

ИЗМЕНЕНИЯ В СОСТАВЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА МИХАИЛА МИШУСТИНА

Новый баланс сил и корректировка приоритетов

11 ноября 2020

9 ноября 2020 года Владимир Путин отправил в отставку четырех министров правительства: главу Минэнерго Александра Новака, Минтранса – Евгения Дитриха, Минстроя – Владимира Якушева, Минприроды – Дмитрия Кобылкина. Игорь Артемьев, возглавлявший Федеральную антимонопольную службу (ФАС) с 2004 года, покинул должность 11 ноября.

При это не исключено, что в ближайшее время последуют другие кадровые перестановки в правительстве и других органах государственной власти.

Данные перестановки имеют следующие особенности и последствия (*подробнее рассматриваются ниже*):

- › «Пакетность» - нетрадиционный подход для кадровой политики, сформированной при Путине. В перспективе вероятно более частая кадровая ротация в правительстве и других органах власти (устойчивость глав ведомств в целом снижается), а также отход от точечных разовых перестановок. Может участиться смена команд министерств;
- › Относительная устойчивость позиций премьера Михаила Мишустина – с одной стороны, он сохранил в правительстве «своих» людей (при этом нужно следить за следующими перестановками), но с другой – перестановки показывают, что решающую роль в них играет Путин и другие фигуры, не всегда связанные с премьером. В перспективе это может вести к большей автономии ряда министерств от премьера и его аппарата (замыкание в связке министерства – курирующий вице-премьер + возможные неформальные кураторы). Не исключен частичный вариант «президентского правительства» - «прямое» управление рядом направлений или ведомствами со стороны президента и его Администрации;
- › Появление нового вице-преьера также может означать размывание статуса и веса премьера, особенно с учетом, что новый вице-премьер будет курировать значимую для России политику в области топливно-энергетического комплекса;

- › «Скорость» перестановок – несмотря на фактор подключения парламента к утверждению кандидатов, высокая скорость говорит о кулуарности выбора кандидатур и стремлении избежать любых политических рисков (не дать «оппозиционным» депутатам успеть подготовиться). В перспективе повышение частоты кадровых перестановок будет накладываться на их высокую непрогнозируемость для внешних игроков, бизнеса и пр.;
- › Прорисовываются ключевые причины, из-за которых могут происходить кадровые изменения в правительстве Мишустина (действующие и новые руководители будут учитывать это в своей деятельности) – конфликтность, особенно по линии министерство – вице-премьер; провалы в нацпроектах и ключевых реформах, направлениях деятельности; необходимость разрешения кризисных ситуаций в курируемых сферах;
- › Трансформация роли парламента – «техническое» утверждение кандидатур в дальнейшем может вести к усилению публичной оценки деятельности правительства и ведомств со стороны парламента, большей автономии в процессе рассмотрения правительственных законопроектов в Госдуме, попыткам влияния на приоритеты конкретных ведомств (в процессе обсуждения кандидатур), особенно в зависимости от результатов следующих парламентских выборов;
- › Тестирование других изменений, связанных с реализацией конституционной реформы – зависимости от того, насколько гладко пройдут данные назначения, это будет влиять на реализацию других практических решений (формирование состава Совета Федерации, судебная кадровая политика, роль Государственного совета и др.).

ОСНОВНЫЕ КАДРОВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Показательно, что все отставленные министры получают или уже получили новые назначения:

- › **Владимир Якушев** [назначен](#) полномочным представителем президента в Уральском федеральном округе.
- › **Дмитрий Кобылкин** должен быть назначен¹ и.о. заместителя генерального секретаря партии «Единая Россия».
- › **Евгений Дитрих** рассматривается как кандидат на вакантный пост губернатора Белгородской области.
- › **Александр Новак** останется в правительстве в новом качестве – под него [создана](#) еще новая вице-премьерская должность.
- › **Игорь Артемьев** назначен помощником премьер-министра Михаила Мишустина (что значительно урезает полномочия и статус Артемьева).

10 ноября Госдума утвердила внесенные премьером Михаилом Мишустиним кандидатуры на замещение вакантных должностей:

- › **Ирек Файзуллин**, бывший первый заместитель министра строительства и ЖКХ (на Минстрой).
- › **Николай Шульгинов**, бывший председатель правления – генеральный директор ПАО «РусГидро» (на Минэнерго).
- › **Виталий Савельев**, бывший генеральный директор ПАО «Аэрофлот» (на Минтранс).

¹ Окончательное утверждение должно состояться 11 ноября на заседании президиума генерального совета «Единой России»

- › **Алексей Чекунов**, бывший генеральный директор Фонда развития Дальнего Востока и Забайкалья (на Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики). Бывший губернатор
- › **Александр Козлов**, бывший министр по развитию Дальнего Востока и Арктики (на Минприроды).
- › **Максим Шаскольский**, бывший вице-губернатор Санкт-Петербурга (был ответственен за тарифную политику и вопросы энергетики), назначен главой ФАС.

Характер обновления правительства исключает структурные преобразования в его работе. **Кадровые перестановки являются, скорее, техническим решением с целью оптимизации и отладки управленческих процессов в правительстве, в том числе, улучшения взаимодействия между вице-премьерами и профильными министрами.**

Новые министры являются компромиссными фигурами и, возможно, представляют собой временные решения (до выборов в Госдуму 2021 года). Вместе с тем, кадровая рокировка позволяет говорить об определенных изменениях баланса сил внутри правительства и некоторых приоритетах в его работе на ближайшее время.

Отставка Игоря Артемьева с позиции главы ФАС выделяется среди последних кадровых перестановок, учитывая роль И. Артемьева в разработке и реализации антимонопольной политики в России, а также распространении влияния ФАС на новые сферы (тарифное регулирование, контроль над сферой публичных закупок в сфере обороны и др.). Новый глава ФАС не обладает сравнимой экспертизой в сфере антимонопольной политики, следствием его назначения может быть снижение политического веса ФАС, включая:

- › **Перестановки внутри ФАС.** Ключевые члены команды Артемьева могут покинуть ФАС в ближайшее время, в результате чего снизится экспертиза и бюрократический вес этого органа власти.
- › **Снижение автономности в ряде сфер регулирования.** В долгосрочной перспективе ФАС может играть более пассивную роль в таких сферах как контроль над крупными слияниями и поглощениями, согласовательные процедуры в сфере прямых иностранных инвестиций и др. с передачей ключевых решений в указанных областях правительству и другим стейкхолдерам.
- › **Ликвидация или существенное урезание законотворческой активности ФАС,** которая напрямую продвигалась Игорем Артемьевым.
- › Также в долгосрочной перспективе полномочия ФАС в таких сферах как тарифное регулирование и контроль публичных закупок в сфере обороны может отойти другим органам власти.

ПРИЧИНЫ И СЛЕДСТВИЯ КАДРОВЫХ ПЕРЕСТАНОВОК

«Пакетные» отставки и назначения до сих пор были не характерны для работы правительств времен президентства Путина и Медведева (в отставку уходило либо правительство целиком, либо отдельные министры).

Это решение может объясняться рядом причин тактического и стратегического характера и иметь определенные последствия.

- > **Карт-бланш для правительства М. Мишустина на формирование своей команды, снятие противоречий внутри правительства:**
 - > Правительство покинули люди, назначенные туда еще при экс-премьере Дмитрие Медведеве;
 - > При этом отставки/назначения снимают ряд противоречий между рядом министров и курирующих их вице-премьеров (Виктория Абрамченко – Дмитрий Кобылкин, Марат Хуснуллин – Владимир Якушев), а также вопрос об «избыточных» полномочиях вице-преьера Юрия Борисова (курирует весь промышленный блок и оборонный сектор).
 - > Двое из трех претендентов на министерские должности ранее работали под началом действующих вице-премьеров (А. Новак – Н. Шульгинов, М. Хуснуллин – И. Файзуллин), что укрепляет связку вице-премьер - министр;
 - > В целом, кадровые перестановки в правительстве говорят в пользу усиления фигур мэра Москвы Сергея Собянина (в лице связанного с ним М. Хуснулина) и вице-преьера Юрия Трутнева (продвижение А. Козлова). Усиление М. Мишустина остается под вопросом, так как среди предложенных кандидатур на посты министров нет непосредственно связанных с ним людей.
 - > У президента появляется политическая возможность безболезненно «пакетно» менять состав правительства (за счет формального утверждения парламентом).
- > **Антикризисные назначения:**
 - > На вакантные позиции пришли представители либо наиболее пострадавших от кризиса секторов экономики (В. Савельев, авиапром), либо те, которые рассматриваются как драйвер посткризисного восстановления (И. Файзуллин, строительство).
 - > Транзит главы «Аэрофлота» В. Савельева в правительство, вероятно, является вынужденным решением (*госкорпорация считается более стабильным и менее рискованным местом работы*) и принято при непосредственном участии президента.
- > **Необходимость форсировать реализацию национальных проектов и госпрограмм:**
 - > По ряду направлений (мусорная реформа, нацпроект «Экология» и др.), курируемых профильными министерствами, наблюдалась пробуксовка;
 - > В частности, Минтранс, Минприроды и Минстрой значатся в числе лидеров по неисполнению (задержкам) поручений президента.
 - > При этом ход реализации нацпроектов и госпрограмм напрямую связан с выполнением указов Путина в части антикризисных решений и ускорения экономического роста в целом.

Стратегические

- > **«Обкатка» кадровых процедур после внесения поправок² в Конституцию:**
 - > Отставки последовали сразу вслед за подписанием президентом нового закона о правительстве (принят с целью реализации конституционных поправок), согласно которому будущие министры и вице-премьеры назначаются по новой процедуре.
 - > Их кандидатуры утверждаются Госдумой по предложению премьер-министра. Кандидатуры могут предлагаться Госдуме трижды, после чего (в случае неутверждения) их назначает президент.
 - > Несмотря на то, что назначения и их прохождение через Госдуму являются контролируемыми процессами, они станут своеобразным стресс-тестом с процедурной точки зрения³ для парламента, чей вес в системе принятия решений увеличился вследствие принятия поправок в Конституцию.
 - > Пока роль парламента при согласовании новых назначений выглядит технической, но, судя по реакции «оппозиционных» фракций, они рассматривают это как дополнительную

² Поправки в Конституцию были приняты в марте 2020 года и утверждены в июле общероссийским голосованием

³ На сегодняшний день Госдума не располагает регламентом, описывающим процедуру утверждения членов правительства

возможность заявить о себе, подвергая критике членов правительства. В новой Госдуме, особенно в случае увеличения представительства оппозиции, этот фактор может усилиться, как и в целом автономия парламента.

› Подготовка к выборам в Госдуму 2021 года и изменение статуса парламента

- › Снимая противоречия внутри правительства и сделав акцент на технократичности управления, власть пытается повысить его эффективность в кризисный период.
- › От того, насколько успешным будут действия кабинета М. Мишустина по преодолению кризиса, во многом зависит результат будущих выборов в Госдуму для партии «Единая Россия».

› Ослабление влияния федеральных финансово-промышленных групп на правительство:

- › Пришедшие на смену отправленным в отставку министрам персоны представляют собой технические фигуры, в меньшей степени, чем ранее, связанные с представителями федеральных ФПГ и госкорпораций (связка Д. Кобылкин – «Новатэк» Леонида Михельсона и Евгения Дитриха – семья Ротенбергов, РЖД и др.) и заточенные на работу в связке с профильными вице-премьерами.
- › В то же время, обращает на себя внимание то, что кадровые замены были произведены скорее не из числа технократов, а из числа действующих федеральных и региональных чиновников, а также глав госкорпораций. Таким образом, в данной кадровой рокировке не был задействованы «новые» кадровые лифты (проект «Лидеры России», губернаторы-технократы).

Kesarev

Kesarev - крупнейшая независимая консалтинговая фирма в России, на постсоветском пространстве, в Центральной и Восточной Европе, Турции и Израиле, покрывающая 25 стран и специализирующаяся на оказании услуг по связям с госорганами, управлению рисками и корпоративной репутацией.

С 2014 года консультанты Kesarev входят в рейтинг The Best Lawyers среди лучших российских специалистов в областях Взаимодействие с госорганами, Правительственная и Регуляторная практики, включая награду "Лучший юрист года". В 2020 и 2019 годах партнеры Kesarev стали лауреатами рейтинга TOP-COMM, а чуть ранее вошли в рейтинг "Топ-1000 менеджеров" в 2017, 2015 и 2014 годах.

www.kesarev.com

Для консультаций по данной теме вы можете обратиться к Партнеру Павлу Мельникову, p.melnikov@kesarev.com