

DOI 10.24412/1026-8804-2026-3-5-31

УДК 94:342.6(571.6)»2000/2005»

Образование федеральных округов в России и деятельность полномочного представителя Президента РФ в ДФО (2000—2005)¹

Ангелина Сергеевна Ващук,

доктор исторических наук, главный научный сотрудник отдела социально-политических исследований Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток.
E-mail: va_lina@mail.ru

В статье раскрывается история создания федеральных округов в России в контексте административных реформ начала 2000-х гг., даётся анализ мнений отечественных учёных о предпосылках образования федеральных округов и политических последствиях этой части преобразований. Автор приходит к выводу: несмотря на концептуальный плюрализм, который определял природу Российской Федерации эпохи Ельцина, многие исследователи считают, что во второй половине 1990-х гг. укрепились экономические и политические позиции региональных элит. Это подтверждается и аналитиками, которые опирались на дальневосточные материалы. Роль личности полномочного представителя Президента РФ в развитии промежуточного управленческого звена между высшей федеральной властью и органами субъектов Федерации исследуется на базе синтеза деятельностного и биографического методов. В статье представлены основные направления работы К.Б. Пуликовского, первого полномочного представителя Президента РФ в ДФО (2000—2005). Его политический портрет раскрывается сквозь призму отношения полпреда к Дальнему Востоку

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания ФГБУН ИИАЭ ДВО РАН (FWMU-2026-0011: «Трансформационные и стабилизационные процессы на Дальнем Востоке России в эпоху глобализации: из XX в XXI век»).

в целом, а также к тем вопросам, которые были злободневны в контексте осуществления его административно-управленческих функций, поручений президента РФ по развитию Дальнего Востока уже в рамках ДФО. Политический портрет даётся в двух ракурсах: 1) в аналитике экспертов и журналистов, характеристиках современников; 2) в оценочных суждениях самого К.Б. Пуликовского, зафиксированных в его воспоминаниях. Первый полпред Президента РФ в ДФО, являясь бывшим военным, прошёл сложный путь адаптации в системе власти, его менталитет государственника оказался востребованным в условиях политической централизации начала 2000-х гг. В то же время его можно отнести к той группе политиков-администраторов, которые определили в дальнейшем развитие института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Ий ь х гащг пймаю: Российская Федерация, президент РФ, административная реформа, федеральные округа, концепции отечественных учёных, ДФО, полномочный представитель Президента РФ, К.Б. Пуликовский, губернаторы ДФО.

Formation of Federal Districts in Russia and the Activities of the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Far Eastern Federal District (2000—2005).

Angelina Vashchuk, Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia. E-mail: va_lina@mail.ru.

The paper reveals the history of the creation of federal districts in Russia in the context of administrative reforms in the early 2000s and provides an analysis of the opinions of Russian scholars on the prerequisites for the formation of federal districts and the political consequences of this part of the reforms. The author concludes that despite the conceptual pluralism that characterized the Russian Federation during the Yeltsin era, many researchers believe that the economic and political positions of regional elites strengthened in the second half of the 1990s. This is confirmed by analysts who relied on Far Eastern materials. The role of the Plenipotentiary Representative of the President in the development of the intermediate level of governance between the highest federal authorities and the bodies of the constituent entities of the Russian Federation is studied basing on the synthesis of activity-based and biographical methods. The paper outlines the main areas of activity of K.B. Pulikovskiy, the first Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Far Eastern Federal District (2000—2005). His political portrait is revealed through the prism of the Plenipotentiary's attitude towards the Far East as a whole, as well as towards the issues that were relevant in the context of his administrative responsibilities and the President's directives for the development of the Far East within the framework of the Far Eastern Federal District.

The political portrait is presented from two perspectives: 1) the analysis of experts, journalists, and contemporaries; 2) K.B. Pulikovsky's assessments, as recorded in his memoirs. As a former military officer, the first Presidential Plenipotentiary Representative in the Far Eastern Federal District went through a challenging process of adaptation to the government system, and his state-oriented mindset proved to be relevant in the context of political centralization in the early 2000s. At the same time, he can be regarded as part of the group of administrative politicians who determined the further development of the institution of Presidential Plenipotentiary Envoys in Russia's Federal Districts.

Keywords: Russian Federation, President of the Russian Federation, administrative reform, federal districts, concepts of Russian scientists, Far Eastern Federal District, Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation, K.B. Pulikovsky, governors of the Far Eastern Federal District.

ВВЕДЕНИЕ

Рассматриваемая тема является частью большой проблемы — истории отношений федерального центра и регионов в России в начале XXI в. На протяжении последних двух десятилетий внимание исследователей к эволюции этих взаимоотношений остаётся достаточно устойчивым, но в основном со стороны политологов и правоведов. В контексте данной фундаментальной проблемы расширяется научный интерес гуманитариев к институту полпредов Президента РФ в федеральных округах, образованных 26 лет назад. На современном этапе этот институт продолжает играть роль прямого инструмента управления главы государства.

Исторический анализ деятельности полномочного представителя Президента РФ в ДФО актуализируется современными социальными и политическими вызовами, как во внутренней жизни, так и во внешней политике России. Дальний Восток — это регион стратегических интересов, где полпред обеспечивает реализацию внешнего курса и многих международных проектов, включая приграничное сотрудничество с Китаем. Например, сегодня в ДФО Ю.П. Трутнев координирует меры по развитию транспортной инфраструктуры (в частности, пограничного хаба на о. Большом Уссурийском [ист. 1]) и преодолению экологических рисков. Развитие отношений с КНДР также входит в круг его задач.

Деятельность федерального служащего самого высокого ранга в аппарате Администрации Президента РФ может исследоваться

по ряду направлений работы: в сфере снижения инвестиционных рисков, развития малого и среднего бизнеса, реализации поручений президента по итогам проведённых Восточных экономических форумов и др. Для понимания исторической роли полпредов в управлении территориями важно изучить их участие в укреплении кадрового потенциала органов власти, а также в сфере социально-экономического развития. Историки лишь приступают к анализу данного политико-управленческого феномена. В то же время охарактеризовать деятельность полпреда Президента РФ невозможно вне контекста появления идеи образования федеральных округов.

Фгйъ прюрьж — раскрыть историю создания федеральных округов в России через рефлексию учёных на появление новой структуры, выявить главные направления в деятельности полномочного представителя Президента РФ в ДФО в 2000—2005 гг. Достичь цели мы попытались на основе решения трёх задач: 1) рассмотреть взгляды учёных на причины создания федеральных округов, сравнив их с пониманием, высказываемым полпредом; 2) охарактеризовать магистральные точки зрения среди интеллектуалов на историю создания федеральных округов как части административной реформы В.В. Путина; 3) раскрыть политический портрет К.Б. Пуликовского на основе мнений и публикаций экспертов и журналистов, а также сквозь призму выражаемого полпредом отношения к Дальнему Востоку в целом и к тем вопросам, которые были злободневны в контексте его административно-управленческих функций².

Кгрмвймбжхгписъ Яюес анализа составляет синтетический подход, включающий институциональный, историко-сравнительный, биографический методы, концепцию изучения трансформации политических элит с учётом сформировавшегося менталитета до назначения управленца на должность. В работе с биографиями исторических и современных политических деятелей могут применяться различные междисциплинарные методики. Как правило, такое исследование носит комплексный характер, а значит, анализу подвергается не только личность в условиях эпохи, но и сама форма государственного устройства, трансформация государственных институтов, контекст административных решений и др.

При раскрытии социально-политического портрета историк имеет дело с ретроспективным исследованием, традиционно

² В данной статье не ставится задача исследовать аспект отзыва К.Б. Пуликовского с должности полпреда, он требует специального изучения.

использует сведения об итогах деятельности изучаемой личности на определённых этапах. Главным образом такой тип портрета подчинён хронологической последовательности событий, факторов, оказавших влияние на весь жизненный путь государственного деятеля. Среди субъективных параметров большое значение имеет аксиологический ряд — оценочные суждения в форме воспоминаний самого героя, а также характеристики современников. В нашем случае в роли последних выступают представители журналистского и экспертного сообществ. К.Б. Пуликовский, будучи неординарной личностью, написал девять книг, две из них непосредственно касаются Дальнего Востока, их мы использовали при подготовке статьи [ист. 2; 3].

Приступая к исследованию темы, мы осознавали все сложности выявления источников, прежде всего недоступность ряда документов при решении третьей задачи, связанную с ограничениями на получение материалов личного характера. Если решение первой задачи опирается на солидную публикационную составляющую, второй — ещё и на законодательную базу, то при анализе портрета политика-управленца XXI в. истории сталкиваются с крайне ограниченной информацией. Это касается как тех, кто принимал участие в разработке административных реформ, так и полпредов в федеральных округах. Поэтому политические биографии даются в формате уже известных итогов деятельности и на основе аналитических материалов журналистов, которые интересовались реформами В.В. Путина. Чаще всего публикации принадлежат дальневосточным авторам, работавшим в пуле полпреда или занимавшимся аналитикой региональной политики и располагавшим официальной, а порой неофициальной, информацией. Например, А. Бронников — хабаровский журналист, А. Василенко — из Комсомольска-на Амуре, И. Егорычев писал о визитах высокопоставленных гостей (включая Ким Чен Ира), которых курировал К.Б. Пуликовский. Среди московских корреспондентов можно назвать А. Колесникова («Коммерсант»).

Интерес к истории ДФО проявлял журнал «Дальневосточный капитал» — ровесник округа. Большим потенциалом для понимания личности полпреда обладает такой жанр, как интервью, которые давал журналистам сам К.Б. Пуликовский. Кроме того, мы учитывали специфику взглядов дальневосточных и московских представителей СМИ: первые больше внимания уделяли конкретике, вторые — общим проблемам. Нельзя не отметить работу Ю. Геня [ист. 4].

РЕАКЦИЯ НАУЧНОГО СООБЩЕСТВА НА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ НАЧАЛА 2000-х гг.

В интеллектуальных кругах широко обсуждаются предпосылки и причины создания федеральных округов в России. Гуманитарии сформулировали концепции «децентрализованной федерации» (Н.Ю. Лапина [1; 2; 3]), «ассиметричного федерализма» (Р.Ф. Туровский [4]), «поместной федерации» (С.Г. Кордонский [5]). Концепция «сегментированного регионализма» (Р. Саква [6, с. 255—263]), на наш взгляд, представляет разновидность парадигмы «ассиметричного федерализма». Классификация современных моделей федерации представлена в статьях Н.Ю. Лапиной [1, с. 67—85], В.Н. Снеткова и Н.А. Фоминой [7]. Несмотря на разные нюансы в определениях федерализма 1990-х гг., исследователей, включая дальневосточных историков, объединяет общий вывод: модель отношений федерального центра и территорий в те годы углубила социально-экономическую и политическую поляризацию российского пространства.

Дальневосточные реалии отражают основные характеристики децентрализованной федерации как особой модели взаимодействия между главой государства и региональными лидерами: конкуренция за ресурсы, фактическое неравенство субъектов Федерации между собой и в отношениях с Центром. Так, А.Е. Савченко, используя концепцию «торга» [8, с. 106—109; 9, с. 138—139], показывает, что особенности взаимоотношений Центра и Дальневосточного региона в 1990-х гг. были ситуационными, и данный тезис перекликается с выводом Н.Ю. Лапиной [10, с. 86]. Таким образом, модель федерализма 1990-х гг. оказалась ситуативной и стихийной, отражала слабость политической системы, выстроенной Б.Н. Ельциным, и специфику взаимодействия Центра с губернаторами. Это хорошо прослеживается в истории взаимоотношений Б.Н. Ельцина с дальневосточными главами территорий, в частности, с сахалинским губернатором В.П. Фёдоровым [11]. В ноябре 1996 г. президент Бурятии Л.В. Потапов объявил о введении в республике «особого режима управления экономикой и социальной сферой» и провозгласил отказ от выполнения ряда республиканских и федеральных законов [12, с. 163], что также доказывает вышесказанный обобщающий тезис.

В медийном пространстве и научной литературе укоренилась точка зрения о феномене приморского губернатора Е.И. Наздратенко как политического «монополиста» [13, с. 125].

«Приморский кейс» часто приводится не только как доказательство роста экономической и политической самостоятельности губернаторской власти в России, но как пример сепаратизма. Порой это делается даже в преувеличенной, а иногда в мифологизированной, форме. Так, в статье Т. Алябьевой есть фрагмент: «С предложением о создании Дальневосточной Океанической и Материковой губерний на территории Западной Сибири выступил губернатор Приморья... В его концепции опять поднимался вопрос об отделении Сибири от России и создании суверенного Сибирского государства» [14, с. 27]. Автор делает ссылку на работу А.В. Андреева и Э.В. Плучевской [15, с. 184], но в ней не приводятся сведения о первоисточнике, соответственно такую информацию мы относим к разряду мифа.

В своём желании доказать «приморский сепаратизм» эксперты часто цитировали британского исследователя П. Киркова, используя его тезис о «региональном наместничестве»: в крае «не существует институционального механизма сдерживания административного аппарата, созданного Наздратенко» [ист. 5].

Необходимость проведения новых административных реформ тесно увязывается с доминирующим выводом в приведённой нами литературе: во второй половине 1990-х гг. укрепились экономические и политические позиции регионов и их элит, формировалась система формального представительства региональных интересов в институтах федеральной власти. Спецификой отношений Центра и регионов в этот период стало публичное признание интересов последних, зафиксированное в двусторонних договорах между президентом РФ и главами субъектов Федерации. К концу XX в. соглашения были заключены больше чем с половиной субъектов РФ. Анализ текста федеративного договора от 31.03.1992 [ист. 6] позволяет сделать вывод: в стране фактически сложилось разделение её субъектов на три группы, которые отличались объёмом предметов ведения и полномочий, и это породило проблему асимметричности российского федерализма. Принятие новой Конституции РФ в 1993 г., с одной стороны, нивелировало заложенную договором асимметричность, но с другой — спровоцировало очередную виток обострения отношений между федеральным центром и субъектами.

Если причины административных реформ 2000-х гг. уже проанализированы, то деятельность тех политиков, которые принимали активное участие в выработке механизма административных реформ, в силу разных обстоятельств остаётся малоизученным аспектом. Правоведы в поисках объяснения

административных реформ акцентировали внимание на нормативных актах, которые разрабатывались в регионах, на их соответствии федеральному законодательству и на понимании Центром необходимости введения института полномочных представителей в федеральных округах. Юристы в основном комментируют правовой и организационный статус полномочных представителей [16; 17; 18], отмечая многие высказывания президента РФ В.В. Путина в его первом телеобращении к избирателям, содержащем аргументацию проведения реформы. Так, часто цитируются следующие слова: «...Пятая часть принятых в регионах правовых актов противоречит основному закону страны, когда Конституции республик и Уставы областей расходятся с Конституцией России, когда между российскими краями и областями устанавливаются торговые барьеры или, того хуже, пограничные столбы — и это бывает! Как показала жизнь, последствия таких нарушений катастрофичны» [ист. 7].

ОРГАНИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ И ВВЕДЕНИЕ ИНСТИТУТА ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ: РЕФЛЕКСИЯ УЧЁНЫХ

Первые идеи административных реформ начали прорабатываться ещё до официального вступления В.В. Путина в должность президента РФ³. Круг лиц, с которыми он обсуждал реформы, был немногочисленным [17]. Называются следующие фигуры: руководитель Администрации Президента А.С. Волошин⁴,

³ Он был назначен исполняющим обязанности президента 31 декабря 1999 г., избран 26 марта 2000 г., инаугурация состоялась 7 мая 2000 г.

⁴ Об А.С. Волошине пишет директор Института региональных исследований Д. Журавлёв: «Он сыграл огромную роль в становлении современной России... с 2000 по 2003 год сосредоточил в своих руках практически всю административную власть. Этот период стал вершиной его деятельности. Именно он выстраивал административную вертикаль, которая в значительно мягкой форме существует и сегодня... При нём готовилось решение об отмене выборов губернаторов, которое воплотили в жизнь при Владимире Путине. Создаётся административная вертикаль: с её помощью Кремль управлял всей страной и каждым регионом в отдельности... Создание федеральных округов и отмена выборов губернаторов делали эту вертикаль тотальной и абсолютной. Ни губернаторский корпус, ни Совет Федерации не могли более сопротивляться воле Администрации Президента. Впоследствии вертикаль была выстроена в более мягкой форме: вернули выборы губернаторов, а контроль Кремля над регионами осуществляется с помощью финансовых, а не административных инструментов» [ист. 8].

его заместители Д.А. Медведев, И.И. Сечин и В.Ю. Сурков, секретарь Совета безопасности С.Б. Иванов, руководитель Аппарата Правительства Д.Н. Козак, начальник Главного государственно-правового управления Президента Л.И. Брычёва⁵. Идеи формирования федеральных округов исходили от четырёх политиков — В.В. Путина, А.С. Волошина, С.Б. Иванова, В.Ю. Суркова. Последний был большим сторонником создания федеральных округов, считая, что «передозировка свободы смертельна для государства» [ист. 10].

Реакция научного сообщества на идею введения федеральных округов была неоднозначной⁶, хотя большинство аналитиков оценивало этот политический шаг как объективный и необходимый в сложившейся ситуации [16; 17; 18]. Но имелись и другие точки зрения. Так, Р.Ф. Туровский отмечает, что округа ослабили субъектность регионов и породили некоторые конфликтные ситуации, но в целом после 2002 г. стало ясно: эта система нужна была России как страховочный элемент централизованного антикризисного управления [19, с. 224—226, 250].

Особенно отличалась позиция историка А.Б. Зубова*, который в 2000 г. негативно оценивал последствия создания федеральных округов, квалифицируя его как процесс формирования «унитаристской надстройки над федерацией». По его мнению, надстройка превращается в «местное самоуправление с элементами областной автономии внутри унитарного государства» [20, с. 32]. А.И. Цыратарев же считает, что данное преобразование противоречило Конституции в силу отсутствия соответствующего полномочия у президента РФ⁷ [21, с. 194—196].

Административные реформы В.В. Путин начал с учреждения федеральных округов и реформирования института

⁵ Имя Л.И. Брычёвой редко можно встретить не только в научных публикациях, но и в СМИ. В 1992—1993 гг. — ведущий, а затем главный специалист Комитета Верховного совета РФ по законодательству; заведующая сектором Комиссии Совета Республики по экономической реформе Верховного совета РФ. В 1993—1999 гг. — начальник отдела Администрации Президента РФ, руководитель рабочего аппарата полномочного представителя Президента РФ в Федеральном собрании; заместитель начальника Главного государственно-правового управления Президента РФ [ист. 9].

⁶ Полный обзор историографии не входит в задачи данной статьи. Имеется ряд диссертаций, где он даётся.

⁷ Напомним, что Конституция РФ 1993 г. принималась в очень своеобразных общественно-политических условиях, а в вопросах федерализма во многом была ориентирована на англо-американскую модель.

* А.Б. Зубов 17.02.2023 внесён в перечень физических лиц, признанных СМИ — иностранными агентами.

президентского представительства в регионах. Указ об этом был подписан 13 мая 2000 г. [ист. 11]. Хотя в научной литературе отмечается, что ещё в середине 1990-х гг. в Государственном научно-исследовательском учреждении «Совет по изучению производительных сил» Минэкономразвития России и РАН под руководством академика РАН А.Г. Гранберга был разработан инициативный проект двухэтапного реформирования государственного территориального устройства, поддержанный Администрацией Президента РФ. Но экспертное сообщество во второй половине 1990-х гг. вело обсуждение преимущественно вокруг экономических проблем развития регионов [22, с. 43].

В п. 3 Указа Президента РФ от 13.05.2000 Правительству поручалось «с участием Администрации Президента Российской Федерации в 3-месячный срок разработать и утвердить схему размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, имея в виду необходимость её согласования со схемой размещения полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» [ист. 11].

После разделения территории России на семь федеральных округов реформаторской группе удалось законодательно определить политические, административные, правовые рамки их функционирования.

Н.И. Грачёв обратил внимание на неоднозначное отношение исследователей к появлению полпредов [23, с. 18], различные подходы к анализу их деятельности в рамках политико-территориального устройства России, системы государственной власти и управления. Он замечает, что первоначально ни в указе от 13.05.2000, ни в последующих актах президента, вносящих в документ изменения, не было прямо определено правовое положение округов и полпредов, и это вызывало большие споры об их юридической природе.

Как справедливо замечает Н.И. Грачёв, в федеральном округе, в отличие от субъектов РФ, отсутствуют органы государственной власти, собственное законодательство и иные признаки, определяющие статус образования. Фактически федеральные округа представляют собой не территориальные единицы, а лишь абстрактные совокупности субъектов РФ. При этом исследователь подчёркивает: «Несмотря на то, что по своим внешним признакам федеральные округа действительно выглядят как административно-территориальные единицы, их роль и значение в территориальной организации российского государства с самого начала являются политическими, что непосредственно связано с фактическим статусом окружных

полпредов Президента и их реальным местом в системе государственного управления страной» [23, с. 18].

В целом в научном сообществе превалирует мнение о том, что наличие федеральных округов никак не изменило суть федеративного устройства России, но эта реформа объединяет государство, способствуя территориальному единству. Введение института полпредства стало одним из административных способов углубления федерализма в стране и приближения федеральной власти к потребностям и интересам регионов [24, с. 129]. Данный институт можно рассматривать как стержень жёсткой вертикали исполнительной власти, инструмент политики главы государства в территориальном измерении [25, с. 18—19].

Таким образом, вне зависимости от различных оценок проведённой первой части административной реформы в тех условиях всё-таки проявлялась тенденция к централизации в территориальной организации современной России, но процесс имел объективный характер, а преобразования осуществлялись по сценарию «мягкого» варианта. Создание федеральных округов реформаторы связывали с корректировкой региональной политики и регулированием отношений с губернаторами, что рассматривается нами в последнем разделе.

От полпредов в федеральных округах требовалось в первую очередь в максимально сжатые сроки покончить с растущим сепаратизмом — так считал, например, советник департамента по внутренней политике аппарата полпредства в ЮФО И.А. Миронов [ист. 12]. В Указе Президента РФ от 13.05.2000 определялись их конкретные функции, большая часть которых приобрела политическую направленность. Прежде всего, к ним можно отнести выявление и устранение противоречий и несоответствий региональных нормативных актов Конституции РФ и федеральным законам; восстановление контроля над территориальными структурами федеральных органов власти, подразделениями «силовых» ведомств на местах и выведение их из-под контроля глав республик и губернаторов. Полпредам отводилась роль промежуточного звена между высшей федеральной властью и руководителями органов власти субъектов Федерации, контакты которых с главой государства и другими высшими государственными органами стали опосредоваться полномочными представителями.

Для выполнения данных функций, в частности приведения региональных законов в соответствие федеральному законодательству, большое значение имела и другая административно-организационная мера. В июне 2000 г. в помощь полпредам

были образованы управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах, которые возглавили заместители генпрокурора [ист. 13]. Эти подразделения наделили как надзорными, так и управленческими полномочиями по отношению к прокуратурам субъектов Федерации. Активное и непосредственное участие в данной политической кампании приняло и Министерство юстиции, у которого в 2000 г. также появились главные федеральные управления по округам.

В 1999—2000 гг. прокурорская служба установила 208 тыс. актов отступления местными администрациями от требований федерального законодательства только о местном самоуправлении. Органы прокуратуры за два года вынесли почти 50 тыс. протестов, возбудили свыше 320 уголовных дел, внесли 44 тыс. представлений главам местных администраций. За этот же период в представительных органах власти различного уровня было выявлено более 21 тыс. нарушений законов [ист. 14].

Задача приведения региональных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством и с учётом специфики регионов решалась в течение длительного времени. В качестве примера генеральный прокурор РФ В.В. Устинов на заседании Совета Федерации 15 мая 2002 г. привёл ситуацию в Камчатской области [ист. 15]. В большинстве регионов эта работа завершилась к лету 2001 г. В.В. Путин в очередном Послании Федеральному Собранию 3 апреля 2001 г. констатировал: «Полпреды активно поработали в деле приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Ключевая роль здесь принадлежит именно им и Генеральной прокуратуре, её окружным структурам. Более трёх с половиной тысяч нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, не соответствовали Конституции России и федеральным законам — четыре пятых из них» [ист. 16]. Но в ДФО этот процесс приобрёл затяжной характер, о чём речь идёт в следующем разделе.

К.Б. ПУЛИКОВСКИЙ —
ПОЛНОМОЧНЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В ДФО:
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ

Первым полномочным представителем Президента РФ в ДФО стал генерал-лейтенант в отставке К.Б. Пуликовский (уроженец г. Уссурийска), назначенный Указом Президента РФ от 18 мая 2000 г. [ист. 17]. Он выполнял эту функцию

по 14 ноября 2005 г. Одновременно с 27 мая 2000 г. по 14 ноября 2005 г. он был членом Совета безопасности РФ. Кроме того, он входил в Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов (в 2005 г.) [ист. 18].

Бывший генерал был истинным государственнымником, и большинство его действий отражали менталитет военного. Свой армейский опыт он пытался адаптировать к новой должности управленческого служащего высшего ранга. Ему был присвоен чин действительного государственного советника РФ 1-го класса. В своих мемуарах К.Б. Пуликовский пишет, что введение института полпредства в федеральных округах было необходимым шагом, и называет себя и коллег по должности «антикризисными управляющими» [ист. 2, с. 15—16]. Обратим внимание на то, что он, как и учёные, в том же контексте видел необходимость проведения административных реформ в России: «В годы рыночных преобразований руководство государства российского не заметило, что „благословило“ местные власти на разрушительную форму „свободы“ — на независимость от решений Президента и правительства... Провозгласив диктатуру закона, Президент В.В. Путин принял решение о создании федеральных округов» [ист. 2, с. 15]. Журналисты в контексте внедрения административной реформы на Дальнем Востоке окрестили время 2000—2005 гг. «генеральским» периодом.

Некоторые аналитики задавали вопрос: почему именно К.Б. Пуликовского отправили на Дальний Восток? [ист. 19]. Интернет-издание «Ленправда» объясняет мотивацию президента РФ тем, что генерал после ухода из армии занялся политикой, руководил предвыборным штабом В.В. Путина в Краснодарском крае⁸ и обеспечил ему победу в этом «ультракрасном» регионе, продемонстрировав свой организационный потенциал [ист. 19]. Курировать полпредов было поручено А.С. Волошину, но отчитывались они только перед президентом РФ [ист. 3, с. 108].

Оценивая свои функции и масштаб работы, механизм взаимодействия с президентом, полпред в ДФО отмечает: «Как нас только не называли — контролёры, дублёры, третье правительство» [ист. 2, с. 16].

⁸ Этот факт подтверждает и сам К.Б. Пуликовский. В одной из своих книг он пишет, что в сентябре 1999 г. по приглашению начальника Генерального штаба Российской армии А.В. Квашнина он прибыл в Москву, где был представлен В.В. Путину, бывшему тогда председателем Правительства России. После того как Б.Н. Ельцин назвал своего преемника, в Администрации Президента генералу предложили возглавить предвыборный штаб В.В. Путина в Краснодарском крае [ист. 2, с. 16].

Политическая элита региона встретила генерала в отставке специфически, чему в немалой степени содействовали дальневосточные журналисты. С одной стороны, они распространили информацию о том, что К.Б. Пуликовский планировал устроить властям своеобразный «сюрприз» (это возмущало его [ист. 3, с. 108]). С другой — в СМИ подчёркивалось настороженное восприятие появления полпреда, которому приписывалось обладание только командными методами управления. Об этом он вспоминал в одном из интервью уже после отъезда с Дальнего Востока [ист. 20].

В первые два месяца К.Б. Пуликовский закономерно сосредоточился на создании аппарата, который он формировал, исходя из своих полномочий. В первую очередь требовалось регулярно информировать главу государства о ситуации в регионе, причём во всех сферах, поэтому были образованы отделы экономики, внешней и внутренней политики, здравоохранения, налогообложения. Константин Борисович вспоминает: «Чтобы набрать штат людей для работы в полпредстве, провели собеседование более чем с тремя сотнями специалистов... В первую очередь брали тех, кто имел юридическое и экономическое образование, обладал управленческим опытом» [ист. 2, с. 11]. На должность начальника дирекции К.Б. Пуликовский пригласил ещё до приезда в Хабаровск Е.А. Авакумянца, с которым познакомился в Чечне. Полпред высоко ценил коллегу по военной службе и писал, что тот показал себя блестящим организатором, толковым аналитиком и очень честным человеком: «Он оказался один из немногих людей, кто мог оставить все свои дела на юге России и отправиться вслед за мной на Дальний Восток» [ист. 2, с. 109].

Первым заместителем полпреда в ДФО распоряжением президента от 26 сентября 2000 г. был назначен В.А. Трегубов⁹ [ист. 20]. Его функции в Дальневосточном полпредстве были достаточно обширны. В первую очередь ему поручалась работа по координации деятельности территориальных

⁹ В.А. Трегубов окончил Суворовское военное училище, Омское высшее общевойсковое командное училище, Академию им. Фрунзе и Военно-дипломатическую академию. Проходил службу командиром мотострелкового взвода и роты на Дальнем Востоке, офицером штаба объединения в Московском военном округе, работал в НИИ Министерства обороны, был офицером Генерального штаба Вооружённых Сил СССР и военным атташе при Посольстве России в Китае; с 2000 г. занимал пост первого заместителя полномочного представителя Президента РФ в ДФО; владеет китайским и английским языками.

органов федеральных структур власти, таких как правоохранительные органы, таможня, налоговая полиция и т.п. Кроме того, Виктор Андреевич должен был контролировать вопросы устранения несоответствия между федеральным и местными законодательствами. Он представлял ДФО в соответствующей постоянной комиссии, работавшей в Москве. Военно-дипломатический опыт В.А. Трегубова был востребован при согласовании позиций в отношениях со странами АТР, прежде всего по территориальным вопросам.

В 2004 г. общая численность аппарата полпреда Президента в ДФО составляла 75 чел. [ист. 21]. Позже К.Б. Пуликовский высоко оценивал работу своего коллектива, подчёркивая, что были подобраны образованные специалисты-профессионалы с высоким интеллектом. Сотрудники полпредства выступали в роли экспертов-аналитиков, выполняя следующие задачи: «изучать и оценивать процессы, происходящие в регионах округа, предлагать для использования положительный опыт, помогать руководителям работать более эффективно» [ист. 3, с. 113—114; 22].

Сам К.Б. Пуликовский, кроме подбора кадров, изначально уделял большое внимание вопросу приведения нормативных актов регионов в соответствие с федеральными законами. В ДФО антитренд задавала Якутия: 45 её нормативно-правовых актов не соответствовало общероссийским. «Это первое направление нашей работы», — пишет полпред [ист. 2, с. 17]. Решая такие проблемы, он проявлял жёсткость. «С нарушителями разговор будет коротким: суд, уголовное дело» [ист. 23].

Работа в этом направлении в 2000—2003 гг. шла напряжённо. Как известно, через месяц после принятия Конституции РФ (1993) Верховный совет Якутии установил особый режим въезда, регистрации и пребывания в 11 из 34 районов республики. Для въезда туда граждане, не являющиеся жителями Якутии, должны были иметь на руках пропуск, выданный на основании приглашения её жителя или предприятия, зарегистрированного на территории закрытых районов. Нарушение визового режима грозило штрафом в размере 15 минимальных размеров оплаты труда и депортацией. Основной претензией федеральной власти к руководству Республики Саха (Якутия) была норма «право собственности Якутии на природные недра», зафиксированная в республиканской Конституции [ист. 24]. Органы юстиции республики провели масштабную работу, и в 2001 г. Верховный суд Якутии признал не соответствующими федеральному законодательству 67 статей этого документа. Но якутские депутаты согласились убраться

только положение о праве президента республики на формирование собственных вооружённых сил. В дальнейшем в течение нескольких лет возникали конфликтные ситуации: федеральный Центр настойчиво требовал от законодателей Якутии исключить из республиканской Конституции статьи о суверенитете. Лишь 8 июня 2009 г. Конституционный суд России смог повлиять на республиканский парламент и убрать это положение, и 17 июня Госсобрание Якутии согласилось выполнить данное условие [ист. 25].

Кроме этого, К.Б. Пуликовский уже в первый год своей деятельности в течение лета посетил все территории, входившие в состав ДФО, начав с Камчатки, Сахалина и Чукотки. Стиль управления, сформировавшийся ещё в годы военной службы, генерал применил в условиях топливного кризиса, возникшего на Сахалине и в Приморье, и «северного завоза» на Камчатке. Он лично курировал экстремальную ситуацию в ряде районов Приморского края, где была полностью заморожена система отопления. Например, по его распоряжению в квартиры г. Артёма даже завозились печки-буржуйки.

К.Б. Пуликовский и его команда проделали большую работу по анализу топливного баланса в ДФО, сделав вывод, что после распада СССР в регионе отсутствовал какой-либо центр, координирующий систему северного завоза. Зима 2000—2001 гг., по признанию полпреда, стала для него таким же испытанием, как уход из армии. Он выступил на заседании правительства, предложив жёсткую систему планирования северного завоза и топливного баланса в ДФО, чтобы ситуация не повторилась, что и было принято. Подготовка к зиме стала вестись под государственным контролем: «губернаторы дальневосточных регионов знали, что рискуют попасть в поле зрения прокурора» [2, с. 126].

Полпред в ДФО как стратег отчётливо понимал, что его работа оценивается из разных центров: президентом, московскими ведомствами и губернаторами, управленцами разного уровня Дальнего Востока [ист. 26]. К.Б. Пуликовский нечасто встречался с журналистами, но актуальную информацию о своей работе и возникавших проблемных ситуациях доводил до общественности через СМИ. Уже в сентябре 2000 г. на пресс-конференции он подвёл итоги своей деятельности, сообщив также, что в аппарате полпредства были введены должности федеральных инспекторов по каждому дальневосточному субъекту. Во время поездок в Якутию К.Б. Пуликовский на различных встречах разъяснял полномочия и принципы работы полпредства.

Специально для развития интеграции регионов ДФО в области экономики и законотворчества, обмена опытом и совместного решения задач, поставленных президентом РФ, при полпреде Президента РФ в ДВО были созданы различные советы и комиссии, в частности, Координационный совет руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ и Совет руководителей органов законодательной власти субъектов РФ. Сравнивая публикации дальневосточных и московских журналистов, мы приходим к выводу: первые больше внимания уделяли методам влияния полпреда на местные бюджеты, кадры, выборы, а вторые рассматривали деятельность К.Б. Пуликовского в целом, сквозь призму её эффективности, иногда довольно формально.

В условиях роста влияния федерального Центра стало объективным повышение статуса постоянных представительств Республики Саха (Якутия) как при президенте РФ, так и при полпреде Президента РФ в ДФО в г. Хабаровске. В структуре Администрации Президента и Правительства РС(Я) был создан Департамент по государственно-правовым вопросам и взаимодействию с федеральными органами, а при Парламенте РС(Я) — Комитет по взаимодействию с Федеральным собранием РФ и законодательными органами субъектов. Но по результатам экспертного опроса, проведённого Е.Г. Маклашовой, только 28% респондентов отметили, что полпред оказал положительное влияние на общественно-политическую жизнь Якутии [26, с. 20—22]. Такая цифра, на наш взгляд, может говорить о том, что в республике была непростая общественно-политическая обстановка, связанная с национальными вопросами.

ОТНОШЕНИЯ К.Б. ПУЛИКОВСКОГО С ГУБЕРНАТОРАМИ

В дальневосточных СМИ было распространено мнение, что «офицер в четвёртом поколении, боевой генерал Пуликовский почти сразу стал „грозой“ непокорных дальневосточных губернаторов, упорно и жёстко донося до них позицию главы государства», и смог привести их «к покорности» [ист. 22]. Обратной стороной данной оценки стало утверждение, что К.Б. Пуликовский — это фигура, которая ломала устоявшиеся политические расклады в дальневосточных субъектах. В большей степени такой портрет раскрывался через палитру отношений полпреда с Е.И. Наздратенко [ист. 27; 28]. В центральных СМИ прослеживалась мысль, что именно таким и должен быть представитель президента в одном из богатейших, но, увы, политически слабо контролируемых регионов.

К.Б. Пуликовский исходил из данных ему полномочий и, безусловно, из своего понимания личностных и деловых качеств дальневосточных губернаторов, а также ситуаций в конкретных субъектах. В то же время, как показывает анализ его оценок отдельных губернаторов, он не был свободен от определённого влияния мнений, которые сложились в правительственных структурах. Полпред действительно очень часто подвергал жёсткой критике Е.И. Наздратенко, но пиком стала реакция на энергетический кризис в крае: «Разбираясь с ситуацией в Артёме, я понял, что приморский губернатор — человек не на своём месте» [ист. 2, с. 125].

Чтобы опереться на законные основания для смены Е.И. Наздратенко, был апробирован сценарий выборов: на пост губернатора Приморья была выдвинута кандидатура Г.В. Апанасенко, заместителя К.Б. Пуликовского, но эта акция не увенчалась успехом. Электоральные неудачи не привели к снижению активной деятельности полпреда. Ему удалось не только предотвратить масштабные энергетические кризисы и срыв «северного завоза», но и осуществлять контроль над реализацией сахалинских нефтяных проектов с международным участием.

Сами губернаторы проявляли большую настороженность в отношении полпреда и на начальном этапе пытались определить его стиль руководства. Так, губернатор Амурской области А.Н. Белоногов долго отказывался нанести ему визит, ссылаясь на нездоровье. Президент Якутии М.Е. Николаев объявил, что по примеру президента РФ тоже назначит полпредов в своей республике. Губернатор Хабаровского края В.И. Ишаев долгое время старался приезжать с опозданием на официальные мероприятия, где присутствовал полпред, чтобы не пересекаться с ним [ист. 27]. Отношения между К.Б. Пуликовским и губернатором Сахалинской области И.П. Фархутдиновым вначале также были непростыми. Полпред критиковал сахалинское руководство, указывая на неэффективность в борьбе с бедностью и на другие проблемы, что в целом находилось в рамках его полномочий [2, с. 116—117].

В истории взаимодействия К.Б. Пуликовского с местной элитой были довольно сложные моменты, которые являлись типичными для отношений между федеральной и региональной структурами власти того периода. Полпред иногда шёл на жёсткие меры. Сквозь все его публикации и интервью проходит мысль, что у него «в крови военные гены». Так, он поддержал прокуратуру, возбудившую уголовное дело против главы Камчатской области М.Б. Машковцева по обвинению в нецелевом использовании средств, выделенных для подготовки области

к отопительному сезону. Оценка полпредом ситуации была однозначной: «Губернатор должен исполнять законы» [ист. 23].

Но вскоре подавляющая часть губернаторов стала переходить к тактике диалога с К.Б. Пуликовским, постепенно взаимодействие между ними вышло на новый уровень. Несмотря на все сложности, к концу срока пребывания в должности полпреду удалось выстроить деловые отношения и с руководством Республики Саха (Якутия), контролируя восстановление региона после катастрофического наводнения 2001 г., и вопросы местного самоуправления. К.Б. Пуликовский жёстко требовал от руководства акционерных обществ и республики выполнения обещаний по срокам сдачи жизненно важных объектов, данных президенту РФ.

Выстраивая коммуникации с губернаторами, полпред реально оценивал общие проблемы региона. Собственно его видение социально-экономического состояния Дальнего Востока ничем не отличалось от научных и экспертных оценок. К тому же он не скрывал, что было сложно решать ряд задач, учитывая размеры округа и негативные реалии в период радикальных реформ. Чиновник такого высокого ранга понимал и отрицательную роль непомерно высоких расценок за электроэнергию на Дальнем Востоке: «Мы настаиваем, чтобы правительственная компенсация на дальневосточные энерготарифы проходила в бюджете отдельной строкой, а не включалась, как раньше, в фонд поддержки территорий. Если мы этот вопрос решим, то результаты будут ощутимы в бюджете каждой семьи, уменьшится стоимость потребительской корзины дальневосточника» [ист. 22].

Для историка весьма важной представляется оценка К.Б. Пуликовским экономической ситуации в отдельных краях и областях. По его мнению, в то время наиболее динамично развивался Хабаровский край, который являлся лидером по темпам роста промышленного производства. Полпред признавал и позитивные перемены в экономике Приморского края. Считал, что вновь избранному губернатору С.М. Дарькину удалось создать профессиональную управленческую команду. Спад производства был остановлен. С большим напряжением заработали морские порты, судоремонтные предприятия, развивалось строительство. Достаточно стабильное экономическое положение было в Республике Саха (Якутия). К.Б. Пуликовский отмечал, что по привлечению инвестиций первое место в округе и второе в России занимает Сахалинская область. «Там, конечно, нефть и газ, но и работа ведётся огромная. С 2002 г. по соглашению о разделе продукции пошли серьёзные поступления

финансовых средств в бюджеты области и страны от проектов Сахалин-1 и Сахалин-2». В сложном экономическом положении находилась Камчатская область — «настолько сложном, что выбраться из него без помощи федерального Центра область не сможет. В Москве это понимают, по поручению президента правительством приняты необходимые решения. Дотации из федерального бюджета в область идут, только благодаря им преодолевается энергетический кризис. По существу, область является банкротом, она не может рассчитаться даже за топливо для местной энергетики и жилищно-коммунального хозяйства». Полпред говорил, что проблема дотационных регионов настолько остра, что требует решения на государственном уровне. По его мнению, необходимо ввести порядок заключения соглашений между такими территориями и федеральным правительством. «Сейчас же многое зависит лишь от пробивных способностей губернатора» [ист. 22].

В экономической области для К.Б. Пуликовского самым приоритетным направлением была реализация федеральной программы социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья: «Очень медленно налаживается управление этой программой, до сих пор не создана дирекция. Трудно решаются вопросы финансирования: в федеральном бюджете заложен на 2003 год всего 971 миллион рублей. В то же время на программу развития юга России отпускается два миллиарда. Такой подход не очень понятен после владивостокского совещания, где впервые было заявлено не о льготах для дальневосточников, а о приоритетах и преференциях». Обращал внимание полпред и на проблему обеспечения безопасности России на восточных её рубежах, особо выделяя отработку действий различных структур в случаях стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, в борьбе с терроризмом, браконьерством и наркобизнесом. В поле его контроля было обеспечение безопасности на нефтегазовых платформах Сахалинского шельфа [ист. 22].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дискуссии специалистов вокруг административных реформ, в частности, о необходимости создания федеральных округов, а также политические реалии, в том числе и на Дальнем Востоке, показывают, что эта организационная мера оказалась важнейшим инструментом стабилизации взаимоотношений по линии «Центр — регион». Законодательство дальневосточных субъек-

тов федерации было приведено в соответствие Конституции РФ и федеральным законам, хотя и позже, чем в других федеральных округах. Дальневосточный материал позволяет сделать вывод: с изменением политического курса страны в начале 2000-х гг., который выразился прежде всего в разработке и реализации новой административной реформы, произошла трансформация в федеративных отношениях. Их новизна проявилась в развитии вектора укрепления взаимосвязей и усиления взаимодействия между федеральной и региональной властями. С одной стороны, административная реформа была вызвана оптимизацией управленческой вертикали президента РФ, с другой — её результаты свидетельствуют об установлении контроля над регионами при существовавшем политическом режиме. Историческим итогом первого президентского срока В.В. Путина стал выстроенный в России контролируемый плюрализм, при котором федеральная власть укрепила свои позиции, но полностью освободиться от политического влияния региональных элит не смогла.

Если воспользоваться современным «либеральным» стилем, то деятельность полпреда в ДФО в 2000—2005 гг. способствовала «деприватизации» федеральной власти на местах, оказавшейся в «собственности» региональных элит в предшествующий период.

Что касается деятельности К.Б. Пуликовского, то анализ разных источников позволяет сделать следующие выводы. Личность полпреда Президента РФ в ДФО в 2000—2005 гг. в экспертном сообществе и журналистской среде оценивалась со многих позиций и весьма противоречиво. Но в целом он смог различными способами, используя уже новый опыт, корректировать свои взаимодействия с региональными политиками и постепенно выстраивать в ДФО рабочие отношения, сделав многое для перехода от атмосферы настороженности к конструктивному диалогу. Первый полномочный представитель Президента в ДФО, являясь бывшим военным, сам прошёл сложный путь адаптации в системе власти, его менталитет государственника оказался востребованным в условиях политической централизации начала 2000-х гг. Хотя личность К.Б. Пуликовского в СМИ представлена весьма противоречиво, сравнение содержания оценок журналистов с пониманием полпредом своей роли позволяет отнести героя нашей статьи к той группе политиков и управленцев в аппарате президента Путина, которая в дальнейшем определила развитие института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Лапина Н.Ю. Отношения центра и регионов: столкновение концепций. *Россия и современный мир*, 2006, № 4 (53), с. 67—85.
Lapina N.Yu. Relations between the Center and the Regions: A Clash of Concepts. *Rossiya i sovremennyy mir*, 2006, No 4 (53), pp. 67—85. (In Russ.)
2. Лапина Н.Ю. Централизация власти в России: как реализовывался политический проект. *Pro Nunc. Современные политические процессы*, 2008, т. 8, № 1, с. 137—149.
Lapina N.Yu. Centralization of Power in Russia: How the Political Project Was Implemented. *Pro Nunc. Sovremennyye politicheskiye protsessy*, 2008, vol. 8, No 1, pp. 137—149. (In Russ.)
3. Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Политическое самоопределение региональных элит. *Социс*, 2000, № 6, с. 98—107.
Lapina N.Yu., Chirikova A.E. Political Self-Determination of Regional Elites. *Sotsis*, 2000, No 6, pp. 98—107. (In Russ.)
4. Туровский Р.Ф. *Центр и регионы. Проблемы политических отношений*. 2-е изд. М., ГУ ВШЭ, 2007, 400 с.
Turovsky R.F. *Center and Regions. Problems of Political Relations*. 2nd ed. Moscow, GU VSHE Publ., 2007, 400 p. (In Russ.)
5. Кордонский С.Г. *Россия. Поместная федерация*. М., Европа, 2010, 312 с.
Kordonskiy S.G. *Russia. Patrimonial Federation*. Moscow, Evropa Publ., 2010, 312 p. (In Russ.)
6. Саква Р. *Путин: выбор России*. М., ОЛМА-ПРЕСС, 2005, 480 с.
Sakva R. *Putin: Russia's Choice*. Moscow, OLMA-PRESS Publ., 2005, 480 p. (In Russ.)
7. Снетков В.Н., Фомина Н.А. Классификация современных моделей федераций. *Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманитарные и общественные науки*, 2010, № 2, с. 44—51.
Snetkov V.N., Fomina N.A. Classification of Contemporary Models of Federations. *Nauchno-tekhnicheskiye vedomosti SPbGPU. Gumanitarnyye i obshchestvennyye nauki*, 2010, No 2, pp. 44—51. (In Russ.)
8. Савченко А.Е. Государство в поисках новой стратегии безопасности (1990-е — начало 2000-х гг.). *Исторические проблемы социально-политической безопасности российского Дальнего Востока (вторая половина XX — начало XXI в.). Кн. 1. Дальневосточная политика: стратегии социально-политической безопасности и механизм реализации*. Владивосток, ИИАЭ ДВО РАН, 2014, с. 103—153.
Savchenko A.E. The State's Search for a New Security Strategy (the 1990s — the Early 2000s). *Historical Problems of Socio-Political Security of the Russian Far East (the Second Half of the 20th — the Early 21st Centuries). Book 1. Far Eastern Policy: Strategies of Socio-Political Security and Their Implementation Mechanisms*. Vladivostok, IIAE DVO RAN Publ., 2014, pp. 103—153. (In Russ.)
9. Савченко А.Е. Взаимоотношения Центр — регион в России в 1985—2000-х гг. как проблема эффективности государства. *Россия и АТР*, 2011, № 2, с. 129—142.
Savchenko A.E. Center-Region Relations in Russia from 1985 to the 2000s as a Problem of State Effectiveness. *Rossiya i ATR*, 2011, No 2, pp. 129—142. (In Russ.)

10. Лапина Н.Ю. «Центр — регионы» в постсоветской России: история, механизмы взаимодействия, сценарии будущего. *ПОЛИТЭКС*, 2006, т. 2, № 2, с. 85—96.
Lapina N.Yu. "Center — Regions" in Post-Soviet Russia: History, Mechanisms of Interaction, and Scenarios for the Future. *POLITEKS*, 2006, vol. 2, No 2, pp. 85—96. (In Russ.)
11. Ващук А.С., Коваленко С.Г. История сахалинских шельфовых проектов: советское наследие и «соглашения о разделе продукции» (1970-е — 1995 гг.). *Вопросы истории*, 2022, № 6 (2), с. 28—43.
Vashchuk A.S., Kovalenko S.G. The History of Sakhalin Offshore Projects: The Soviet Legacy and "Production Sharing Agreements" (the 1970s—1995). *Voprosy istorii*, 2022, No 6 (2), pp. 28—43. (In Russ.)
12. Алябьева Т.К. Трансформация модели федеративного устройства России на рубеже XX—XXI вв.: причины и последствия. *Экономические и социально-гуманитарные исследования*, 2018, № 3 (19), с. 160—170.
Alyabeva T.K. The Transformation of the Federal Model of the Russian Federation between the 20th and 21st Centuries: Causes and Consequences. *Ekonomicheskiye i sotsial'no-gumanitarnyye issledovaniya*, 2018, No 3 (19), pp. 160—170. (In Russ.)
13. Воронцов Н.С. Трансформация органов исполнительной власти Приморского края в первой половине 1990-х гг. *Социально-политические исследования*, 2024, № 3 (24), с. 111—126.
Vorontsov N.S. Transformation of the Executive Authorities of the Primorye Region in the First Half of the 1990s. *Sotsial'no-politicheskiye issledovaniya*, 2024, No 3 (24), pp. 111—126. (In Russ.)
14. Алябьева Т.К. Дискуссия по поводу модели федеративного развития России на рубеже XX—XXI вв. *Постсоветский материк*, 2019, № 1, с. 21—52.
Alyabyeva T.K. The Debate over Russia's Model of Federal Development at the Turn of the 21st Century. *Postsovetkiy materik*, 2019, No 1, pp. 21—52. (In Russ.)
15. Андреев А.В., Плучевская Э.В. К вопросу о реформировании административно-территориального деления Российской Федерации. *Известия Томского политехнического университета*, 2005, т. 308, № 1, с. 184—186.
Andreev A.V., Pluchevskaya E.V. On the Issue of Reforming the Administrative and Territorial Division of the Russian Federation. *Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta*, 2005, vol. 308, No 1, pp. 184—186. (In Russ.)
16. Попов Л.Л. Проблемы административных реформ в России. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*, 2018, № 1, с. 24—30.
Popov L.L. Problems of Administrative Reforms in Russia. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)*, 2018, No 1, pp. 24—30. (In Russ.)
17. Иванов В.В. Путинский федерализм (Централизаторские реформы в России в 2000—2008 гг.). М., Территория будущего, 2008, 216 с.
Ivanov V.V. *Putin's Federalism (Centralization Reforms in Russia in 2000—2008)*. Moscow, Territoriya budushchego Publ., 2008, 216 p. (In Russ.)
18. Эриашвили Н.Д. О соотношении федеративного устройства и административно-территориального деления в Российской Федерации. *Государственная служба и кадры*, 2022, № 1, с. 104—106.

- Eriashvili N.D. On the Relationship between the Federal Structure and the Administrative Territorial Division of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry*, 2022, No 1, pp. 104—106. (In Russ.)
19. Туровский Р.Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике. *Федерализм*, 2003, № 1, с. 217—250.
Turovsky R.F. Federal Districts: Political and Geographical Approaches in Theory and Practice. *Federalizm*, 2003, No 1, pp. 217—250. (In Russ.)
 20. Zubov A.B.* Унитаризм или федерализм: к вопросу о будущей организации государственного пространства России. *Полис*, 2000, № 5, с. 32—54.
Zubov A.B.* Unitarism or Federalism: On the Issue of the Future Organization of Russia's State Territory. *Polis*, 2000, No 5, pp. 32—54. (In Russ.)
 21. Цыратарев А.И. Федеральные округа в системе территориального управления России. *Вестник Бурятского государственного университета*, 2012, № 2, с. 194—196.
Tsyratarev A.I. Federal Districts in the System of Territorial Administration of Russia. *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2012, No 2, pp. 194—196. (In Russ.)
 22. Шульгина О.В. Особенности, этапы и факторы формирования административно-территориального деления России. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, 2009, вып. 5, с. 38—48.
Shulgina O.V. Features, Stages, and Factors of Formation of the Administrative and Territorial Division of Russia. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo*, 2009, iss. 5, pp. 38—48. (In Russ.)
 23. Грачёв Н.И. Федеральные округа: правовое положение и место в политико-территориальной организации российского государства. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*, 2022, № 3 (146), с. 15—27.
Grachev N.I. Federal Districts: Legal Status and Place in the Political and Territorial Organization of the Russian State. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 2022, No 3 (146), pp. 15—27. (In Russ.)
 24. Эриашвили Н.Д. О федеральных округах и их месте в федеральном устройстве Российской Федерации. *Образование. Наука. Научные кадры*, 2021, № 3, с. 127—129.
Eriashvili N.D. On Federal Districts and Their Place in the Federal Structure of the Russian Federation. *Obrazovaniye. Nauka. Nauchnyye kadry*, 2021, No 3, pp. 127—129. (In Russ.)
 25. Некрасов С.И. Федеральные округа — новое звено вертикали российской власти. *Журнал российского права*, 2001, № 11, с. 18—24.
Nekrasov S.I. Federal Districts — a New Link in Russia's Vertical Power Structure. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2001, No 11, pp. 18—24. (In Russ.)
 26. Маклашова Е.Г. *Государственная власть в современных политических условиях (на материалах Республики Саха (Якутия))*: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Хабаровск, 2004, 24 с.
Maklashova E.G. *State Power under Contemporary Political Conditions (Based on the Materials of the Republic of Sakha (Yakutia))*: Author's Abstract of the PhD Dissertation in Political Science. Khabarovsk, 2004, 24 p. (In Russ.)

* А.Б. Зубов 17.02.2023 внесён в перечень физических лиц, признанных СМИ — иностранными агентами.

ИСТОЧНИКИ / SOURCES

1. *Сроки не терпят: инфраструктуру для погранперехода на Большом Уссурийском возводят с опережением графика.*
Deadlines are Running Out: Infrastructure for the Bolshoy Ussuriysky Border Crossing Is Being Built Ahead of Schedule. Available at: <https://dvobozrenie.ru/news/pogranperekhod-na-bolshom-ussuriyskom/> (accessed 01.03.2026).
2. Пуликовский К. *Восточный экспресс по России с Ким Чен Иром.* М., Городец, 2002, 302 с.
Pulikovsky K. *The Orient Express across Russia with Kim Jong Il.* Moscow, Gorodets Publ., 2002, 302 p.
3. Пуликовский К. *Покой мне и не снился.* М., Не секретно, 2024, 284 с.
Pulikovsky K. *I Have Never Dreamt of Peace.* Moscow, Ne sekretno Publ., 2024, 284 p.
4. Генъ Ю. *Константин Пуликовский.* 2-е изд, испр. и доп. Краснодар, Не секретно, 2013, 252 с.
Gen' Yu. *Konstantin Pulikovsky.* 2nd ed., corrected and supplemented. Krasnodar, Ne sekretno Publ., 2013, 252 p.
5. *Особенности формирования новой правящей группировки в Приморском крае.*
Formation of a New Ruling Group in the Primorye Region. Available at: <https://vladivostok.com/archive/10/03/vlast.asp> (accessed 02.03.2026).
6. *Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору»).*
Federal Treaty of March 31, 1992, "Treaty on the Delimitation of Jurisdiction and Powers between the Federal Bodies of State Authority of the Russian Federation and the Bodies of State Authority of the Sovereign Republics within the Russian Federation" (Together with the "Protocol to the Federal Treaty"). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120324/ (accessed 15.12.2025).
7. Путин В.В. *Телевизионное обращение к гражданам России.* 17.05.2000.
Putin V.V. *Televised Address to the Citizens of Russia.* 17.05.2000. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21440> (accessed 06.03.2026).
8. Журавлёв Д. *Александр Волошин — загадочный человек Кремля.*
Zhuravlev D. *Alexander Voloshin Is the Enigmatic Figure of the Kremlin.* Available at: <https://realtribune.ru/news-authority-2257/> (accessed 06.03.2026).
9. Брычёва, Лариса Игоревна. *Помощник Президента — начальник Государственно-правового управления Президента.*
Brycheva Larisa Igorevna. *Presidential Aide — Head of the State and Legal Directorate of the President.* Available at: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/7/biography> (accessed 15.03.2026).
10. Сурков: «Передозировка свободы смертельна для государства».
Surkov: *"An Overdose of Freedom Is Fatal for the State"*. Available at: <https://actualcomment.ru/surkov-peredozirovka-svobody-smertelna-dlya-gosudarstva-2106181534.html> (accessed 06.03.2026).

11. Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 (ред. от 19.01.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». *Собрание законодательства РФ*, 2000, № 20, ст. 2112. Decree of the President of the Russian Federation of May 13, 2000 No. 849 (as Amended on January 19, 2010) "On the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Federal District". *Collected Legislation of the Russian Federation*, 2000, No 20, art. 2112. Available at: <https://base.garant.ru/12119586/> (accessed 12.03. 2026).
12. Миронов И. *Генезис института полномочных представителей президента Российской Федерации в федеральных округах*. Mironov I. *Genesis of the Institution of Plenipotentiary Representatives of the President of the Russian Federation in Federal Districts*. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-instituta-polnomochnyh-predstaviteley-prezidenta-rossiyskoy-federatsii-v-federalnyh-okrugah> (accessed 10.02.2026).
13. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 5 июня 2000 г. N 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах». *Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation of June 5, 2000 No. 98 on the Formation of the Prosecutor General's Offices of the Russian Federation in the Federal Districts*. Available at: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=306036#OTostFVExlwok54n> (accessed 01.03.2026).
14. Генпрокуратура выявила 208 тысяч фактов нарушения местными администрациями федерального законодательства России. *The Prosecutor General's Office Identified 208,000 Violations of Russian Federal Legislation by Local Administrations*. Available at: https://www.pravda.ru/politics/835673-genprokuratura_vyjavila_208_tysjach_faktov_narusheniya_mestnymi/ (accessed 07.03.2026).
15. Стенограмма восьмидесят восьмого заседания Совета Федерации. 15 мая 2002. *Transcript of the Eighty-Eighth Meeting of the Federation Council*. May 15, 2002. Available at: <http://council.gov.ru/media/files> (accessed 07.03.2002).
16. Путин В.В. *Послание Федеральному Собранию Российской Федерации*. Putin V.V. *Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (accessed 02.03.2026).
17. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2000 г. № 895 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе». *Decree of the President of the Russian Federation of May 18 No. 895 "On the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Far Eastern Federal District"*. Available at: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102065831&page=1&rdk=0#10 (accessed 13.03.2026).
18. Пуликовский Константин Борисович. *Pulikovskiy Konstantin Borisovich*. Available at: <https://tass.ru/encyclopedia/person/pulikovskiy-konstantin-borisovich> (accessed 13.03.2026).
19. Семь шестёрок в одной колоде. *Seven Sixes in a Deck*. Available at: <https://www.lenpravda.ru/whoiswho/269160.html> (accessed 28.02.2025).

- й 20. Владимир Путин назначил Виктора Трегубова первым заместителем полномочного представителя Президента в Дальневосточном федеральном округе.
Vladimir Putin Appointed Viktor Tregubov First Deputy Presidential Plenipotentiary Envoy to the Far Eastern Federal District. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/copy/39145> (accessed 05.02.2026).
21. В аппарате полпреда по Дальневосточному округу произошли изменения. 2004, 11 мая.
Changes Occurred in the Office of the Presidential Plenipotentiary Representative for the Far Eastern Federal District. 2004, May 11. Available at: <https://regnum.ru/news/258056> (accessed 11.03.2026).
22. «Работы будет больше», А. Бронников, «Дальневосточный федеральный округ», 08.01.2003, «Константин Пуликовский: „Мы должны быть готовыми ко всякого рода неожиданностям“», «Новости Якутии», 13.01.2003.
A. Bronnikov "There Will Be More Work", "Far Eastern Federal District", 08.01.2003, "Konstantin Pulikovskiy: „We Must Be Prepared for All Kinds of Surprises“" "Yakutia News", 13.01.2003. Available at: <https://1sn.ru/raboty-budet-bolse-abronnikov-dalnevostocnyi-federalnyi-okrug-08012003-konstantin-pulikovskii-my-dolzny-byt-gotovymi-ko-vsyakogo-roda-neozidannostyam-novosti-yakutii-13012003> (accessed 15.03.2026).
23. Константин Пуликовский подвёл итоги работы представительства в сентябре.
Konstantin Pulikovskiy Summed up the Work of the Representative Office in September. Available at: https://vladnews.ru/ev/vl/866/59322/konstantin_pulikovskiy (accessed 11.03.2026).
24. Конституция Республики Саха (Якутия).
Constitution of the Republic of Sakha (Yakutia). Available at: <https://indem.ru/Congress/members/saha.htm#:~:text=> (accessed 19.03.2026).
25. В Якутии исключили слово «суверенитет» из Конституции республики.
Yakutia Removed the Word "Sovereignty" from the Republic's Constitution. Available at: <https://ria.ru/20090617/174600061.html> (accessed 19.03.2026).
26. Константин Пуликовский: Я вывез тоску по Дальнему Востоку.
Konstantin Pulikovskiy: I Took my Longing for the Russian Far East with Me. Available at: https://dvkapital.ru/regionnow/rf_15.05.2010_1892_konstantin-pulikovskij-ja-vyvez-tosku-po-dalnemu-vostoku.html#:~:text= (accessed 10.02.2026).
27. Вьюнова И. Архивная публикация 2003 года: «Дальневосточные слабости».
V'yunova I. Archival Publication of 2003: "Weaknesses of the Russian Far East". Available at: <https://profile.ru/archive/dalnevostochnye-slabosti-103494/> (accessed 12.03.2026).
28. История полпредства Президента на Дальнем Востоке: от генерала до вице-премьера.
The History of the Presidential Plenipotentiary Envoy to the Far East: From General to Deputy Prime Minister. Available at: <https://primamedia.ru/news/356934> (accessed 10.03.2026).

Дата поступления в редакцию 10.04.2026