

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПО ПОСТАВКЕ ЯДЕРНОГО ТОПЛИВА В СТРАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

DOI 10.18572/2312-4350-2019-4-38-44



**Бабич Сергей Александрович,**  
аспирант кафедры энергетического права  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
■ [Lab.kenergy@msal.ru](mailto:Lab.kenergy@msal.ru)

*В настоящее время имеются существенные различия правовых режимов оборота ядерных материалов в России и странах ЕС. Данные различия можно отнести к основным правовым рискам, учет которых необходим при ведении внешнеэкономической деятельности российскими экспортерами ядерного топлива.*

*Наделение таких органов, как Европейская комиссия и Агентство по снабжению Евратома, правом фактически определять структуру европейского рынка ядерных материалов под предлогом необходимости обеспечения равного и недискриминационного доступа к ресурсам атомной энергетики открывает также широкие возможности для проведения политики протекционизма и применения против неевропейских поставщиков ядерных материалов ограничительных мер. Применение своих полномочий, а через них и провозглашенной Декларацией Корфу политики осуществляется Агентством в отношении новых контрактов на поставку ядерных материалов на территорию Сообщества. Однако существует возможность их применения и в отношении контрактов и соглашений, заключенных компаниями — потребителями ядерной продукции до присоединения их страны к Сообществу.*

*Представляется, что при наличии законодательно установленных требований к лицензированию деятельности в области использования атомной энергии и эффективной системы контроля перемещения ядерных материалов, в том числе через границу, задачи государства по обеспечению потребителей ядерной продукцией без перебоев в поставке и в достаточном количестве может быть решена без обращения к указанным выше более сложным механизмам правового регулирования.*

**Ключевые слова:** энергетическое право, атомное право, правовое регулирование отношений по поставке ядерного топлива, энергетическое право Европейского Союза.

## LEGAL REGULATION OF RELATIONS REGARDING THE NUCLEAR FUEL SUPPLY TO THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

**Babich Sergey A.**  
Postgraduate Student of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

*Currently, legal regimes of trafficking of nuclear materials in Russia and the EU countries differ significantly. These differences can be attributed to the main legal risks to be considered by Russian nuclear fuel exporters in their foreign trade activity.*

*Authorizing such bodies as the European Commission and Euratom Supply Agency to actually define the structure of the European market for nuclear materials under the pretext of necessity to ensure an equal and non-discriminatory access to nuclear power industry resources also opens up wide opportunities for a protectionism policy and imposing limitations on non-European suppliers of nuclear materials. The Agency exercises its powers and through these powers the policy stated in the Corfu Declaration in relation to new contracts for the nuclear materials supply to the Community. However, a probability exists that these powers can be applied also to contracts and agreements concluded by nuclear products consumer companies prior to their country's becoming a member of the Community.*

*It seems that if statutory requirements for licensing operations in the field of nuclear energy use and an efficient system for monitoring nuclear materials relocation (including transborder relocation) are in place, a state would be able to provide consumers with an uninterrupted and sufficient supply of nuclear products without recurring to the above more sophisticated mechanisms of legal regulation.*

**Keywords:** *energy law; nuclear law; legal regulation of relations regarding the nuclear fuel supply; European Union's energy law.*

Как справедливо отмечает В.В. Романова, атомное право является одним из наиболее развитых институтов энергетического права [1]. Притом что многие аспекты правового регулирования в области использования атомной энергии являются предметом правовых исследований [2], еще многие аспекты правового регулирования заслуживают внимания и проработки. Рынок стран Европейского Союза является стратегически значимым для российских производителей ядерного топлива. В странах Европейского Союза расположены 7 построенных по советским проектам атомных электростанций (реакторы типа ВВЭР), основными поставщиками топлива для которых являются компании атомной отрасли России. При этом участие европейских стран — потребителей продукции ядерной отрасли России в таком масштабном геополитическом объединении, как Европейский Союз, и накладываемые таким участием ограничения самостоятельности государств в осуществлении внешней торговли привели к существенным различиям правовых режимов оборота ядерных материалов в России и стран ЕС. Соответственно, данные различия (особенности) можно отнести к основным правовым рискам, учет которых необходим при ведении внешнеэкономической деятельности российскими экспортерами ядерного топлива.

Основу европейской системы правового регулирования обращения ядерных материалов составил Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом), в первоначальной редакции подписанный Францией, ФРГ, Нидерландами, Бельгией, Люксембургом и Италией и вступивший в силу с 1 января 1958 года [3]. Целями создания нового европейского сообщества (далее — Евратом, Сообщество) явились содействие развитию мирного использования атомной энергии и обеспечению контроля членов Евратома за ядерной энергетикой, формированию общей энергетической политики и координации принятия решений [4].

Отправной точкой, с которой необходимо начать исследование нормативного регулирования вопросов поставки ядерного топлива в страны Европы, является добровольный отказ стран — участниц Договора о Евратоме от права собственности на ядерные материалы: согласно статье 86 указанного договора специальные делящиеся материалы являются собственностью самого сообщества — Евратома. При этом право собственности Евратома распространяется на специальные делящиеся материалы, которые произведены или ввезены (импортированы) государствами — членами Евратома, лицами или предприятиями государств-членов. Взамен такой «жертвы» указанные государства, лица и предприятия наделяются неограниченным

правом использования и потребления специальных делящихся материалов, которые надлежащим образом попали к ним во владение, а также получают равный и недискриминационный доступ к ядерным ресурсам на основе единой политики в области снабжения, в целях администрирования которой создан специальный орган Евратома — Агентство по снабжению (статьи 52, 87 указанного Договора), на роли которого в общей системе регулирования рынка ядерных материалов стоит остановиться подробнее.

Для реализации своих функций Агентство наделено статусом юридического лица и финансовой автономией. Агентство от имени Сообщества ведет учет движения специальных делящихся материалов на специальных счетах, а также обладает довольно широкими полномочиями, среди которых необходимо выделить прежде всего эксклюзивное право Агентства на заключение соглашений (контрактов), основной целью которых является поставка руд, сырьевых материалов (сырья) и специальных делящихся материалов (как импорт на территорию стран Сообщества, так и экспорт с их территории), а также право преимущественного приобретения произведенных на территории стран Сообщества руд, сырья и материалов. Указанное выше эксклюзивное право Агентства заключать соглашения о поставке ядерных материалов на практике реализуется в виде соподписания Агентством соответствующего контракта о поставке в качестве третьей стороны либо в отказе от подписания (в этом случае контракт не вступает в силу) [5]. И только в том случае, если Агентство не в состоянии удовлетворить запросы европейских покупателей на поставку ядерных материалов, таким поставщикам может быть предоставлено право самостоятельно заключить на период до одного года (с возможностью продления) прямой контракт на поставку (статья 66 Договора о Евратоме).

С одной стороны, такой эксклюзивный статус позволяет эффективно удовлетворять все нужды компаний-потребителей ядерной продукции за счет распределения поступающих в обращение материалов, обеспечивая

тем самым бесперебойную работу расположенных на территории Сообщества атомных электростанций. С другой — превращает Агентство в основного игрока внутреннего и, что самое важное для российских поставщиков, внешнего рынков ядерных материалов.

Наделение Агентства столь существенными полномочиями оправдано самой целью его создания — проведение политики равного и недискриминационного доступа к поставкам ядерных материалов всех участников рынка Сообщества, обеспечение защищенности (бесперебойности) снабжения ядерными материалами для внутренних нужд Сообщества. Указанные полномочия подкреплены также судебным толкованием: как постановил Европейский суд, Агентство наделено широким собственным усмотрением в определении того, что необходимо для обеспечения защищенности снабжения и, соответственно, в выборе вариантов принятия решений [6].

Несмотря на то что со вступлением в силу Лиссабонского договора [7] Евратом был как бы «выведен за рамки Европейского союза» [8], он сохранил общую с Европейским Союзом систему институтов: к примеру, Европейская комиссия, заменившая в 1967 году [9] в качестве органа управления Комиссию Евратома, является надзорным по отношению к Агентству органом, имеющим право наложения вето на его решения.

При этом Европейская комиссия также обладает полномочиями по регулированию рынка ядерных материалов: все контракты на поставку ядерных материалов сроком действия 10 лет и более, а также все контракты, предметом которых является экспорт ядерных материалов с территории Сообщества, подлежат обязательному предварительному согласованию с Европейской комиссией (статья 60 Договора о Евратоме).

Наделение таких надцациональных органов, как Европейская комиссия и Агентство по снабжению Евратома, правом фактически определять структуру европейского рынка ядерных материалов под предлогом необходимости обеспечения равного и недискриминационного доступа к ресурсам атом-

ной энергетики открывает также широкие возможности для проведения политики протекционизма и применения против неевропейских поставщиков ядерных материалов ограничительных мер.

Согласно опубликованной в мае 2014 года Европейской стратегии энергетической безопасности [10] Россия признана главным конкурентом европейских участников рынка в сфере производства ядерного топлива. Исходя из ставшей уже традиционной европейской обеспокоенности проблемой зависимости от российских энергоресурсов указанная стратегия подчеркивает необходимость привлечения особого внимания к инвестиционным проектам в области строительства атомных станций на территории Европейского Союза по неевропейским технологиям с целью исключения зависимости операторов таких станций от российских поставщиков топлива: возможность диверсификации поставок ядерного топлива должна быть необходимым условием любых инвестиционных проектов в этой области, обеспечение этого является задачей Агентства. Более того, в диверсификации нуждается «портфолио поставок ядерного топлива» (portfolio of fuel supply) [11] всех операторов атомных станций.

При этом необходимо отметить, что политика по сдерживанию расширения доли российских поставщиков на европейском рынке ядерных материалов получила свое идеологическое обоснование задолго до публикации Европейской стратегии энергетической безопасности. В 1994 году в ответ на якобы имевшую место неудачу в переговорах с российскими властями об ограничении потока дешевого природного и обогащенного урана, угрожавшего стабильности европейской промышленности и, в частности, производственной базе европейских обогатительных компаний, Европейский совет и Европейская комиссия были вынуждены принять так называемую Декларацию Корфу, представлявшую собой политическую декларацию стран — членов Сообщества (не формальный акт) и названную в честь места проведения встречи представителей стран-участниц,

на которой было достигнуто согласие относительно основных принципов будущей политики в отношении ограничения доли иностранных поставщиков на европейском рынке ядерных материалов (о. Корфу). Принятием Декларации ее участники стремились не допустить ощутимого сокращения рыночной доли европейских поставщиков, зафиксированной за период 1991–1993 годов на уровне 80%, как результата импорта в страны Сообщества низкообогащенного урана российского происхождения, что могло бы угрожать их жизнеспособности как поставщиков ядерных материалов. Администрирование данной политики также поручено Агентству, при этом действия Агентства в большинстве случаев носят неформальный характер: европейские энергокомпании, планирующие объявление конкурса на поставку ядерных материалов, всегда хорошо осведомлены о позиции Агентства и даже проводят предварительные консультации с его должностными лицами, что на практике почти исключает необходимость реализации права вето Агентства на заключение контрактов на поставку ядерных материалов на территорию стран — участниц Сообщества [12].

Применение своих полномочий, а через них и провозглашенной Декларацией Корфу политики осуществляется Агентством в отношении новых контрактов на поставку ядерных материалов на территорию Сообщества. Однако существует возможность их применения и в отношении контрактов и соглашений, заключенных компаниями — потребителями ядерной продукции до присоединения их страны к Сообществу.

Согласно статье 105 Договора о Евратоме к контрактам, заключенным государством — членом Сообщества, его юридическим или физическим лицом до 1 января 1958 года или до момента присоединения соответствующего государства к Сообществу, не применяются положения Договора при условии уведомления Сообщества о факте их заключения в течение 30 дней с соответствующей даты (далее также — «ранее заключенные контракты»). Соответственно, на данные контракты не должны распространяться и полномочия

Агентства. Однако Договор о создании Евратома предусматривает возможность применения его положений к таким контрактам при одновременном наличии следующих условий:

договор заключен в период с 25 марта 1957 года (дата подписания Договора о Евратоме) до 1 января 1958 года (дата вступления Договора о Евратоме в силу) или с даты подписания соответствующей страной документов о присоединении к Сообществу и до даты самого присоединения;

Европейским судом в связи с обращением Европейской комиссии установлено, что одной из основных целей заключения контракта для любой из сторон было намерение обойти применение положений Договора о создании Евратома (статья 105 Договора о Евратоме).

Европейская комиссия отказалась от оспаривания неприменения положений Договора о создании Евратома к ранее заключенным контрактам [13] в соответствии с указанным выше механизмом, однако на практике могут возникать ситуации, когда даже заключенные до 25 марта 1957 года контракты попадают в поле зрения Агентства, предпринимающего попытки пересмотра условий таких контрактов.

Поводом для попыток подчинить ранее заключенные контракты условиям Договора о создании Евратома может стать отсутствие нормативных критериев отграничения очередных поставок ядерных материалов в период с 1 января 1958 года, но осуществляемых в рамках ранее заключенных контрактов, от поставок ядерных материалов в соответствии с вновь подписываемыми контрактами. Исходя из буквального толкования статьи 105 Договора о создании Евратома, необходимо сделать вывод о том, что его положения не применяются именно к контрактам, заключенным до вступления Договора в силу. Однако Агентство под контрактами может понимать также и дополнительные к ранее заключенным контрактам соглашения о поставках ядерных материалов на соответствующие периоды времени после 1 января 1958 года и рассматривать такие соглашения как

подпадающие под действие Договора и создании Евратома.

Проведение политики сдерживания роста доли российских поставщиков на европейском рынке ядерных материалов в настоящее время укладывается в общую канву политических настроений. Однако необходимо обратить внимание на то, что те же страны — члены Сообщества, разделяющие положения Декларации Корфу, в то же время являются участницами еще одного объединения — Всемирной торговой организации (ВТО), согласно базовым принципам которой все члены ВТО обязаны обеспечивать другим членам режим наибольшего благоприятствования в торговле [14]. Данный режим предполагает предоставление одной стороной условий в экономической, торговой и иных сферах не менее благоприятных, чем условия, предоставляемые или которые будут предоставлены любой другой третьей стране, его юридическим и физическим лицам. И ни основополагающие документы ВТО — Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС), ни Договор о создании Евратома не выводят торговлю ядерными материалами из общего правового регулирования в рамках ВТО.

Как указывалось выше, целью применения политики Корфу является ограничение роста доли российских поставщиков на европейском рынке ядерных материалов. Российская Федерация является членом ВТО с 2012 года [15]. При этом, несмотря на формальное противоречие самой цели принятия Декларации Корфу основополагающим принципам ВТО и тот факт, что положения Декларации остаются в силе до сих пор, Российской Федерацией по настоящее время не были задействованы механизмы обжалования действий государств — членов ВТО в связи с нарушением последними положений ГАТТ и ГАТС. С одной стороны, возможным объяснением этому является неформальный, как указывалось выше, характер взаимодействия между компаниями — потребителями ядерных материалов и Агентством по согласованию необходимости и условий поставки материалов

на территорию Сообщества, не дающий формального повода для инициирования защитных механизмов, предусмотренных соглашениями ВТО. С другой стороны, необходимо указать на вероятность использования государством-ответчиком в основополагающих документах ВТО «лазейки», к которой зачастую прибегают участники споров в рамках ВТО, в частности, на оговорку о праве любой страны — участницы ВТО предпринимать такие действия, «которые она считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности в отношении расщепляемых материалов или материалов, из которых они производятся» (статья XXI b (i) ГАТТ, статья XIV-бис 1b (ii) ГАТС) — возможное обращение к данной оговорке может сделать саму инициативу возбуждения спора бесперспективной.

Изложенные особенности правового регулирования поставки ядерных материалов и, в частности, ядерного топлива на территории стран Сообщества объясняются, как уже упоминалось, наднациональным характером объединения этих стран в особое образование — Европейский Союз. Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом), являющееся частью одной из «опор» Европейского Союза, приняло на себя важную миссию — обеспечение достаточного и бесперебойного снабжения стран — участниц Сообщества ядерными материалами и регулирование общей политики в области атомной энергии. Для реализации данной миссии создан эффективный правовой механизм регулирования оборота ядерного топлива, имеющий существенные отличия от российской системы правовой регламентации сделок с аналогичной продукцией.

Необходимо отметить, что указанные отличия не всегда, на взгляд автора статьи,

можно оценить как оправданные с правовой точки зрения. В частности, избыточным инструментом регламентации представляется уже упомянутое выше лишение государств — членов Сообщества права собственности на ядерные материалы и закрепление этого права исключительно за Сообществом. При наличии регуляторного механизма обязательного согласования заключения контрактов на поставку ядерных материалов Агентством, позволяющего в полной мере реализовать практически все цели объединения государств в Европейское сообщество по атомной энергии, такая правовая конструкция не несет самостоятельной правовой ценности и вполне может быть исключена из системы европейского регулирования рынка ядерных материалов. В качестве примера можно привести российский опыт: в соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» ядерные материалы могут находиться в федеральной собственности и собственности юридических лиц, при этом также признается право собственности иностранных государств и иностранных юридических лиц на ввезенные в Российскую Федерацию или приобретенные на территории Российской Федерации ядерные материалы и на продукты их переработки. При наличии законодательно установленных требований к лицензированию деятельности в области использования атомной энергии и эффективной системы контроля перемещения ядерных материалов, в том числе через границу, задачи государства по обеспечению потребителей ядерной продукцией без перебоев в поставке и в достаточном количестве может быть решена без обращения к указанным выше более сложным механизмам правового регулирования. ■

#### Литература / References

1. Романова В.В. Тенденции развития правового регулирования общественных отношений в сфере энергетики и задачи энергетического права / В.В. Романова // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 6. С. 95–96.
2. Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2017. 223 с.
3. Euratom Treaty. URL: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>

4. Consolidated Version Of The Treaty Establishing The European Atomic Energy Community // Official Journal of the European Union. 2012. Vol. 1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012A/TXT&from=EN>
5. Alehno I. Nuclear Security of Supply and the role of ESA / I. Alehno. 2016. URL: [https://ec.europa.eu/euratom/docs/September\\_2016\\_ESA\\_presentation\\_updated\\_data\\_AR\\_2015.pdf](https://ec.europa.eu/euratom/docs/September_2016_ESA_presentation_updated_data_AR_2015.pdf)
6. Дело Kernkraftwerke Lippe-Ems v Commission C-161/97 № C-161/97 P. URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44530&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11212294>
7. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>
8. Мещерякова О.М. Лиссабонский договор (Договор о реформе) и проблема структуры Европейского союза / О.М. Мещерякова // Международное публичное и частное право. 2015. № 1. С. 12–16.
9. Merger Treaty. URL: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty>
10. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European energy security strategy (COM (2014) 330 final of 28.05.2014). URL: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/European-energy-security-strategy.pdf>
11. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European energy security strategy (COM (2014) 330 final of 28.05.2014). URL: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/European-energy-security-strategy.pdf>
12. Commission Decision of 6 October 2004 declaring a concentration compatible with the common market and the functioning of the EEA Agreement (Case COMP/M.3099 — Areva / Urenco), notified under document number C(2004) 3676 // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0170&qid=1568821975898&from=EN>
13. Euratom Supply Agency — Annual Report 2007
14. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2008. 36 p. URL: <https://ec.europa.eu/euratom/ar/ar2007.pdf>
15. Статья 1 Генерального соглашения о тарифах и торговле 1994 года // Приложение к Собранию законодательства Российской Федерации. 2012. № 37 (ч. VI).
16. Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.07.2012.