

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЯДЕРНЫЕ МАТЕРИАЛЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DOI 10.18572/2312-4350-2020-4-40-47



Бабич Сергей Александрович,

аспирант кафедры энергетического права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

■ Lab.kenergy@msal.ru

Отвечая на вызовы времени, «атомное» законодательство в настоящее время регулирует вопросы безопасности при обращении с ядерными материалами, эксплуатации ядерных установок, совершения с ними сделок, переработки и захоронения ядерных отходов, государственного контроля за использованием атомной энергии, международного сотрудничества в атомной сфере. Одним из важнейших институтов системы атомного регулирования в российском праве является институт собственности на ядерные материалы, под которыми современный законодатель понимает материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества. Закрепляя нормы о праве собственности на ядерные материалы, законодатель далее выстраивает требования к контролю и учету ядерных материалов, порядку совершения сделок с ними, безопасной эксплуатации объектов использования атомной энергии и вводит ответственность за нарушение этих требований. На сегодняшний день многие аспекты, связанные с правовым положением собственников ядерных материалов, понятием обращения с ядерными материалами, заслуживают глубокого правового анализа, поскольку действующее правовое регулирование имеет пробелы и противоречия. По этой причине и юридическая техника формулирования таких норм, конструкций и основных понятий должна отвечать критериям ясности, однозначности толкования и отсутствия нормативных пробелов, в связи с чем система правового регулирования института собственности на ядерные материалы нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое регулирование в области использования атомной энергии, право собственности на ядерные материалы.

NUCLEAR MATERIALS OWNERSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

Babich Sergey A.

Postgraduate Student of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

In response to the challenges of the epoch, “nuclear” laws currently regulate safety issues related to handling of nuclear materials, nuclear facilities operation, related transactions, nuclear waste processing

and disposal, state control over the nuclear energy use, and international cooperation in the nuclear sphere. One of the most important institutions of the “nuclear” regulation system in Russian law is the institution of ownership of nuclear materials, understood by the modern legislator as materials containing, or capable of reproducing, fissile (fissionable) nuclear substances. Consolidating the rules of nuclear materials ownership, the legislator further formulates requirements for nuclear materials control and accounting, transactions procedure, and safe operation of nuclear facilities, as well as introduces liability for violation of such requirements. Today, many aspects related to the legal status of nuclear materials owners and the notion of handling nuclear materials deserve a deep legal analysis, since the current legal regulation has gaps and contradictions. The legal writing method used to word such norms, structures, and basic notions must meet the criteria of clarity, unambiguous interpretation, and absence of regulatory gaps, that is why the system of legal regulation of the institution of nuclear materials ownership needs further improvement.

Keywords: energy law; legal regulation in the field of nuclear energy use; ownership of nuclear materials.

Несмотря на довольно короткий срок своего существования, законодательство в области использования атомной энергии успело пройти большой путь от набора разрозненных норм технического характера, содержащихся в несистематизированных актах советских органов государственной власти 60–80-х годов XX века, до хоть и не кодифицированной, но довольно стройной системы правового регулирования общественных отношений. Движущим фактором такой эволюции является стремительное развитие самой атомной энергетики: возникнув как «побочный продукт» военной программы, к настоящему моменту «мирный атом» стал неотъемлемым элементом энергобаланса как нашей страны, так и наиболее развитых стран мира [1]. Отвечая на вызовы времени, «атомное» законодательство в настоящее время регулирует вопросы безопасности при обращении с ядерными материалами, эксплуатации ядерных установок, совершения с ними сделок, переработки и захоронения ядерных отходов, государственного контроля за использованием атомной энергии, международного сотрудничества в атомной сфере и характеризуется, как отмечает В.В. Романова, «наиболее обширной и детальной регламентацией по сравнению с другими отраслями энергетики» [2].

Многие проблемы атомного права являются предметом правовых исследований [3].

В.В. Романова, исследуя современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях, отмечает, что, несмотря на то что атомное право является одним из наиболее сформировавшихся институтов энергетического права, многие аспекты правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях нуждаются в проведении правовых исследований, в том числе это касается правовых режимов объектов использования атомной энергии, правового положения компаний атомной отрасли, договорного регулирования [4].

Одним из важнейших институтов системы атомного регулирования в российском праве является институт собственности на ядерные материалы, под которыми современный законодатель понимает материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества. Получив законодательное закрепление в нормах Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», этот институт также прошел эволюционный путь развития: от государственной монополии на право иметь в собственности ядерные материалы до принципиального признания права частной собственности.

На первоначальном этапе развития данного института, как указывает С.В. Матияшук, государственная собственность на ядерные материалы «служила весомой гарантией выполнения государством своей обязанности по обеспечению ядерной и радиационной безопасности, а также по соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду» [5]. При этом ядерные материалы могли передаваться юридическим лицам только в пользование и только при условии наличия лицензии на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Однако развитие экономических отношений в сфере энергетики не только внутри страны, но также и на международном уровне потребовало принципиально нового подхода к регулированию рассматриваемых отношений: без отказа от парадигмы исключительной государственной собственности на ядерные материалы дальнейшее развитие атомной энергетики, особенно в условиях нарастающей международной конкуренции на западных рынках и гонки ядерных технологий, было бы попросту невозможно. Со вступлением в силу Федерального закона от 5 февраля 2007 года № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» такой отказ был реализован: в статью 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» были внесены изменения, согласно которым ядерные материалы могли находиться как в федеральной собственности — собственности Российской Федерации, так и в собственности иностранных государств, российских и иностранных юридических лиц.

Необходимость данных изменений была обусловлена сразу несколькими предпосылками, в частности:

- необходимостью устранения фактического противоречия сформировавшейся практики продвижения ядерной продукции по технологическим стадиям производ-

ства, осуществляемого в форме возмездных сделок между участвующими в производственной цепочке предприятиями, нормам статьи 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» об исключительной государственной собственности и возможности предоставления ядерных материалов таким предприятиям только в пользование;

- низкой инвестиционной привлекательностью российской атомной отрасли, вызванной невозможностью создания в России международных центров по обогащению урана (такие центры, создаваемые в форме совместных предприятий с иностранным участием, не могли иметь ядерные материалы в собственности) и «автоматическим» приобретением Российской Федерацией права собственности на ввозимые на ее территорию в качестве давальческого сырья ядерные материалы;

- отсутствием перспектив развития минерально-сырьевой базы атомной отрасли в связи с незаинтересованностью отечественных инвесторов в участии в разведке и добыче урана на территории России без возможности получения в собственность природного урана на разведанном и разрабатываемом ими месторождении [6].

Указанные факты отставания не признававшей право частной собственности на ядерные материалы отечественной системы нормативного регулирования от потребностей участников рынка ядерных материалов в постоянно изменяющихся условиях функционирования атомной отрасли, безусловно, заслуживают внимания как факторы, предопределившие переход к качественно иному уровню регламентации данной сферы общественных отношений. Однако тезис о неэффективности иного подхода не стоит абсолютизировать: опыт зарубежных стран подтверждает и прямо противоположный тезис — о возможности успешного развития рынка ядерных материалов (и атомной отрасли в целом) в условиях закрепления права собственности на ядерные материалы в руках публичных образований.

Примером может служить, в частности, существующая в странах — участницах Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) система распределения прав на ядерные материалы: право собственности на специальные материалы закреплено за самим Сообществом, в то время как государства-участники и их предприятия наделены неограниченным правом использования и потребления специальных материалов, которые надлежащим образом попали к ним во владение [7]. При этом в отличие от ранее действовавшего в России режима права собственности на ядерные материалы данная система регулирования предполагала также детальную регламентацию порядка передачи материалов из владения участников европейского рынка ядерных материалов как другим участникам этого же рынка, так и потребителям из иностранных государств [8], в связи с чем упомянутого выше противоречия между нормативным регулированием и сложившейся хозяйственной практикой обращения со специальными материалами в странах Евратома удалось избежать.

В настоящее время право собственности на ядерные материалы регулируется целым комплексом правовых норм, в основе которого лежат нормы Конституции Российской Федерации: в соответствии с частью 2 статьи 8, а также частями 1 и 2 статьи 36 каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, признаются и защищаются равным образом все формы собственности — частная, государственная, муниципальная и иные. При этом помимо декларации признания и равной правовой защиты различных форм собственности, в том числе частной, Конституция указывает также и на возможность ограничения права собственника: такое право может быть ограничено только федеральным законом и только в указанных им случаях и необходимых пределах.

Одним из таких случаев является ограничение возможности некоторых субъектов иметь в собственности ядерные материалы.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» можно выделить три группы лиц, наделенных правом иметь ядерные материалы на праве собственности:

- Российская Федерация;
- российские юридические лица, включенные в Перечень российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы, утвержденный Указом Президента РФ от 27 апреля 2007 года № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации» (далее — Перечень);
- иностранные государства и юридические лица.
- Таким образом, перечень субъектов, в собственности которых могут находиться ядерные материалы, ограничен юридическими лицами и публичными образованиями. В него не включены физические лица вне зависимости от наличия у них российского гражданства, как и гражданства вообще.

Косвенное обоснование наделяния именно юридических лиц правом иметь в собственности ядерные материалы можно найти в уже упоминавшейся пояснительной записке к законопроекту № 356085-4. В частности, среди задач, на решение которых направлен законопроект, указаны недопущение возможности утраты контроля государства за распространением ядерных материалов в условиях предлагаемого разрешения права частной собственности на них. Достижение этой цели, очевидно, невозможно не только без действующей системы учета движения ядерных материалов, то есть системы фиксации уже свершившихся фактов распоряжения материалами, но также и без предварительного контроля принимаемых участниками хозяйственной деятельности решений о таком распоряжении.

Такой предварительный контроль возможно обеспечить путем сохранения в руках государства (в том числе опосредованно) механизмов управления самими участниками рынка ядерных материалов.

При этом эффективным контроль будет только в том случае, если такими участниками будут юридические лица: контроль возможен путем участия в их уставных капиталах, назначения их органов управления, предварительного одобрения сделок с ядерными материалами и проч. Фактическое подтверждение этому тезису можно обнаружить в Перечне: все указанные в нем юридические лица являются элементами корпоративной структуры (холдинга) Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Таким образом, предоставив российским юридическим лицам право иметь ядерные материалы в собственности, законодатель в то же время в целях предотвращения бесконтрольного оборота ядерных материалов создал условия для сохранения эффективного государственного контроля в этой сфере общественных отношений.

Однако на этом устанавливаемые законом ограничения права собственности не заканчиваются: отдельный правовой режим введен в отношении ряда ядерных материалов. Выделение такого режима объясняется необходимостью особенно пристального внимания государства к тем материалам, которые могут быть использованы для изготовления оружия массового поражения, в связи с чем эти материалы могут находиться исключительно в федеральной собственности (далее также — специальные ядерные материалы). В настоящее время к таким специальным материалам в соответствии с Перечнем отнесены (за некоторыми изъятиями) уран с обогащением 20% и выше по изотопу уран-235, плутоний, а также нуклиды уран-233 и нептуний-237.

При этом следует отметить, что режим исключительной государственной собственности как способ проявления особой заботы государства о сохранности специальных ядерных материалов и безопасности обращения с ними также не стоит считать единственно оправданным. К примеру, регулирование вопросов владения, пользования и распоряжения такими материалами в Соединенных Штатах Америки основывается на ином принципе: параграф 70

Кодекса Федерального регулирования США [9] предоставляет право иметь специальные ядерные материалы, включая плутоний, на праве собственности юридическим лицам, подробно регламентируя порядок обращения с такими материалами жесткими лицензионными требованиями.

В интересах развития международного сотрудничества в области использования атомной энергии законодателем признано право собственности иностранных государств и юридических лиц на ввезенные на территорию России или там же приобретенные ядерные материалы. Здесь необходимо отметить некоторую неясность правового регулирования вопроса иностранной собственности на упомянутые выше специальные ядерные материалы. Части 2 и 4 статьи 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» сформулированы таким образом, что, взятые в совокупности, позволяют двойное толкование. С одной стороны, норма части 2 однозначно говорит об исключительной федеральной собственности, то есть собственности Российской Федерации, на специальные ядерные материалы, предопределяя вывод о невозможности нахождения на территории России таких материалов, принадлежащих иностранному государству или юридическому лицу (иной вариант аналогичного толкования — «автоматическое» приобретение Российской Федерацией права собственности на ввезенные на ее территорию специальные ядерные материалы). С другой же стороны, часть 4, указывающая на признание права собственности иностранных государств и юридических лиц на ввезенные на территорию РФ материалы, оперирует понятием «ядерные материалы», которое можно признать родовым понятием, объединяющим как специальные, так и не относящиеся к таковым ядерные материалы, что позволяет сделать противоположное заключение — о возможности физического присутствия на территории РФ специальных ядерных материалов, принадлежащих иностранным государствам и юридическим лицам.

Как указывалось выше, закон признает возможность иметь в собственности ядерные материалы за иностранными государствами и юридическими лицами, а в отношении российских юридических лиц вводит дополнительное требование — включение в Перечень. Однако какими именно полномочиями в отношении ядерных материалов наделяет законодатель их собственника? Ответ на этот вопрос необходимо начать с попытки дать анализ ключевому, пожалуй, для понимания содержания права собственности на ядерные материалы понятию — понятию обращения с ядерными материалами.

Термин «обращение» используется в Федеральном законе «Об использовании атомной энергии» применительно к ядерным материалам множество раз, однако законодательного определения в данном законе не получил. Вывести это определение из контекста его упоминания в нормах закона также проблематично в связи с отсутствием какой-либо системности в таких упоминаниях. В частности, при определении понятия полного жизненного цикла объекта использования атомной энергии обращение с такими объектами (в том числе ядерными материалами) упоминается как одна из составляющих множества в перечислении входящих в жизненный цикл объекта активностей в одном ряду с другими подобными элементами, к примеру, транспортированием и хранением. Это дает основание для предположения о том, что эти понятия одного уровня и не пересекаются. В то же время при перечислении видов деятельности, подлежащих лицензированию, данные понятия используются уже как родовое и видовое: обращение с ядерными материалами при их транспортировании, хранении и проч.

Пример упоминания термина «обращение» можно найти в Федеральном законе «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также — Закон об обращении с РАО) применительно к радиоактивным отходам: под обращением в статье 3 данного

закона понимается сбор, сортировка, переработка, кондиционирование, перевозка, хранение и захоронение отходов.

В поисках определения понятия обращения с ядерными материалами необходимо также обратиться и к уголовному законодательству. В частности, статья 220 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) хоть и не дает определения понятия обращения с ядерными материалами в «позитивном виде», то есть как соответствующего закону определенного набора действий, однако позволяет (по крайней мере, для целей самой статьи 220 УК РФ) получить составляющие понятия законного обращения из определения противоположного понятия — обращения незаконного: незаконным обращением признаются не соответствующие закону приобретение, хранение, использование, передача или разрушение ядерных материалов. В такой нормативной конструкции обращение также же, как и в указанной выше статье 3 Закона об обращении с РАО, приравнивается к самому набору действий с ядерными материалами — приобретению, хранению и проч.

Внимания заслуживает также хоть и не являющийся нормативным правовым актом, но в то же время имеющий значение как законодательный ориентир для стран — участниц Содружества независимых государств «Модельный закон о контроле за оборотом радиоактивных материалов», определяющий обращение с радиоактивными материалами (под этим термином понимаются также и ядерные материалы) как административную и эксплуатационную деятельность, связанную с изготовлением, поставкой, получением, обладанием, хранением, использованием, передачей, транспортированием, техническим обслуживанием, переработкой и захоронением радиоактивных материалов. Несмотря на то что данный модельный закон также далее не раскрывает смысловое значение административной и эксплуатационной деятельности, анализ конструкции этой «нормы» позволяет выделить следующее: обращение не тождественно самим отдельным перечисленным действиям, то есть

изготовлению, поставке, переработке и проч., а является видом активности, присутствующим во всех этих действиях с ядерными материалами.

Можно предположить, что общим для всех перечисленных действий может быть наличие физического контакта с ядерными материалами, который и должен составлять суть процесса обращения. Иными словами, именно физическое взаимодействие с ядерными материалами при их изготовлении, хранении, транспортировке и прочих манипуляциях с ядерными материалами и является тем самым процессом обращения с ядерными материалами.

Признавая за рядом лиц право иметь ядерные материалы в собственности, закон в то же время устанавливает, что обращение с ядерными материалами осуществляется только российскими юридическими лицами, имеющими соответствующую лицензию (часть 11 статьи 5 ФЗ «Об использовании атомной энергии»). Таким образом, разделяется возможность иметь материалы на праве собственности и возможность физического обращения с ними. При этом в одних случаях существует правовая возможность совпадения в одном лице и собственника, и лица, имеющего право на обращение с ядерными материалами (к примеру, в случае российского юридического лица, имеющего лицензию на осуществление деятельности по обращению с ядерными материалами). В других же случаях такое совпадение полностью исключается: иностранное юридическое лицо, являющееся собственником находящихся на территории Российской Федерации ядерных материалов, в любом случае будет лишено права обращения с ними и будет вынуждено привлекать для этих целей имеющую соответствующую лицензию российскую организацию.

Указанная правовая конструкция полномочий собственника ставит важный вопрос: вправе ли не обладающий соответствующей лицензией собственник ядерных материалов вообще владеть, пользоваться

и распоряжаться ими. Представляется, что ответ на данный вопрос должен быть утвердительным: отделяя право собственности на ядерные материалы от права физического обращения с ними, законодатель тем самым декларирует и возможность осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения без физического взаимодействия (обращения) с ядерными материалами самого собственника. Оставаясь собственником, но не будучи допущенным в силу требований закона к физическому обращению с ядерными материалами, государство или юридическое лицо в то же время имеет возможность владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом через посредника — лица, обладающего лицензией на осуществление необходимых видов деятельности. В качестве примера можно рассмотреть иностранное юридическое лицо, приобретающее на территории Российской Федерации ядерное топливо: физическое обращение с топливом при его хранении, упаковке и транспортировке по территории России будет осуществлять специализированная российская организация, обладающая необходимой лицензией.

Рассмотренные в настоящей статье правовые нормы и конструкции являются ядром всей российской системы регламентации использования атомной энергии в мирных целях в целом: исходя из заложенного ими вектора регулирования, законодатель далее выстраивает требования к контролю и учету ядерных материалов, порядку совершения сделок с ними, безопасной эксплуатации объектов использования атомной энергии и вводит ответственность за нарушение этих требований. По этой причине и юридическая техника формулирования таких норм, конструкций и основных понятий должна отвечать критериям ясности, однозначности толкования и отсутствия нормативных пробелов, в связи с чем система правового регулирования института собственности на ядерные материалы нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Литература / References

1. Статистические данные МАГАТЭ // International Atomic Energy Agency. URL: <https://pris.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/NuclearShareofElectricityGeneration.aspx>.
2. Романова В.В. Современное состояние и задачи энергетического правопорядка в области использования атомной энергии / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2016. № 3. С. 4–13.
3. Romanova V. Problems and Tendencies of Nuclear Law / V. Romanova, J. Handrlica // Russian Law Journal. 2019. № 2. P. 194–202 ; Romanova V.V. Legal regulation of nuclear medicine and modern goals of the development of energy law order / V.V. Romanova // Czech Yearbook of Public and Private International Law. 2019. Т. 10. С. 313–318 ; Handrlica J. Hurdling towards the pyramids of the nuclear age: a study in legal futurism / J. Handrlica // Czech Yearbook of Public & Private International Law. 2019. Т. 10. С. 285–297.
4. Романова В.В. Современное состояние и тенденции развития правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях / В.В. Романова // Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2017. 223 с.
5. Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» : постатейный по материалам судебной практики : постатейный комментарий к Федеральному закону / С.В. Матияшук. Москва : Юстицинформ, 2010. 204 с.
6. Пояснительная записка к законопроекту № 356085-4 «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/356085-4>.
7. Бабич С.А. Правовое регулирование отношений по поставке ядерного топлива в страны Европейского Союза / С.А. Бабич // Правовой энергетический форум. 2019. № 4. С. 38–44.
8. Статьи 57–66 Договора о создании Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). URL: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>.
9. Electronic Code of Federal Regulations. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=e20f620560e980453888508c95c4d234&mc=true&node=pt10.2.70&rgn=div5#se10.2.70_118.