РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА ЯДЕРНЫЕ МАТЕРИАЛЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2011 г. **Абрам Исаакович Иойрыш¹, Виктор Александрович Питель²,
Елена Валерьевна Артемова³**

Ключевые слова: регулирование прав собственности на ядерные материалы в Российской Федерации; право собственности на ядерные материалы; Закон об использовании атомной энергии; учет и контроль ядерных материалов.

Key words: regulation of property rights on nuclear materials in the Russian Federation; property rights on nuclear materials; Law on use of nuclear energy; registration and control of nuclear materials.

Федеральный закон “Об использовании атомной энергии” от 21 ноября 1995 г. впервые дал основные законодательные принципы управления ядерными материалами как объектами гражданских прав.

Принципиальной особенностью первой редакции указанного Закона было то, что в соответствии со ст. 5 все ядерные материалы объявлялись федеральной собственностью. При этом допускалось передавать ядерные материалы, находящиеся в федеральной собственности, в пользование только юридическим лицам, имеющим разрешения (лицензии), выданные органами государственного регулирования безопасности, на право ведения работ в области использования атомной энергии, и на основании договоров, заключаемых специально уполномоченным государственным органом.

Во исполнение указанной статьи Федерального закона для обеспечения государственного управления ядерными материалами Правительством РФ было принято постановление “О государственном органе, специально уполномоченном заключать договоры на передачу находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам” от 15 сентября 1998 г., которым Минатом России был определен как орган управления ядерными материалами на федеральном уровне.

Указанным постановлением Минатом России получил от Правительства РФ право и обязанность от его имени управлять ядерными материа-

лами не только на своих объектах, но и на всех других ядерных объектах Российской Федерации, за исключением ядерных объектов Министерства обороны РФ. Данное решение было обусловлено тем, что подавляющая часть ядерных материалов находилась на предприятиях Минатома России, а также той ролью, которая принадлежала Минатому России в реализации атомных программ страны.

Для определения основных целей и задач, способов и порядка управления ядерными материалами, находящимися в пользовании юридических лиц, было разработано и приказом по Минатому России от 22 декабря 1999 г. введено в действие “Временное положение об управлении ядерными материалами”.

“Временное положение” фактически определило понятие управления ядерными материалами, которое включало в себя:

заключение договоров на передачу находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам;

выдачу разрешений на перемещение (передачу) ядерных материалов между юридическими лицами;

выполнение требований государственного учёта и контроля ядерных материалов;

осуществление контроля за использованием ядерных материалов в соответствии с условиями заключенных договоров на передачу ядерных материалов в пользование юридическим лицам.

В соответствии с Федеральным законом “Об использовании атомной энергии” от 21 ноября 1995 г. во “Временном положении” было указано, что договор на передачу ядерных материалов в пользование может заключаться с юридическими лицами, имеющими разрешение (лицензию)

¹ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор (E-mail: igrgan@igrgan.ru; тел.: (495) 691-38-27).

² Начальник департамента Госкорпорации “Росатом”, кандидат технических наук (тел.: (499) 949-20-68).

³ Начальник отдела ОАО “Техснабэкспорт”.

на право ведения работ в области использования атомной энергии.

Таким образом, был сформирован механизм государственного управления находящимися в федеральной собственности ядерными материалами, который достаточно успешно (по крайней мере, правомерность указанной системы никогда никем официально не ставилась под сомнение) функционировал в течение почти восьми лет (до середины 2007 г.).

Проблемы, не решённые Федеральным законом “Об использовании атомной энергии” от 21 ноября 1995 г.

Ввод в действие Федерального закона “Об использовании атомной энергии” был заметным вкладом в установление правового режима управления ядерными материалами. Указанным законом был решён ряд принципиальных правовых вопросов управления ядерными материалами.

Однако ряд проблем указанный Федеральный закон решить не смог. В частности:

1. Предусмотренное указанным законом право пользования ядерными материалами, возникшее на основании договора с государственным органом (Минатомом России), формально не могло являться в рамках гражданского законодательства Российской Федерации правовым основанием для оборота ядерных материалов, т.е. для совершения в отношении ядерных материалов гражданско-правовых сделок (прежде всего операций купли-продажи), которые объективно необходимы для выполнения технологического цикла производства ядерного топлива и выработки атомной энергии.

Дело в том, что право пользования не позволяло осуществлять организациям хозяйственную деятельность с использованием ядерных материалов за свой счет и в своих интересах. Хозяйственная деятельность при буквальной трактовке Закона могла быть организована только по системе размещения заказов для государственных нужд на основании государственных контрактов и только за счет государства.

Это происходило потому, что для осуществления любого вида такой производственной деятельности субъект права должен иметь не только право пользования, но и право владения (как минимум), а также право распоряжения результатами деятельности. Правомочие пользования не может являться единственным содержанием ни права аренды (с учетом необходимости ведения хозяйственной, в том числе производственной,

деятельности), ни права хозяйственного ведения. Обладая исключительно правомочием пользования, субъект не может передавать ядерные материалы по договору подряда для изготовления продукции более высокого передела, равно как и не может сам изготовить из ядерных материалов продукцию более высокого передела, так как в результате объект гражданского права в данном виде перестает существовать и возникает другой объект гражданского права, т.е. происходит распоряжение вещью.

Расширительный подход, в соответствии с которым при передаче ядерных материалов в пользование собственник разрешает также и владение ими, также не подтверждается более поздними законодательными актами. Так, п. 7 ст. 4 Федерального закона от 5 февраля 2007 г. №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” было установлено, что в состав имущественных комплексов приватизируемых унитарных предприятий подлежат включению в том числе принадлежащие Российской Федерации ядерные материалы, переданные предприятиям в пользование. Такая специальная норма не потребовалась бы, если бы законодатель полагал, что ядерные материалы, переданные унитарным предприятиям в пользование, принадлежат им на праве хозяйственного ведения (ведь имущество, принадлежащее унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения, подлежит включению в состав приватизируемого имущества в силу действовавшего на тот момент законодательства).

До вступления в силу Федерального закона “Об использовании атомной энергии” в 1995 г. право собственности на ядерные материалы у субъектов права возникало на общегражданских основаниях.

Однако после вступления в 1995 г. в силу положений Закона об исключительной федеральной собственности на ядерные материалы правоприменитель столкнулся с трудностью определения собственника вновь созданных или импортированных ядерных материалов.

Одни правоприменители, опираясь на буквальный текст ст. 5 Закона от 5 февраля 2007 г. №13-ФЗ полагали, что все ядерные материалы, находящиеся на территории Российской Федерации, с момента их возникновения или с момента ввоза на территорию Российской Федерации автоматически поступают в федеральную собственность.

Другой подход заключался в том, что право собственности Российской Федерации на вновь произведенные или приобретенные ядерные материалы не могло возникать автоматически. Гражданский кодекс РФ устанавливает исчерпывающий перечень оснований возникновения права собственности. Право собственности может возникать только по основаниям, перечисленным в Гражданском кодексе РФ. При этом в нем отсутствует такое основание возникновения права собственности, как указание в Законе на определенную категорию объектов гражданского права (ядерные материалы), которые могут принадлежать только государству. Дополнительно необходимо наступление одного из юридических фактов, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, например наличие заключенного Российской Федерацией или в ее интересах, по ее поручению и за ее счет договора подряда на изготовление вещи; наличие заключенного Российской Федерацией или в ее интересах, по ее поручению и за ее счет внешнеэкономического контракта с иностранным лицом, предусматривающего приобретение Российской Федерацией права собственности на ввозимый ядерный материал; национализация ядерных материалов, произведенная на основании Закона, и пр.

Анализ заключенных договоров на передачу в пользование не позволяет квалифицировать такие договоры как основание возникновения права собственности у Российской Федерации.

Представляется, что если юридическое лицо заключило внешнеэкономическую сделку, на основании которой приобрело право собственности на ядерный материал, находившийся за пределами Российской Федерации и впоследствии ввезенный на территорию России, либо изготовило ядерные материалы без соответствующего договора с государством, право собственности у Российской Федерации на данные ядерные материалы не возникло. Ядерные материалы поступили в собственность юридического лица. Одним из вариантов разрешения возникшего противоречия с законодательством об использовании атомной энергии могло бы быть применение в отношении данных ядерных материалов нормы ст. 238 Гражданского кодекса РФ – по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать. Такое имущество должно быть отчуждено собственником в течение года. В противном случае такое имущество подлежит принудительной продаже по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа, с возме-

щением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом.

2. В технологическом цикле производства ядерного топлива и выработке атомной энергии участвуют десятки самостоятельных субъектов гражданского права – юридических лиц, созданных в форме государственных унитарных предприятий и акционерных обществ, т.е. коммерческих организаций. При сохранении исключительной федеральной собственности на ядерные материалы деятельность каждого из них должна была быть организована на основании государственных контрактов на выполнение работ для государственных нужд с отнесением всех расходов по оплате работ на счет федерального бюджета.

На практике доходы от использования ядерных материалов в хозяйственной деятельности, а также расходы и риски по ведению данной деятельности относились на счет коммерческих организаций.

3. Следует также отметить полное отсутствие в российском законодательстве того периода правового статуса ядерных материалов, принадлежащих иностранным собственникам. При этом не менее половины всех мощностей российского ядерного топливного цикла было ориентировано на зарубежного потребителя!

Фактически нахождение в Российской Федерации ядерных материалов, принадлежащих иностранным собственникам, допускалось косвенным образом (например, в Положении о государственном учёте и контроле ядерных материалов, утверждённом постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2000 г., говорится о том, что “порядок учёта и контроля ядерных материалов, являющихся собственностью иностранного государства, определяется Росатомом”). Но в целом на уровне федерального закона была установлена норма о том, что *все* ядерные материалы являются федеральной собственностью.

Таким образом, сложились две параллельно действующие системы, обеспечивающие оборот ядерных материалов: в одной – ядерные материалы как федеральная собственность передаются от одного пользователя другому решениями уполномоченного Правительством РФ органа (Минатом России, Росатом), по другой – те же ядерные материалы являются предметом коммерческой деятельности и покупаются (продаются) в соответствии с Гражданским кодексом РФ с некоторыми ограничениями, обусловленными особым характером этого товара.

Дополнительной проблемой было отсутствие установленного на законодательном уровне какого-либо особого порядка оборота так называемых ядерных материалов прямого использования, т.е. ядерных материалов, непосредственно пригодных для изготовления ядерных взрывных устройств.

Эти примеры иллюстрируют тот факт, что конструкции прежней редакции Федерального закона “Об использовании атомной энергии” – исключительная федеральная собственность на ядерные материалы – мало пригодны для регулирования правового режима объектов, активно вовлеченных в гражданский оборот, и вообще не пригодны для регулирования их правового режима в ситуации, когда государство не готово брать на себя организацию оборота этих объектов, выступая единственным государственным заказчиком всех работ, составляющих ядерно-топливный цикл.

Эти и другие противоречия и недостатки в российском законодательстве в области управления ядерными материалами требовали скорейшего изменения действовавших законов, и в первую очередь Федерального закона “Об использовании атомной энергии”.

Поправки 2007 г. – Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. и Указ Президента РФ от 27 апреля 2007 г.

Первым и важнейшим законодательным актом, внесшим необходимые поправки, стал Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. “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”.

В соответствии с указанным Федеральным законом внесены изменения в ряд статей Федерального закона “Об использовании атомной энергии”.

Так, в соответствии с новой редакцией ст. 5 Федерального закона “Об использовании атомной энергии”:

ядерные материалы могут находиться как в федеральной собственности, так и в собственности юридических лиц; перечень российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы, утверждает Президент РФ;

введен институт ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности; перечень таких ядерных материалов утверждает Президентом РФ;

признается право собственности иностранных государств, иностранных юридических лиц на ввезенные в Российскую Федерацию или приобретенные в Российской Федерации ядерные материалы и на продукты их переработки;

сделки российских юридических лиц по передаче права собственности на ядерные материалы иностранному государству или иностранному юридическому лицу совершаются по согласованию с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в порядке и на условиях, которые установлены Правительством РФ.

Указом Президента РФ от 27 апреля 2007 г. “О реструктуризации атомного энергетического комплекса Российской Федерации” утверждён Перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности.

В указанный Перечень ядерных материалов в первоначальной редакции были включены следующие ядерные материалы:

уран с обогащением 20% и выше по изотопу урана-235, за исключением урана:

находящегося в составе облучённого ядерного топлива атомных станций, транспортных энергетических установок и исследовательских реакторов;

находящегося в детекторах ионизирующего излучения, мишенях ускорителей элементарных частиц или закрытых радиационных источниках;

плутоний, за исключением плутония:

находящегося в составе облученного ядерного топлива;

находящегося в составе реакторного топлива, состоящего из смеси оксидов урана и плутония (МОКС-топливо);

входящего в состав закрытых радиационных источников;

находящегося в детекторах ионизирующего излучения;

находящегося в мишенях ускорителей элементарных частиц;

содержащего 80% и более изотопа плутония-238;

уран-233; нептуний-237; америций-241, -243; калифорний-251, за исключением нуклидов:

находящихся в облученном ядерном топливе;

входящих в состав закрытых радиационных источников;

находящихся в детекторах ионизирующего излучения, находящихся в мишенях ускорителей элементарных частиц;

предназначенных для использования в промышленности, науке и медицине в количествах, не превышающих минимальное количество, установленное федеральными нормами и правилами в области учёта и контроля ядерных материалов.

Важной особенностью утверждённого Перечня является установление чёткой “границы” федеральной собственности для всех включённых в него материалов. В первую очередь это обогащение по изотопу урана-235 и содержание в плутонии изотопа Ри-238, а также перечень исключений.

Практика использования Перечня ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, показала, что по некоторым позициям данный Перечень носил чрезмерный характер. В первую очередь это касалось изотопов америция и калифорния-251.

Указанные продукты хотя и являются ядерными материалами, способными сформировать критическую массу цепной реакции деления, но создать из них взрывное устройство, тем более в непромышленных условиях (а опасность именно такого – криминального использования материала является одной из причин включения ядерного материала в Перечень), практически невозможно. Указанные материалы производятся в граммовых и менее количествах, и их использование ограничивается, как правило, производством источников излучения и научными целями. Производство данных изотопов осуществляют предприятия и институты Росатома, инвестируя в них собственные средства и средства заказчиков, в том числе иностранных, конечной продукции. В этих условиях включение изотопов америция и калифорния-251 в Перечень представлялось нецелесообразным.

Значительные трудности представляла также процедура определения момента, когда ядерное топливо реакторов различного назначения можно считать облучённым. Определение этого момента было очень важным для передачи ТВС в собственность юридическому лицу, использующему его для производства электроэнергии или проведения научных исследований.

Для устранения вышеуказанных проблем был принят Указ Президента РФ от 30 октября 2008 г. «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 27 апреля 2007 г. “О реструктуризации атомного энергетическо-

го комплекса Российской Федерации”», который исключил нуклиды америций-241, америций-243, калифорний-251 из Перечня ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, а также определил, что высокообогащённый уран может не считаться исключительно федеральной собственностью, если он содержится в ядерном топливе реакторов, не обязательно облучённом.

Вследствие вышеуказанных изменений высокообогащённый уран может быть выведен из состава исключительной федеральной собственности уже по факту включения его в изготовленное ядерное топливо (ТВС), а выделенные изотопы америция и калифорния не должны автоматически ставиться на учёт в качестве федеральной собственности (если они, конечно, не произведены за счёт средств федерального бюджета).

Введение категории ядерных материалов, находящихся в исключительной федеральной собственности, работает на достижение одной из основных целей Закона – создание правовой основы для раздельного функционирования организаций ядерного оружейного комплекса Российской Федерации и организаций, осуществляющих деятельность по использованию атомной энергии в мирных (гражданских) целях. Однако прямой параллели между перечнем ядерных материалов, находящихся в исключительной федеральной собственности, и нуждами ядерного оружейного комплекса нет. По сути (на практике) невозможно выделить виды ядерных материалов, которые используются только в военных целях. Все категории ядерных материалов, используемые для военных нужд, одновременно используются в гражданском сегменте атомной промышленности и в энергетике: высокообогащённый уран – в ядерном топливе исследовательских реакторов и топливе атомных ледоколов; плутоний – в топливе, состоящем из смеси оксидов урана и плутония (МОКС-топливе), и т.д.

В итоге основой для выделения ядерных материалов, которые будут находиться в исключительной федеральной собственности, не может служить назначение ядерных материалов (мирное либо военное). Отнесение определенного вида ядерных материалов к объектам, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, происходит по степени выраженности в данных видах материалов опасных или специфических свойств.

Нужно отметить, что введение подобных перечней не имеет аналогов в мире и, возможно, является переходным периодом для создания пол-

ноценной правовой основы гражданского оборота ядерных материалов.

Учет и управление находящимися в федеральной собственности ядерными материалами

В федеральной собственности находятся:

ядерные материалы, включённые в перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности;

ядерные материалы, составляющие государственный запас специального сырья и делящихся материалов;

другие ядерные материалы (не входящие в состав вышеуказанных категорий ядерных материалов, но являющиеся при этом федеральной собственностью), в том числе ядерные материалы, принадлежащие Российской Федерации, но находящиеся за пределами её территории.

Таким образом, в федеральной собственности находятся все ядерные материалы, находящиеся на территории Российской Федерации и не являющиеся собственностью юридических лиц, иностранных государств или иностранных юридических лиц.

Для учёта находящихся в федеральной собственности ядерных материалов как государственного имущества Госкорпорация “Росатом” ежегодно до 1 июля года, следующего за отчетным, формирует Государственный регистр ядерных материалов, находящихся в федеральной собственности, который относится к федеральным информационным ресурсам и подлежит инвентарному учету в Госкорпорации “Росатом”.

Впервые понятие Государственного регистра ядерных материалов введено в 1998 г. в Правилах организации системы государственного учёта и контроля ядерных материалов.

Положение 2000 г. о государственном учёте и контроле ядерных материалов определило основные требования к составу, порядку формирования, способам использования Государственного регистра ядерных материалов и ведомственных регистров органов исполнительной власти, осуществляющих учёт и контроль ядерных материалов.

Для реализации указанных требований и во исполнение Постановления Правительства РФ в 2001 г. Минатом России разработал и по согласованию с Минимуществом России ввел формы государственного и ведомственных регистров ядерных материалов, а также Порядок формирования

Государственного регистра ядерных материалов Российской Федерации, который определил общую схему организации работ по формированию и ведению Государственного регистра ядерных материалов Российской Федерации и ведомственных регистров федеральных органов и Российской академии наук. Порядок формирования Государственного регистра установил полномочия и обязанности Минатома России (Росатома), а также федеральных органов, Российской академии наук и организаций, осуществляющих обращение ядерных материалов, в части формирования Государственного регистра ядерных материалов Российской Федерации и ведомственных регистров.

Исходя из положений Федерального закона “Об использовании атомной энергии”, определявших, что все ядерные материалы в России являются федеральной собственностью, Государственный регистр ядерных материалов Российской Федерации вёлся по всем ядерным и специальным неядерным материалам, подлежащим государственному учёту и контролю.

В связи с внесением в 2007 г. изменений в Федеральный закон “Об использовании атомной энергии” Госкорпорацией “Росатом” в январе 2009 г. была утверждена новая форма государственного регистра ядерных материалов.

Главным отличием новой формы государственного регистра стало то, что в нём подлежат учёту только ядерные материалы, находящиеся в федеральной собственности.

Учет и управление ядерными материалами, находящимися в собственности юридических лиц

Указ Президента РФ от 27 апреля 2007 г. “О реструктуризации атомного энергетического комплекса Российской Федерации” утвердил перечень российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы (за исключением ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности).

В собственности юридических лиц могут быть ядерные материалы, приобретённые в установленном порядке и не входящие в перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности. Под приобретением ядерных материалов в установленном порядке в данном случае понимается:

добыча урана на горнорудных предприятиях;

покупка ядерных материалов у других юридических лиц, включая зарубежных (импорт);

передача ядерных материалов из федеральной собственности, в том числе покупка у федерального государственного унитарного предприятия (ФГУП) с разрешения Росатома, выкуп в установленном порядке из госзапаса;

образование отходов/отвалов в результате переработки/обогащения ввезенных из-за рубежа ядерных материалов.

Госкорпорация “Росатом”, начиная с 2008 г., формирует перечень ядерных материалов, находящихся в собственности юридических лиц Российской Федерации, принадлежащих иностранным государствам и иностранным юридическим лицам. Форма перечня разработана и утверждена в Госкорпорации.

Несмотря на то что введение обязательного перечня юридических лиц – собственников является уникальным приемом российского законодательства, не используемым в законодательствах других стран, эта конструкция представляется работоспособной с правовой точки зрения. Так, в случае исключения юридического лица из перечня к принадлежащим ему ядерным материалам подлежит применению ст. 238 ГК РФ – ядерные материалы подлежат обязательному отчуждению.

Оборот ядерных материалов, являющихся собственностью юридических лиц, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Функцией Госкорпорации “Росатом” в данном случае является не согласование перемещений (передач), как это было в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 1998 г., а получение уведомлений о свершившемся факте передачи ядерного материала в рамках заключённого договора (контракта).

На первый взгляд это положение Закона устанавливает более жесткие требования в отношении российских юридических лиц по сравнению с иностранными лицами, которые могут приобретать в собственность ядерные материалы на территории Российской Федерации без необходимости быть включенными в соответствующий перечень. В действительности же правовое регулирование деятельности иностранных лиц более жесткое в связи с тем, что, имея право приобретать в собственность ядерные материалы на территории России, иностранные лица, тем не менее, не вправе осуществлять без привлечения российских лиц, имеющих соответствующие разрешения (лицен-

зии), деятельность по производству, переработке, транспортированию, хранению ядерных материалов и т.д.

Ещё одним исключением, сделанным в последней редакции Федерального закона “Об использовании атомной энергии” в части “свободы” обращения находящихся в собственности юридических лиц ядерных материалов, является требование согласования сделок российских юридических лиц по передаче права собственности на ядерные материалы иностранному государству или иностранному юридическому лицу с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в порядке и на условиях, которые установлены Правительством РФ.

Указанный порядок был установлен постановлением Правительства РФ “О порядке и условиях совершения сделок по передаче права собственности на ядерные материалы иностранному государству или иностранному юридическому лицу” от 31 октября 2007 г.

Федеральная служба технического и экспортного контроля (ФСТЭК) определена федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять согласование сделок по передаче иностранному государству или иностранному юридическому лицу права собственности на ядерные материалы, являющиеся собственностью юридических лиц.

Постановление также даёт право ФСТЭК осуществлять согласование сделок по передаче иностранному государству или иностранному юридическому лицу права собственности на ядерные материалы, являющиеся федеральной собственностью и находившиеся в пользовании юридических лиц на день вступления в силу Указа Президента РФ “О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации” от 27 апреля 2007 г.

Согласование указанных сделок ФСТЭК осуществляет путем выдачи лицензий (разовых или генеральных) на экспорт ядерных материалов в порядке, предусмотренном Положением об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2000 г.

Стоит также отметить, что процедура выдачи лицензий на экспорт ядерных материалов включает в себя проведение государственной экспертизы внешнеэкономических сделок. Государственная

экспертиза внешнеэкономических сделок осуществляется в целях определения соответствия сделки “международным обязательствам Российской Федерации, государственным интересам и требованиям экологической безопасности”, т.е. в российском законодательстве предмет экспортного контроля описан шире, чем собственно контроль за нераспространением, и предусматривает возможность контроля за сделками на предмет иного их соответствия государственным интересам. При этом специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области экспортного контроля (Федеральная служба по техническому и экспортному контролю) выдает лицензии на экспорт ядерных материалов на основании результатов государственной экспертизы внешнеэкономической сделки, проводимой этой службой совместно с Росатомом и Росимуществом, а в случае экспорта критичной ядерной продукции – также с участием Министерства обороны РФ, Министерства иностранных дел РФ и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

В этих условиях введение параллельного механизма согласования сделок представляется тем более ничем не оправданным.

Косвенным доказательством того, что под согласованием сделок по передаче права собственности иностранным лицам следует понимать именно систему экспортного контроля, служит также факт совпадения контролируемых сделок по их объекту.

Обращение ядерных материалов

Изменения, внесенные в Федеральный закон “Об использовании атомной энергии” последовательно проводят различия между понятиями собственности на ядерные материалы и обращения ядерных материалов. Различие между этими понятиями и ранее вытекало из законодательства, но проводилось менее четко. Право собственности является гражданско-правовым понятием. Обращение является понятием административного права и используется, в частности, при определении видов деятельности в области использования атомной энергии, подлежащих лицензированию⁴. При этом под обращением следует понимать выполнение организацией собственными силами деятельности, связанной с “физическим соприкосновением” с ядерными материалами при про-

изводстве, хранении, транспортировании ядерных материалов и пр.

Представляется, что перечисленные выше виды деятельности организации в том случае, если они осуществляются не собственными силами, а исключительно с привлечением других организаций путем заключения с ними соответствующих договоров, не подпадают под понятие “обращение”. По всей видимости, этой точки зрения придерживается и законодатель, который запретил иностранным лицам осуществлять обращение ядерных материалов на территории Российской Федерации, обязав их для этих целей привлекать российские организации, имеющие соответствующие лицензии.

Для осуществления контроля со стороны государства за деятельностью, связанной с использованием ядерных материалов, в том числе для целей нераспространения ядерного оружия и обеспечения ядерной и радиационной безопасности, важно осуществлять контроль за деятельностью лиц, которые вступают в непосредственный контакт с ядерными материалами (“держат их в своих руках”). В то же время сам по себе титул собственности на ядерные материалы, не сопровождающийся обращением с ними, не позволяет лицу осуществлять какие-либо злоупотребления в отношении ядерных материалов – при условии, что обращение с ядерными материалами надежно контролируется.

В соответствии с Федеральным законом о Госкорпорации по атомной энергии “Росатом” от 1 декабря 2007 г. функции обеспечения контроля за обращением ядерных материалов возложены на госкорпорацию “Росатом”. В целях организации работ по осуществлению контроля за обращением ядерных материалов разработано соответствующее положение, которое было утверждено приказом от 9 октября 2009 г.

Контроль за обращением ядерных материалов включает:

проверку соблюдения организациями, осуществляющими обращение ядерных материалов, законодательства Российской Федерации и требований нормативных и распорядительных документов при выполнении операций с ядерными материалами;

проверку соответствия использования ядерных материалов целям и задачам, определенным учредительными документами, уставом организации, требованиями соответствующих лицензий (разрешений), договорами (контрактами) на выпол-

⁴См., например, постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии” от 14 июля 1997 г.

нение работ (услуг) с использованием ядерных материалов;

мониторинг движения (передач, перемещений) ядерных материалов в организации и между организациями, а также их фиксация в системе государственного учета и контроля ядерных материалов;

проверку соблюдения установленных процедур списания потерь ядерных материалов, включая перевод ядерных материалов в радиоактивные вещества и радиоактивные отходы;

анализ учетных и отчетных данных о ядерных материалах;

проведение проверок наличия ядерных материалов и их соответствие количеству и качеству, заявленному в учётной и отчётной документации, а также порядка их использования, учёта и контроля.

Осуществление контроля за обращением ядерных материалов осуществляется путем анализа:

информации, получаемой из системы государственного учета и контроля ядерных материалов,

актов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять управление использованием атомной энергии, при выполнении этими органами контрольных функций и государственного надзора в области использования атомной энергии,

писем и запросов организаций по вопросам использования ядерных материалов,

а также проверок (инспекций) организаций, осуществляющих обращение ядерных материалов.

Проблемы, подлежащие решению

Наряду с устранением существенных проблем ранее существовавшего правового регулирования собственности на ядерные материалы остаётся ряд проблем, решить которые необходимо в ближайшем будущем.

В первую очередь это относится к пробелам в правовом регулировании деятельности государственных унитарных предприятий и государственных учреждений и в порядке управления ядерными материалами, являющимися федеральной собственностью.

Как указывалось выше, используемая прежним законом конструкция передачи ядерных материалов исключительно в пользование юридическим лицам не позволяла говорить о наличии у государственных унитарных предприятий права хо-

зяйственного ведения на переданные им, в том числе произведенные ими, ядерные материалы. С принятием новой редакции ст. 5 Федерального закона “Об использовании атомной энергии” устанавливается возможность иметь ядерные материалы только юридическим лицам, под которыми подразумеваются акционерные общества. По-прежнему, остаётся открытым вопрос о праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления у государственных предприятий и учреждений.

Необходимо также разработать и внедрить механизм управления ядерными материалами, находящимися в федеральной собственности.

В частности, предлагается рассмотреть возможность передачи ядерных материалов, находящихся в федеральной собственности, в пользование юридических лиц.

Юридические лица, получившие в пользование такие ядерные материалы, могли бы совершать сделки с ними в пределах, установленных законодательными и другими нормативными правовыми актами, по согласованию с госкорпорацией Росатом. При этом юридические лица, получившие в пользование федеральные ядерные материалы, находящиеся исключительно в федеральной собственности, будут не вправе совершать сделки, связанные с отчуждением указанных ядерных материалов.

Порядок передачи находящихся в федеральной собственности ядерных материалов в пользование юридическим лицам мог бы примерно соответствовать порядку, разработанному в Минатоме России во исполнение Постановления Правительства РФ от 15 августа 1998 г.

Решение данного вопроса можно было бы обеспечить принятием постановления Правительства РФ о порядке передачи находящихся в федеральной собственности ядерных материалов юридическим лицам и наделянии соответствующими полномочиями госкорпорации “Росатом”. Однако Федеральный закон о Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”, от 1 декабря 2007 г., наделив Госкорпорацию “Росатом” полномочиями управления ядерными материалами, находящимися в федеральной собственности (п. 5 ст. 6), оставил открытым вопрос о возможности передачи таких материалов юридическим лицам, поскольку единственное упоминание о такой функции изложено в ст. 12, посвящённой государственному запасу специального сырья и делящихся материалов, и может трактоваться

только в отношении ядерных материалов, входящих в госзапас.

В заключение можно отметить, что принятие Федерального закона “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” отражает готовность законодателя создавать адекватные правовые условия для развития в России конкурентоспособной

гражданской атомной промышленности и энергетики и их интеграции в мировую экономику.

Одновременно отдельные положения Закона в отношении либерализации правового режима таких особых объектов гражданских прав, как ядерные материалы, представляют собой осторожные, “компромиссные” решения, которые требуют тщательной проработки на подзаконном уровне, а в дальнейшем могут потребовать пересмотра по мере накопления практики их применения.