



УДК 327.56:1470+571:4771\*1992/1999\*

## «ГАЗОВЫЙ» КОНФЛИКТ МЕЖДУ РОССИЕЙ И УКРАИНОЙ: ОПЫТ РАЗРЕШЕНИЯ В 1992 – 1999 ГГ. \*

**Е.А. МЕТЛЕНКО***Курский государственный  
медицинский университет**e-mail: kathrin\_kim@inbox.ru*

В статье дана ретроспектива первого десятилетия российско-украинского «газового» противостояния и представлены факторы, которые следует учитывать в случае нового витка конфликтности в этой области. Автор рассматривает механизм разрешения «газового» конфликта, сложившийся в 1990-е гг., и указывает на малую эффективность его применения при урегулировании споров.

Ключевые слова: российско-украинские отношения, поставки и транспортировка газа, экономическая взаимозависимость, «газовый» конфликт, урегулирование экономических споров.

Большинство существующих сегодня двусторонних проблем между Россией и Украиной имеют глубокие исторические корни. В этом отношении вопрос о «газовом» конфликте, который возобновляется с определенной периодичностью в течение двух десятилетий, не является исключением. Поэтому своевременным представляется создание исторической ретроспективы обозначенной проблемы и оценка возможностей применения исторического опыта урегулирования «газовых» противоречий в условиях реальной перспективы нового витка российско-украинского противостояния в данной сфере.

К моменту распада Советского Союза по украинской территории проходило порядка 95 % газотранзитных магистралей в Восточную и Западную Европу, что определяло ряд возможностей для независимой Украины<sup>1</sup>. С одной стороны, это предоставляло чисто экономические выгоды: украинское правительство могло рассчитывать на значительные поступления в государственный бюджет за счет платы за транспортировку природного газа трубопроводным транспортом. В тоже время данное обстоятельство позволяло предположить гибкость России в вопросе о ценах на «голубое топливо» для самой Украины.

Первоначально бывшие советские республики, не исключая Украину, постоянно подтверждали готовность к полномасштабному экономическому сотрудничеству, в том числе к согласованной политике при взаиморасчетах за поставки энергоресурсов и их транзит. В августе 1992 г. были достигнуты первые договоренности непосредственно о поставках газа в Украину и транзит через её территорию, а так же о взаиморасчетах по этим операциям. Межправительственным соглашением на Украину был наложен ряд ограничений. Во-первых, в документе недвусмысленно оговаривалось, что транзитный газ «не подлежит распределению среди населения Украины». Во-вторых, недопоставка газа в третьи страны по вине Украины подразумевала полное возмещение Российской Федерации понесенных в связи с этим убытков. В-третьих, Украина лишалась права реэкспортировать полученный из России природный газ<sup>2</sup>. В соглашении о ценах указывалось, что в случае инфляции или незапланированных колебаний установленных расценок на внутренних рынках размеры оплаты могут быть пересмотрены по согласованию сторон.

Со второй половины 1992 г. в двусторонних экономических отношениях все более остро стала проявляться проблема украинской задолженности за энергоресурсы, в первую очередь, за поставляемый на нужды украинского хозяйства природный газ. В целях решения этой проблемы украинское правительство воспользовалось механизмом полу-

\* Статья подготовлена при поддержке Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг. Государственный контракт № 14.А18.21.0100.

<sup>1</sup> Сиденко В. Российский фактор в украинской политике социально-экономической и геоэкономической трансформации // Полис. М., 1998. № 3. С. 17.

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о поставках природного газа и транзите газа через территорию Украины от 20.08.1992 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 24.08.1992. № 8. Ст. 542.



чения технических кредитов<sup>3</sup>. В связи с тем, что Украина не имела возможности расплачиваться по этим займам, страна постоянно просила об увеличении их размеров и о новых кредитах, а государственный долг Украины перед Россией неуклонно возрастал.

В начале августа 1993 г. Россия впервые в связи с неуплатой приостановила поставки газа в Украину на пять дней. 11 августа украинский премьер-министр в экстренном порядке прилетел в Москву с целью возобновления поставок. На встрече с В.С. Черномырдиным Л.Д. Кучма подтвердил готовность украинской стороны выполнять принятые обязательства, что позволило России гарантировать бесперебойные поставки. Но уже 26 августа РАО «Газпром» вновь заявило о 25-процентном сокращении поставок природного газа в Украину в связи с непрекращающимся ростом украинской задолженности. Осенью ситуация практически не изменилась. Задолженность государственных предприятий Украины, потреблявших 2/3 импортируемого из России природного газа, только возрастала, что заставило украинское правительство принять беспрецедентные меры – объявить об отключении неплательщиков от снабжения<sup>4</sup>. Однако, в отсутствие у неплательщиков финансовых средств, данный шаг оказался бесполезным.

В тоже время, практически сразу выяснилось, что сокращение поставок российского газа в Украину является малоэффективным механизмом для возврата долгов. Напомним, что основная часть пути «голубого топлива» к европейским потребителям проходила именно по территории Украины, что позволяло украинской стороне беспрепятственно осуществлять несанкционированный отбор российского экспортного газа на собственные нужды.

Безвыходность сложившейся ситуации заставляла и российское правительство, и РАО «Газпром» искать альтернативные варианты разрешения сложившейся ситуации. Одним из наиболее приемлемых для российской компании способов погашения задолженностей государствами-контрагентами был частичный переход контроля над составлявшими значительную ценность объектами собственности. В частности, в октябре 1993 г. российский газовый гигант предложил погасить долги Украины путем сдачи в долгосрочную аренду ряда объектов украинской газотранспортной системы<sup>5</sup>. Украинская сторона не желала соглашаться на такое предложение, так как это могло поставить страну в крайне сложное положение в случае нового прекращения подачи газа.

Таким образом, 1993 г. следует считать отправной точкой в развитии открытого «газового» конфликта между Российской Федерацией и Украиной. С одной стороны, он отчетливо продемонстрировал финансовую несостоятельность государств постсоветского пространства и, несмотря на многочисленные амбициозные заявления представителей политических элит, их полную неготовность к переходу на рыночные условия взаиморасчетов при поставках энергоносителей. С другой стороны, выяснилась зависимость России от ряда новых независимых государств, в частности, в газовой сфере – от Украины, которая в условиях финансового хаоса воспользовалась единственным имевшимся у нее преимуществом – своим геоэкономическим расположением.

В феврале 1994 г., после длительного обсуждения между Россией и Украиной, было подписано ключевое для газовой отрасли соглашение. В качестве основных исполнителей по реализации экспорта природного газа в Украину и его транзита по украинской территории в нем фигурировали РАО «Газпром» и производственное объединение «Укр-газпром». Особенно подчеркивалось, что объемы экспортного газа, поступающего на территорию Украины и выходящего с ее территории, должны были совпадать.

Одновременно газовый кризис между Россией и Украиной усугублялся. 16 - 17 февраля 1994 г., т.е. в разгар холодного периода, РАО «Газпром» прекратило экспорт природного газа в Украину. Март также начался с заявления РАО «Газпром» об остановке подачи газа в Украину. Однако прошедшие вскоре переговоры украинского правительства и руководства компании привели к продлению срока поставок до 10 апреля и разработке до этого момента графика погашения задолженности за 1993 г. и начало

<sup>3</sup> Технический кредит – межгосударственный денежный кредит, предоставляемый для закупки определенных товаров, который может быть погашен либо обратными поставками товаров, либо оформлением государственной задолженности.

<sup>4</sup> Смирнов К. Украина пытается погасить долг «Газпрому» // Коммерсантъ. 1993. 15 сентября.

<sup>5</sup> Салимов М. «Газпром» решил компенсировать свои убытки // Коммерсантъ. 1993. 8 октября.



1994 г. Следует отметить, что принципиальный вопрос о форме оплаты вновь отстояла Украина, добившись права производить ее либо в денежной форме, либо поставками товаров, но не передачей объектов газотранспортной системы<sup>6</sup>.

Таким образом, несмотря на корпоративные экономические интересы РАО «Газпром», оно постоянно оказывалось «заложником» политического диалога между Россией и Украиной. По итогам «газового» противостояния в 1994 г., компания так и не добилась возврата долгов за энергоносители, которые к тому моменту приближались к двум млрд. долларов. Наоборот, по итогам межправительственных переговоров в ноябре 1994 г. Украина получил гарантии поставок газа на декабрь 1994 г. и на весь 1995 г. Причиной такого поворота послужило намерение украинской стороны уступить в споре о зарубежных активах бывшего СССР.

Долговой кризис по поставкам российского природного газа в Украину усугубился на рубеже 1994–1995 гг. В ходе прямых переговоров между украинским правительством и РАО «Газпром» стороны договорились о реструктуризации долга Украины путем выпуска последней государственных облигаций с рассрочкой платежей на 12 лет и их передачи российской корпорации<sup>7</sup>.

Осенью 1995 г. в Украине разгорелся очередной топливно-энергетический кризис, связанный с приближением отопительного сезона. Более чем 50-процентное отсутствие оплаты за энергоресурсы внутренними потребителями автоматически увеличивало внешние долги Украины, в первую очередь, перед Российской Федерацией. В этой связи украинское руководство предприняло попытку развести оплату импортируемого из России газа и плату за транзит топлива в Европу. В этих целях планировалось передать большую часть распределения газа между украинскими потребителями нескольким третьим лицам, а газотранспортную систему по-прежнему оставить в управлении ОА «Укргазпром».

Перспектива замены одного крупного должника большим количеством более мелких российскому газовому монополисту была невыгодна, но обе стороны пошли на компромисс. Теперь вместо одного контрагента в Украине – АО «Укргазпром» – газовый гигант обязался работать еще с восьмью компаниями по реализации «голубого топлива» украинским потребителям<sup>8</sup>.

Как и предполагалось, уже в феврале-марте 1996 г. стало очевидно, что государственные органы и хозяйствующие субъекты Украины не выполняют достигнутые по поводу оплаты газа договоренности<sup>9</sup>.

К концу 1997 г. Правительство Украины приняло принципиальное решение об объединении нефтяного и газового секторов, создав на базе «Укргазпрома» и «Укрнефти» холдинг «Нафтогаз Украины». Руководство страны объясняло данное мероприятие внутренней целесообразностью. Однако основной причиной, как представляется, оставалась острая необходимость возврата долгов за природный газ в отсутствие средств.

Несмотря на многочисленные громкие заявления представителей российской власти и газовой отрасли, Украина продолжала несанкционированный отбор газа сверх установленных объемов. Так, по данным РАО «Газпром» только в декабре 1997 г. Украина превысила допустимый лимит газа на 660 млн. м<sup>3</sup>, что в денежном выражении составляло 48 млн. \$<sup>10</sup>.

В начале 1998 г. стороны разработали и подписали детальную программу экономического сотрудничества на период с 1998 г. по 2007 г.<sup>11</sup>, которая предоставляла российским компаниям возможность принять участие в приватизации украинского энергетиче-

<sup>6</sup> Арутюнов Н. Форма оплаты – любая? // Коммерсантъ Власть. 1994. № 9.

<sup>7</sup> Угода між Урядом України і Російським акціонерним товариством «Газпром» про принципи врегулювання заборгованості України за поставку російського природного газу в 1994 році і забезпечення поточних платежів за поставку природного газу в 1995 році від 18.03.1995 р. // Офіційний вісник України. 2007. № 83. С. 74.

<sup>8</sup> Пивоваров А. Украинские коммерсанты получили право на экспорт российского газа // Коммерсант 1996. 2 февраля.

<sup>9</sup> Борис Ельцин: Ярослав Мудрый – великий русский или великий украинский? (Полный текст радиообращения президента 21 ноября) // Коммерсантъ. 1997. 22 ноября.

<sup>10</sup> Гавриш О., Охотин Н. Несанкционированный отбор акций // Коммерсантъ. 1997. 6 декабря.

<sup>11</sup> Договор между Российской Федерацией и Украиной об экономическом сотрудничестве на 1998 – 2007 годы от 27.02.1998 // Дипломатический вестник. 1998. № 4. С. 37 – 43.



ского комплекса путем приобретения акций формировавшегося «Нафтогаза Украины». Вскоре в России наступил период «правительственной чехарды», закончившийся приходом на пост Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина. Вследствие этого в 1999 г. ОАО «Газпром» оказалось в центре внутривластных событий, и вопрос о возврате долгов Украины за газ временно отошел на второй план.

Таким образом, история поставок и транспортировки энергоносителей по трубопроводам украинского государства в 1990-е гг. демонстрирует, что никакие политические аргументы и договоренности, заключенные соглашения и громкие заявления не могут остановить ставший обыденным несанкционированный отбор российского экспортного газа. Поэтому краеугольным камнем российской «газовой» политики на исходе 1999 г. стала диверсификация путей транзита «голубого топлива» в европейские страны в обход украинской территории.

Что касается попыток разрешения проявлявшегося «газового» конфликта, с 1993 г. в общих чертах прослеживается следующий механизм:

а) российская компания-монополист РАО «Газпром» заявляет о перекрытии поставок газа (реже – действительно перекрывает поставки) в Украину, накопившую огромные долги за энергоресурсы;

б) проходит серия прямых переговоров между РАО «Газпром» и украинским правительством, причем, параллельно, решается какой-либо острый вопрос взаимоотношений России и Украины;

в) украинское государство идет на уступки во внешнеполитическом вопросе и, как правило, получает гарантии дальнейших поставок природного газа и встречные шаги по финансовым аспектам (выдаче государственного кредита, реструктуризации долгов и т.д.);

г) Украина начинает затягивать (в основном, ссылаясь на внутривластные проблемы) выполнение взятых на себя обязательств и продолжает несанкционированный отбор газа. С этого момента начинался новый цикл.

С приходом к власти в Российской Федерации В.В. Путина подходы к «энергетическим взаимоотношениям» с Украиной претерпели некоторые изменения. В определенной степени это было связано с преодолением «комплекса старшего брата», который в 1990-е гг. скептически оценивал политические амбиции «младших братьев», но всегда оказывал экономическую помощь в ущерб собственным интересам и раздражался по поводу неуступчивости в политических вопросах. В этой связи следует согласиться с положением, что именно этот концепт (комплекс) породил «иждивенчество» Украины в нефтегазовом вопросе<sup>12</sup>.

По нашему убеждению, на современном этапе при урегулировании споров между Россией и Украиной в нефтегазовой области следует учитывать:

крайнюю степень экономической взаимозависимости двух стран;

малую эффективность использования экономических рычагов при решении политических вопросов, а, в ряде случаев, «обратный эффект» от их использования;

необходимость применения механизмов, разработанных международной практикой разрешения экономических споров с привлечением третьей стороны в качестве гаранта выполнения обязательств;

проработку асимметричных вариантов реагирования на нелегальные действия противоположной стороны, одним из которых является работа над альтернативными путями доставки российских энергоресурсов в зарубежные страны;

реальность выполнения достигнутых договоренностей при сложившейся внутренней экономической и политической конъюнктуре, как в собственном государстве, так и в государстве-контрагенте;

двойственность личностного фактора при разрешении межгосударственных противоречий.

Таким образом, в наши дни при разрешении проблем с поставками и транспортировкой энергоносителей в российско-украинских отношениях, в первую очередь, следует учитывать негативный опыт и стремиться к отказу от неэффективных методов взаимодействия.

<sup>12</sup> Мошес А.Л. Россия – Украина: проблемы взаимоотношений // Современная Европа. 2000. № 3. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ieras.ru/journal/journal3.2000/7.htm>



---

## **THE “GAS” CONFLICT BETWEEN RUSSIA AND UKRAINE: THE EXPERIENCE OF CONFLICT RESOLUTION IN 1992 – 1999**

**E.A. METLENKO**

*Kursk State Medical University*

*e-mail: kathrin\_kim@inbox.ru*

The article shows the first decade of Russian-Ukrainian “gas” conflict retrospective and represents the factors should be taken into account in case of new confrontation round in this field. The author suggests the “gas” conflict resolution mechanism formed during 1900<sup>th</sup> and points out its’ low effectiveness.

Keywords: Russian-Ukrainian relations, gas supply and transportation, the economic interdependence, the “gas” conflict, the economic conflict resolution.