

Policy briefs #4, 2020

Взаимодействие президента Зеленского с парламентом

Михаил Мозоль
ЦПИ НаУОА
Юрий Мициевский
ЦПИ НаУОА
Научная редакция
Юрий Мациевский

Центр политических исследований НаУОА
Острог, 2020

Внеочередные парламентские выборы, состоявшиеся в июле 2019 года, продолжили электоральный триумф Владимира Зеленского. По [результатам](#) выборов президентская партия "Слуга народа" (СН) получила 254 места в парламенте и, впервые в истории независимой Украины, сформировала однопартийное большинство. Ближайший оппонент – "Оппозиционная платформа - За жизнь" (ОПЗЖ) получила 44 места, "Европейская солидарность" (ЕС) Порошенко – 27, "Батькивщина" – 26, "Голос" – 20. Еще 10 мандатов распределили между собой представители других партии, а 46 депутатов прошли в парламент как самовыдвиженцы.

Состав парламента обновился на [80,4%](#), при этом [339](#) депутатов впервые получили мандаты. Это рекордное обновления украинского парламента за последние два десятка лет. Кроме того, обновление парламента сопровождается увеличением количества женщин. Если в первом созыве их было всего 3%, в восьмом - 12%, то в девятом уже 20%. Однако количественное обновление парламента не свидетельствует о его качественном изменении. Реформаторов в парламенте все ещё меньше 50%, а большинство составляют представители т.н. "серой массы", явные и скрытые лоббисты, а также противники системных реформ.

Структура парламента

В разрезе парламентских фракций и депутатских групп, структура парламента выглядит следующим образом.

Фракция "СН" насчитывает [248](#) депутатов¹. Представители президентской партии занимают должности спикера (Дмитрий Разумков) и первого заместителя спикера парламента (Руслан Стефанчук), а депутаты возглавляют [19](#) из 23 комитетов. Еще [49](#) депутатов исполняют обязанности заместителей глав парламентских комитетов или секретарей, что в общей сложности составляет почти [63%](#) всех руководящих должностей в комитетах парламента. Таким образом, фракция "Слуги народа" имеет монополию на принятие решений в парламенте.

Фракция политической партии "Оппозиционная платформа - За жизнь" насчитывает [44](#) депутата, возглавляет один комитет и имеет [14](#) заместителей глав или секретарей комитетов. Представительство фракции в руководящих органах парламента - 13,4%.

Фракция "Батькивщины" состоит из [24](#) депутатов, а ее представитель Елена Кондратюк занимает должность заместителя спикера парламента. Депутаты от

¹ Во фракции "СН" депутатов меньше, чем пришло в парламент потому, что глава парламента и его первый заместитель по регламенту не принадлежат к никакой фракции, хотя голосуют вместе с фракцией. Еще 4 депутата были исключены из фракции "СН".

"Батьківщини" возглавляють один комітет і мають [10](#) заступників глав або секретарей комітетів, що становить 10,7% в керівних органах парламенту.

Фракція "Голос" представлена [20](#) депутатами, а [13](#) представників займають посади заступників глав або секретарей комітетів. Представництво фракції в керівних органах парламенту - 11,6%.

Фракція "Європейської солідарності" налічує [27](#) депутатів. Її представники возглавляють один комітет і займають [3](#) посади заступників глав або секретарей комітетів, що дає їм дуже скромне представництво (3,6%) в керівництві парламенту.

Крім фракцій в парламенті склалося дві депутатські групи - "За майбутнє" і "Довіра". Депутатська група "За майбутнє" налічує [22](#) депутатів, "Довіра" - [17](#). Незважаючи на те, що за кількісними показателями депутатські групи порівняно не поступають фракціям, однак в керівних органах парламентських комітетів вони не представлені. [21](#) депутат є фракційним (т.е. не входить ні в одну фракцію або групу).

Контроль над роботою фракції і парламенту з боку Зеленського

На початку, [куратором](#) внутріполітичних питань з боку Зеленського був колишній голова Офісу президента Андрій Богдан. Сам Богдан обговорював [приписують](#) ідею "турборежиму" - прийняття парламентом декількох десятків законопроектів, підготовлених Офісом президента, без належної процедури обговорення і внесення правок.

Депутати фракції "Слуги народу" [отзначають](#), що Богдан контролював голосування депутатів, давав вказівки керівництву фракції і особисто присутствовав на засіданнях фракції, часто загрожуючи тим, хто проявляв незгоду з запропонованими ініціативами. Однак уже в перші тижні роботи парламенту в фракції "СН" почали виникати конфлікти стосовно комунікації з Офісом президента, а окремі депутати навіть заявляли, що не дозволять використовувати себе як ["ручних звірьків"](#) Богдана. Швидко це привело до того, що в раніше злагодженій роботі фракції почалися [сбої](#) і [передположенням](#) про те, що всередині більшості формуються неформальні групи впливу.

В керівництві партії [признавали](#), що в партійний список "СН" дійсно потрапили люди, пролоббированні зовнішніми гравцями. Тим часом, у Богдана постійно виникали [конфлікти](#) не тільки з рядовими депутатами, але і

20/04/2020

влиятельными членами фракции, к примеру спикером Дмитрием Разумковым, который, по [мнению](#) Богдана, препятствовал принятию важных законов, ссылаясь на регламент. Впоследствии, это привело к тому, что Богдан потерял рычаги влияния на фракцию, а Зеленскому приходилось лично встречаться с депутатами и убеждать их в необходимости поддержки важных законопроектов. В связи с этим, а также затяжным [конфликтом](#) между Андреем Богданом и Андреем Ермаком за влияние на Зеленского, Богдан был отправлен в отставку. Понимая, что потеря контроля над фракцией может обернуться для Зеленского серьезными политическими последствиями, в процесс мобилизации голосов за президентские законопроекты начал включаться Андрей Ермак, который вскоре сменил Богдана на посту главы Офиса.

Ермака, с отсылкой на его успехи на внешнеполитической арене (обмен пленными), в команде Зеленского считали успешным переговорщиком, полагая, что его мягкий стиль коммуникации с фракцией и парламентом позволит наладить эффективную работу. Однако действия Ермака не только не привели к объединению фракции, а наоборот стали поводом формирования внутри фракции оппозиционной группы, открыто выступающей против главы Офиса.

Поводом формирования этой группы стал подписанный Андреем Ермаком протокол заседания Трехсторонней контактной группы в Минске, предусматривающий [создание](#) Консультативного совета. В ответ на эти действия Ермака, более 50-ти депутатов фракции "СН" обратились к Зеленскому с требованием об отзыве подписи главы ОП под этим документом. Вскоре список требований был дополнен, а инициаторы обращения начали формировать неформальную группу под названием "демократическая платформа". Источник в руководстве фракции "Слуги народа" инициаторами обращения к президенту [называет](#) депутатов Никиту Потураева, Егора Чернева, Богдана Яременко и Александра Ткаченко.

При этом один из инициаторов создания группы, Виталий Безгин [отмечает](#), что раскола внутри фракции "СН" нет, но существуют идеологические разногласия. Однако результаты голосований демонстрируют противоположное. Так, из 25 результативных голосований в марте депутаты президентской фракции лишь 7 раз смогли дать необходимые 226 голосов (что составляет лишь 30%).

К примеру, за постановление о недоверии генеральному прокурору Р. Рябошапке проголосовали лишь 179 депутатов "СН", за отставку И. Уманского с должности министра финансов - 187, за назначение М. Степанова министром здравоохранения - 195, за так называемый "Антиколомойский" закон о невозвращении банков

бывшим владельцам - 198, за освобождение И. Емца с должности министра здравоохранения - 201, за назначение С. Марченко министром финансов - 212, за назначение И. Петрашко министром экономики - 217, а за закон об открытии рынка земли - 206.

Результаты этих голосований свидетельствуют о том, внутри фракции "Слуги народа" существует от 30 до 50 депутатов, которые систематически не поддерживают инициативы президента и правительства. Фактически Зеленский не способен контролировать работу собственной фракции, а однопартийного большинства в парламенте больше нет. Для принятия решений в интересах президента Андрею Ермаку приходится обращаться за поддержкой к политическим оппонентам, а это значит, что влияние Зеленского на работу парламента будет и дальше снижаться и ему придется идти на уступки, теряя статус доминирующего игрока. Одной из причин того, что во фракции "СН" существует несколько групп, является влияние на фракцию и парламента внешних игроков.

Группы влияния во фракции "Слуга народа"

Фракция партии "Слуга народа", насчитывающая 248 депутатов, оказалась наиболее численной за всю историю украинского парламента. Абсолютное большинство в парламенте открывало перед Зеленским перспективы быстрой реализации его программы, но от руководства партии требовало эффективного механизма коммуникации и согласования интересов. С этой целью руководство партии [решило](#) поделить фракцию 15 подгрупп, каждую из которых должен был возглавить один из заместителей главы фракции.

Задача заместителей состояла в том, чтобы обеспечить эффективную коммуникацию членов фракции с руководством партии и президентом, а также координировать работу депутатов в стенах парламента. По [словам](#) Александра Корниенко, руководству "СН" еще на этапе парламентарской кампании было понятно, что список партии формировался под влиянием внешних игроков, поэтому формальное объединение депутатов в подгруппы должно было сдержать появление неформальных групп по принципу бизнес-интересов, землячества или других связей. С этой целью главы фракции были избраны путем [жеребьевки](#). Исходя из того, что [все](#) депутаты фракции "Слуги народа" впервые попали в парламента и имели довольно поверхностные знания о его работе, эта идея выглядела разумно.

Спустя несколько месяцев оказалось, что этот механизм не оправдал себя. По [мнению](#) одного из влиятельных членов фракции, эффективную работу из 15

подгрупп демонстрируют только 4, которые возглавляют депутаты Евгения Кравчук, Николай Тищенко, Павел Халимонов и Артем Культенко. Остальные 11 существуют формально, а их руководители не обладают достаточным уровнем лидерских навыков и профессиональных знаний, которые бы позволяли эффективно координировать работу подгруппы. О снижении эффективности работы фракции свидетельствуют не только мнения членов фракции, но и результаты голосований в парламенте. Если в первые два месяца (август-сентябрь 2019 года) работы Рады показатели консолидированных голосований фракции "Слуга народа" находились в пределах 94-96%, то уже в марте 2020 года депутаты "Слуги народа" провалили 70% голосований, собрав 226 голосов только за 7 из 25 законопроектов.

Конфликты между членами фракции, неудачные голосования за правительственные законопроекты и назначения на государственные должности, а также ряд других факторов свидетельствовали о том, что внутри фракции "Слуги народа" появились влиятельные неформальные группы, интересы которых не всегда совпадают с позицией Владимира Зеленского.

На сегодняшний день во фракции "Слуга народа" можно выделить 4 больших и несколько меньших групп, насчитывающих от 3-х до 10 депутатов.

Наиболее значительная группа депутатов внутри фракции "СН" ориентируется на Игоря Коломойского. Эта группа насчитывает примерно 20 депутатов. Среди них бывший генеральный продюсер канала "1+1" Александр Ткаченко, бывшие журналисты того же канала Александр Дубинский и Ольга Василевская-Смаглюк, блогеры Максим Бужанский и Александр Кунецкий, депутаты Дмитрий Чорный, Олег Дунда, Сергей Демченко, а также партнер кума Коломойского Игорь Палицы депутат Игорь Фрис.

Вторая большая группа влияния внутри фракции "СН" – это группа бизнесмена из Черновцов Ильи Павлюка. Об этой группе открыто заговорили в окружении Зеленского в связи с их активной законодательной деятельностью в поддержку интересов Рината Ахметова. В период президентства В. Януковича Павлюк работал в команде депутата Игоря Калетника, именуемого в те времена "смотрящим" за таможней. Во время президентской кампании Зеленского Павлюк попал во внимание журналистов, поскольку занимался координацией и финансированием региональных штабов. Есть мнение, что связи с руководителями региональных штабов позволили Павлюку провести в парламент около 40 депутатов от Черновицкой, Тернопольской, Кировоградской и Житомирской областей. Однако по состоянию на начало апреля ее активными членами являются лишь 15 депутатов,

в частности, бывшие бизнесмены Дмитрий Соломчук и Олег Марусяк, Валерий Колюх, Сергей Бунин, а также родственник Ильи Павлюка Максим Павлюк.

Третья группа – "Демократическая платформа" объединяет депутатов, [выступивших](#) против создания Консультативного совета в рамках Трехсторонней контактной группы в Минске. Группа выступала за [отставку](#) Сергея Сивохо с поста советника секретаря СНБО, в поддержку сотрудничества с МВФ, в частности за принятие законопроекта запрещающего возвращение активов бывшим собственникам украинских банков. Обозреватели [отмечают](#), что ядро группы состоит из примерно 20 депутатов, однако на ее позиции в отдельных вопросах ориентируются около 60 депутатов. Лидерами группы называют Никиту Потураева и Виталия Безгина. Кстати, в эту группу также входит и депутат Гео Лерос, [обличивший](#) главу Офиса президента Андрея Ермака в политической коррупции. Конфликт между Леросом и Ермаком может усилить раскол во фракции "СН" и консолидировать депутатов вокруг "Демократической платформы", которая в будущем е может стать альтернативным центром влияния в парламенте.

Четвертая группа – "Цели и ценности" ориентируется на Владимира Зеленского. Группа возникла еще во время учебного семинара в Трускавце, организованного партией "Слуга народа" для новоизбранных депутатов. В [состав](#) группы входит около 30 депутатов, а еще около 30 депутатов в своих действиях ориентируется на эту группу. Группа является влиятельным парламентским игроком, в первую очередь в связи с тем, что среди ее членов – спикер Дмитрий Разумков, его заместитель Руслан Стефанчук, глава экономического комитета Дмитрий Наталуха, представитель президента в Конституционном суде Федор Вениславский, глава комитета по образованию Сергей Бабак, финансового комитета Дмитрий Гетьманцев, а также депутаты Евгения Кравчук и Марина Бардина.

В начале апреля в группе усилились центробежные тенденции. Предполагается, что в будущем часть депутатов из этой группы могут объединиться вокруг спикера Дмитрия Разумкова, который в последнее время активно наращивает влияние в парламенте, обладая не только формальными полномочиями, но сравнительно высоким доверием граждан.

Кроме больших центров влияния, обозреватели также выделяют несколько меньших групп, которые ориентированы на бывших и действующих членов окружения Зеленского.

К примеру, группа бывшего главы Офиса президента Андрея Богдана [насчитывает](#) около 10 депутатов. Лидерами этой группы считаются Юрий Мисягин и Вадим

Струневич, возглавляющие 2 из 15 формальных подгрупп. Действующий глава ОП Андрей Ермак тоже имеет свою группу, в которую [входят](#) его кум Николай Тищенко, а также депутаты Галина Михайлюк и Галина Третьякова.

Несмотря на наличие нескольких групп, большинство депутатов действуют ситуативно и не примыкают к той или иной группе. Мигрируя между центрами влияния, депутаты действуют оппортунистически, пытаясь получить выгоду в каждом отдельно взятом голосовании. Поэтому одновременно они могут сотрудничать с разными группами. Наличие нескольких центров влияния снижает эффективность работы парламента. Зеленскому все чаще приходится лично уговаривать депутатов фракции поддержать те или иные законопроекты, а в случае отсутствия голосов, обращаться за поддержкой к другим парламентским фракциям и группам.

Сотрудничество с депутатскими группами "За будущее" и "Доверие"

Депутатская группа "За будущее" была [создана](#) в первый день работы парламента 9 созыва 29 августа 2019 года. В ее [состав](#) вошли 22 народных депутата, представляющие мажоритарные округа, а возглавили – Тарас Батенко и Виктор Бондарь. Оба депутата связаны с Игорем Коломойским. Батенко является лидером партии "Укроп", в руководящие органы которой [входит](#) Коломойский, а Бондарь в прошлом созыве парламента возглавлял депутатскую группу "Возрождение", которую [связывали](#) с олигархом. Неформальным лидером группы "За будущее" является депутат-мажоритарщик из Волынской области, кум и давний бизнес-партнер Коломойского Игорь Палица. Группа "За будущее" [создавалась](#) как сателлит "Слуги народа" усилиями Игоря Коломойского и министра МВД Арсена Авакова. Изначально в ее состав [планировали](#) собрать более 30 депутатов, которые в перспективе должны были обеспечить Зеленскому конституционное большинство (300 голосов) в парламенте. Предполагалось, что группа станет дополнительным инструментом влияния Авакова и Коломойского на парламентские процессы, а также позволит им участвовать в политических торгах с Зеленским.

На сегодняшний день Коломойский использует группу "За будущее" для защиты собственных интересов, а также предоставляя Зеленскому поддержку в тех вопросах, где у него и президента совпадают интересы. Примером является голосование за отставку генерального прокурора Руслана Рябошапки. При этом, у Коломойского с Зеленским существуют ряд [разногласий](#), как например об открытии рынка сельхозземель или невозвращении банков бывшим владельцам. С целью блокировки последнего, подконтрольные Коломойскому депутаты внесли более [16 тысяч](#) правок.

20/04/2020

Судя по всему, Коломойский будет и дальше использовать группу "За будущее" в торгах с Зеленским, а отсутствие контроля над фракцией "СН", может подтолкнуть президента к временному союзу с олигархом, ценой которого могут стать уступки Коломойскому в сфере промышленности или энергетики.

Более слаженные отношения сложились с депутатской группой "Доверие", которая на протяжении последнего месяца последовательно поддерживает инициативы президента.

Депутатская группа "Доверие" была [создана](#) 6 декабря 2019 года в [составе](#) 17 депутатов, а ее руководителем был избран внефракционный депутат Олег Кулинич. Заместителем Кулинича в новой группе стал Валерий Лунченко, в прошлом созыве член фракции "Народный фронт" (А. Яценюка). Источник в руководстве партии "Слуга народа" [отмечает](#), что, изначально, предполагалось, что группа "Доверие" станет союзником президентской фракции и будет предоставлять голоса в поддержку президентских инициатив. Кроме того, в планах ее создателей было перетягивание части депутатов из группы "За будущее". В парламенте прошлого созыва, подобная [борьба](#) за депутатов велась между руководителями депутатских групп "Воля народа" и "Возрождение", в результате чего 5 депутатов из "Воли народа" перешли в группу "Возрождение", чем поставили под сомнение не только ее влияние, но и существование.

Депутатская группа "Доверие", по [словам](#) источника, контролируется олигархом Ринатом Ахметовым и Андреем Веревским – владельцем агрохолдинга "Кернел", а в прошлом народным депутатом от "Партии регионов". Судя по всему, в обмен на поддержку президентских законопроектов Ахметов и Веревский рассчитывают на преференции в вопросах тарифной политики, рынка земли и др.

Показательно, что в марте, когда президентская фракция не смогла собрать 226 голосов за 18 из 25 предложенных законопроектов, депутаты группы "Доверие" поддерживали инициативы Зеленского, обеспечив недостающее количество голосов.

Таким образом:

- Несмотря на 80% количественное обновления парламента, качественных изменений в его работе не произошло, а внешние игроки, как и в предыдущих созывах, сохраняют свое влияние.
- Несмотря на абсолютное большинство, Зеленский не в состоянии контролировать собственную фракцию. Внутри "Слуги народа" образовалось четыре больших и несколько меньших групп, которые ситуативно объединяют более 100 депутатов;

20/04/2020

- Потеря монополии на принятие решений в парламенте вынуждает Зеленского идти на ситуативные союзы не только с олигархическими группами "За будущее" и "Доверие", но и обращаться за поддержкой к оппозиционным фракциям "Европейской солидарности", "Голоса" и "Оппозиционной платформы - За жизнь";
- С одной стороны, ситуация "вынужденного плюрализма" в парламенте предотвращает возможность консолидации власти в руках одной партии, но с другой – усложняет поиск компромисса и снижает эффективность его работы.