рыхлую конфедерацию, многие политические лидеры использовали в своих интересах противостояние между президентом и Верховным Советом.

Дальнейшая «суверенизация» регионов была приостановлена октябрьскими событиями 1993 г.<sup>4</sup> в Москве и роспуском региональных советов, многие из которых поддержали руководителей Верховного Совета. Принятие новой Конституции на референдуме, прошедшем одновременно с выборами 12 декабря 1993 г., изменило юридические рамки отношений между федеральным центром и регионами. В ней о Федеративном договоре не упоминается и не предусматривается право выхода регионов из состава федерации.

После октябрьских событий 1993 г. президентская администрация стремилась заручиться поддержкой глав региональных администраций. Одновременно с выборами в Государственную Думу прошло голосование за кандидатов в члены верхней палаты Федерального собрания — Совета федерации. Большинство глав исполнительной власти субъектов Федерации выставили свои кандидатуры и победили.

Татарстан, однако, в выборах и референдуме 12 декабря 1993 г. не участвовал. Урегулировать отношения с этой республикой и вернуть ее в общегосударственное правовое пространство федеральному Центру удалось подписанием в феврале 1994 г. договора о разграничении полномочий. Этот договор положил начало целой серии аналогичных соглашений первоначально с другими республиками, а затем краями и областями. Процесс подписания договоров продолжался около пяти лет — до 1999 г. Всего они были заключены с 46 регионами. Вопреки Конституции, складывалась «асимметричная» Федерация, в которой каждый субъект добивался для себя статуса и полномочий в соответствии со своими возможностями давления на федеральный Центр. Закреплялось экономическое и политическое неравноправие регионов, закладывались основы противоречий и конфликтов, поскольку и федеральный Центр, и регионы стремились толковать статьи о предметах совместного ведения в свою пользу.

Одной из причин подписания договоров стало недовольство «дискриминацией» в отношениях с Центром краев и областей. Мно-

---

<sup>4</sup> Острый конфликт между Б.Н. Ельциным и Верховным Советом по поводу хода реформ закончился антиконституционным роспуском парламента, массовой манифестацией его сторонников в Москве, осадой депутатов, закрывшихся в здании Верховного Совета, и его расстрелом из танков.

гие из них экономически гораздо мощнее, чем большинство республик. В апреле 1993 г. Вологодская и Свердловская области провели референдумы о предоставлении им равных с республиками прав, за ними последовала Томская область. В Приморском крае, Архангельской и Челябинской областях советы приняли решения о повышении статуса до республиканского. Но дальше всех пошла Свердловская область, которую областной совет в июле 1993 г. провозгласил Уральской республикой, принял ее конституцию и наметил выборы новых республиканских властей. В ответ на это президент Б.Н. Ельцин отстранил от должности губернатора Э.Э. Росселя и объявил соответствующие решения областного совета недействительными (в 1995 г. Россель вернулся на этот пост и занимал его до 2009 г.).

Заключение договоров о разграничении полномочий с регионами превратилось в массовую кампанию при подготовке выборов президента РФ в 1996 г. Кремль стремился воспользоваться влиянием губернаторов для обеспечения нужного голосования.

Еще в декабре 1992 г. Съезд народных депутатов разрешил региональным советам назначать прямые выборы глав администраций. В апреле 1993 г. этим правом воспользовались 8 краев и областей, в шести из которых явно доминировали оппозиционные президенту и правительству силы. После победы Б.Н. Ельцина на президентских выборах 1996 г. прямые выборы глав исполнительной власти стали проводить во всех регионах.

В результате во многих регионах к руководству пришли представители КПРФ или кандидаты, поддержанные коммунистами и другими оппозиционными Кремлю партиями. В ряде региональных парламентов им принадлежало прочное большинство. Хотя, став губернаторами, деятели оппозиции приостанавливали свое членство в компартии и пытались «в интересах региона» доказать администрации президента свою лояльность, их отношения с Кремлем оставались напряженными.

Несмотря на очевидные дезинтеграционные тенденции в 1990-х гг., сохранялись мощные факторы, способствовавшие единству России. Прежде всего, привычка жить в крупной и высокоцентрализованной стране, авторитет центральной власти — органическая часть российской политической культуры, уходящая корнями в глубокое историческое прошлое. В стране веками существовало единое куль-



турное, научно-образовательное и информационное пространство. Распад Советского Союза показал и элите, и общественному мнению в целом, насколько взаимозависимо хозяйство регионов, к каким тяжелым экономическим последствиям и межнациональным конфликтам может привести даже частичная дезинтеграция России. Еще в начале 1990-х гг. наметилось стремление соседних территорий к конструктивному сотрудничеству и объединению в региональные ассоциации, границы которых, как правило, совпадали с рубежами экономических районов бывшего Госплана. Наконец, подавляющее большинство регионов России, в том числе почти все республики, не могли обойтись без трансфертов из федерального Центра. Число регионов-«доноров» федерального бюджета менялось в зависимости от налоговой системы и методов расчета, но, как правило, редко выходило за пределы первого десятка: к ним принадлежали Москва и С.-Петербург, Московская область, нефтегазоносные регионы Сибири и еще несколько богатых экспортными ресурсами и промышленно развитых областей, возглавляемых городами-миллионерами. При этом в бюджетах многих регионов доля трансфертов из федерального центра и по сей день достигает 80–90%.

Тем не менее, в 1990-е гг. в регионах принимали законы, откровенно противоречившие федеральному законодательству, и даже провозглашали их приоритет. Федеральный Центр закрывал на это глаза, поскольку был заинтересован в политической стабильности и использовании на общефедеральных выборах «административного ресурса» в интересах «партии власти». Генеральная прокуратура выявила около 3,5 тыс. несоответствий конституций и уставов регионов федеральной Конституции, что означало разрушение единого правового пространства страны и не соответствовало сути федеративных отношений.

Итоги первых выборов в законодательные собрания (думы) регионов, проведенных в основном в 1994 г., показали, что в их политической жизни обозначилось абсолютное доминирование исполнительной власти, закрепленное в конституциях республик и уставах областей. Влияние депутатов на состав и действия администраций в лояльных президенту северных регионах было с самого начала крайне ограничено. В регионах «красного пояса» законодательные собрания сначала пытались предусмотреть возможность влиять на

назначавшихся из Москвы губернаторов, но затем местные лидеры оппозиции, победив на губернаторских выборах, также поспешили укрепить свои позиции.

В ряде республик и регионов установились режимы личной власти их руководителей. Сложилось традиционное для России разделение власти между федеральным Центром и «региональными деспотиями»: в обмен на лояльность и относительную стабильность Кремль предоставлял главам регионов свободу рук и не обращал внимания на массовые нарушения законности и прав граждан. Авторитарные режимы в регионах опирались на сращивание власти с московскими крупными компаниями или местными олигархическими структурами, использовали правоохранительные органы в борьбе с оппозицией. Занимаясь повседневными материальными нуждами региональных подразделений Министерства внутренних дел, прокуратуры, судов и других федеральных органов, власти республик, краев и областей постепенно приобретали все большее влияние на них. Мнение губернатора часто становилось решающим при назначении руководителя регионального управления внутренних дел (милиции). В итоге авторитарные региональные лидеры постепенно «приватизировали» общегосударственные структуры. Как следствие, росло отчуждение между властью и населением, увеличивался риск серьезных потрясений, ухудшались возможности экономического развития.

### 2000-е гг.: восстановление «вертикали власти»

Избрание на пост президента России В.В.Путина ознаменовалось реформой отношений между Центром и регионами, направленной на укрепление вертикали государственного управления и централизацию власти. В мае 2000 г. новый президент объявил об учреждении 7 федеральных округов и назначении в них его полномочных представителей. Границы округов не совпадали с привычными рубежами между экономическими районами, зато довольно точно соответствовали членению территории на военные округа. Полномочные представители президента должны были стать проводниками его политики. В их задачу входила, во-первых, координация деятельности федеральных структур в регионах, в том числе правоохранительных органов, консолидация правового пространства страны, содействие в проведении президентом кадровой политики на местах, организация кон-

троля над исполнением решений федеральных округов власти. Новые структуры возглавили кампанию по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией России и федеральными законами. Значительно усилились институты федерального контроля и вмешательства. В округах были созданы «надрегиональные» подразделения министерств внутренних дел и юстиции, прокуратуры, налоговой и таможенной служб. Не случайно пятеро из семи представителей президента первого «призыва» были генералами.

Новые администрации были призваны выявить в своем округе наиболее приоритетные экономические и социальные проблемы и координировать их решение. Поэтому направления и характер деятельности представителей президента зависели от специфики округа. Довольно скоро в ней обозначилась тенденция к усилению вмешательства в экономические дела.

Одновременно проводилась реформа Федерального собрания. В последние годы президентства Б.Н. Ельцина членами Совета федерации по должности являлись главы исполнительной власти и законодательных собраний регионов. Такая практика вызывала критику, поскольку, во-первых, регулярная законотворческая деятельность в Москве была плохо совместима с их основными обязанностями. Во-вторых, статус депутата Федерального собрания обеспечивал главам регионов и их законодательных собраний неприкосновенность; юридической процедуры законного отрешения губернаторов от должности даже в случае прямого нарушения ими федеральных законов практически не существовало. Это еще более укрепляло региональные авторитарные режимы и потенциальную фронду губернаторов по отношению к Кремлю.

Отныне в Совет федерации входят по два члена от каждого региона, которые представляют их исполнительную и законодательную власти. Они соответственно назначаются губернаторами и избираются законодательными собраниями. Президент РФ получил право отстранять губернаторов или глав республик от должности в случае нарушения ими законов и распускать законодательные собрания, если они принимают акты, противоречащие федеральному законодательству. Кроме того, были приняты законодательные нормы, запрещавшие главам регионов занимать свой пост более двух сроков подряд. Однако отсчет этих сроков был установлен таким образом,

что почти все губернаторы фактически смогли оставаться на своих постах три, а некоторые — даже четыре срока, а затем эти нормы перестали соблюдаться.

Взамен прямого участия руководителей регионов в деятельности Федерального собрания в июле 2000 г. создан Государственный совет, в который они входят по должности. Этот орган не предусмотрен Конституцией и действует при администрации президента. Его задача — в обеспечении постоянного диалога между президентом и главами регионов и в разработке рекомендаций по актуальным проблемам.

Были приняты меры по созданию единого формата отношений между центром и регионами — единого правового пространства. Республики обрели схожий с краями и областями статус в составе Федерации. В 2000 г. при участии полномочных представителей президента в округах Генеральная прокуратура РФ проанализировала конституции и уставы всех субъектов Федерации. В итоге в том же году они были приведены в соответствие с федеральными нормами. В 2002 г. истек срок действия договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Центром и регионами. Несмотря на давление со стороны наиболее сильных регионов, Кремль отказался от продления или пересмотра этих договоров, оставаясь верным своей цели — установить единые для всех субъектов Федерации «правила игры».

Результатом реформ, проведенных в начале первого президентского срока В.В. Путина, стало восстановление управляемости государства и возвращение к общепринятым правовым нормам федерализма. Вместе с тем, уже тогда Кремль подвергался критике за создание федеральных округов как еще одной громоздкой бюрократической структуры, лишенной рычагов экономического влияния на администрации регионов, но особенно — за новую волну административной централизации, выразившуюся в сокращении доли регионов в консолидированном бюджете, изъятии у регионов важных полномочий, фондов и источников дохода (например, дорожного фонда).

В ряду федеративных государств и просто крупных стран мира Россия выделялась большим числом субъектов Федерации (89), в десятки раз различающихся и по территории, и по численности населения, и по экономическому потенциалу (в Москве — около 11

млн жителей, а в бывшем Эвенкийском автономном округе — всего 17 тыс.). Многие малонаселенные субъекты Федерации, формально обладающие теми же правами, что и крупные регионы, жизнеспособны только благодаря массированным дотациям из Центра. Нынешняя политико-административная структура с «матрешечными» субъектами Федерации, когда один из них, входя в другой, имеет тот же конституционный статус, была искусственно законсервирована, чтобы избежать национальных и политических конфликтов.

Укрупнение субъектов Федерации в течение многих лет служило предметом дискуссий экспертов и политиков. Еще в 1990-е гг. вставал вопрос об объединении Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Москвы и Московской области. Тогда же лидер ЛДПР В.В. Жириновский выступил с нашумевшим предложением полностью перекроить политическую карту России и ликвидировать при этом национально-территориальные образования, сформировав крупные губернии. Естественно, оно вызвало в республиках бурю возмущения. Различные деятели многократно, вплоть до 2012 г., поднимали вопрос о переносе столицы из «перенаселенной» и «проблемной» Москвы в другой город, предположительно в Поволжье или на Урал. Предлагалось также построить «в чистом поле» новую столицу, подобную Бразилиа. Были обнародованы проекты сокращения числа субъектов Федерации до 50, 30—35 и даже до 12—15. Аргументами служила, во-первых, необходимость ликвидации сложносоставных субъектов Федерации. Во-вторых, авторы проектов их укрупнения доказывали целесообразность присоединения малонаселенных и экономически слабых территорий к более крупным и обеспеченным относительно прочной собственной налоговой базой. В первую очередь речь шла о ряде автономных округов, но звучали и предложения о слиянии и собственно «русских» регионов с небольшой численностью населения — например, Псковской и Новгородской областей.

В конце первого срока президентства В.В. Путина Кремль инициировал кампанию по укрупнению субъектов Федерации, для чего были созданы правовая база и политические условия. В конце 2001 г. принят федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Согласно этому закону, во всех заинтересованных субъектах Федерации должны быть обязательно проведены

всенародные референдумы по вопросу об объединении. Необходимо также согласие федеральных и региональных органов законодательной власти. В 2005 г. в закон внесены поправки: отныне решение об объединении субъектов Федерации, предложенное региональными властями, должен поддержать президент, после чего назначается референдум. При слиянии регионов предусматривается переходный период до истечения полномочий региональных законодательных органов. Районы, составлявшие субъект Федерации, вошедший в состав другого региона, могут сохранить особый статус. Стремясь заручиться поддержкой региональных элит и избирателей, федеральный Центр обычно предусматривает экономическую компенсацию затронутым регионам — например, в виде инвестиций в инфраструктуру.

Первым «укрупненным» регионом стал Пермский край, объединивший Пермскую область и депрессивный Коми-Пермяцкий АО (соответствующий закон был принят в марте 2004 г.). К лету 2007 г. в результате проведения требуемых Конституцией РФ референдумов состоялось юридическое объединение Корякского АО и Камчатской области, Усть-Ордынского Бурятского АО и Иркутской области, Агинского Бурятского АО и Читинской области, Ненецкого и Эвенкийского АО и Красноярского края (переходный период еще не везде завершен). Малые регионы, интегрируемые со своими более крупными соседями, получают гарантии сохранения определенной самостоятельности во вновь образуемых краях.

Однако стратегии укрупнения не существовало или, во всяком случае, она не была обнародована. Очевидно, что каждый случай сугубо индивидуален, и выгоды укрупнения налицо далеко не для всех затронутых им социальных групп и институтов. Так, благодаря федеральным дотациям и статусу субъекта Федерации бюджетные расходы на душу населения и ряд других социальных и экономических показателей в бывшем Агинском Бурятском АО были выше, чем в Читинской области. Ликвидация самостоятельности теряющих население небольших областей в европейской части страны может подорвать перспективы их административных центров — локомотивов экономического развития. Наконец, недооценка этнопсихологических факторов грозит серьезными конфликтами. Попытки центральных властей форсировать объединение Республики Алтай и Алтайского края и особенно Адыгеи и Краснодарского края натолкнулись

на жесткое сопротивление национальных организаций, местной интеллигенции и части элиты.

Значительные изменения в отношениях между федеральным Центром и регионами произошли после террористических актов, совершенных в августе—сентябре 2004 г., в том числе трагедии в Беслане. По предложению президента В.В. Путина избрание глав субъектов Федерации всеобщим голосованием жителей региона было упразднено. Аргументами для этой реформы послужили необходимость противостоять террористической угрозе, обеспечить целостность и безопасность страны, что возможно только при наличии вертикальной системы исполнительной власти, действующей как единый соподчиненный организм.

Отныне президент предлагал кандидатуру на пост главы региона для утверждения региональному законодательному органу. Если законодательное собрание не утверждало названного президентом кандидата, то глава государства должен был вновь вносить ту же или иную кандидатуру. Если же и вторая попытка оказалась бы безуспешной, то президент был вправе назначить исполняющего обязанности руководителя региона и распустить законодательный орган. На практике, однако, все внесенные президентом кандидатуры были сразу же утверждены, в основном голосами депутатов от правящей «Единой России», располагавшей большинством в местных законодательных собраниях. Большинство действовавших осенью 2004 г. глав регионов были переназначены на новый срок.

Сторонники этой реформы не без оснований утверждали, что многие авторитарные региональные лидеры, в свое время назначенные Б.Н. Ельциным, оказались лучшими хозяйственниками и добились более успешного развития своих регионов, чем иные избранные всеобщим голосованием «демократы». Нетерпима «приватизация» целых регионов крупным бизнесом, успешно проводившим на выборах губернаторы своих ставленников. Назначение лидеров позволяет предотвратить приход к власти откровенных демагогов, националистов и выходцев из криминальной среды, более надежно обеспечить интересы федерального Центра.

В то же время отмена избрания руководителей регионов населением подверглась критике в России и вызвала негативную реакцию за рубежом как отход от демократических принципов и завоеваний



постсоветского периода. Реформа перекладывала всю ответственность за происходящее в регионах на федеральное правительство и президента, что уменьшало устойчивость политической системы в случае конфликтов. Нарушались естественные принципы отбора политических лидеров. Становясь неподотчетными перед избирателями и более зависимыми от Кремля, главы администраций не были заинтересованы в отстаивании специфических интересов региона, если они не совпадали с интересами руководства страны. Наконец, во имя «политической целесообразности» забыт принцип сменяемости региональных руководителей: многие из них по стажу пребывания на своем посту побивали рекорды брежневского «застоя».

Возврат к выборности глав исполнительной власти в регионах регулярно поднимался политическими деятелями и средствами массовой информации. Он стал одной из основных тем политических дискуссий после манифестаций в крупных городах, последовавших за выборами в Государственную Думу в конце 2011 г. Проект закона о выборности губернаторов подвергся многократным правкам. В итоге его окончательная версия была подписана в мае 2012 г. Д.А. Медведевым, покидавшим пост президента РФ. Согласно новому закону, претенденты на пост губернатора должны заручиться поддержкой от 5 до 10% депутатов муниципальных образований, а также избранных глав муниципалитетов разного уровня. Наряду с этим «муниципальным фильтром» предусмотрен и «президентский фильтр»: глава государства определяет необходимость и порядок проведения консультаций с претендентом на пост губернатора. Отныне главы регионов избираются на срок до пяти лет и не могут занимать этот пост более двух сроков подряд. Представители оппозиции подвергли новый закон острой критике, полагая, что он не обеспечивает прямых демократических выборов и дает преимущество правящей партии — «Единой России», контролирующей большинство муниципалитетов.

### Современное административно-территориальное деление и местное самоуправление

В 2003—2005 гг. в соответствии с принятым в сентябре 2003 г. Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» произошла масштабная реформа местного самоуправления. Ныне в России суще-

ствуют две тесно взаимосвязанные, но далеко не всегда совпадающие системы — АТД и муниципальных образований (МО) разного уровня. Различия между ними связаны с видами управления территориями: в административно-территориальных единицах осуществляется только государственное управление, в МО действует выборное самоуправление, но в них есть также и подразделения органов государственного самоуправления, набор и компетенции которых зависят от территориального уровня.

АТД отражено в Общероссийском классификаторе (ОКАТО), организованном по иерархическому принципу. К первому уровню принадлежат субъекты РФ, ко второму — города и поселки городского типа (пгт) республиканского, краевого, областного подчинения, к третьему — города и пгт районного подчинения; сельсоветы, называемые также сельскими округами, волостями, сельскими администрациями; наконец, сельские населенные пункты. На начало 2010 г. АТД страны включало 1868 районов, 1295 пгт и 1099 городов, из которых 579 подчинялись непосредственно субъектам Федерации — республикам, краям, областям или округам, остальные входили в районное подчинение. Кроме того, крупные города делились на 328 внутригородских районов.

Местное самоуправление организовано на двух уровнях МО. Первый состоит из городских и сельских поселений, ко второму относятся муниципальные районы и городские округа. Городское поселение состоит из одного города или пгт, но может включать также соседние сельские населенные пункты, не имеющие местного самоуправления. Сельское поселение включает один или несколько населенных пунктов. Муниципальный район состоит из нескольких городских и сельских поселений и расположенных между ними территорий. Городской округ — городское поселение, наделенное статусом округа, которое не входит в муниципальный район. Согласно закону, городскими округами являются все закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) и наукограды.

Между некоторыми элементами систем АТД и местного самоуправления существует однозначное соответствие: сельское поселение соответствует сельсовету, муниципальный район — административному району, ЗАТО и наукограды — городским округам. Число муниципальных районов лишь на 49 меньше числа административ-

ных районов (в Калининградской, Свердловской и Сахалинской областях в некоторых административных районах вместо муниципальных районов образованы городские округа).

Другие виды городских поселений сложнее «привязать» к определенным видам АТЕ. Однако соотношение между городом или пгт и городским поселением более сложное. В состав «административного» города могут входить не только сельские, но и городские населенные пункты, тогда как в городской округ — только сельские. Городской округ, находящийся на том же территориальном уровне, что и муниципальный район, административному району не соответствует, поскольку, во-первых, может состоять только из одного городского населенного пункта, во-вторых, не может включать МО другого уровня, то есть городские и сельские поселения. Число городских округов меньше числа городских населенных пунктов областного подчинения на 105 единиц (примерно на 17%). МО являются лишь около 90% городов и пгт районного подчинения. Всего в стране сформировано 2321 «городское» МО (поселения и округа)<sup>5</sup>.

Реформа местного самоуправления повлекла внутрирегиональные конфликты, связанные с определением статуса городов как МО и границ между МО на разных уровнях. В некоторых субъектах РФ системы АТД и МО близки или даже полностью совпадают, в других различаются весьма значительно. Массовой тенденцией был перевод пгт в категорию сельских населенных пунктов, так как их населению было выгоднее числиться сельскими жителями, обладающими определенными льготами. К тому же многие такие поселения в связи с закрытием предприятий лишились значительной части несельскохозяйственной экономической базы. Формирование сети сельских поселений наряду с депопуляцией многих сельских территорий вызвало очередное укрупнение сельских администраций, начавшееся еще в советское время. В некоторых субъектах РФ оно было проведено не просто в виде слияния мелких единиц, но сопровождалось и радикальным изменением их границ. Однако МО этого уровня значительно меньше, чем сельских населенных пунктов.

---

<sup>5</sup> Артоболевский С.С., Бородина Т.Л., Глезер О.Б. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ // Известия РАН, сер.геогр., 2008, вып. 5.

Хотя при реформировании систем АТД и МО действует золотое правило «если можно не менять, лучше не менять», они, несомненно, будут и дальше эволюционировать. Среди недостатков существующих систем — сохраняющаяся усложненность иерархической структуры; чрезмерная дробность и нарушение во многих случаях оптимального соотношения в численности административных единиц разных иерархических уровней; слабость многих районных центров и даже центров субъектов Федерации, не позволяющая им полноценно выполнять свои функции. Продолжающееся во многих регионах страны сокращение населения не только в сельской местности, но и в большинстве городов затрудняет развитие самоуправления и вызывает необходимость пересмотра сети МО. Из-за чрезмерного числа районов и городов областного подчинения в некоторых регионах усиливается мозаичность социально-экономического пространства, удорожается управленческий аппарат. Только 40% райцентров обладают статусом города, а в более чем половине райцентров насчитывается менее 10 тыс. жителей, чего явно недостаточно для выполнения административных функций даже на уровне района. Бюджеты подавляющего большинства МО в значительной мере складываются из трансфертов от вышестоящих уровней. Можно ожидать определенной децентрализации власти и делегирования субъектам Федерации и МО более широких полномочий.

### Вопросы и задания

1. Какова взаимосвязь между АТД и местным самоуправлением? Каковы функции АТД в территориально-политической организации общества?
2. Охарактеризуйте основные этапы развития АТД и местного самоуправления в России.
3. С какими общественными процессами и событиями были связаны реформы АТД в Российской империи и бывшем СССР?
4. Каковы современные проблемы и пути совершенствования АТД и развития местного самоуправления в России?

### Литература

1. *Артоболевский С.С., Бородин Т.Л., Глезер О.Б.* Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ // Известия РАН, сер.геогр., 2008, вып. 5.
2. *Анимица Е.Г., Тertyшный А.Т.* Местное самоуправление: история и современность. — Екатеринбург: УрГЭУ, 1998.
3. *Бусыгина И.М.* Политическая регионалистика. — М.: Изд-во МГИМО, 2006.
4. История России. XX век / Под ред. А.Б.Зубова. — М.: АСТ, 2009.
5. *Колосов В.А., Мироненко Н.С.* Политическая география и геополитика. — М.: Аспект-пресс, 2005.
6. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. — М.: ГУ ВШЭ, 2006.