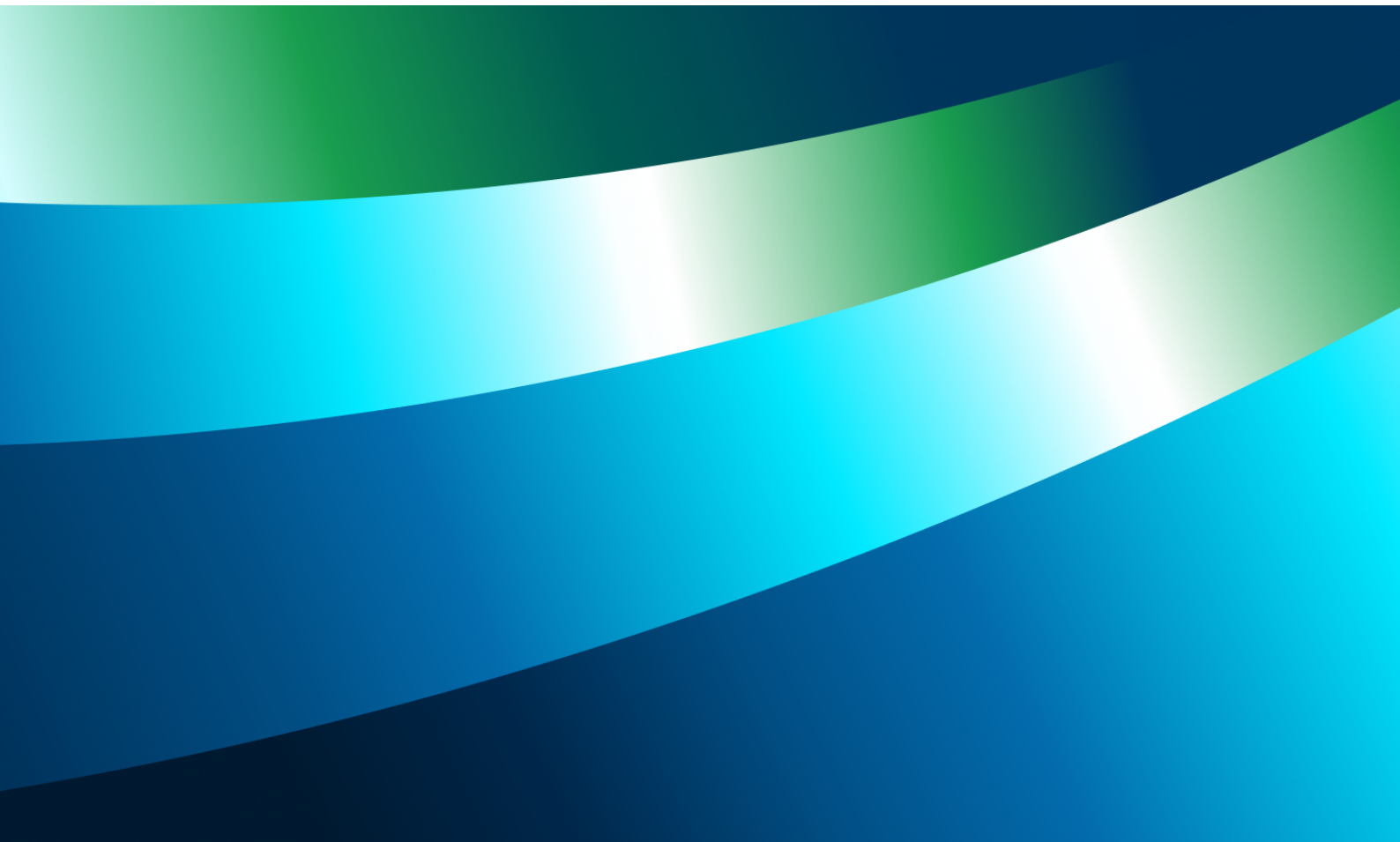
Baikal Lobridge® B® Analytics

GR и оценка рисков

Политическая и регуляторная аналитика

Исследование динамики полномочий региональных властей в России

В докладе представлены ключевые особенности и отраслевая специфика распределения полномочий органов власти федерального и регионального уровней на основе анализа правовых актов 2016 – 2026 годов.



Оглавление

Введение 3

Показатели эффективности губернаторов – основные тенденции и закономерности 6

Общие принципы регулирования публичной власти – динамика и выводы 11

Особенности полномочий региональных властей в регулировании отдельных отраслей 14

- Налоговая сфера 14
- Землепользование и строительство 16
- ИТ-сфера 17
- Здравоохранение 19
- Добывающая промышленность 21

Ключевые выводы 23

Введение

Взаимодействие федерального центра и субъектов Российской Федерации (далее – субъекты федерации) представляет собой один из ключевых элементов функционирования системы публичной власти, напрямую определяющий механизмы реализации государственной политики на всей территории страны. Закрепленное в законодательстве распределение полномочий между уровнями власти формирует институциональную основу этой модели. Изменения в этой сфере напрямую влияют на механизмы реализации государственной политики, а также на условия ведения бизнеса в ключевых отраслях.

Вместе с тем в современной России это распределение нельзя считать окончательно устоявшимся. Последнее десятилетие характеризуется чередованием эпизодов централизации и децентрализации полномочий. В условиях внешних и внутренних вызовов трансформация распределения функций между уровнями власти приобретает системный характер и требует комплексного анализа — в том числе с точки зрения изменения роли региональных властей, института губернаторов и отраслевой специфики регулирования.

Стоит отметить, что процесс перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами в последние годы характеризуется рядом системных особенностей:

1. Многофакторность изменений

За последние 10 лет увеличилось число внутренних и внешних вызовов для страны, которые стали важными факторами распределения полномочий. Среди них – внешнеполитическое давление, санкционные ограничения, эпидемиологическая обстановка и экономические шоки.

Стабильность и управляемость политическими процессами традиционно занимают центральное место в стремлении российских властей преодолеть внутренние и внешние угрозы. В такие моменты приоритет получает не столько автономия уровней власти, сколько выстраивание механизмов, обеспечивающих быструю координацию и реализацию общегосударственных решений. Эта логика напрямую отражается на функционировании федеративных отношений, включая роль субъектов федерации и органов местного самоуправления.

2. Институциональные ограничения самостоятельности регионов

Общая трансформация политической системы сопровождается сокращением возможностей региональных властей выстраивать самостоятельную политику вне рамок федеральной повестки.

Разграничение функций в модели «федеральный центр – регионы» рассматривается государством через призму повышения общей управляемости публичной власти, а роль губернаторов смещается в сторону реализации федеральных задач с учетом территориальной специфики.

3. Нелинейный характер динамики

Перераспределение полномочий не носит поступательного характера: периоды расширения функций регионов сменяются фазами усиления централизации и возврата к более жесткой управленческой модели. При этом по мере преодоления политических и иных шоков российская политическая система всегда стремится вернуться к исходному балансу, в котором у федерального центра сосредоточены все рычаги воздействия на регулирование. Это позволяет рассматривать текущую динамику не как прямолинейный процесс, а как более сложную и изменчивую конфигурацию.

4. Формальный характер части полномочий

Есть основания полагать, что в ряде случаев расширение полномочий регионов может сопровождаться увеличением обязанностей региональных властей без сопоставимого роста ресурсной базы. В связи с этим часть изменений можно рассматривать как формальное перераспределение функций, не всегда ведущее к расширению реальной управленческой автономии субъектов.

5. Расширение сферы совместного ведения как показатель снижения самостоятельности регионов

Одним из индикаторов трансформации отношений между федеральным центром и регионами может выступать динамика полномочий в сфере совместного ведения. По существующим оценкам, их количество

увеличилось с 129 в рамках прежней редакции законодательства[1] до 170 в 2022 году и 176 к началу 2025 года.

При этом рост числа таких полномочий не свидетельствует о расширении самостоятельности регионов. Вопросы, формально относящиеся к совместному ведению, в значительной степени определяются на федеральном уровне. Открытый характер перечня полномочий совместного ведения позволяет федеральному законодателю расширять свое регулирование, в результате чего границы исключительной компетенции регионов становятся все менее определенными[2].

Таким образом, перераспределение полномочий между уровнями власти в рассматриваемый период отражает не только изменение нормативной конструкции федеративных отношений, но и трансформацию модели государственного управления в целом.

С учетом указанных особенностей в рамках исследования был проведен анализ изменений юридически закрепленных полномочий федерального центра и субъектов федерации в разрезе KPI глав регионов, системы организации публичной власти и отдельных сфер регулирования за период 2016–2026 годов.

Цель проведенного исследования:

выявление динамики перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами, а также поиск закономерностей и ключевых факторов, оказывающих влияние на данный процесс.

Источники данных:

портал официального опубликования правовых актов, а также ряд исследований по анализу вопросов отношений «федеральный центр – регионы», задающих общую теоретическую и практическую рамку анализа.

Эмпирическая база исследования:

более 120 нормативных правовых актов (в сносках приведены избранные примеры), включая федеральные законы о принципах организации

[1] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
[2] https://vgmu.hse.ru/issue/download/1759/1617.

публичной власти (и изменяющие их нормативные правовые акты), указы Президента России об утверждении показателей эффективности деятельности губернаторов, а также акты отраслевого регулирования ключевых отобранных сфер.

Показатели эффективности губернаторов – основные тенденции и закономерности

Регулирование полномочий руководства регионов находится в системе из нескольких уровней. С одной стороны, федеральным законодательством определяются правовые зоны ответственности губернаторов. С другой – им же закладывается механизм оценки деятельности на местах за счет ключевых показателей эффективности глав регионов (KPI), с помощью которых их деятельность встраивается в реализацию общефедеральных целей.

Практика введения KPI была в немалой степени связана с необходимостью контролировать деятельность губернаторов в условиях отсутствия прямых выборов. Однако после возврата прямых выборов губернаторов в 2012 году основания для использования ключевых показателей трансформировались – от механизма подотчетности и оценки деятельности глав регионов в сторону показателей, отражающих эффективность реализации приоритетов федерального центра на местах.

Несмотря на то, что объективность использования и реализации отдельных показателей остается дискуссионной среди самих губернаторов и экспертов, перечень KPI – это важная часть оценки деятельности руководителей регионов. При этом в последние годы значительно усилилась тенденция по встраиванию губернаторов в единый механизм достижения национальных целей развития и национальных проектов, что нашло свое отражение в изменении KPI.

Ключевые тенденции:

1. Механизм претерпел существенную трансформацию, которая сопровождается последовательным усилением роли Администрации Президента России в системе подотчетности.

Если ранее глава региона выступал как представитель интересов субъекта федерации во взаимоотношениях с федеральным центром, то в настоящее время его роль становится более управленческой, чем представительской. Губернаторы полноценно встроены в систему реализации федеральных решений, их роль регулярно оценивается по установленным показателям эффективности.

Изначально губернаторы отчитывались о выполнении KPI перед Правительством России. Однако с 2019 года, после изменений перечня, по ряду ключевых «социологических» KPI отчетность была переподчинена Администрации Президента России (далее – АП РФ)[3].

Впоследствии перечень таких подотчетных АП РФ показателей только рос. К 2024 году число социологических критериев в ведении президентской администрации увеличилось с одного до пяти[4]:

1) доверие к власти (единственный критерий, утвержденный еще в 2019 году);
2) удовлетворенность граждан условиями для занятий физкультурой и спортом;
3) удовлетворенность участников СВО условиями для медицинской реабилитации, переобучения и трудоустройства;
4) доля людей, вовлеченных в добровольческую деятельность;
5) условия для воспитания гармонично развитой, патриотичной и социально ответственной личности.

2. Система KPI губернаторов смещается от бюджетно-финансовых показателей к социально-политическим, при одновременной централизации финансового контроля.

До изменений 2019 года в перечень входили показатели, связанные с бюджетно-финансовым контролем (в части налоговых доходов, государственного долга бюджета субъекта федерации, просроченной кредиторской задолженности). В дальнейшем данный блок был полностью исключен. Параллельно АП РФ сосредоточилась скорее на расширении

[3] Указ Президента России от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
[4] Указ Президента России от 28.11.2024 N 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации».

контроля со стороны губернаторов за идейными, общесоциальными и политическими контурами реализации федеральной политики на местах.

3. Усиливается контроль со стороны губернаторов за демографическими показателями региона.

После 2021 года также заметен акцент на численности населения, рождаемости, физической культуре, уровне образования, воспитании личности, поддержке талантов, добровольческой деятельности.

Несмотря на то, что демографические показатели в том или ином виде присутствовали в течение всего анализируемого периода, усиление внимания к данной проблеме на федеральном уровне в последние годы привело к возврату в KPI показателя «суммарный коэффициент рождаемости». В этих условиях губернаторы становятся фактически персонально ответственными за результаты демографической политики на местах, несмотря на то, что данные процессы сами по себе представляются инертными и слабо поддающимися влиянию в краткосрочной перспективе.

4. Закрепление социально-политической ответственности губернаторов в системе KPI.

В последнем перечне показателей, опубликованном в 2024 году, очевидно закрепление ответственности губернаторов в плоскости политических и социально ответственных задач. Данный процесс был начат еще в 2021 году, когда закрепились KPI по «добровольческой деятельности» и «воспитанию личности», но в 2024 году к ним были добавлены «патриотизм» и социальная адаптация участников боевых действий.

Это показывает, что система оценки деятельности глав регионов все в большей степени охватывает не только социально-экономические результаты, но и реализацию задач, связанных с ценностной, общественной и мобилизационной повесткой. Тем самым зона ответственности губернаторов расширяется в сторону направлений, которые ранее в меньшей степени рассматривались как формализуемый предмет управленческой отчетности.

Таблица 1. Динамика KPI для оценки губернаторов: 2017–2024 годы

На основе Указов Президента России об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ.

24 KPI - 2017 | 15 KPI - 2019 | 20 KPI - 2021 | 21 KPI – 2024

Показатель	2017	2019	2021	2024
Демография				
Ожидаемая продолжительность жизни	Введено	Сохранено	Сохранено	Сохранено
Суммарный коэффициент рождаемости	Введено	–	–	Возврат
Численность населения субъекта	–	–	Введено	Сохранено
Естественный прирост населения	–	Введено	–	–
Коэффициент миграционного прироста	Введено	–	–	–
Доходы и занятость				
Уровень бедности	Введено	Сохранено	Сохранено	Сохранено
Реальная среднемесячная зарплата	Введено	Сохранено	Изменено	–
Среднедушевой денежный доход	Введено	–	Введено	Сохранено
Уровень безработицы	Введено	–	–	–
Занятые в МСП	Введено	Изменено	Изменено	Изменено
Производительность труда (несырьевая)	–	Введено	–	–
Высокопроизводительные рабочие места	–	Введено	–	–
Инвестиции и экономика				
Инвестиции в основной капитал	Введено	Изменено	Изменено	Сохранено
Рейтинг инвестиционного климата	Введено	–	–	–

ВРП на душу населения	Введено	–	–	–
Жильё и строительство				
Доступность жилья	Введено	Сохранено	–	–
Семьи, улучшающие жилищные условия	–	Введено	Сохранено	Сохранено
Объем жилищного строительства	–	–	Введено	Изменено
Городская среда и инфраструктура				
Благоприятная городская среда	–	Введено	Изменено	Изменено
Автодороги, соответствующие нормативам	Введено	Изменено	Изменено	Изменено
Парк общественного транспорта	–	–	–	Введено
Качество и доступность услуг ЖКХ	Введено	–	–	–
Экология				
Качество окружающей среды	–	Введено	Сохранено	Сохранено
Образование и развитие				
Уровень образования	–	Введено	Сохранено	Сохранено
Выявление и поддержка талантов	–	–	Введено	Сохранено
Удовлетворенность условиями для физкультуры и спорта (в 2021 – доля занимающихся спортом)	–	–	Введено	Изменено
Гражданское общество				
Добровольческая деятельность	–	–	Введено	Сохранено
Воспитание личности (+ патриотизм с 2024)	–	–	Введено	Изменено
Число посещений культ. мероприятий	–	–	Введено	–

Управление и доверие к власти				
Доверие к власти / Президенту России	Введено	Изменено	Изменено	Сохранено
Оценка уровня коррупции	Введено	–	–	–
Уровень преступности	Введено	–	–	–
Удовлетворенность услугами социальной сферы	Введено	–	–	–
Независимая оценка качества услуг соц. сферы	Введено	–	–	–
Оценка условий для самореализации	Введено	–	–	–
Удовлетворенность участников СВО	–	–	–	Введено
Финансы региона (только 2017)				
Налоговые доходы бюджета на душу	Введено	–	–	–
Госдолг субъекта к доходам бюджета	Введено	–	–	–
Просроченная кредиторская задолженность	Введено	–	–	–
Цифровизация				
Цифровая зрелость (гос. упр., отрасли)	–	–	Введено	Изменено

Общие принципы регулирования публичной власти – динамика и выводы

В рассматриваемый период регулирование общих принципов организации публичной власти в субъектах федерации претерпело существенные изменения. Они были связаны как с корректировкой ранее действовавшего законодательства, так и с принятием в 2021 году нового федерального

закона, закрепившего обновленную модель единой системы публичной власти[5].

В изменениях, принятых в 2016–2021 годах, выделяются следующие ключевые особенности:

1. Унификация и повышение подотчетности.

Корректировки, касающиеся полномочий глав регионов или их статуса в целом, были направлены на унификацию их деятельности (за счет требований к самому главе региона) и на повышение подотчетности федеральному центру.

2. Новые расходные полномочия при ограниченном влиянии на бюджет.

Значительная часть поправок добавляла регионам новые расходные полномочия (поддержка материнства и детства, развитие спорта и физической культуры, финансирование судебной системы, мероприятия в сфере исторической памяти и т. д.). Однако изменения в статьях о бюджете не расширяли возможности по их финансовому обеспечению. Тем самым данный процесс становился предметом переговоров с федеральным центром.

В целом законодательная динамика 2016–2021 годов отражает управляемую децентрализацию: регионам передаются операционные полномочия (исполнение, финансирование, контроль на местах, а также расширение предмета совместных с федеральным центром полномочий), тогда как стратегические (в первую очередь, право изъятия того или иного полномочия регионов) сохраняются на федеральном уровне. В таких условиях главы регионов становятся все более подотчетны федеральному центру. Все это происходит на фоне усиления регламентации их полномочий, что формируется в том числе с помощью ключевых показателей эффективности (см. предыдущий раздел).

Принятый в 2021 году федеральный закон закрепил принцип единой властной вертикали, которая включает в себя федеральный, региональный и муниципальный уровни. Данные положения были в дальнейшем детализированы в более чем 26 нормативных правовых актах.

[5] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Ключевыми особенностями изменений 2021–2025 годов являются:

1. Сохранение тренда по изменению сферы совместных полномочий за счет расширения ответственности региональных властей.

При этом роль федерального центра в данном механизме по-прежнему остается решающей.

2. Интеграция повестки, актуальной на федеральном уровне, в полномочия регионов.

В частности, изменения касаются помощи ветеранам боевых действий и сохранения исторической памяти. Ранее столь прямого указания на роль региональных властей в этих вопросах не было.

3. Унификация наименования глав регионов.

Речь идет о постепенном снижении региональной идентичности (особенно в республиках) в пользу политического единообразия и вертикали управления.

4. Особый акцент на цифровизацию.

Отражен тренд на новые полномочия в сфере ИТ и технологий (инновационная экономика, установление требований к технопаркам и т. д.), которые стали еще одним механизмом оценки реализации федеральных задач на региональном уровне.

В целом, несмотря на выраженную тенденцию к детализации и в отдельных случаях к расширению формальных полномочий региональных властей, данный процесс носит контролируемый федеральным центром характер. Это проявляется, прежде всего, в увеличении числа сфер совместного ведения, а также в изменении роли губернаторов, всё более ориентированных на административное управление и реализацию федеральной повестки на местах. Вместе с тем встраивание региональной власти в единую вертикаль управления после 2021 года позволило сформировать механизм реализации национальных целей развития. В значительной степени это стало возможным за счёт сокращения уровня самостоятельности региональных властей.

Особенности полномочий региональных властей в регулировании отдельных отраслей

Для детального анализа изменений полномочий региональной власти требуется остановиться на ключевых сферах общественной жизни и отраслях экономики. В рамках исследования был отобран их перечень, который характеризует работу субъекта федерации по поддержанию хозяйственной деятельности, условий повседневной жизни населения и социального развития регионов. В выборку попали только те полномочия, которые задаются федеральной регуляторной рамкой и являются ключевыми для понимания изменений роли региональной власти, в том числе губернаторов. На основании этого, ниже представлен анализ ключевых направлений.

Налоговая сфера

Россия имеет формально децентрализованную структуру расходов, сопоставимую с другими федерациями, но реальный уровень налоговой автономии фактически ближе к унитарным государствам (по оценкам ОЭСР, ниже, чем в Бразилии, Индии и Китае).

За 2016–2026 годы можно выделить три ключевых этапа развития законодательства в этой области:

1. 2016–2020 годы: активное ограничение собственной доходной базы бюджетов.

С 1 января 2017 года распределение налога на прибыль изменилось с 2% – в пользу Российской Федерации и 18% – в пользу субъекта федерации, на 3% – в пользу региона и 17% – в пользу федерального бюджета. С 1 июня 2016 года федеральный центр сократил долю акцизов на топливо, зачисляемую в региональные бюджеты, со 100% до 88%, изъяв тем самым 12% поступлений в федеральный бюджет. Более того, в последующие нормативы зачисления акцизов устанавливались в особом порядке, в том числе с дифференциацией по периодам и субъектам федерации. Это усиливало зависимость регионов от решений федерального центра в части одного из значимых источников доходов. В целом улучшение бюджетных показателей регионов в 2017–2019 годах достигалось за счет сокращения

расходов и реструктуризации долга, а не за счет органического роста бюджетной автономии[6].

При этом государство наделяло регионы полномочиями, которые повышали гибкость управления оставшимися источниками доходов. В этом контексте можно отметить полномочие регионов устанавливать налоговые каникулы, вступившее в силу в 2016 году[7]. В 2017 году был создан инвестиционный налоговый вычет (ИНВ) вместе с правом регионов самостоятельно определять порядок и условия его использования[8]. Также регионы получили возможность самостоятельно определять виды деятельности для патентной системы налогообложения, дифференцировать территорию действия патента по муниципалитетам, вводить дополнительные ограничения по площади, количеству транспорта и иным физическим параметрам бизнеса. Все эти изменения позволяли им достаточно гибко регулировать налоговую нагрузку, однако в условиях неблагоприятной экономической обстановки регионы стали менее охотно отказываться от плановых налоговых поступлений ради сохранения благоприятных условий для развития бизнеса.

2. 2020–2022 годы: изменение динамики реализации полномочий под влиянием внешних шоков, антикризисное делегирование полномочий.

Основные параметры региональных налогов и региональной части налога на прибыль по-прежнему определялись федеральным законодательством, а полномочия субъектов федерации сохраняли производный характер. Одновременно федеральный центр усиливал единые требования к оценке региональных налоговых расходов и к концу периода закрепил дальнейшую централизацию налогового администрирования через институт единого налогового счета.

Пандемия, начало СВО и санкционный шок привели к выборочной децентрализации налоговых полномочий. Регионам временно делегировали право продлевать сроки уплаты ряда налогов, субъекты федерации получили право вводить режим самозанятости на своей территории (а не в порядке пилотного проекта как раньше). С упразднением единого налога на вменённый доход (ЕНВД) регионы также

[6] https://rg.ru/2019/09/10/razryv-v-dohodah-bogatyh-i-bednyh-regionov-rossii-rastet.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F

[7] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

[8] Федеральный закон от 27 ноября 2017 г. № 335-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

получили право вводить патентную систему налогообложения по любым видам деятельности из ОКВЭД, устанавливать по ним любые физические показатели для расчета налоговой базы и определять территорию действия патента по муниципальным образованиям.

3. 2022 – настоящее время: ужесточение контроля над налоговой политикой регионов.

В условиях нарастающего санкционного давления федеральный центр стремился предоставить регионам меры поддержки, которые позволили бы адаптироваться к новой действительности. С началом СВО органы субъектов федерации получили право в течение 2022 года издавать акты о продлении сроков уплаты налогов по УСН, ЕСХН и ПСН, а также региональных и местных налогов и торгового сбора.

Однако самые масштабные изменения произошли в 2024 году: появление федерального ИНВ, корректировка использования УСН (после 2026 года – лишь для видов деятельности, утвержденных Правительством России)[9]. Кроме того, регулирование «налогового туризма»[10] нивелировало возможность увеличивать налоговую базу регионов в краткосрочной перспективе за счет создания более привлекательных налоговых условий.

Землепользование и строительство

Период 2016–2026 годов в отношении землепользования и строительства характеризуется формальной передачей ряда полномочий на региональный уровень при сохранении главенствующей роли федерального центра.

В рамках этого процесса показательны изменения 2016 года в части предоставления регионам механизмов комплексного и устойчивого развития территорий (КУРТ). Субъекты федерации получили возможность участвовать в формировании и запуске таких проектов, включая изъятие земельных участков/объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд[11]. Позднее в 2020 году механизм был изменен на

[9] Федеральный закон от 12.07.2024 № 176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».
[10] Федеральный закон от 29.10.2024 № 362-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
[11] Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части

комплексное развитие территорий (КРТ), а регионы получили право определять случаи и порядок таких соглашений, включая закрепление критериев для отдельных объектов и участков[12]. Тем самым регионам были переданы дополнительные инструменты по повышению инвестиционной привлекательности, а также ускорению градостроительных процедур, однако данный процесс в целом остается жестко регламентированным.

Ключевым изменением за этот период стало введение особого порядка изменения режима сельхозземель по согласованию с федеральным Минсельхозом[13]. Тем самым ключевой является позиция федерального центра, что могло особо влиять на регионы с существенной долей агропромышленности в экономике субъекта.

В результате изменения ослаблялись не столько формальные компетенции субъектов федерации в указанных сферах, сколько их способность учитывать локальную специфику и самостоятельно определять параметры развития территорий. Поскольку градостроительная деятельность и территориальное планирование выступают правовыми механизмами развития территорий и инфраструктуры, такие изменения лишили регионы части инструментов воздействия на социально-экономическое развитие территорий.

Фактически, централизация в этой сфере за последние годы стала одной из самых комплексных: несмотря на передачу губернаторам части инструментов, федеральный центр сохранил за собой контроль над стратегическими параметрами развития и ключевыми регуляторными решениями.

ИТ-сфера

Регулирование отрасли является одним из самых централизованных, поскольку она не относится к совместному ведению регионов и

совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[12] Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

[13] Федеральный закон от 31.07.2025 №295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»; постановление Правительства России от 28.11.2025 № 1943 «Об утверждении Положения о порядке установления и изменения границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения».

федерального центра. В этих условиях на регионы возлагается реализация задач федеральной политики, прежде всего в части цифровизации публичного управления. Эта особенность предопределяется условиями функционирования ИТ-инфраструктуры – ее стандартизации, интеграции и централизованного контроля. Дополнительным фактором являются санкционные ограничения, усложняющие доступ к передовым техническим решениям и усиливающие зависимость от централизации управления ИТ-сектором.

Роль регионов в результате включает в себя следующие направления деятельности:

- Создание и эксплуатация региональных ГИС;
- Разработка региональных стратегий цифровой трансформации;
- Реализация национальных целей развития на местах (в рамках нацпроекта «Цифровая экономика» в 2019–2024 годах, а затем и «Экономики данных» с 2025 года);
- Апробация цифровых решений в упрощенном режиме за счет механизма экспериментальных правовых режимов (ЭПР)[14];
- Обеспечение перехода региональных объектов критической информационной инфраструктуры (КИИ) на отечественное ПО.

Помимо этого, реализация цифровой трансформации заложена в KPI губернаторов с 2024 года, что накладывает на глав регионов обязательства по реализации федеральной политики. Параллельно впервые в 2021 году регионам было поручено разработать стратегии цифровой трансформации, которые оценивают реализацию мер по внедрению технологий и цифровых компетенций[15].

Полномочия и обязанности региональных властей закрепляются на нескольких уровнях:

1) Инфраструктурный уровень

– формирование единой технологической и организационной среды, в рамках которой регионы обязаны реализовывать совместные решения (унифицированные ГИС, обеспечение безопасности КИИ, импортозамещение и иные направления). Использование единых

[14] Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».
[15] Перечень поручений по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта» (утв. Президентом России 03.01.2026 № Пр-22).

платформ и стандартов фактически ограничивает вариативность региональных подходов, задавая единую архитектуру управления.

2) Управленческий уровень

– выстраивание системы оценки деятельности регионов, в рамках которой участие губернаторов и региональных команд в цифровой трансформации подлежит регулярному мониторингу и сопоставлению. В этих условиях соответствующие направления закрепляются как элементы обязательной повестки, влияющие на оценку эффективности управления.

В целом период 2016–2026 годов характеризуется не столько формальным сокращением перечня полномочий в его нормативном смысле, сколько процессом вертикальной централизации ИТ-инфраструктуры, управление которой регулируется требованиями федерального центра. В этой конфигурации регионы сохранили статус операторов собственных ГИС и сервисов, однако ключевые стандарты, инфраструктура, требования к безопасности, технологические ограничения и показатели эффективности задаются на федеральном уровне.

Здравоохранение

В силу своей социальной значимости отрасль является одной из самых подотчетных федеральному центру. Несмотря на это, к 2026 году за субъектами федерации остается сравнительно широкий набор полномочий: региональные программы здравоохранения, территориальные программы госгарантий, организация первичной, специализированной, скорой и паллиативной помощи в подведомственных медорганизациях, профилактика заболеваний, санитарно-эпидемиологические мероприятия, лекарственное обеспечение по орфанным заболеваниям, координация региональной системы здравоохранения и т. д.

После 2016 года в него были добавлены, например, полномочия по оценке последствий ликвидации медицинских организаций, медико-биологическому обеспечению спортсменов в регионах, согласованию кадровых и организационных решений, организация деятельности национальных медицинских исследовательских центров, подведомственных субъекту федерации, и меры по трудоустройству отдельных категорий лиц. В сфере ОМС у субъектов также сохраняются собственные значительные права и обязанности: они платят взносы за неработающее население, могут устанавливать дополнительные объемы и

условия помощи сверх базовой программы и утверждают бюджеты территориальных фондов.

Несмотря на то, что формально полномочия регионов в 2016–2026 годах детализировались[16], фактически речь идет о незначительных изменениях с целью реализации федеральной повестки, нежели о повышении региональной автономии.

Стоит отметить, что во время пандемии COVID-19 региональным властям были делегированы права вводить режимы «повышенной готовности» и «чрезвычайной ситуации»[17]. С одной стороны, это породило существенные отличия ограничительных режимов от региона к региону. С другой стороны, де-факто переложило на субъекты федерации как оперативное управление, так и политическую ответственность за его результаты. Однако по мере преодоления пандемии переданные полномочия вернулись на федеральный уровень, установив формат жесткого управления данной сферой из федерального центра.

В 2024 году в федеральный закон об организации публичной власти внесены изменения, предоставившие Минздраву России право согласовывать назначение руководителей органов здравоохранения субъектов по представлению губернатора[18]. Данный механизм вписывается в устойчивую логику усиления федерального контроля над региональными управленческими структурами и фактически означает введение кадрового фильтра на федеральном уровне.

Еще одним элементом усиления зависимости региональных органов здравоохранения от федерального центра стало развитие инструментов цифровизации. В 2018 году постановлением Правительства России было утверждено положение о работе Единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)[19]. С принятием в 2022 году новой версии постановления[20] и расширением функционала ЕГИСЗ (обязательная интеграция частных медорганизаций, определение ключевых подсистем, и др.) была создана устойчивая

[16] В первую очередь, в части изменений в ст. 16 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».
[17] Указ Президента России от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
[18] Федеральный закон от 08.08.2024 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».
[19] Постановление Правительства России от 05.05.2018 № 555 «О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения».
[20] Постановление Правительства России от 09.02.2022 № 140 «О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения».

зависимость региональных органов здравоохранения от федеральных платформ. Более того, это позволило федеральному центру получить больше возможностей контроля за счет мониторинга, анализа качества и маршрутов оказания медицинской помощи в режиме реального времени.

Отрасль остается одной из самых управляемых федеральным центром. Регионы выступают проводниками общегосударственных приоритетов на местах, в том числе в рамках национальных целей и проектов. Учитывая социальную значимость для развития страны, возможность гибкого управления и разработки собственной политики со стороны субъектов федерации является ограниченной.

Добывающая промышленность

В 2016–2026 годах не наблюдалось значительного прямого сокращения формальной компетенции регионов в сфере недропользования. Однако происходила дальнейшая концентрация на федеральном уровне новых регуляторных, информационных и разрешительных механизмов. Даже там, где работа с геологической информацией формально проходит через региональный уровень, требования к ее составу, форме и порядку обращения сейчас задаются федеральным центром.

Исторически субъекты федерации располагают полномочиями лишь в отношении участков местного значения и общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ), однако даже эта сфера подверглась определенной регламентации.

Например, в 2021 году был введен федеральный порядок определения перечней ОПИ при участии регионов[21]. Несмотря на кажущееся расширение полномочий региональных властей, фактически речь идет о закреплении главенствующей позиции федерального центра, ведь ранее регулирование ОПИ было в сфере ответственности субъектов федерации. Кроме того, характерным изменением является норма о введении аукционной процедуры без торгов[22], упрощающая доступ к недрам – на практике изменения предоставили региональным властям право использования механизма лишь в отдельно установленных случаях.

[21] Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах", статью 1 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации "О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами" и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».
[22] Федеральный закон от 25.12.2023 № 656-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах"».

В сложившейся системе регулирования отрасли региональным властям отводятся исполнительные функции по реализации федеральных приоритетов. С одной стороны, это приводит к повышению управляемости отраслью и единообразия процессов на всех уровнях. С другой – снижает способность субъектов федерации реализовывать самостоятельную ресурсную политику с учетом территориальной специфики недропользования.

Внешнеторговые отношения региональных властей

После 2022–2023 годов произошло заметное усиление роли субъектов федерации как приграничных и межрегиональных каналов внешнеэкономической коммуникации, особенно на направлениях ЕАЭС, Центральной Азии, Турции, Китая и других «дружественных» стран и регионов. Фиксируется интенсификация межрегионального сотрудничества (совместные форумы, взаимные визиты и встречи руководителей регионов с зарубежными партнерами), в особенности в направлении Беларуси и Казахстана.

Полномочия регионов в сфере внешнеторговой деятельности закреплены федеральным законом с 2003 года[23] и включают в себя деятельность по поддержке федеральных приоритетов в этой отрасли. Среди них: поддержка экспорта, привлечение инвестиций, работа с межрегиональными и приграничными связями и др.

Значительное расширение внешнеэкономических полномочий регионов началось еще в 2015 году, со вступлением в силу закона «О промышленной политике в Российской Федерации»[24] в условиях начала внешнеэкономического санкционного давления. Но лишь в 2023 году были полностью урегулированы международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления, а субъекты федерации получили полномочия по контролю за внешнеэкономическими связями муниципалитетов[25]. Эти изменения не просто расширили круг участников

[23] Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».
[24] Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».
[25] Федеральный закон от 04.08.2023 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и статью 44 Федерального закона "Об общих принципах организации...».

внешнеэкономических коммуникаций, но и усилили региональный уровень как звено их отбора и координации в рамках федеральной повестки.

Политика федерального центра этому только способствует. Так, нацпроект «Международная кооперация и экспорт» ориентирован на рост несырьевого неэнергетического экспорта к 2030 году, а государственная программа по развитию внешнеэкономической деятельности прямо говорит о программно-целевом подходе на уровне субъектов федерации.

При этом стоит отметить асимметричность внешнеэкономических отношений регионов: чаще всего она концентрируется в приграничных областях, либо же в субъектах федерации, обладающих высоким уровнем сырьевой и промышленной базы, на развитие которой направлен экспорт.

Ключевые выводы

1. Российские власти активно прибегают к расширению полномочий регионов в качестве временной антикризисной стратегии.

В 2016–2026 годах федеральный центр неоднократно прибегал к передаче части полномочий субъектам федерации в условиях кризисных ситуаций. В частности, в годы пандемии COVID-19 регионам было предоставлено право самостоятельно определять режим ограничений, регулировать деятельность организаций и индивидуальных предпринимателей, а также вводить специальные режимы передвижения и работы. Однако данные решения носили лишь временный характер. Схожая логика наблюдается и после начала СВО и усиления внешнеполитического санкционного давления. По сути, это приобрело вид антикризисной управленческой методики.

Вместе с тем на субъекты федерации был возложен дополнительный объем социально и политически значимых задач. К ним относятся, в том числе, ранее упомянутые реализация мобилизационных мероприятий, работа с семьями участников боевых действий, а также адаптация региональных экономик к условиям санкционного давления. Отдельный заметный пример последних лет – перенос на уровень регионов вопроса правил обращения с бездомными животными, вплоть до применения эвтаназии[26].

[26] Федеральный закон от 24.07.2023 № 377-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные

Большинство этих направлений связано с повышенной ответственностью и чувствительностью с точки зрения общественного восприятия и управленческой практики. В этих условиях критерии оценки эффективности региональной политики нередко остаются недостаточно формализованными и могут носить ситуативный характер. Яркий пример – требования о принятии главами регионов «исчерпывающих мер по обеспечению социально-экономической стабильности»[27].

Таким образом, наблюдается расширение полномочий регионов по ряду направлений, но оно является не устойчивым трендом децентрализации, а инструментом антикризисного управления, применяемым в рамках общей централизованной модели митигации рисков. Для бизнеса и инвесторов это создает среду, в которой временное расширение региональных возможностей не всегда означает устойчивость правил игры на местах.

2. Фиксируется окончательный переход к стратегическому управлению регионами через показатели эффективности губернаторов.

В рассматриваемый период заметно усиливается роль показателей эффективности (KPI) как ключевого инструмента управления губернаторским корпусом. Хотя элементы данной системы были заложены еще в 2007 году, именно в 2016–2026 годах она приобрела системный и комплексный характер.

По мере расширения практики назначения «губернаторов-технократов», усиливается их роль как управленцев, отвечающих за достижение конкретных, измеримых результатов в приоритетных сферах государственной политики. К таким сферам относятся, в частности, здравоохранение, цифровая трансформация, жилищное строительство и реализация механизмов комплексного развития территорий.

В частности, в 2024 году Президент России установил детальный KPI для губернаторов, состоящий из множества частных индикаторов. Отраслевые СМИ окрестили его «планом на медицинскую пятилетку», с упором на рост ожидаемой продолжительности жизни. Цифровизация, также объявленная одним из ключевых государственных приоритетов, сопровождалась установлением рейтингов региональных руководителей цифровой

акты Российской Федерации" и статью 44 Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

[27] Указ Президента России от 16.03.2022 № 121 «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности и защиты населения в Российской Федерации».

трансформации, а «цифровая зрелость» входит в официальный перечень KPI губернаторов.

Для внешних игроков – в частности, бизнеса и отраслевых ассоциаций – это означает, что эффективное взаимодействие с регионом все чаще требует прямого учета KPI, в рамках которых действует руководство региона.

3. Формальное делегирование полномочий региональным властям сопровождается ростом обязательств регионов без сопоставимого расширения ресурсов для их реализации.

Анализ изменений 2016–2026 годов показывает, что расширение полномочий субъектов, как правило, сопровождается увеличением их расходных обязательств.

Среди них: создание ГИС здравоохранения, защита КИИ, введение реестров долгостроев, импортозамещение в сфере ПО и т. д. Однако не наблюдалось пропорционального расширения финансирования этих обязательств со стороны федерального центра или изменений в части значительного расширения налоговых и бюджетных полномочий регионов.

Отдельно стоит отметить, что в период эпидемии COVID-19 в 2020–2021 годах регионам все же были предоставлены полномочия по продлению сроков уплаты отдельных налогов, а также корректировки сроков процедур налогового контроля. Но данные механизмы носили временный характер, и уже в 2021 году сохранялись лишь на уровне отдельных субъектов федерации. То же самое можно сказать и о мерах поддержки в условиях санкционного давления в 2022 году – по мере адаптации федеральной экономики они стали носить все более ограниченный характер.

Более того, доходная база регионов в рамках налоговой реформы 2024 года сокращалась по отдельным льготным режимам. В совокупности это сохраняет и воспроизводит различие между объёмом возлагаемых на регионы задач и их финансовыми возможностями.

Для бизнеса это означает сохранение высокой вероятности того, что даже при наличии у региона формальных полномочий его практические возможности по реализации самостоятельной политики будут ограничены ресурсными факторами. Бизнес получает более стабильную и предсказуемую регуляторную среду, но ценой сокращения возможностей региональных властей.

4. Регуляторная рамка федерального законодательства формирует тенденцию к унификации регионального управления.

Обновленный федеральный закон об организации публичной власти в регионах от 2021 года и принятые поправки к Конституции России от 2020 года создали единую систему публичной власти. В рамках этой модели региональные государственные органы в большей степени, чем ранее, встроены в общую архитектуру управления.

Практически это выражается в унификации правовой терминологии, в расширении прав федерального центра (включая глав профильных министерств) участвовать в назначении руководителей ключевых региональных органов исполнительной власти, в расширении полномочий федерального уровня по методическому руководству деятельностью региональных правительств и т. д.

В результате снижается вариативность региональных практик управления и сокращается пространство для региональной автономии: фокус властей субъектов федерации в большей степени направлен на реализацию единых федеральных подходов. Для бизнеса такое положение дел формирует большую предсказуемость общих правил, но сокращает возможности проведения своих инициатив через региональные площадки.

5. Регионы воспроизводят на муниципальном уровне ту же политику концентрации полномочий, что и федеральный центр по отношению к субъектам федерации.

Характерной особенностью рассматриваемого периода является воспроизводство практик по централизации полномочий на уровне субъектов федерации по отношению к муниципальным образованиям.

В условиях необходимости реализации федеральных приоритетов региональные власти стремятся сконцентрировать в своих руках управленческие полномочия, что приводит к перераспределению функций муниципального уровня.

Несмотря на то, что данный процесс является неоднородным, последние тенденции позволяют говорить о формировании иерархической логики, в рамках которой полномочия последовательно усиливаются на каждом вышестоящем уровне. В итоге это задает единый каркас управления, от муниципалитетов до федерального центра.

6. Отраслевая динамика показывает, что степень самостоятельности регионов различается по сферам, но общая логика остается единой.

В налоговой, земельно-строительной, ИТ-, медицинской и сырьевой сферах наблюдаются разные механизмы перераспределения полномочий, однако общий тренд совпадает: регионы получают прежде всего функции реализации, адаптации и операционного сопровождения, тогда как стратегическое нормотворчество, контроль и архитектура регулирования сохраняются за федеральным центром. Это особенно важно для оценки отраслевых рисков: формальная вовлеченность региона в регулирование не всегда означает его реальную способность менять правила.

Авторы

Валерий Афанасьев
Партнер, GR и оценка рисков
afanasyev@baikal-lobridge.ru

Вячеслав Харитонов
Старший юрисконсульт, Нормотворчество и правовая экспертиза
kharitonov@baikal-lobridge.ru

Александр Горохов
Аналитик, GR и оценка рисков
gorokhov@baikal-lobridge.ru

Все права защищены. Любое использование, распространение или цитирование материалов допускается только при наличии ссылки на источник.

Больше аналитических материалов вы найдете на сайте: baikal-lobridge.ru

Baikal Lobridge®