

Напалкова Ирина Геннадьевна

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РОССИИ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, КУЛЬТУРНО-ИСТОРИЧЕСКИЕ, ПРАВОВЫЕ ВЕКТОРЫ**

В статье рассматриваются основные факторы культурно-исторического, экономического, социально-демографического и нормативно-правового плана, многие из которых стали трендами современного развития России, активно влияющими на особенности ее территориального управления.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/32.html](http://www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/32.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2011. № 6 (12): в 3-х ч. Ч. III. С. 134-140. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/](http://www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/)

**© Издательство "Грамота"**

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

*Список литературы*

1. Архив Министерства внутренних дел Республики Мордовия. Ф. 33. Оп. 1.
2. Бычков В. Ф. Закона и порядка верный щит: очерки истории советской милиции Мордовии. Саранск: Морд. кн. изд-во, 1982. 152 с.
3. Жизнь ради жизни: фотодокументы, интервью, хроника событий, исторические документы, стихи: 1917-1997. Саранск: Морд. кн. изд-во, 1997. 328 с.
4. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях, решениях съездов, конференций и пленумов ЦК: 1898-1986. М.: Наука, 1970. Т. 3. 342 с.
5. Мулукаев Р. С. Милиция России: 1917-1993 гг.: историко-правовой очерк / Р. С. Мулукаев, Н. Н. Карташов. Орел: Орлов. кн. изд-во, 1995. 235 с.
6. Сборник законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР (СЗ СССР). 1931. № 33.
7. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР (СУ РСФСР). 1926. № 25.
8. Там же. 1932. № 38.

**ORGANIZATIONAL-LEGAL FORMS OF MORDOVIA POPULATION PARTICIPATION  
IN PUBLIC ORDER MAINTENANCE IN THE 1920S–1930S**

**Timofei Dmitrievich Nad'kin**, Doctor in History, Associate Professor  
*Department of Native History and Ethnology*  
*Mordvinian State Pedagogical Institute named after M. E. Evsev'ev*  
*ntd2006@yandex.ru*

**Tat'yana Petrovna Shishulina**, Ph. D. in Law  
*Department of Legal Disciplines*  
*Mordvinian State Pedagogical Institute named after M. E. Evsev'ev*  
*colncemoe33@mail.ru*

The authors research the organizational-legal forms and peculiarities of Mordovia population participation in public order maintenance in the 1920s-1930s.

*Key words and phrases:* Mordovia; law and order maintenance in the 1920s–1930s; population and police; societies of assistance to police; members of brigades of assistance to police; instruction on brigades organization; organizational-legal forms.

УДК 316.4(470+571)

*В статье рассматриваются основные факторы культурно-исторического, экономического, социально-демографического и нормативно-правового плана, многие из которых стали трендами современного развития России, активно влияющими на особенности ее территориального управления.*

*Ключевые слова и фразы:* Россия; территория; диспропорции развития; демографические проблемы; федеральные округа; субъекты РФ.

**Ирина Геннадьевна Напалкова**, к.и.н., доцент  
*Кафедра всеобщей истории и мирового политического процесса*  
*Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва*  
*zamisi@yandex.ru*

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РОССИИ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ,  
КУЛЬТУРНО-ИСТОРИЧЕСКИЕ, ПРАВОВЫЕ ВЕКТОРЫ<sup>©</sup>**

Проблема территориального устройства и управления стала сегодня одной из наиболее острых как в научной дискуссии, так и в российской политической практике. В связи с этим важно понимание того, какие факторы влияют на становление и развитие территориально-государственного устройства, чем определяется жизнеспособность государства и его территории, как рационально вписать национальные территориальные образования в единый государственный механизм, как нивелировать уровень конфликтности в системах «Центр – национальные регионы» и «Регион – регион (ы)».

К основным факторам, воздействующим на территориальное управление в России, можно отнести, *во-первых, природно-географические* – размерность, протяженность, равнинный характер основного массива территории России, обилие полноводных рек, оторванность от морей, климатические особенности.

*Во-вторых, культурно-исторические условия.* Применяя многофакторный подход, предложенный и адаптированный к анализу эволюции сложных территориальных систем И. В. Бахловым, можно говорить о трех группах факторов [3, с. 243-255, 259-263, 281-285, 289-291]:

1) социокультурные и экономические факторы, представляющие общие условия и определяющие ход трансформационного процесса;

2) внутривластные факторы, способствующие структурированию процесса трансформации, выявлению иницирующих субъектов и приоритетных сфер, что в итоге позволяет судить о характере произошедшей трансформации;

3) внешнеполитические факторы, определяющие положение трансформирующейся территориальной системы по отношению к внешней среде, ее место в мире, в сложившихся геополитических конструкциях.

Рассмотрим основные характеристики развития территориальной системы с учетом данного подхода применительно к имперскому и советскому периодам развития нашей страны.

К числу социокультурных факторов трансформации Российской империи можно отнести:

1) кризис идентичности русского государственного и общественного сознания;

2) несформированность российской имперской нации как носителя имперской идеи;

3) оппозиционность (даже революционность) значительной части интеллигенции по отношению к империи;

4) разрушение так называемой «моральной экономики» крестьянства, то есть его традиционного хозяйственного и общественного порядка;

5) незавершенность формирования третьего сословия (буржуазии) и его сравнительная (по отношению к другим сословиям) слабость.

Социальные институты и идеологические установки традиционной империи оказались слабо приспособленными к условиям модернизации, хотя и показали свою живучесть ввиду явного превосходства государственных структур над раздробленным обществом. При этом роль государства была настолько значительна, что при его реформировании общество не только не усилило свой контроль над ним, но и само оказалось еще более ослабленным. В результате явно невозможным стал процесс построения имперской нации как господствующего элемента обновленной империи, точно так же, как и процесс становления русской нации как основы национального неимперского государства. Соответственно, правящая элита, пытаясь придать новый импульс имперскому сознанию, использовала как традиционные, так и новые методики [Там же, с. 250].

К экономическим факторам трансформации имперской территориальной системы можно отнести следующие.

1. Межэтническое разделение труда и специфический характер российского колониализма.

2. Значительное государственное вмешательство в экономику и противоречивость экономической политики государства.

Внутривластные факторы трансформации территориальной системы России отличаются многообразием, учитывая ее сложный характер, многонациональный состав населения, цикличность в развитии государственных институтов и т.п. К ним можно отнести факторы в государственно-правовой, этнополитической и иных сферах.

Трансформация традиционной империи хотя и носила поверхностный характер, тем не менее вызвала серьезные изменения ее структур. Особой противоречивостью характеризовался процесс трансформации в государственно-правовой сфере, на который оказали воздействие следующие факторы.

1. Особое понимание личности и роли монарха (понимая более широко – главы государства) в механизме государственной власти. Российский император занимал не только центральное место в механизме государственной власти, но и обладал верховной (суверенной) и самодержавной (автократической) властью, опорой которой был не только правительственный аппарат, но также армия и Православная Церковь, обеспечивающие силовое и религиозно-нравственное обоснование авторитета его власти.

2. Неизменность правового статуса монарха. Этот фактор означает, что императорская власть занимает не просто особое место в российском государстве, но и является неизменяемой по своей правовой природе.

3. Фактически два выше упомянутых фактора определили третий – затянутость и ограниченность конституционной реформы как необходимого условия модернизации политической системы традиционной империи.

Учитывая объективные условия формирования Российской империи (полиэтнический состав населения, особая роль органов управления и др.), во многом определяющее воздействие на трансформацию имперских структур оказали внутри- и этнополитические факторы:

1) создание и укрепление режима полицейского государства;

2) постепенный отказ от интеграции национальных элит в механизм имперского управления. Постепенная русификация правительственного аппарата, слабо затронув высшие слои (прежде всего, в силу консерватизма имперского механизма в целом), отразилась преимущественно на нижнем и среднем звене, в том числе на местах, где традиционно поощрялось участие национальных элит в управлении.

Применительно к кризису и последующей трансформации Российской империи к числу внешнеполитических факторов можно отнести следующие.

1. Переход к политике вынужденной изоляции, во многом вызванный поражением России в Крымской войне 1853-1856 гг. и унижительными условиями Парижского мира.

2. Противоречивость внешнеполитического курса России в конце XIX – начале XX века, выражавшаяся в попытках блокировки с различными коалициями европейских держав.

3. Ограниченность ресурсного потенциала российской внешней политики с одновременными попытками реализации так называемой «большой национальной политики». Она заключалась в проведении активной внешней экспансии сразу по нескольким направлениям (практически по всему периметру российских границ) – от Балкан до Маньчжурии.

4. Выход за пределы естественных границ в результате неуклонного расширения имперской территории привел, во-первых, к ликвидации буферных государств (в качестве таковых можно рассматривать Речь Посполитую, мелкие княжества и ханства Кавказа, среднеазиатские государственные и протогосударственные образования), во-вторых, к возникновению точек противодействия как с европейскими континентальными империями (Германией и Австро-Венгрией), так и с претендующей на значительные территории в Азии Британской колониальной империей. Такими точками стали также зависимые территории традиционных империй – Османской (пошедшей по пути модернизации) и Китайской, определившие наиболее вероятные пути столкновения интересов великих держав – Балканы и Маньчжурия.

5. Изменение геополитической ситуации в мире и в Европе. В мире оно происходило в виде наступления периферии на центр, в результате которого на авансцену мировой политики выходят новые великие державы (США и Япония), активно развивавшиеся по пути имперской экспансии и определившие свое доминирующее положение на новом поле геополитической конфронтации – Дальнем Востоке (Тихоокеанский регион). Произошедшие во второй половине XIX в. серьезные изменения в Европе – объединение Германии и создание Германской империи, поражение Франции во франко-прусской войне, объединение Италии и ослабление Австро-Венгерской империи – привели к фактической ликвидации механизма сдерживания. Обострение экспансионистских устремлений новых империй привело к нарастанию напряженности как международных отношений в целом, так и в так называемых проблемных точках, многие из которых оказались на периметре границ Российской империи.

6. Начало утраты Россией контроля над хартлендом. Исходя из концепции геополитики, Россия, занимая срединное положение в Евразии, для создания прочного положения должна контролировать хартленд («срединная земля»), включая лимитрофы – периферийные зоны на стыке интересов великих держав. Для России к началу XX в. такими зонами стали Балканы, Афганистан, Маньчжурия. Поражение в Русско-японской войне 1904–1905 гг. привело к серьезному изменению положения России на Дальнем Востоке, в других зонах ее положение зависело во многом от столкновения интересов других великих держав. К этому можно добавить фактическую утрату Россией контроля над своими выходами к морским пространствам: так, в Балтийском море военно-торговый контроль установила Германия, Тихоокеанское побережье контролировала Япония, а черноморские проливы находились под совместным контролем великих держав. Подобное положение означало для Российской империи начало ее замыкания в пределах естественных границ.

Внешне- и геополитические факторы способствовали оформлению ситуации, в которой Россия, достигшая пределов имперской экспансии и оказавшаяся в сложном внешнеполитическом окружении на стыке конфронтации двух блоков великих держав – англо-французского и австро-германо-японского, вынуждена была выступить в союзе с первым, что во многом определило ход и последствия Первой мировой войны, прежде всего для самих континентальных империй.

Говоря о советской территориальной системе, можно выделить ряд факторов, определивших достаточно быстрый распад советской федерации и ее последующую трансформацию.

1. Внутренняя логика функционирования советской модели этнофедерализма. Системная искусственность национально-государственного устройства оформила и отчасти усилила центробежные тенденции.

2. Традиционная для российской практики «затянутость» конституционно-правовой реформы, в том числе и территориального устройства, при ее назревшей необходимости и неизбежности, сопровождающаяся серией субъективных ошибок, допущенных как правящей элитой, так и оппозицией.

3. Фактическое отсутствие (или весьма запоздалое введение) правовых механизмов урегулирования конфликтов или спорных ситуаций между центром и субъектами, что особенно явно проявилось в период кризиса системы, когда политический контроль в лице коммунистической партии стал постепенно утрачивать свое всеохватывающее значение. К числу таких механизмов в классических федеративных государствах относят верхнюю палату федерального парламента (в которой представители субъектов могут проконтролировать решения федеральных органов) и конституционный суд как основной орган урегулирования споров федеральных и региональных властей.

Рассматривая территориальную систему Советского Союза с точки зрения концепций модернизации и имперского развития, к числу внутривнутриполитических факторов ее трансформации мы можем отнести следующие.

1. Специфический характер модернизации, явно консервативной по своим движущим силам и в результате этого – незавершенной. При этом модернизация советского времени по своему характеру мало чем отличалась от модернизационных процессов в Российской империи.

2. Сложившееся противопоставление по линии «метрополия – инонациональная периферия», которое внесло в советскую государственную структуру элемент колониальной империи западного типа и потому не могло не усилить центробежность всей системы. Фактически это напряжение по линии «центр – периферия» было закономерным следствием этнополитической модернизации, которая к тому же добавила к вертикальной линии напряженности еще и горизонтальную – конфликт между отдельными национальностями, населяющими СССР, чьи интересы, по мнению их элит, не были учтены или были учтены в недостаточной степени.

Распад советской «внутренней» империи во многом стал результатом неадаптированной к сложившимся условиям политики союзного центра (которые, впрочем, он сам же и вызвал непродуманной программой реформ в годы перестройки), резкого противостояния в самом центре (союзное руководство – руководство РСФСР, являвшейся имперским ядром), а также ответных или параллельных действий национальной периферии.

В-третьих, экономические факторы:

– региональные диспропорции развития. По оценке эксперта Института системного анализа РАН В. Н. Лексина, экономический рост сосредоточен всего в 140 точках из 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно 152 тыс. сельских населенных пунктов [4, с. 95];

– сырьевая специализация страны. Наиболее конкурентоспособными на мировом рынке оказались сырьевые зоны, привлекающие свободные капиталы, квалифицированную и мобильную рабочую силу;

– рост расходов на поддержание инфраструктур, избыточных в теряющих население и производственные активы территориях и недостаточных в растущих регионах (ограниченность возможностей портового хозяйства, экспортных трубопроводов в нефтегазовом комплексе и пр.). Так, по оценке экспертов Института Брукинса, ежегодные потери РФ от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25-3,0% ВВП в год [25]. При этом каждый регион непроизвольно стремится создать замкнутую, самодостаточную экономическую систему, что при непрерывном развитии может привести к автаркии;

– сохранение сверхконцентрации экономики страны в столичной агломерации [4, с. 105]. Другие крупные города в России из-за дефицита инвестиций, ограниченности бюджетных ресурсов и невысокой миграционной привлекательности начали развиваться с большим опозданием. При этом сложившаяся структура экономики крупных российских городов не отвечает их функциям в современном глобальном мире. «Доля промышленного производства в ВРП превышает 50%, как, например, в Нижнем Новгороде. В то же время существует явный дефицит в оказании услуг по управлению экономикой и в сфере, обеспечивающей современную среду городской жизни – торговле, финансовых, информационных, юридических, инновационно-инжиниринговых и тому подобных услугах. В силу этого в стране возникает дефицит центров управления и зоны так называемого “стратегического вакуума”» [25];

– в условиях постиндустриального общества обостряется борьба различных функций городов. Традиционная в России привязка крупнейших промышленных предприятий к административным центрам регионов явно устарела, индустриальная и административная функции городов вступают в очевидные противоречия, поэтому в последнее время возникают различные концепции формирования административных центров, не отягощенных промышленной инфраструктурой [21].

*В-четвертых, геополитические факторы.* Специфика России заключается в том, что в силу пространственной протяженности она «может по всем направлениям... наносить, а одновременно и получать удары» [6, с. 169]. При этом необходимо учитывать, что любое государство взаимодействует с внешним миром, с одной стороны, через Центр, обладающий для этого соответствующим образом сконцентрированными ресурсами (в первую очередь, политическими). С другой стороны, государство контактирует со структурными элементами международного сообщества через свои окраинные, приграничные территории, что повышает значимость разработки концепции их развития.

*В-пятых, социально-демографические факторы:* общие тенденции, плотность населения, характер расселения, уровень и направление миграций и др.

Основными общероссийскими демографическими проблемами являются: низкий уровень рождаемости, недостаточный для простого воспроизводства населения; высокий уровень смертности, особенно среди населения трудоспособного возраста, в первую очередь мужчин; сокращение продолжительности предстоящей жизни и большой ее разрыв между мужчинами и женщинами; миграционный отток трудоспособного и в том числе квалифицированного населения; старение населения и повышение демографической нагрузки на лиц трудоспособного возраста [1].

Демографические ресурсы страны больше всего сокращаются в наиболее «постаревших регионах» Европейского Центра и Северо-Запада, за исключением двух столичных агломераций. По прогнозам Н. Зубаревич, на среднесрочную перспективу менее чем в 20% регионов России сохранится устойчивый естественный прирост населения [4, с. 104].

Россия – страна с очень низкой плотностью населения, которая составляет 8,7 чел./км<sup>2</sup>. На обширных территориях севера страны, в Сибири и на Дальнем Востоке (около 60% площади России) плотность населения не превышает 3 чел./км<sup>2</sup>. Эти территории характеризуются очаговым расселением, которое оставляет незаселенными большие пространства тундры, северной, сильно заболоченной средней и южной, а также горной тайги. В Ненецком, Ямало-Ненецком, Долгано-Ненецком, Эвенкийском, Чукотском автономных округах и Республике Саха плотность населения колеблется от 0,03 до 0,3 чел./км<sup>2</sup> [16]. При рассмотрении плотности населения по экономическим районам России специалисты выделяют следующую закономерность – в наиболее крупных по площади регионам самая низкая плотность населения. Так, самая высокая плотность в Центральном экономическом районе (61,9 чел./км<sup>2</sup>), площадь которого 483,0 км<sup>2</sup>, в то время как в Северном районе с плотностью населения 4,0 чел./км<sup>2</sup> площадь 1466,3 км<sup>2</sup>, в Западно-Сибирском (плотность 6,2 чел./км<sup>2</sup>) – площадь 2427,2 км<sup>2</sup>, в Восточно-Сибирском (2,2 чел./км<sup>2</sup>) – площадь 4122,8 км<sup>2</sup> и в Дальневосточном (1,2 чел./км<sup>2</sup>) – площадь 6215,9 км<sup>2</sup> [Там же].

Важным экономико-демографическим фактором является уровень урбанизации. Россия недоурбанизирована: 38% населения проживает в городах с населением свыше 250 тыс. человек, 36% – в сельской местности, поселках и малых городах [4, с. 100].

По данным Росстата за 2010 г., миграция в пределах России составила 62,464 чел. (в 2004 она составляла 41,793 чел.); межрегиональная миграция значительно превышает внутрирегиональную – 52,827 чел. и 9,637 чел. соответственно [18].

Вектор внутренних миграционных потоков продолжает носить так называемый центр-периферийный характер: трудоспособное население покидает менее развитые регионы и концентрируется в крупных городах.

*В-шестых, юридические или нормативно-правовые факторы.*

Нормативно-правовая база, существующая в стране, может способствовать либо препятствовать реформированию территориального устройства, она задает условия, в рамках которых происходят территориальные изменения. Важными этапами стали следующие.

1. Приведение в соответствие регионального и национального законодательства.

Правовой системе Российской Федерации на всем протяжении ее развития, в том числе и на современном этапе, свойственны противоречия между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Связано это с рядом обстоятельств. В частности, принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. и закрепление в ней принципов федерализма, разделения властей, признания за субъектами Российской Федерации права создавать свое законодательство явились базой для развития двухуровневого правового пространства России – единого на территории всей страны и в то же время позволяющего субъектам Федерации иметь собственные законы, учитывающие местные особенности [2; 17; 22, с. 4-5]. Законодательство субъектов Российской Федерации зачастую формировалось вразрез с требованиями Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, тем самым разрушая единое правовое пространство федеративного государства. Это стало одной из причин широкой кампании по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Немаловажную роль в этом процессе сыграли Указы Президента РФ № 1007 от 5 октября 1995 г. «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» и № 1486 от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» [12; 13]. Первый из них, в частности, содержал положение о том, что при принятии органами власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов недопустимо нарушение Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Важным шагом на пути создания единого правового пространства в стране стало наделение Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов полномочиями по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2. Реформирование Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (с 2000-х гг.) [15]: замена губернаторов и глав законодательной власти назначенными представителями, которые должны работать в СФ на постоянной и профессиональной основе (при этом одного из них назначает губернатор, а второго – законодательный орган региона). Главы региональной исполнительной власти были, таким образом, лишены возможности самостоятельно заниматься лоббированием своих интересов в столице и участвовать в партийной и политической деятельности на федеральном уровне.

Согласно Федеральному закону № 16-ФЗ от 23 февраля 2011 г., уточняющему порядок формирования Совета Федерации, члены Совета Федерации избираются из числа депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования [8].

3. Создание при Президенте РФ в 2000 г. Государственного Совета как совещательного органа, содействующего реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти [11]. Согласно Положению о Госсовете, его основными задачами также являются обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений центра и субъектов федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту [Там же].

По мнению ряда специалистов, изначально острым являлся вопрос о правовом положении Госсовета и его соотношении с органами государственной власти, так как единственными легитимными источниками его деятельности являются подзаконные акты – указы Президента России [5].

4. Создание федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Федеральные округа были созданы в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Это стало очередным этапом в развитии системы территориального управления. Они не являются субъектами или иной конституционной частью административно-территориального деления Российской Федерации и были созданы по аналогии с военными округами и экономическим районами, но не совпадали с их количеством и составом. В момент их учреждения в 2000 г. было создано 7 федеральных округов, в 2010 г. стало 8 – из Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский федеральный округ. Почти все округа состоят

преимущественно или только из территориальных образований (краев, областей и т.д.). Единственным из округов, который почти полностью состоит из национально-территориальных субъектов (республик), является Северо-Кавказский округ.

Федеральные округа позволили дать достаточно аккуратное разрешение казавшейся неразрешимой национально-территориальной проблеме. При этом национальные образования сохранили границы, территории и статус, но над ними выстраивается еще один управленческий этаж; причем при создании этого этажа ему в обязанность вменялось, прежде всего, обеспечение единообразия в применении законодательства. Стоит отметить, однако, что именно эта задача, поставленная Президентом перед своими полномочными представителями, так и осталась до конца неразрешенной [19; 21-24].

Несмотря на то, что федеральные округа создавались как бы вне основной сетки административного деления и, если следовать букве указа Президента РФ, должны были выполнять сугубо вспомогательные, контрольно-ревизионные функции, несмотря также и на то, что округа не были наделены всем кругом полномочий субъекта (прежде всего, совокупностью исполнительных, законодательных и судебных органов власти), они, бесспорно, оказали значительное влияние на процесс реального территориального управления и характер взаимоотношений центра и регионов.

5. Изменение порядка формирования корпуса глав регионов [9; 10; 14].

В период с 1996 по 2004 год выборы глав регионов проводились во всех регионах России с периодичностью, как правило, 4-5 лет. Порядок проведения выборов регулировался как федеральными, так и региональными законами. Специалисты отмечали, что выборы проходили несинхронно, и не существовало каких-либо универсальных сроков проведения выборов, избирательная кампания длилась от 3-4 месяцев до полугода. В сентябре 2004 г. Президент России В. В. Путин выступил с инициативой изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации [7].

Федеральными законами от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ и от 31.12.2005 № 202-ФЗ предусматривалось, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделается по представлению Президента Российской Федерации соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Изменение порядка формирования корпуса глав регионов вызвало неоднозначную реакцию – в отмене выборов высших региональных должностных лиц некоторые увидели угрозу базовым принципам демократии и федерализма. Укрепление вертикали власти высветило новые аспекты проблемы разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, предпринятая фрагментальная декомпозиция регионального пространства позволила выделить ряд факторов, оказывающих влияние на территориальное управление: культурно-историческая специфика формирования центрально-периферийной конфигурации России и эволюция политических механизмов территориального управления; региональное экономическое развитие; социально-демографические процессы; нормативно-правовая база. Помимо проанализированных направлений значительное влияние на территориальное управление оказывают ключевые характеристики центрально-периферийной конфигурации России как федерации: институциональный (организация власти, реализация принципа разделения властей по горизонтали и по вертикали, порядок формирования государственных органов), функциональный (функции и направления деятельности государственных органов различного уровня), коммуникативный (взаимоотношения уровней власти, их характер, принципы организации и методы; внутренние и внешние связи федеративной системы), идеологический (восприятие ценностей федерализма населением) уровни; международная среда и факторы обеспечения национальной безопасности, требующие отдельного рассмотрения в контексте ситуационного анализа.

#### *Список литературы*

1. **Акьюлов Р. И.** Государственное регулирование социально-демографического развития российских регионов на современном этапе // Россия: путь к социальному государству: материалы Всерос. науч. конф. М.: Научный эксперт, 2008. 1008 с.
2. **Амелин В. В.** Региональное законодательство: проблемы и пути приведения в соответствие с федеральными законами: пример Поволжья [Электронный ресурс] // Казанский федералист. 2004. № 1 (9). URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/5> (дата обращения: 15.03.2011).
3. **Бахлов И. В., Бахлова О. В., Давыдов Д. В., Напалкова И. Г.** Трансформация сложных территориальных систем: теоретические основы и методология многофакторного анализа. Саранск: Изд. центр историко-социол. ин-та МГУ им. Н. П. Огарева, 2009. 320 с.
4. **Зубаревич Н. В.** Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.
5. **Лучин В. О., Данилов И. С.** Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления [Электронный ресурс] // Право и политика. 2001. № 4. URL: [http://elib.org.ua/internationallaw/ua\\_readme.php?subaction=showfull&id=1095955880&archive=&start\\_from=&ucat=10&](http://elib.org.ua/internationallaw/ua_readme.php?subaction=showfull&id=1095955880&archive=&start_from=&ucat=10&) (дата обращения: 20.03.2011).
6. **Маккиндер Х. Дж.** Географическая ось истории // Полис. 1995. № 4. С. 162-169.

7. **Медведев Н. П.** Субъект Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы формирования исполнительной власти // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 8. С. 8-14.
8. **О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 23.02.2011 № 16-ФЗ // Президент России. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1546266> (дата обращения: 20.03.2011).
9. **О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:** Федеральный закон от 31.12.2005 № 202-ФЗ // Российская газета. 2005. 31 декабря.
10. **О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2004/12/15/gubernatory-dok.html> (дата обращения: 20.03.2011).
11. **О Государственном Совете Российской Федерации** [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 // Президент России. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;661745> (дата обращения: 20.03.2011).
12. **О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации:** Указ Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 // Российская газета. 2000. 16 августа.
13. **О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации** [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 05.10.1995 № 1007 // Законодательство онлайн: каталог законов. URL: <http://www.mnogozaonov.ru/catalog/date/1995/10/5/5463> (дата обращения: 15.03.2011).
14. **О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации:** Указ Президента РФ от 27.12.2004 № 1603; ред. от 29.06.2005 // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). 2004. № 52. Ч. 2. Ст. 5427.
15. **О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:** Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.
16. **Плотность населения и система расселения** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sci.aha.ru/ATL/ra13a.htm> (дата обращения: 20.04.2011).
17. **Рыбин А.** Конституционное соответствие: процесс унификации регионального законодательства по сути завершен // Российская газета. 2009. Столичный выпуск. 26 июня.
18. **Структура миграционных потоков** [Электронный ресурс]. URL: <http://stpetersburg.ru/social/population/migration/structure> (дата обращения: 20.04.2011).
19. **Усягин А. В.** Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. Нижний Новгород: Издательство ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2005. 257 с.
20. **Усягин А. В.** Территориальное управление в политической системе Российской Федерации: дисс. ... докт. полит. наук. Н. Новгород, 2006. 270 с.
21. **Усягин А. В., Шишков М. К.** Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы [Электронный ресурс] // Территориальное устройство России. URL: <http://www.terrus.ru> (дата обращения: 20.03.2011).
22. **Шелихова Т. Л.** Приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством: конституционно-правовые аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 218 с.
23. **Шишков М. К.** Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области). Самара: Самарский муниципальный институт управления, 2004. 162 с.
24. **Шишков М. К.** Территориальное устройство России: проблемы и перспективы. Самара, 2009. 364 с.
25. **Щедровицкий П.** Государственная политика регионального развития в РФ: проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2009/2241> (дата обращения: 15.03.2011).

#### **TERRITORIAL MANAGEMENT OF RUSSIA: SOCIAL-ECONOMIC, CULTURAL-HISTORICAL AND LEGAL VECTORS**

**Irina Gennad'evna Napalkova**, Ph. D. in History, Associate Professor  
*Department of General History and World Political Process*  
*Mordvinian State University named after N. P. Ogarev*  
*zamisi@yandex.ru*

The author considers the basic cultural-historical, economic, social-demographic and normative-legal factors many of which became the trends of Russia modern development actively influencing the peculiarities of its territorial management.

*Key words and phrases:* Russia; territory; development disproportions; demographic problems; federal districts; constituent territories of the Russian Federation.