

К.Ш. ЮЗБЕКОВА*

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО СТАТУСА
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Аннотация. В статье на основе анализа существующих работ на тему статуса субъекта государства и смежных с ней исследований российского федерализма, а также представленного списка показателей статуса, которые включают в себя две основные группы характеристик: формальные нормы и ресурсы (экономические, политические, культурные), предпринимается попытка количественно измерить политический статус субъектов РФ и проанализировать его динамику за период с 1998 по 2021 гг. Несмотря на распространенный тезис о наличии особого положения исключительно у российских республик в 1990–2000-х гг. и о потере данного положения в процессе политики централизации 2000–2010-х гг., проведенный анализ демонстрирует сохранение большинством субъектов РФ своего политического статуса на прежнем уровне, а в некоторых случаях – его повышение, что, однако, оказывается возможным из-за трансформации самого концепта политического статуса в рассматриваемый период, в котором потеря формальных показателей вследствие централизационных процессов компенсируется ростом ресурсных показателей статуса – в первую очередь экономических и культурных.

Ключевые слова: статус; статусная конкуренция; российские регионы; российский федерализм; региональная асимметрия; политика централизации.

Для цитирования: Юзбекова К.Ш. Трансформация политического статуса субъектов Российской Федерации в условиях централизации // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 276–298. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.12>

* Юзбекова Карина Шамильевна, аспирант, старший преподаватель департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: kyuzbekova@hse.ru

© Юзбекова К.Ш., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.12

Вступление

Конкуренцию за статус можно назвать неотъемлемой частью практически любых взаимоотношений между акторами в различных областях исследований. Какое бы значение данное понятие ни имело в конкретном случае, будь то юридический, территориальный, социальный, экономический, символический или какой-либо другой статус, желание его приобретения и поддержания является базовым желанием любых субъектов, в том числе и субъектов государства, которые и являются основным предметом исследования данной работы.

В статье предлагается методика количественного измерения политического статуса субъектов РФ и проводится анализ и сравнение полученных результатов. Выборка включает в себя все субъекты РФ в период с 1998 по 2021 гг. В первом разделе представлен краткий обзор существующих исследований статуса субъектов государств (включая случай России), а также обозначены ограничения как имеющихся подходов к изучению статуса, так и подхода, предлагаемого в данной работе. Во втором разделе излагается предложенная методика измерения политического статуса субъектов РФ по определенным показателям с обоснованием каждого из них. Третий раздел посвящен анализу полученных результатов и рассуждению о возможностях их интерпретации и использования в дальнейших исследованиях по теме.

Статус субъекта государства

Хотя в литературе вопрос о статусе субъекта государства иногда затрагивается, он, как правило, оказывается в тени более популярных концептов федерализма, региональной автономии, регионального политического режима и др. Таким образом, понятие статуса не является основным и редко получает определение. В тех же случаях, когда данный феномен является центральным предметом внимания, его определения разнятся. Тем не менее в некоторых исследованиях региональной автономии предпринимаются попытки проведения подобного комбинированного анализа, направленного на структурные элементы (предоставление автономии) и социально-психологические факторы, связанные со статусом (недовольство своим положением, желание поддерживать свою репутацию и престиж) [Anderson, 2004, p. 96]. Н. Самбанис и

Б. Миланович также пытаются найти ответ на вопрос, какие условия влияют на желание этнических региональных групп обрести автономию и суверенитет. Они предлагают следующий набор политических и экономических факторов: доля региона в общем доходе страны, наличие у региона природных ресурсов, степень экономического неравенства между регионами, наличие этнорелигиозных или культурных отличий региона от остальной части страны, степень регионального межличностного неравенства, субнациональный политический режим [Sambanis, Milanovic, 2014, p. 1833]. Исследователи выделяют также фактор исторических оснований и исторического опыта региональной независимости, который отличается от перечисленных – он отсылает нас к социально-психологическим теориям, объясняющим конкретное поведение субъектов и их желание обрести и поддерживать свой статус.

В исследованиях, посвященных концепту «статуса» применительно к субнациональным единицам государства, термин используется в трех значениях: (1) статус как утвержденное положение региона в качестве одного из типов административно-территориальной единицы; (2) статус как совокупность коллективно воспроизводимых представлений о положении субъекта в какой-либо группе (это значение превалирует в области международных отношений); и (3) статус как определенный набор формальных и неформальных институтов, наделяющих субъект рядом особенностей и исключительных характеристик [Юзбекова, 2024, с. 193–194]. Сочетание этих трех категорий позволяет вывести комплексное определение статуса субнациональной единицы государства: «совокупность формальных норм, определяющих место этой субнациональной единицы в системе отношений “центр – регионы”, экономических, политических и социальных ресурсов, которыми она обладает, и коллективно воспроизводимых представлений о ее положении, существующих как на уровне резидентов, так и на уровне других субнациональных единиц и центральных властей» [Юзбекова, 2024, с. 195].

Представленное определение включает в себя основные аспекты статуса, что делает его довольно ценным с теоретической точки зрения. Однако на практике, особенно если речь идет о попытке выделить конкретные показатели статуса по каждой из указанных категорий для его количественного измерения, оно нуждается в дополнительной корректировке и пояснении.

Значительное внутреннее противоречие в концепте статуса состоит во взаимоотношениях между его фактической и символической природой, т.е. – в привязке с упомянутым выше определе-

нием – между его нормативно-ресурсной (формальные нормы, определяющие положение субъекта, и совокупность ресурсов, которыми субъект обладает) и дискурсивной (коллективные представления) категориями. Даже если обратиться к более проработанной области исследований – статусу государства, – то можно отметить часто встречающиеся случаи, когда фактическая сила государства (его военная мощь, международное влияние) не соответствует представлениям о его статусе [Volgy et al., 2014, p. 58]. Причем представления о статусе могут быть как выше, так и ниже самого статуса. С этой точки зрения кажется важным разделение этих двух сущностей статуса при его практическом измерении.

В данной работе предлагается сфокусироваться именно на фактической сущности статуса субъектов, который включает в себя элементы формальной и ресурсной категорий. Несмотря на возможные упущения, которые предполагает данный подход, его выбор представляется наиболее логичным в рамках данного исследования. Символический или дискурсивный статус, определяемый как совокупность коллективных представлений о положении актора, может играть большую роль в позиционировании государства на международной арене или субъекта внутри государства. Однако если речь идет именно о субъектах государства, то существует вероятность, что вес данного аспекта статуса нивелируется общим для всех субъектов институциональным полем и их зависимостью от федерального центра. Безусловно, это не означает, что субъекты государства не могут транслировать тот статус, который захотят, однако, демонстрируя свои достижения и претендуя на определенный статус, субъект должен осознавать, что данный сигнал направлен на различные аудитории, как внутренние, так и внешние, и его распространение практически не поддается контролю [Pu, Schweller, 2014, p. 144]. Именно поэтому подобное поведение субъекта может говорить только о том, что он действительно соответствует транслируемым критериям высокого статуса, которые в большинстве случаев относятся как раз к обладанию субъектом определенными ресурсами, что возвращает нас к формальной и ресурсной категориям статуса.

Важно признать, что операционализация и количественное измерение элементов символической категории статуса в рамках кросс-регионального сравнительного анализа субъектов представляется практически невыполнимой задачей в силу наличия объективных и значимых различий между субъектами. Так, те элементы, которые транслируются главами республик в качестве важных и

показательных индикаторов статуса (например, важность сохранения и изучения национального языка), недоступны главам других типов субъектов по понятным причинам, связанным как раз с отсутствием необходимых формальных полномочий и ресурсов, имеющихся только у республик. Более того, включение подобных символических показателей статуса в расчет (например, та же вышеупомянутая важность сохранения языка) может привести к ситуации непреднамеренного удвоения одних и тех же показателей в разных категориях статуса (закрепление языка в формальной категории и важность сохранения языка – в символической), что может привести к необоснованному увеличению разрыва между статусом республик и статусом остальных субъектов РФ.

Упомянутые выше условия и ограничения измерения статуса указывают на необходимость концептуально разграничить то универсальное понятие статуса, которое выведено на основе имеющейся литературы, и то понятие статуса, которое можно операционализировать и объективизировать в рассматриваемом кейсе. Для этого далее в работе будет использоваться концепт «политического статуса субъектов РФ», который включает в себя определенные показатели формальной и ресурсной категорий статуса в российском контексте. Несмотря на то, что подобное словосочетание – политический статус – можно встретить в академической литературе, оно используется довольно редко и без какого-либо пояснения. Так, в случае российских исследований данное сочетание используется в нескольких работах в отношении кейса Чечни в период первой и второй чеченских войн [Lapidus, 1998; Bakke, 2015]. Можно предположить, что авторы, говоря о политическом статусе Чечни, имеют в виду ее статус в качестве автономного субъекта / субъекта в составе РФ, что больше соотносится с понятием административного или правового статуса, который тоже довольно часто используется в литературе. Чтобы избежать возможной путаницы из-за использования концепта «статуса» в его общей формулировке или совместно с наиболее распространенными прилагательными (административный, правовой, юридический и т.п.), которые обычно используются исключительно для определения положения субъекта в составе государства в качестве одной из административно-территориальных единиц, предлагается использовать термин «политический статус». Выбор указанного понятия в рамках данного исследования представляется целесообразным, так как, в конечном счете, каждый представленный далее элемент

статуса играет свою роль в обретении субъектом определенного места в системе федеративных отношений РФ.

Политический статус субъектов РФ: показатели и методы измерения

На основе уже проведенного ранее исследования с определением статуса субъекта государства и представлением возможного набора показателей, по которым он может быть измерен [Юзбекова, 2024, с. 196], сформирована доработанная версия набора показателей политического статуса субъекта РФ с дальнейшим обоснованием выбора каждого из них (табл. 1).

Таблица 1

Показатели политического статуса субъекта РФ

Элементы статуса		Способы и примеры измерения
Формальные нормы		1. Формальное определение статуса в Основном законе субъекта (Уставе, Конституции). 2. Официальное закрепление / использование на формальном уровне другого национального языка помимо русского. 3. Официальное название должности губернатора региона (президент / глава / губернатор / мэр / др.). 4. Статус столицы РФ.
Ресурсы	Экономические	5. Финансовая независимость (регион не получает федеральных дотаций). 6. Наличие особых экономических зон (ОЭЗ) или территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).
	Политические	7. Объем законодательной и исполнительной власти губернатора. 8. Статус административного центра федерального округа (город внутри субъекта). 9. Подписание договоров о разграничении полномочий с федеральным центром. 10. Визиты президента РФ в конкретный субъект.
	Культурные	11. Наличие у субъекта каких-то эксклюзивных культурных и / или природных характеристик, отражающих его своеобразие, уникальность и туристическую привлекательность. 12. Наличие городов со статусом города-героя, города воинской славы, города трудовой доблести.

Формальное измерение

В связи с асимметричным положением различных типов субнациональных единиц РФ – как фактическим, так и нормативно

закрепленным – в первую категорию «формальные нормы» включается собственное определение статуса субъекта, утвержденное основным законом данного субъекта (1).

Для того чтобы количественно измерить данный формальный статус, а также посмотреть на динамику изменения правового статуса субъектов в течение рассматриваемого периода, необходимо определить критерии присуждения баллов. В данном случае критерием будет выступать наличие специфических формулировок статуса в текстах Конституций и Уставов субъектов, которые отличаются от формулировок статуса других субъектов в каждый рассматриваемый год. Сами формулировки можно разделить на три группы:

1) нейтральные – определения, которые полностью или практически полностью повторяют формулировки Конституции РФ относительно статуса субъектов РФ, включая «субъект РФ», «равноправный субъект РФ», наименования типов субъектов (республика, область, край и т.д.), «республика (государство)» и т.п. Таких определений большинство. Подобные формулировки оцениваются на 0;

2) выделяющиеся – определения, которые отличаются от установленных нейтральных формулировок и, таким образом, отражают более высокий статус. В первую очередь это касается республик, которые определяют себя исключительно как государства, например «демократическое правовое государство (в составе РФ)». Подобные формулировки оцениваются на 0,5;

3) крайне выделяющиеся – определения, которые отличаются указанием еще более высокого статуса, или характеристик статуса, таких как «суверенитет», например: «суверенное демократическое государство в составе РФ». Подобные формулировки оцениваются на 1.

В формальную категорию также включаются такие дихотомические показатели статуса, как официальное закрепление национального языка (наряду с русским языком) (2) и статус столицы государства (4). Хотя последний показатель выделяет исключительно один субъект РФ – Москву, – включение данного показателя представляется важным для определения политического «веса» Москвы по сравнению с другими субъектами.

Кроме указанных двух показателей также предлагается выделить официальное наименование должности главы региона (3). Согласно Федеральному закону от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в исходной редакции), наименованием должности высшего должностного лица субъекта РФ является

наименование «глава» или «губернатор»¹. Далее, в 2022 г. в закон были внесены поправки, которые также утвердили возможность наименования должности главы региона «мэр», если речь идет о городах федерального значения.

При этом фактических наименований высших должностных лиц субъектов РФ в рассматриваемый период больше – к уже упомянутым «главе», «губернатору» и «мэру» добавляется «президент» Республики. Несмотря на то, что последнее наименование в настоящее время уже не используется, в Республике Татарстан оно действовало до 2023 г.², находясь в противоречии с федеральным законодательством с 2010 г.³ Таким образом, благодаря данному показателю можно отследить определенную градацию высших должностных лиц субъектов – от статусного «Президента», до нейтрального «главы» или «губернатора». Расчет показателя строится на этом же критерии: субъекты, главы которых именуются «Президентами» в рассматриваемый год, имеют 1 балл, все остальные субъекты – 0.

Ожидаемо, что при сравнении субъектов по показателям первой – формальной – категории будут выделяться в первую очередь республики РФ. Однако это не должно рассматриваться в качестве основания для сомнений в необходимости данной категории или даже исключения ее из анализа. Вероятное превосходство статуса республик в результате анализа нормативных актов как раз подтверждает нормативную асимметричность федеративного устройства РФ. Кроме того, учитывая асимметричность субъектов РФ не только в зависимости от группы, к которой данные субъекты принадлежат (республики, края, области, автономные округа / области, города федерального значения), но и внутри этих групп, предполагаемое преимущество статуса республик может оказаться неочевидным.

¹ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (исх. ред.) // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата посещения: 11.02.2025).

² Глава Татарстана утвердил переименование должности президента республики // Статья ТАСС от 26.01.2023. – Режим доступа: <https://tass.ru/politika/16894867> (дата посещения 12.02.2025).

³ Татарстан встретит новый год с президентом // Статья Коммерсантъ от 24.12.2015. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2884031> (дата посещения 12.02.2025).

Ресурсное измерение

Экономические ресурсы. Несмотря на существование трех типов федеральных трансфертов, предназначенных для регионов РФ (*дотаций* – выравнивающих трансфертов для «нуждающихся» регионов; *субвенций*, которые используются для финансирования функций, делегированных федеральным правительством регионам, и софинансируются из региональных бюджетов; и *субсидий*, используемых для финансирования функций региональных властей) [Jagocińska, 2010, p. 406; Sharafutdinova, Turovsky, 2017, p. 163], в фокусе исследователей часто находится только один из них – субсидии. Однако в данном исследовании будет проанализирована статистика по распределению первого типа трансфертов – дотаций (5). Именно дотации регионам, а точнее их отсутствие свидетельствует об объективной экономической независимости региона от центра, даже если при этом регион получает какие-либо субсидии. Кроме того, если обратиться к статистике распределения субсидий бюджетам субъектов РФ, то можно отметить, что все субъекты РФ в том или ином объеме получают указанные субсидии¹, поэтому использование данного показателя в дихотомическом виде в предлагаемой формуле расчета статуса субъектов РФ нецелесообразно.

Данный показатель рассчитывается по дихотомической шкале, где 0 имеют субъекты, получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в рассматриваемый год (независимо от объема дотаций), 1 – все остальные субъекты, не получающие дотаций.

При этом также кажется важным выделить и такой показатель экономического потенциала субъекта, как наличие у него особых экономических зон (ОЭЗ) или территорий опережающего социально-экономического развития / территорий опережающего развития (ТОСЭР / ТОР) (6). Первые ОЭЗ в РФ появились в 2006 г. в Санкт-Петербурге, Москве, Республике Татарстан, Липецкой, Московской и Томской областях после подписания годом ранее Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Согласно данному закону, ОЭЗ создаются «в целях развития обрабатывающих

¹ Информация по межбюджетным отношениям с регионами и муниципалитетами // Министерство финансов Российской Федерации. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/mb/> (дата посещения: 13.02.2025).

отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции»¹. Таким образом, создание ОЭЗ на территории субъектов должно иметь под собой достаточную основу, будь то наличие особых экономико-географических преимуществ для реализации каких-либо проектов, прогнозируемая положительная динамика роста объемов доходов, поступающих в федеральный бюджет от деятельности данной ОЭЗ и др.

ТОСЭР / ТОР появились только через десять лет после первых ОЭЗ – в 2016 г., хотя формально Федеральный закон «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» вступил в силу еще в 2014 г. В данном документе территория опережающего (социально-экономического) развития определяется как «часть территории субъекта Российской Федерации..., на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения»². Полный список всех ОЭЗ и ТОСЭР / ТОР опубликован на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации³, что и является основным источником информации по данному показателю.

Показатель также рассчитывается по шкале 0/1, где: 0 получают субъекты, не имеющие на своей территории ни одной ОЭЗ или ТОСЭР в рассматриваемый год, 1 – субъекты, имеющие одну или более ОЭЗ или ТОСЭР в рассматриваемый год.

¹ Федеральный закон от 22.06.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/ (дата посещения: 07.02.2025).

² Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата посещения: 07.02.2025).

³ Инструменты развития территорий (ОЭЗ, ТОР) // Министерство экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/ (дата посещения: 07.02.2025).

Политические ресурсы. Несмотря на упомянутое отсутствие комплексных кросс-региональных исследований статуса субъектов РФ, подобные исследования существуют по смежным со статусом областям. Так, например, можно выделить работу Г. Голосова и М. Константиновой, в которой авторы предлагают индекс полномочий губернаторов всех субъектов РФ [Golosov, Konstantinova, 2016]. Данный индекс представляет собой результат анализа объема законодательной и законодательной власти губернаторов (7). Учитывая тот факт, что губернатор является главным представителем и ключевой фигурой субъекта, статус самого субъекта, таким образом, неразрывно связан со статусом его главы. Следовательно, и больший объем полномочий губернатора внутри своего региона можно рассматривать в качестве индикатора более высокого политического статуса данного региона в сравнении с другими.

За основу расчета данного показателя взята методика, использованная Г. Голосовым и М. Константиновой, – изначально предложенная М. Шугартом и Дж. Кэри [Shugart, Carey, 1992] и доработанная П. Кононенко под региональный контекст [Кононенко, 2003, с. 136–137], – которая предлагает шесть категорий законодательных и четыре категории законодательных полномочий, за каждую из которых можно максимально получить четыре балла. Таким образом, максимально по этому показателю можно получить 40 баллов, однако для уравнивания веса всех элементов статуса полученный балл переводится в 0 – 1 балльную шкалу. В качестве материалов для анализа используются тексты Конституций и Уставов субъектов РФ в период с 1998 по 2021 г. В случае внесения поправок в те разделы документов, которые регламентируют рассматриваемые полномочия губернаторов, баллы пересчитываются за указанный и последующие годы, соответственно.

Следующим показателем политического статуса субъекта, который также важно выделить и измерить, является закрепление за этим субъектом (или за городом внутри субъекта) статуса административного центра федерального округа РФ (8). Реформа 2000 г., утвердившая создание федеральных округов и института полномочных представителей (далее полпреды) в РФ, изначально была принята довольно неоднозначно. Несмотря на свою заявленную экономическую направленность, данную реформу часто связывают именно с желанием федерального центра контролировать политическую составляющую региональных процессов [Alexander, 2004, p. 240]. Фактически полпреды должны были стать «глазами и ушами» президента в российских регионах и вернуть контроль

над федеральными ведомствами, которые оказались присвоены губернаторами на местах [Nelson, Kuzes, 2003, p. 507]. В этом отношении решение о создании федеральных округов, безусловно, в определенной степени наделило избранные регионы и административные центры федеральных округов внутри них особым положением.

При этом сам выбор административных центров федеральных округов сложно назвать случайным. В абсолютном большинстве случаев (в шести из первоначально созданных семи округов) административным центром был выбран крупнейшей по населению город каждого округа. Единственным исключением из данной схемы стал Приволжский федеральный округ с центром в Нижнем Новгороде, а не в Казани, население которой хотя и незначительно, но превышает население Нижнего Новгорода.

В целом следует отметить, что ни одна из семи окружных столиц не находится в республике. Это наблюдение и дальнейшие изменения в количестве округов и их административных центрах дают основания полагать, что кажущиеся довольно формальными правила назначения столиц федеральных округов и институт полпредства в целом на самом деле имеют довольно большое значение в определении статуса субъектов. Так, первым существенным изменением структуры федеральных округов стало выделение Северо-Кавказского федерального округа (далее СКФО) из состава Южного федерального округа (далее ЮФО) в 2010 г. и определение его административного центра в г. Пятигорск. Данное решение является наиболее отклоняющимся от имеющейся схемы, так как Пятигорск не только не самый крупный по населению город округа (меньше Махачкалы в 4,5 раза), но и не является даже административным центром субъекта, в котором расположен (Ставропольский край). И если обозначенный выше факт ненаделения республиканских городов статусом столиц федеральных округов во всех остальных случаях еще можно объяснить тем, что республики в данных округах составляют меньшинство, то в случае с СКФО, который состоит из шести республик и одного края, подобное решение вызывает вопросы и подтверждает идею о желании федерального центра уменьшить влияние и авторитет республик.

Еще одним важным изменением было образование Крымского федерального округа с административным центром в г. Симферополе в 2014 г., а затем его присоединение к ЮФО в 2016 г. Анализируя данный процесс, можно опять же отметить несоответствие имеющемуся на тот момент сценарию определения административного центра округа – выбор Симферополя, а не

Севастополя, который так же, как Москва и Санкт-Петербург, имел статус города федерального значения, но в отличие от них не стал центром своего округа.

Расчет данного показателя осуществляется также по дихотомической шкале 0 / 1, где 1 получают субъекты, включающие в себя административные центры федеральных округов или сами являющиеся данными центрами, и 0 – все остальные субъекты.

В качестве следующего показателя ресурсной категории статуса субъекта РФ рассматривается заключение двусторонних договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами (9). Е. Паскаль в своем исследовании, посвященном российскому федерализму, отмечает очевидную взаимосвязь между статусом субъекта и его возможностью инициировать процесс заключения подобного договора [Pascal, 2003, p. 67]. На то, что заключение двусторонних договоров можно рассматривать в качестве индикатора регионального веса, указывает и Е. Яроцинська [Jarocińska, 2010, p. 411]. Несмотря на то, что впоследствии двусторонние договоры между федеральным центром и субъектами РФ заключались и регионами уже практически повсеместно, включить подобный показатель в анализ представляется необходимым.

Данный показатель рассчитывается по следующей схеме: 0 получают субъекты, не имеющие действующих договоров с федеральным центром в рассматриваемый год, 1 – субъекты с действующими договорами.

Последним элементом, который также можно отнести к социально-политическому ресурсному измерению статуса субъекта, являются визиты Президента РФ в данный субъект (10). В академической литературе исследования визитов главы государства обычно ограничены сферой международных отношений, т.е. в фокусе оказываются дипломатические визиты президентов в другие страны, причем обычно речь идет именно о президентах «великих держав» и их визитах в страны с более низким статусом. Так, например, подобные визиты рассматриваются как признание статуса государства внешними политическими акторами [Forsberg, Heller, Wolf, 2014, p. 263], а визит главы более крупного государства сигнализирует о повышении статуса принимающего государства в иерархии государственного авторитета [Goldstein, 2008, p. 170].

Исследований, посвященных внутригосударственным визитам президента в регионы, немного. Большинство из них посвящены анализу внутренних визитов президентов США, которые они

осуществляют по целому ряду возможных причин: для реализации собственных интересов по переизбранию, сбора средств, поддержки однопартийцев, продвижения своей политической программы, участия в торжественных мероприятиях, реагирования на стихийные бедствия или другие кризисные ситуации и др. [Doherty, 2009, p. 343]. При этом многие авторы отмечают, что президенты США чаще всего посещают крупные города в наиболее густонаселенных штатах, а также уделяют внимание и своим родным городам, даже если они не являются крупными [Cohen, Powell, 2005, p. 20; Doherty, 2009, p. 339–340].

Что касается российского контекста, то исследование Я. Ашихминой и О. Подвинцева наиболее близко по своему содержанию соотносится с идеей данной работы и указывает на взаимосвязь визитов Президента РФ в регионы со статусом этих регионов. Так, авторы представляют свою концепцию «позиционирования» регионов, под которым подразумевается «создание у определенной целевой группы... представления о регионе, как о занимающем особое, отличное от других или такое же, как у ряда других, положение в политическом пространстве России, выгодное на данный момент или в перспективе для региона, через выделение своих выигрышных характеристик на фоне других субъектов федерации» [Ашихмина, Подвинцев, 2014, с. 167].

Данный показатель является еще одним из группы элементов, которые рассчитываются в количественном измерении по шкале от 0 до 1. Так, 1 получают те субъекты, которые имеют наибольшее количество визитов Президента РФ в рассматриваемый год. Все остальные субъекты получают балл ниже 1 в зависимости от доли визитов Президента в данные субъекты к имеющемуся максимуму в указанный год. При этом четыре субъекта – г. Москва, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край и Московская область – выделяются в качестве исключений – за каждый рассматриваемый год им автоматически присваивается 1 балл в таблице в силу сложности или невозможности подсчета реального количества визитов в данные субъекты.

Данные о количестве визитов публикуются на официальном сайте Президента РФ в разделе «События» → «Поездки»¹, где можно выбрать каждый субъект РФ и увидеть все новости, связанные с визитами в данный субъект начиная с 2000 г.

¹ Информация о поездках Президента РФ // Сайт Президента РФ. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/trips> (дата посещения: 03.02.2025).

Культурные ресурсы. Основным элементом данной категории является наличие у субъекта каких-то эксклюзивных культурных и / или природных характеристик, отражающих его своеобразие и уникальность и определяющих в том числе его туристический потенциал (11). В качестве данных для анализа этого показателя выбран проект «Живое наследие», в рамках которого был также составлен список уникальных для каждого региона и выделяющих его из числа остальных локальных характеристик¹, которые также можно рассматривать как показатели символического статуса субъектов РФ. Экспертное жюри проекта, в состав которого в числе прочих вошли гражданские активисты и специалисты в области социологии, экологии, политологии, журналистики, урбанистики, туризма, и др., определили «матрицу локальных брендов» и ее основные составляющие, включая исторические поселения в регионе, культурные сооружения и комплексы, природные объекты, традиции и промыслы, будущие или прошедшие мегасобытия, персоны, гастрономические бренды и др.

За основу анализа и расчета выбранного показателя взят итоговый список топ-1000 локальных культурных брендов России, сформированный на основе критериев, выделенных выше. В список включены наиболее известные природные и культурные достопримечательности каждого субъекта по указанным категориям. Количество брендов различается в зависимости от субъекта (от 1 до 66). Данный показатель также является одним из тех, которые рассчитываются в количественном измерении по шкале от 0 до 1. В данном случае 1 получают те субъекты, которые имеют наибольшее количество подобных брендов в рассматриваемый год. Все остальные субъекты получают балл ниже 1 в зависимости от доли брендов в данных субъектах к имеющемуся максимуму в рассматриваемый год.

В итоговом расчете максимальное число брендов (если не считать исключений – см. далее) имеет Ярославская область – 31 бренд на протяжении всего рассматриваемого периода. Таким образом, показатели по всем остальным субъектам рассчитываются по формуле: количество брендов / 31. При этом три субъекта – г. Москва, г. Санкт-Петербург и Московская область – снова выделяются в качестве исключений и не входят в основной расчет. За каждый рассматриваемый год им автоматически присваивается

¹ Живое наследие. Национальная карта локальных культурных брендов России // Режим доступа: <https://livingheritage.ru/> (дата посещения: 04.02.2025).

1 балл в таблице в силу количества брендов, значительно превышающего средние показатели по другим субъектам (у Москвы – 66, у Санкт-Петербурга – 63, у Московской области – 41).

Еще одной характеристикой культурной ресурсной составляющей статуса можно назвать наличие городов со званием города-героя / города воинской славы / города трудовой доблести (12). Почетное звание «Города-героя» было утверждено в СССР еще в 1965 г., а последними городами, которые получили это звание, были Мурманск и Смоленск в 1985 г. Всего на момент 2021 г. на территории России находятся восемь городов-героев.

Звание городов воинской славы было установлено в 2006 г. и с тех пор было присвоено 45 городам (на момент 2021 г.), на территории которых или в непосредственной близости от которых, согласно Федеральному закону от 09.05.2006 № 68-ФЗ, в ходе ожесточенных сражений защитники Отечества проявили мужество, стойкость и массовый героизм¹.

Наконец, звание городов трудовой доблести было введено только в 2020 г. и на момент 2021 г. было присвоено 44 городам, которые внесли значительный вклад в обеспечение военных действий для достижения победы в Великой Отечественной войне и отметились трудовыми подвигами в тылу².

Данный показатель также рассчитывается по шкале 0/1, где 0 получают субъекты, не имеющие на своей территории ни одного города с любым из указанных званий в рассматриваемый год, 1 – субъекты, имеющие один или более городов с любым из указанных званий в рассматриваемый год.

Таким образом, на основе указанных выше методик измерения политического статуса субъектов РФ были проведены расчеты³, результаты которых будут проанализированы далее.

¹ Федеральный закон от 09.05.2006 № 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город воинской славы» // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60090/ (дата посещения: 10.02.2025).

² Что известно о почетных званиях городов в России // Статья ТАСС от 15.01.2025. – Режим доступа: <https://tass.ru/info/18661441> (дата посещения: 04.02.2025).

³ Примечание: расчеты итоговых показателей политического статуса субъектов в 1998–1999 гг. были проведены на основе данных по десяти показателям из 12, а затем нормированы (исключения – показатели 5 и 10, по которым нет данных за 1998–1999 гг. в соответствующих источниках).

Результаты и анализ

Результаты измерения показывают, что общий объем политического статуса всех субъектов РФ вырос в рассматриваемый период с суммы 215 в 1998 до суммы 288 в 2021 г. (наивысший показатель). Наименьшая общая сумма демонстрируется в 2002–2006 гг. с минимумом в 187 в 2005 г. При этом средняя сумма в 1998–2001 гг. и 2007–2017 гг. является примерно равной, а основной рост наблюдается именно в 2018–2021 гг. Понижение статуса в начале 2000-х годов соотносится с началом политики централизации, начатой Президентом РФ В.В. Путиным, но, чтобы объяснить последующий рост, необходимо обратиться к результатам по конкретным показателям статуса.

Так, очевидная отрицательная динамика наблюдается в показателях 1 и 3 формальной категории. В период с 2000 по 2005 г. официальное определение статуса 11 из 21 (на тот момент) республик РФ было скорректировано в пользу более нейтральной формулировки. Так, например, Республики Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Татарстан и Тыва, определявшие себя в качестве «суверенного демократического правового государства (в составе РФ)», убрали указание на «суверенность», оставив определение «демократического правового государства (в составе РФ)», а Республики Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия и Чувашия, которые изначально имели данную формулировку, в указанный период сменили ее на нейтральные определения «республика (государство) в составе РФ» или «равноправный субъект РФ».

Отрицательная динамика по показателю 3 еще более очевидна – 15 из 21 республик скорректировали наименование высшего должностного лица республики в период с 2003 по 2015 г., что оставило Республику Татарстан единственной республикой, имеющей должность Президента Республики до конца рассматриваемого периода (наименование должности было скорректировано в 2023 г.). Интересным аспектом данной динамики является ее продолжительный по времени характер. В отличие от первого показателя (определение статуса субъекта Основном законе), изменения в котором проводились в короткий промежуток 2000–2005 гг., корректировка наименования главы субъекта проводилась в различных регионах с 2003 г. и завершилась только в 2023 г., что говорит о важности данного элемента статуса для субъектов и их возможном нежелании отказываться от него. При этом следует отметить и тот факт, что некоторые республики (например

Калмыкия, Северная Осетия и Тыва) скорректировали наименования своих высших должностных лиц с «президента» на «главу» еще до принятия официальных поправок в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о том, что наименование должности главы субъекта не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации¹, что может говорить о возможном саморегулировании в условиях уже начавшейся централизации.

Однако, возвращаясь к указанному выше выводу о росте политического статуса субъектов РФ в рассматриваемый период, можно отметить, что данный рост обеспечен в первую очередь за счет положительной динамики по показателям второй – ресурсной категории. Действительно, положительный тренд наблюдается по показателям 6, 7, 8, 12. Так, первые особые экономические зоны были образованы в 2005–2006 гг. в шести субъектах РФ, но к 2021 г. количество субъектов, имеющих хотя бы одну ОЭЗ или ТОР (территорию опережающего развития), выросло до 61. Похожая динамика наблюдается и по показателю 12. К изначальным семи городам со статусом города-героя в 2007 г. добавились восемь городов со статусом города воинской славы, что увеличило число субъектов с городами, имеющими подобный статус, до 14. К 2012 г. число субъектов выросло еще в два раза – до 28, а с введением в 2020 г. еще одного почетного звания – «Город трудовой доблести» – количество субъектов, имеющих хотя бы один город с одним из указанных званий, выросло до 61 (как и в случае с ОЭЗ и ТОР) в 2021 г.

Положительная динамика по показателю 7 – объем исполнительной и законодательной власти губернаторов (политические ресурсы) – кажется ожидаемой, так как она уже отмечалась в исследовании Г. Голосова и М. Константиновой в 2016 г. [Golosov, Konstantinova, 2016]. Наиболее заметный рост в объеме власти губернаторов наблюдается в 2000–2001 гг., когда большинство субъектов закрепило за губернаторами эксклюзивное право законода-

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата посещения: 06.02.2025).

тельной инициативы, устанавливающее, что законопроекты, касающиеся налоговой политики или предусматривающие расходы за счет регионального бюджета, рассматриваются законодательным органом субъекта по представлению губернатора, а также ограничило полномочия законодательных органов в подготовке и модификации регионального бюджета. Однако в этот же период увеличение объема власти по указанным выше показателям нейтрализуется уменьшением по другим показателям, а именно – лишением губернаторов права вынесения тех или иных вопросов на референдум и в целом права инициирования и назначения региональных референдумов (из всех 40 субъектов, губернаторы которых имели данное право в начале 2000-х годов, на момент 2021 г. оно сохранилось у главы только одного субъекта – Республики Тыва), а также в отдельных случаях лишением права непреодолимого вето – которое заменилось правом вето, преодолеваемым 2/3 голосов.

Тем не менее дальнейший рост, который отмечается в 2003–2006 гг., когда большая часть субъектов закрепила за губернаторами право отставки регионального правительства и / или роспуска регионального парламента, является довольно устойчивым, и данные по рассматриваемому показателю остаются практически неизменными с указанного периода по 2021 г.

Если же говорить об очевидной негативной динамике, то она наблюдается только у одного показателя ресурсной категории – подписания договоров о разграничении полномочий с федеральным центром (политические ресурсы). Подобные договоры были заключены в общей сложности с 46 субъектами РФ (на момент 1998 г.), однако в 2002 г. большинство договоров было аннулировано, и действующими остались только договоры с 11 субъектами, которые в течение последующих трех лет также были отменены. В период с 2005 по 2016 г. единственный действующий договор сохранялся у Республики Татарстан. В целом данная динамика соотносится с отрицательной динамикой по показателям формальной категории, с которой рассматриваемый показатель довольно тесно соотносится.

Хотя динамика по остальным показателям ресурсной категории (5 – финансовая независимость, 10 – визиты Президента РФ в конкретный субъект, 11 – наличие каких-то эксклюзивных культурных и / или природных характеристик, отражающих его своеобразие и туристическую привлекательность) также может быть отмечена в определенной степени, она явно не демонстрирует какой-то конкретный тренд (5, 10) или остается примерно стабильной (11).

Если же обратиться к сравнительному анализу результатов по субъектам РФ, то можно отметить в первую очередь довольно предсказуемый топ-3 субъектов: г. Москва – со средним показателем статуса 7,65; Республика Татарстан – с показателем 6,94; и г. Санкт-Петербург – с показателем 6,34. В первую десятку также входят Республики Крым (5,07), Башкортостан (4,55), Кабардино-Балкария (4,48), Ингушетия (4,21), Бурятия (4,17), Дагестан (4,09) и Московская область (4,45), что в целом соотносится с устойчивым утверждением о более высоком статусе республик по сравнению с другими типами субъектов РФ. Однако не все республики демонстрируют высокие средние показатели – так, Республики Хакасия, Алтай и Карелия находятся во второй половине итогового списка с показателями ниже большинства краев и областей. Наименьшие показатели (из существующих на данный момент субъектов) демонстрируют Курганская область (1,02), Чукотский автономный округ (1,00) и Еврейская автономная область (0,92).

При этом важным кажется рассмотреть и итоговую динамику показателей статуса по субъектам. Так, наиболее высокую положительную динамику демонстрируют Московская (от 1,98 в 1998 до 5,77 в 2021 г.), Калужская (от 1,20 в 1998 до 4,45 в 2021 г.), Псковская (от 1,19 в 1998 до 4,19 в 2021 г.) и Кемеровская (от 0,99 в 1998 до 4,03 в 2021 г.) области. В то время как наиболее высокая отрицательная динамика наблюдается у Республик Якутия (от 5,97 в 1998 до 3,68 в 2021 г., при этом показатели в 2015–2020 гг. равнялись 2,68), Бурятия (от 5,93 в 1998 до 3,62 в 2021 г.) и Марий Эл (от 5,18 в 1998 до 1,76 в 2021 г.). В целом топ-10 по отрицательной динамике из ныне существующих субъектов РФ составляют только республики. Хотя данный факт может объясняться тем, что республики являются теми субъектами, которые потеряли больше других субъектов по показателям формальной категории, это также свидетельствует о нежелании федерального центра компенсировать данную потерю формального статуса за счет наделения республик большими экономическими, политическими или культурными ресурсами.

Заключение

Несмотря на сложность и многогранность ключевого понятия данного исследования, в работе представлена попытка определения показателей политического статуса субъекта государства и их количественного расчета. Признавая возможное наличие иных

показателей политического статуса, требующих дальнейшего исследования, – в первую очередь показателей символической категории, не включенных в анализ по объективной причине сложности их отбора и операционализации, – можно тем не менее сделать вывод о валидности и обоснованности использования выбранного набора показателей в рамках исследования случая России. Полученные результаты в целом соотносятся с устоявшейся в исследованиях российского федерализма идеей о превалировании статуса республик по сравнению с другими типами субъектов, а также наглядно демонстрируют «колебания» политического статуса в критические временные отрезки, сопровождающиеся различными централизационными процессами или федеральными реформами.

Наиболее важным выводом проведенного анализа является факт сохранения, а в некоторых случаях и повышения, субъектами своего политического статуса даже в условиях централизации. При этом подобное поддержание или повышение статуса оказываются возможными из-за трансформации самого концепта политического статуса в 2000–2010-х годах, в котором потеря формальных показателей вследствие централизационных процессов компенсируется ростом ресурсных показателей статуса.

K.Sh. Yuzbekova*

**Transformation of the political status of the subnational units
of the Russian Federation in the context of centralization**

Abstract. In the article, based on the analysis of the existing works on the status of the constituent units of the state and related studies of Russian federalism, as well as the presented list of status indicators, which include two main groups of characteristics: formal norms and resources (economic, political, cultural), an attempt is made to quantitatively measure the political status of the subjects of the Russian Federation and analyze its dynamics for the period from 1998 to 2021. Despite the widespread thesis that Russian republics had a special position exclusively in the 1990s–2000s and that this position was lost in the process of centralization policy in the 2000s–2010s, the analysis shows that the majority of the Russian subjects retained their political status at the same level, and in some cases increased it, which, however, was possible due to the transformation of the very concept of political status in the period under consideration, in which the loss of formal indicators due to centralization processes is compensated by the growth of resource indicators of status – mainly economic and cultural.

* **Yuzbekova Karina**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: kyuzbekova@hse.ru

Keywords: status; status competition; Russian regions; asymmetric federalism; centralization policy.

For citation: Yuzbekova K. Sh. Transformation of the political status of the sub-national units of the Russian Federation in the context of centralization. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 276–298. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.12>

References

- Alexander J. Federal reforms in Russia: Putin's challenge to the republics. *Demokrati-zatsiya*. 2004, N 12 (2), P. 233–263.
- Anderson L.M. Exploring the paradox of autonomy: federalism and secession in North America. *Regional & Federal studies*. 2004, N 14 (1), P. 89–112.
- Ashikhmina Y.G., Podvintsev O.B. Political markers in the positioning of the regions of the Russian Federation. *Vestnik of Perm University. Series: Political Science*. 2014, N 4 (28), P. 167–176. (In Russ.)
- Bakke K.M. *Decentralization and intrastate struggles: Chechnya, Punjab, and Québec*. Cambridge: Cambridge university press, 2015, 322 p.
- Cohen J.E., Powell R.J. Building public support from the grassroots up: The impact of presidential travel on state - level approval. *Presidential studies quarterly*. 2005, N 35 (1), P. 11–27.
- Doherty B.J. POTUS on the road: international and domestic presidential travel, 1977–2005. *Presidential studies quarterly*. 2009, N 39 (2), P. 322–346.
- Forsberg T., Heller R., Wolf R. Status and emotions in Russian foreign policy. *Communist and post-communist studies*. 2014, N 47 (3–4), P. 261–268.
- Goldstein E. The politics of the state visit. *The hague journal of diplomacy*. 2008, N 3 (2), P. 153–178.
- Goloso V.G., Konstantinova M. Gubernatorial powers in Russia: The transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities. *Problems of post-communism*. 2016, N 63 (4), P. 241–252.
- Jarocińska E. Intergovernmental grants in Russia. *Economics of transition*. 2010, N 18 (2), P. 405–427.
- Kononenko P.B. Political factors of constitutional construction in the republics of the Russian Federation. *Polis. Political studies*. 2003, N 6, P. 135–143. (In Russ.)
- Lapidus G.W. Contested sovereignty: the tragedy of Chechnya. *International security*. 1998, N 23 (1), P. 5–49.
- Nelson L.D., Kuzes I.Y. Political and economic coordination in Russia's federal district reform: A study of four regions. *Europe-Asia studies*. 2003, N 55 (4), P. 507–520.
- Pascal E. *Defining Russian Federalism*. Westport, Connecticut, London: Praeger, 2003, 209 p.
- Pu X., Schweller R.L. Status signaling, multiple audiences, and China's blue-water naval ambition. In: Paul T.V., Larson D.W., Wohlforth W.C. (eds). *Status in world politics*. Cambridge: Cambridge university press, 2014, P. 141–162.
- Sambanis N., Milanovic B. Explaining regional autonomy differences in decentralized countries. *Comparative political studies*. 2014, N 47 (13), P. 1830–1855.

- Sharafutdinova G., Turovsky R. The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities. *Post-Soviet affairs*. 2017, N 33 (2), P. 161–175.
- Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge university press, 1992, 316 p.
- Volgy T.J., Corbetta R., Rhamey J.P., Baird R.G., Grant K.A. Status considerations in international politics and the rise of regional powers. In: Paul T.V., Larson D.W., Wohlforth W.C. (eds). *Status in world politics*. Cambridge: Cambridge university press, 2014, P. 58–84.
- Yuzbekova K.Sh. Status of subnational unit of the state: definition and ways of measurement. *Journal of political philosophy and sociology of politics* "Polity. Analyses. Chronicle. Prognosis". 2024, N 4 (115), P. 187–204. (In Russ.)

Литература на русском языке

- Ашихмина Я.Г., Подвинцев О.Б. Политические маркеры в позиционировании регионов РФ // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2014. – № 4 (28). – С. 167–176.
- Кононенко П.Б. Политические факторы конституционного строительства в республиках Российской Федерации // Полис. Политические исследования. – 2003. – № 6. – С. 135–143.
- Юзбекова К.Ш. Статус субнациональной единицы государства: определение и способы измерения // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». – 2024. – № 4 (115). – С. 187–204.