



**Институт международных экономических и  
политических исследований РАН**

**Центр проблем интеграции**

117418 г. Москва, Новочеремушкинская ул., 46. - Тел. (095) 128-85-97.

E-mail: [cpi@transecon.ru](mailto:cpi@transecon.ru)

## **Угрозы российским интересам на Украине**

Радикальные изменения политической обстановки на Украине не могли не сказаться на реализации интересов России в этой стране. В результате обсуждается ряд **возможных угроз российским интересам на Украине**. Ряд из них носит **мнимый характер**, и они порождены не реальными проблемами, а скорее восприятием тех или иных процессов сквозь призму сложившихся стереотипов. Тем не менее, **многие угрозы вполне реальны и требуют вмешательства на уровне государственной политики**.

При этом ключевую роль играют *экономические угрозы* интересам России, поскольку именно они могут действительно «застопорить» сотрудничество двух наших стран. Во многих случаях речь идет об *угрозах российскому бизнесу*. Хотелось бы подчеркнуть, что угроза интересам отдельных (пусть даже весьма крупных) компаний не тождественна угрозе национальным интересам России в целом. Возможны ситуации, когда убытки корпораций оборачиваются выгодами для общества – например, такая ситуация возникает при проведении антимонопольной политики или при реализации требования соблюдения законодательства. Однако на Украине в целом ряде случаев складывается ситуация, когда интересы бизнеса и интересы России в целом совпадают. Это может быть связано со спецификой проводящегося в стране экономического курса. Точно оценить

его на настоящий момент достаточно сложно, однако наибольшие проблемы могут возникнуть в следующих сферах:

### **1. Селективное применение ограничительных мер по отношению к российским компаниям.**

Нынешнее украинское правительство заявляет о намерении ограничить власть крупного бизнеса в республике (действительно, бóльшую, чем в других странах СНГ), а также добиться обеспечения «власти закона» во всех сферах деятельности. Одной из составляющих реализуемой в этой сфере политики является *реприватизация* – пересмотр совершенных ранее с нарушением закона сделок с последующей продажей объектов новым инвесторам.

Сама по себе реприватизация не ущемляет интересов российского бизнеса в целом – напротив, российские компании в принципе могли бы получить доступ к активам и сферам деятельности, ранее им недоступным из-за непрозрачности приватизации и контроля над приватизационным процессом украинских бизнес-групп. Наиболее ярким примером является случай «Криворожстали»; попытка «Северстали» принять участие в приватизации этой компании в 2004 году оказалась безуспешной из-за условий конкурса<sup>1</sup>, в 2005 году компания была деприватизирована и вновь должна быть выставлена на продажу.

Официально руководство Украины подчеркивает, что какие бы то ни было «черные списки» (о которых говорилось ранее) отсутствуют, и все дела будут рассматриваться открыто и объективно. Тем не менее, генпрокуратура Украины уже возбудила уголовные дела по фактам незаконной приватизации более 3000 предприятий.

---

<sup>1</sup> Тогда голландская компания Mittal, объединившись с US Steel, предлагала за предприятие 1,5 млрд. долл., российская "Северсталь" - 1,2 млрд. Однако комбинат купил за 800 млн. долл. украинский консорциум "Инвестиционно-металлургический союз", созданный при участии корпорации "Интерпайп" зятя бывшего президента Виктора Пинчука и ЗАО "Систем Кэпитал Менеджмент" Рината Ахметова.

Однако в реальности реприватизационные схемы могут применяться селективно – не с целью изменения неэффективной системы, а для создания новых «привилегированных групп». При этом, как и прежде, могут страдать интересы российского бизнеса. Тем более, что новая украинская власть также тесно связана с определенными бизнес-группами (не случайно «оранжевую революцию» Андерс Ослунд назвал «революцией миллионеров против олигархов»), а крупные западные корпорации уже проявили интерес к украинским активам. Так, в начале апреля Ю.Тимошенко встретилась с Лакшми Митталом - главой международной корпорации Mittal Steel, уже ранее заявившей о наличии заинтересованности в приобретении «Криворожстали».

Имеются опасения, что реприватизацией будут затронуты и российские активы на Украине. 26 апреля 2005 г. председатель Фонда государственного имущества Украины Валентина Семенюк сообщила, что хозяйственный суд Киева принял решение о расторжении договора купли-продажи 68% акций **Запорожского алюминиевого завода**, в результате которого завод перешел в собственность «СУАЛа». Есть опасения и относительно судьбы других российских активов: например, Николаевского глиноземного завода, Ингулецкого горно-обогатительного комбината, «Укртатнафты», Лисичанского НПЗ, «Украинской мобильной связи», а также активов в электроэнергетике и других отраслях.

Судя по всему, «передел собственности» начинается и в Крыму, в котором среди иностранных инвесторов доминируют российские (на них приходится около 50% инвестиций). Недавно прокуратура Крыма подала иск в хозяйственный суд Киева с требованием вернуть в государственную собственность пансионат «Глициния», принадлежащий сейчас «Внешторгбанку». Прокурор Украины объявил также «слишком дешёвой» и покупку Национальным резервным банком пансионата «Море», в который банк уже вложил 65 млн. долл.

В заключении прокуратуры Автономной Республики Крым, составленного по итогам последних проверок курортного комплекса, помимо «Глицинии», упоминаются также санатории "Форос", "Днепр", "Зори Украины", "Гурзуфский", "Пушкино", "Черноморский".

**В целом возникают опасения, что за всеми заявлениями по реприватизации стоят чьи-то интересы.**

## **2. Нерыночные методы управления экономикой на Украине.**

Как констатируют в том числе и западные наблюдатели (например, уже упоминавшийся Андерс Ослунд), управление экономикой Украины, несмотря на риторику властей, все в большей степени осуществляется нерыночными методами. В этой ситуации страдает как экономика Украины, так и интересы российских инвесторов. Наиболее ярко это проявляется в конфликте по поводу цен на топливо.

Большая часть нефтеперерабатывающих заводов в республике принадлежит российским компаниям (ТНК-ВР, Альянс, ЛУКОЙЛ). В конце марта – начале апреля цены на топливо на Украине выросли на 13-14%. Учитывая существующие в стране проблемы с инфляцией (за первый квартал 2005 г. по сравнению с первым кварталом 2004 г. цены выросли на 13,5%), исполнительная власть решила применить административные меры по регулированию цен на энергоносители.

14 апреля 2005 года министр экономики страны С.Терехин подписал приказ, в соответствии с которым устанавливаются предельные уровни цен на отпускаемое нефтеперерабатывающими заводами топливо. Сначала приказ действовал до 1 мая, но 21 апреля было объявлено о продлении его действия до 1 июня. Ситуация, по заявлению Ю.Тимошенко, связана с господствующим положением российских компаний на украинском топливном рынке и существованием картельного сговора. Антимонопольный комитет Украины (АМКУ) возбудил дела по признакам

антиконкурентных согласованных действий между российскими компаниями. Параллельно возросла налоговая нагрузка на нефтяную отрасль из-за пересмотра порядка уплаты НДС и роста акцизов.

В ответ на решение украинских властей 18 апреля ТНК-ВР прекратила продажу топлива. Впоследствии отпуск был восстановлен, но «в nereкомендованных ценах». ЛУКойл заявил об отказе подчиняться решениям украинского правительства. Российские и украинские компании обратились к Ю.Тимошенко с просьбой о личной встрече, а также направили открытое письмо В.Ющенко, в котором предупредили об угрозе дефицита нефтепродуктов из-за "сугубо административных методов регулирования ценовой ситуации" правительства Ю.Тимошенко, и М.Фрадкову, в котором просили поддержать российский бизнес на Украине в сложившейся ситуации. По оценке нефтяных компаний, рост цен вызван не сговором, а объективным повышением цен на нефть на мировых рынках. Прозвучал также ряд заявлений о юридической неправомерности приказа и штрафов.

В результате переговоров с Ю. Тимошенко, ТНК-ВР согласилась с требованиями, установленными властями Украины. Очевидно, свою роль сыграли вновь прозвучавшие угрозы о реприватизации: по сообщению «Интерфакса», впоследствии опровергнутому Генеральной прокуратурой Украины, в хозяйственный суд Киева был направлен иск о реприватизации Лисичанского НПЗ, принадлежащего «ТНК-Украина». Переговоры были начаты и с ЛУКойлом.

Несмотря на это, итогом регулирования цен стали перебои с поставками нефтепродуктов на рынок. Крупнейшие НПЗ были закрыты «на ремонт». Для преодоления кризиса, правительство Украины закупило нефтепродукты у Казахстана, Молдавии, Азербайджана, стран Балтии, а также обратилось за помощью к Польше. Кабинетом министров был проведен через парламент законопроект о льготах для импортеров

топлива, во многом противоречивший ранее звучавшим заявлениям об «общих правилах игры» для всех налогоплательщиков. Рассматривался вариант обращения в Службу безопасности Украины для расследования деятельности нефтеперерабатывающих компаний.

Президент Ющенко осудил действия Тимошенко, подписав указ «О мерах по стабилизации ситуации на рынке нефти и нефтепродуктов», в котором, в частности, говорилось: «Признать деятельность кабинета министров Украины по реализации политики обеспечения функционирования рынка нефти и нефтепродуктов, регулирования ценообразования на нем административными методами не отвечающей основам рыночной экономики. Обратить внимание членов кабинета министров Украины на недопустимость подобной практики». В ходе переговоров с российскими нефтетрейдерами, он (по некоторым сведениям) призвал премьер-министра, выразившего несогласие с требованиями президента, уйти в отставку. По итогам переговоров был достигнут компромисс с российскими нефтяными компаниями. 25 мая постановление Кабинета министров было отменено.

В принципе проведение антимонопольной политики – необходимый элемент управления экономикой. Однако, помимо административного фиксирования цен, существует целый ряд других мер, применяющихся, как правило, *по результатам* расследования органами защиты конкуренции (а не *в преддверие* его).

### **3. Использование Украиной монопольной власти в области трубопроводного транспорта.**

На некоторых рынках Украина является по отношению к России практически монополистом, что не может не привести к негативным последствиям для российских хозяйствующих субъектов и России в целом. Наиболее ярким примером является *рынок услуг трубопроводного*

*транспорта.* Через территорию Украины проходит значительная часть поставок российских газа и нефти в Западную Европу. Исторически Украина неоднократно злоупотребляла монополистическим положением (например, резкие изменения ценовой политики, нарастание долга или «несанкционированный отъем» газа). Нельзя исключать того, что подобные ситуации будут возникать и впоследствии.

Помимо этого, Украина активно участвует в формировании новых, «альтернативных» групп по транспортировке газа и нефти Центральной Азии «в обход» России. Так, «Нафтогаз Украины» выступил с инициативой создания торгового дома совместно с немецким концерном E.ON и польской PGN&G для торговли в странах ЕС «газом нероссийского происхождения». Прежде всего, предполагаемый консорциум будет ориентирован на туркменский и казахстанский газ. В мае 2005 г. руководство E.ON заявило, что не планирует участвовать в консорциуме. Однако неопределенность в отношении этого проекта сохраняется.

Проблемы для России могут быть связаны, во-первых, с возрастающим давлением ЕС в связи с вопросом либерализации доступа в российскую газопроводную сеть внешних игроков и, во-вторых, с возможностью (пусть и в отдаленной перспективе) возникновения транспортных маршрутов «в обход» России.

Ряд проблем формируется сегодня и в сфере транзита российской нефти. Здесь также существует известная зависимость России от украинского транзита и возможность одностороннего изменения условий украинской стороной. Прежде всего, речь идет о статусе нефтепровода «Одесса-Броды». Данный нефтепровод строился для транзита нефти Каспия, однако до сих пор не используется для этой цели (хотя в июне 2005 года Ющенко и Назарбаев обсуждали возможность создания СП для достройки нефтепровода). С 2004 г. трубопровод используется группой ТНК-ВР по соглашению с украинским правительством в режиме реверса.

В соответствии с соглашением, прокачка в этом режиме будет осуществляться до тех пор, пока не достроят нефтепровод до польского города Плоцка. В течении трех лет ТНК-ВР намерена поставлять до 9 млн. тонн нефти ежегодно. 10 марта 2005 года Ю. Тимошенко заявила, что прокачка нефти в режиме реверса по нефтепроводу «Одесса-Броды» нерентабельна. По ее словам, украинское правительство в настоящее время рассматривает возможность прокачки нефти по этому нефтепроводу в прямом режиме. Тема «Одесса-Броды» стала одной из ключевых в ходе майского энергетического кризиса (когда звучали утверждения, что российская сторона «блокирует» использование нефтепровода для создания коридора «Ближний Восток – Европа») и обсуждалась на встрече Фрадкова и Тимошенко в Тбилиси. Вне зависимости от результатов переговоров, проблема связана с принципиальной неустойчивостью положения в использовании трубопровода.

#### **4. Ограниченная готовность Украины участвовать в процессах региональной экономической интеграции на постсоветском пространстве (прежде всего, в ЕЭП).**

Россия, экономика которой тесно связана с украинской, заинтересована в развитии и углублении интеграции и снятии барьеров на пути движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы (в том числе и потому, что подобная политика устраняет первую угрозу - селективного применения ограничительных мер к российским компаниям). В то же время современное руководство Украины весьма осторожно относится к постсоветской интеграции. Например, ЕЭП сводится Украиной исключительно к зоне свободной торговли без изъятий и ограничений, что не устраивает остальные стороны.

Причины подобной политики в какой-то мере, по всей видимости, носят внеэкономический характер, а также связаны с надеждами Украины

на интеграцию в ЕС. Поскольку последняя в краткосрочной (а, если судить по проблемам ЕС, связанным с принятием новой конституции, - может быть, и в долгосрочной) перспективе едва ли представляется возможной. В результате формируется своеобразный «вакуум» нестабильности, естественно, препятствующий реализации интересов России.

##### **5. Сохранение высокого уровня коррупции и низкого качества институтов на Украине, проблемы с инвестиционным климатом.**

Угрозы российским интересам на Украине связаны не только с изменениями, но и со *стабилизацией* существовавшего неэффективного равновесия. Прежде всего, это касается высокого уровня коррупции в украинской экономике, непрозрачности институтов, недостаточной степени защиты прав собственности, до сих пор препятствовавших функционированию многих российских компаний.

Дополнительной проблемой становится **неустойчивость регулирования**, связанная с общими трансформационными процессами в политической сфере республики.

Одним из примеров **непоследовательности политики украинских властей, наносящей ущерб интересам иностранных инвесторов**, является **отмена льгот для специальных экономических зон (СЭЗ) и территорий приоритетного развития (ТПР)**, льготы по которым предоставлялись первоначально на 20 лет. Только за 2004 год СЭЗ и ТПР привлекли 660,5 млн. долл. инвестиций (всего в СЭЗ и ТПР инвестировано 2,1 млрд. долл.). К началу текущего года на территории Украины функционировало 11 СЭЗ; в 9 регионах был введен специальный инвестиционный режим на территориях приоритетного развития.

По заявлениям властей Украины, инвесторы во многих случаях не выполняют свои обязательства, или зоны используются для налоговой минимизации и разнообразных схем. Отмена СЭЗ и ТПР должна также

содействовать вступлению Украины в ВТО. В 2004 году был введен мораторий на создание новых и расширение старых СЭЗ и ТПР. Мораторий был продлен и на 2005 г. В январе Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции заявило о намерении провести комплексный анализ результатов деятельности СЭЗ и ТПР. С апреля 2005 года льготы по ТПР и СЭЗ были отменены.

Действия украинских властей вызывали резкие протесты инвесторов. Международное общество польских предпринимателей в Украине подготовило открытое обращение к органам украинской государственной власти с просьбой возобновить условия налогообложения СЭЗ, ссылаясь на предоставленные ранее государственные гарантии. В случае отказа собственники польских компаний готовы обратиться за защитой своих нарушенных прав в судебные органы. В СЭЗ «Яворив» в Львовской области, куда было вложено 60 млн. долл. польских инвестиций, 20 компаний (в том числе одна датская фирма) готовят иск к правительству Украины. Первый иск, впрочем, уже подан – издательской группой «Экспресс», зарегистрированной в зоне «Яворив»

Многие инвесторы приостановили реализацию своих проектов. Остановлено строительство второй очереди завода «Еврокар» по сборке автомобилей «Шкода», «Фольксваген» и «Ауди» в СЭЗ «Закарпатье», начатое в январе 2005 года. Владимир Панов, заместитель генерального директора завода, связал принятое решение с тем, что «все технико-экономические расчеты проводились еще при условиях благоприятного налогового климата, который государство гарантировало инвестору до 2030 года. Теперь эти гарантии отменены, причем без переходного периода». В ТПР Донецкой области остановлены работы по 65% проектов. Голландская группа Damen Shipyards, владеющая контрольным пакетом акций николаевского судостроительного завода «Океан», рассматривает возможность сокращения масштабов деятельности в Украине. О

возможном уменьшении масштабов производства говорят и представители немецкой группы Leoni, инвестировавшей в экономику страны 60 млн. евро. Датская компания Holger Christiansen Production Ukraine, планировавшая к 2007 г. завершить строительство завода по производству автомобильных агрегатов, прямо заявило, что при отмене льгот по СЭЗ переведет производство из Украины в Словакию. Директор группы Knauf поднял вопрос о ЗСТ и ТПР на встрече с первым вице-премьером А. Кинахом. Украинско-датская текстильная компания «Йоха-Украина» рассматривает вопрос о прекращении своей деятельности в республике. Обеспокоенность ситуацией с отменой льгот выразил в письме украинскому министру экономики министр экономики Польши.

Верховная Рада рассматривает в настоящее время законопроект, призванный «смягчить» удар, нанесенный по интересам инвесторов. Он предусматривает, что на протяжении двух лет с момента его вступления в силу все заключенные ранее договора относительно реализации инвестиционных проектов на территориях приоритетного развития и СЭЗ будут осуществляться в полном объеме в соответствии с нормами законодательства, действовавшими на момент их заключения. Это же касается и договоров о совместной деятельности без создания юридического лица, заключенные участниками технологического парка на выполнение проектов технологических парков. Однако двухлетний срок при осуществлении долгосрочных инвестиций может оказаться недостаточным.

Проблемой для иностранных инвесторов стало также введение НДС на взносы в основные фонды по ставке 20%. Компания Kromberg & Schubert, предполагавшая построить в Волынской области завод по производству бортовых систем для BMW, предполагает сократить масштабы производства или отложить инвестиции по времени. Польская компания «Делиция» предполагает в связи с изменившимся режимом по

НДС подать в суд на украинское правительство. К негативным последствиям для инвесторов может привести введение требования авалировать векселя на поставку давальческого сырья и авалировать налоговые векселя при импорте товаров, отмена упрощенной системы налогообложения для компаний в области юридических услуг и аудита.

Показатели качества институтов на Украине оставляют желать лучшего. Поэтому в сочетании с непредсказуемыми действиями властей это не приводит к росту инвестиционной привлекательности страны.

В рейтинге коррупции 2004 года Transparency International Украина занимает 122-е место, в то время как Россия «лишь» 90-е. Низкое качество институтов на Украине содействует и стабилизации неэффективного равновесия в самой России, поскольку дает возможность формировать неэффективные «серые схемы» с участием украинских партнеров.

6. Ряд экономических угроз связан со *вступлением Украины в НАТО*. Эти угрозы затрагивают как хозяйствующих субъектов, так и российский бюджет. Они связаны с возможным нарушением кооперационных связей между российским и украинским ВПК; необходимостью вывода с территории Украины российских военных объектов, перенос которых на территорию России будет сопряжен со значительными издержками.

**Потеря возможных партнеров.** Вступление в НАТО может вызвать коллапс украинского ВПК, являющегося сегодня важным реальным и перспективным партнером России. В настоящее время около 1330 предприятий России и Украины участвуют в кооперации по производству, созданию и поставкам друг другу тех или иных образцов, агрегатов, узлов для продукции военного назначения. Прежде всего, это касается авиастроения, как военного, так и гражданского. В настоящее время готовится к подписанию соглашение о кооперации в области ВПК на 2005

год, в соответствии с которым объем поставок должен составить 400 млн. долл. Следует отметить, что в том же авиастроении, как и во многих других сферах, перспективы партнерства реализованы далеко не в полной мере.

**Возможность перебазирования Черноморского флота и других оборонных объектов и военных технологий.** В настоящее время Украина заявляет о намерении в ближайшей перспективе вступить в НАТО. В связи с этим для руководства республики крайне важно в кратчайшие сроки обеспечить вывод с территории республики российских военных объектов, и, прежде всего, Черноморского флота. Руководство Украины в настоящее время не требует вывода флота до 2017 г. (год истечения срока аренды), однако, как заявил В. Ющенко, не исключает возможности пересмотра арендной платы. Вывод Черноморского флота из Севастополя был бы связан для России со значительными расходами. Помимо этого, не исключено, что он был бы технически невозможен без того, чтобы существенно ограничить деятельность частных судоходных компаний, использующих российские черноморские порты.

Аналогичным образом со значительными расходами был бы связан и вывод других объектов, который так же не всегда возможен технически. Например, при вступлении Украины в НАТО Россия лишится важных для системы предупреждения ракетного нападения ОРТУ «Берегово» в Закарпатье и «Николаев» в Крыму. Наконец, по заявлению президента Путина, уровень партнерства России и НАТО на сегодняшний день недостаточен для того, чтобы «оставлять» на территории Украины в случае, если она войдет в состав Североатлантического альянса, «чувствительные» технологии. Перевод производств в Россию и отказ от партнерства с Украиной опять-таки приведет к дополнительным расходам и вполне вероятно – к снижению эффективности.

7. Особую группу составляют угрозы в *гуманитарной сфере*. Прежде всего, они вызваны **разрывом общего культурного и языкового пространства**. В какой-то степени «разбегание» стран является неизбежным в силу самого факта суверенитета Украины. Определенную роль играют националистические настроения на Украине и в России, недостаточная поддержка культурных связей на государственном уровне. Однако сохранить единое культурное и языковое пространство необходимо, если мы не хотим потерять основу для взаимного сотрудничества двух стран.

### **Выводы**

С точки зрения перечисленных угроз, можно выделить **следующие направления государственной политики России во взаимодействиях с Украиной:**

- Обеспечение равных условий игры для всех игроков и предотвращение дискриминации российских компаний.
- Поддержка мер по повышению качества институциональной среды и регулирования украинской экономики.
- Формирование консорциумов в газовой сфере с участием российских, украинских, центрально-азиатских и западных компаний с целью снижения взаимного недоверия.
- Поиск альтернативных вариантов поставки углеводородов и диверсификация маршрутов поставки.
- Стремление к поддержке прозрачных схем во взаимодействии бизнес-структур России и Украины и противодействие «серым схемам».
- Переговоры с НАТО по урегулированию статуса российских военных объектов и сближение в сфере технологий.
- Поиск вариантов построения ЕЭП, сочетающих постсоветскую интеграцию и интеграцию в европейские структуры России и Украины.

- Поддержка русскоязычного образования и сотрудничества стран в гуманитарной сфере, в т.ч. с привлечением возможностей бизнеса.

Руководитель Центра проблем интеграции  
ИМЭПИ РАН:

д.э.н. А.Е. Лебедев, [cpi@transecon.ru](mailto:cpi@transecon.ru)

Сотрудники Центра проблем интеграции  
ИМЭПИ РАН:

к.э.н. М.Ю. Головнин, [golovnin@transecon.ru](mailto:golovnin@transecon.ru)

к.э.н. А.М. Либман, [libman@transecon.ru](mailto:libman@transecon.ru)