

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКСПОРТА РОССИЙСКОЙ УРАНОВОЙ ПРОДУКЦИИ В США

К. С. Ильяшев,

аспирант Всероссийской академии внешней торговли

Внешнеторговая деятельность государств регулируется первично нормами внутреннего права. При этом в условиях усиления и углубления тенденции глобализации и интернационализации международных отношений роль международно-правового регулирования международных экономических отношений приобретает все большее значение. Сфера атомной энергии не является исключением. Она регулируется как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях. В настоящей статье дано описание двух ключевых международных договоров, регулирующих поставки российского урана на территорию США.

Речь идет об историческом Соглашении между Правительством РФ и Правительством США «Об использовании высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия» от 18 февраля 1993 г. (Соглашение ВОУ-НОУ) и Соглашении о приостановлении антидемпингового расследования по поставкам урановой продукции из Российской Федерации от 16 октября 1992 г. (Соглашение СПАР).

Межправительственное Соглашение ВОУ-НОУ было заключено в очень сложное для России время с точки зрения напряженности политической обстановки, а именно: в условиях глубокого экономического кризиса и неопределенности внутри- и внешнеполитической конъюнктуры.

Предметом соглашения ВОУ-НОУ является поставка низкообогащенного урана (НОУ), полученного в результате извлечения из российского оружейного высокообогащенного урана (ВОУ) (т.е. фактически с ядерных боеголовок) с территории России в США. Таким образом, оружейный уран в результате переработки становится ураном мирного назначения и используется в качестве топлива на атомных электростанциях¹.

¹ *Matthew Bunn and John P. Holdren. Managing Military Uranium and Plutonium in the United States and the Former Soviet Union. Energy Environ, 1997. P. 472.*

Важнейшим элементом мирового атомного рынка являются поставки из России в США низкообогащенного урана (НОУ), произведенного из высокообогащенного урана (ВОУ), извлеченного из ядерного оружия, в рамках Соглашения ВОУ-НОУ. По подсчетам экспертов, реализация Соглашения ВОУ-НОУ повышает долю России на мировом рынке услуг по обогащению урана с 19,6% до 33,0%, делая ее крупнейшим в мире игроком на атомном рынке. Однако существует ряд факторов, прежде всего, антидемпинговые меры в США, которые делают указанные цифры неоднозначными. Несмотря на значительный объем валютных поступлений в Россию от экспорта НОУ из ВОУ, существует ряд серьезных дестабилизирующих выполнение этого соглашения факторов, многие из которых имеют первопричиной антидемпинговое расследование в США в отношении российского урана.

Основные параметры Соглашения ВОУ-НОУ и заключенного на его основе исполнительного контракта следующие:

А) *Срок исполнения Соглашения ВОУ-НОУ*: 1995-2013 гг.

Б) *Участвующие стороны*:

1. Российская Федерация. Исполнительный орган — Министерство Российской Федерации по атомной энергии, исполнительный агент (экспортер) — ОАО «Техснабэкспорт».

2. США. Исполнительный агент Правительства США — ЮСЕК (Обогащительная корпорация США). На момент заключения Соглашения Исполнительным агентом являлось Министерство энергетики США. В связи с выделением корпорации ЮСЕК из структуры Министерства энергетики США, Исполнительный агент был изменен.

В) *Объемы поставок*: За весь срок практической реализации (1995-2013) в США должно быть поставлено около 15,3 тыс. тонн низкообогащенного урана, полученного из 500 тонн высокообогащенного урана, извлеченного из приблизительно 20 тыс. ядерных боеголовок. По энергетическому эквиваленту это количество урана сравнимо с 3 млрд. тоннами угля, или 10 млрд. баррелей нефти, и составляет 3 млрд. кВт*час, способные непрерывно обеспечивать потребности в электроэнергии всех США в течение 2 лет.

Г) *Стоимостной объем экспорта*: Совокупная стоимость экспортируемого из России низкообогащенного урана составляет около 12 млрд. долл. США (колеблется в зависимости от рыночных и контрактных цен).

Д) *Полученная Россией валютная выручка* (к 1 декабря 2000 г.):

С момента первой поставки НОУ из ВОУ в мае 1995 г. по сентябрь 2000 г. поступившая в Россию валютная выручка составила 2,3 млрд. долл. США, составив в 2000 г. 20% неналоговых поступлений в Федеральный бюджет Российской Федерации.

Е) *Доля НОУ из ВОУ в совокупном потреблении урановой продукции:*

В ежегодных поставках НОУ из ВОУ (с 1998 г.) содержится 5,5 млн. ЕРР, что составляет 48% потребностей рынка США и 15% потребностей мирового рынка в услугах по обогащению урана.

Отдельной строкой следует отметить комплекс соглашений на межведомственном уровне, которые также в соответствии с международно-правовой терминологией являются международными договорами.

Ярким примером здесь служит уже упомянутое Соглашение между Минатомом России и Минторгом США о приостановлении антидемпингового расследования по поставкам урановой продукции из Российской Федерации (Соглашение СПАР). В ноябре 1991 г. в США по факту резкого увеличения предложения урана со стороны Советского Союза (в последующем — со стороны России) и на основании петиции заинтересованной группы американских производителей было возбуждено антидемпинговое расследование в отношении российской урановой продукции. 29 мая 1992 г. Импортная администрация Министерства торговли США (Минторг США) установила предварительную пошлину в размере 115,82% на всю поставляемую из Российской Федерации урановую продукцию. В качестве альтернативы окончательному установлению данной антидемпинговой пошлины Российская Федерация была вынуждена пойти на добровольное ограничение экспорта урановой продукции. В результате 16 октября 1992 г. между Министерством РФ по атомной энергии и Минторгом США было заключено Соглашение СПАР, в соответствии с которым российская сторона сначала была вынуждена принять на себя жесткие ограничения на поставку урановой продукции, а затем практически полностью лишилась возможности осуществлять урановые поставки на рынок США.

В литературе данные соглашения часто именуются «добровольными экспортными ограничениями». Однако к соглашению СПАР неприменим термин «вертикальное соглашение», поскольку сторонами сделки выступают ведомства двух суверенных государств. При этом, теоретически, если СПАР был бы заключен между Минторгом США и коммерческой организацией поставщиком

урановой продукции ОАО «Техснабэкспорт», то в этом случае это было бы «вертикальное» или «диагональное» соглашение².

Соглашение СПАР было заключено на основе статутного (законодательного) мандата, обеспечивающего правительству США свободу действий при приостановлении расследований, согласовывая условия доступа на рынки для стран с нерыночной экономикой на основе предоставления квот (возможности осуществления поставок в строго оговоренных количествах). Для стран с рыночной экономикой такое право по аналогичным соглашениям не предусматривается. Следует отметить, что на момент заключения СПАР Российская Федерация для целей торгового законодательства не являлась страной с рыночной экономикой. Однако в 2002 году Россия была официально признана компетентным органом США (Минторгом) страной с рыночной экономикой для целей торгового законодательства, которое и использует Минторг. Данное изменение оказывает следующее влияние на дальнейшие расследования согласно американскому торговому законодательству:

1. Различная демпинговая методология в случае рассмотрения дел, связанных с демпингом. Наиболее ощутимым эффектом при получении статуса страны с рыночной экономикой является то, что любое исчисление демпинговых ставок для российского импорта основывается на затратах и ценах, используемых России, а не в какой-то другой «суррогатной» стране. Тем не менее, Минторг в своем решении позволил себе значительную свободу действий, не принимая во внимание цены, действующие в России, если эти цены не влияют на рыночные реалии или среди прочего не покрывают затраты производителя.

2. Менее гибкие правила для соглашения СПАР. Согласно американскому законодательству Минторг имеет широкую свободу действий при заключении соглашений о приостановлении со странами с нерыночной экономикой на основе квот, обеспечивающих возможность осуществлять импортные поставки при менее справедливых ценах по мере того как соглашение препятствует использованию более низких отечественных цен. Минторг выбрал либеральное применение указанного права применительно к Соглашению СПАР, которое обеспечивает импорт огромного количества российского оружейного урана.

² Термин «диагональное соглашение» используется, в частности, в работах кандидата юридических наук А.М. Саенко, специалиста в сфере международного инвестиционного права.

Следует отметить, что статутные положения по приостановлению соглашений для стран с рыночной экономикой не позволяют Минторгу соглашаться на указанные условия на основе квот. Таким образом, в будущем Минторг не будет иметь свободу действий заключать соглашения на указанных условиях в любом новом соглашении по приостановлению, обсуждаемых с российскими сторонами после факта изменения статуса России. (Однако, тем не менее, существующие соглашения по приостановлению расследования остаются в силе и, оказывается, что Минторг может продолжать дополнять соглашения согласно положениям законодательства, регулирующим статус с нерыночной экономикой).

Ниже приведена более подробная характеристика СПАР.

Предмет Соглашения — приостановление антидемпингового расследования взамен принятия Минатомом России обязательств по добровольному ограничению поставок урановой продукции на территорию США.

Объект Соглашения — общественные отношения, связанные с международными поставками урановой продукции на территорию США из Российской Федерации.

Стороны Соглашения — Министерство Российской Федерации по атомной энергии и Минторг США. Следует отметить, что СПАР напрямую распространяет действие и на российские коммерческие компании (и их аффилированных лиц), осуществляющие экспорт урановой продукции, в частности, ОАО «Техснабэкспорт».

Срок действия. Формально СПАР действует до 31 марта 2004 г.³ Однако по негласному соглашению российской и американской сторон срок действия СПАР продлен на неопределенное время. При этом следует отметить, что у российской стороны были основания не идти на уступки Минторгу и требовать перевода СПАР в «рыночный формат», то есть замены квот ценовыми ограничениями. Тем самым, можно констатировать наличие формально-неопределенного и противоречивого статуса СПАР.

Следует отметить, что с 2003 г. с учетом подписанных дополнений СПАР не предоставляет возможности по экспорту урановой продукции в США (кроме поставок по контрактам в рамках исполнения ВОУ-НОУ).

Таким образом, в настоящее время главная проблема применения антидемпинговых мер в США против российской стороны

³ См. Преамбулу Дополнения к СПАР № 59 FR 15373 от 1 апреля 1994 г.

заключается в том, что, начиная с 2003 г., СПАР не предоставляет возможности экспортировать российский коммерческий уран в США, предназначенный для конечного потребления в США, в связи с истечением срока действия всех ранее предоставленных квот и «одобренных» контрактов.

В настоящее время торговый режим, созданный СПАР, характеризуется следующими основными моментами:

- возможность беспошлинных поставок материала по Соглашению ВОУ-НОУ зафиксирована именно в Соглашении СПАР — таким образом, важнейшая разоруженческая инициатива оказалась заложницей дискриминационного торгового соглашения;

- Соглашение СПАР в рамках установленных квот обеспечивает осуществление беспошлинных поставок материала на территорию США с его последующим реэкспортом (в том числе в виде продуктов переработки поставленного материала). При этом, изначально созданный в США для обеспечения поставок под «грэндфазеровские» контракты (grandfathered contracts — контракты, заключенные до подписания Соглашения СПАР) российский склад обогащенного урана квалифицируется Минторгом США как находящийся под режимом реэкспорта, что, естественно, сокращает размер общей реэкспортной квоты. Односторонний выход российской стороны из Соглашения СПАР сегодня чреват блокированием реэкспортных поставок, которые чрезвычайно важны для исполнения внешнеторговых контрактов на японском и мексиканском рынках;

- запрещены операции по свопированию (сделки купли/продажи урана через специальную систему материальных счетов) материала и косвенный экспорт. Это осложняет возможность осуществления любых операций с природным ураном, получаемым на территории Северной Америки. Так, материал, который российский экспортер обогащенного урана («ОУП») должен получать от азиатских заказчиков в счет частичной оплаты за поставляемый им ОУП, не может быть возвращен в Россию вследствие отсутствия между Россией и США «Соглашения о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии», а его реализация на американском рынке может трактоваться как нарушение условий СПАР. В результате давальческое сырье неамериканских заказчиков обогащенного урана оказывается заблокированным на территории США: нет возможности ни продать его в США, ни вернуть его в Россию.

Основными событиями за последнее время, связанными со СПАР, являются:

1. Заключение второго дополнительного соглашения к СПАР, в соответствии с которым Минатом согласился с Минторгом, что российский уран, переработанный в любой третьей стране, считается ураном российского происхождения и, соответственно, подпадающим под антидемпинговые ограничения⁴.

2. «Закатное обозрение» — Sunset Review (особая административная процедура, проводимая в соответствии с законодательством США⁵ каждые 5 лет в целях пересмотра результатов антидемпингового расследования).

Летом 2005 г. началось второе «Закатное обозрение»⁶ действия Соглашения СПАР, в котором участвовали:

По линии Минторга США:

- USEC — национальный производитель услуг по обогащению урана и исполнительный агент США по Соглашению ВОУ-НОУ;

- Power Resources Inc., Crow Butte Resources — компании, контролируемые канадской Cameco;

- «профсоюз» американских производителей.

По линии Комиссии по международной торговле США: уже названные участники плюс RWE Nukem и *ad-hoc* комитет американских энергокомпаний.

За сохранение антидемпинговых ограничений высказались USEC, компании, контролируемые Cameco и профсоюз, за отмену — RWE Nukem и энергетические компании.

Российской стороной было принято решение о неучастии в этом процессе по причине высокой затратности и низкой вероятности получения позитивного результата. В итоге данного Закатного обозрения, 17 января 2006 г. Минторг заочно установил, что прекращение Соглашения СПАР с высокой долей вероятности приведет к продолжению или возобновлению демпинга⁷.

Как уже было подчеркнуто, основные международные договоры, регулирующие поставки российского урана в США, оказа-

⁴ Дополнительное соглашение к СПАР № 61 FR 56665 от 4 ноября 1996 г.

⁵ Section 751 (C) of Tariff Act of 1930 as amended.

⁶ Department of Commerce. International Trade Administration. A-821-802. Final Results of Five-Year Sunset Review of Suspended Antidumping Duty Investigation on Uranium from the Russian Federation.

⁷ Department of Commerce. International Trade Administration. A-821-802. Final Results of Five-Year Sunset Review of Suspended Antidumping Duty Investigation on Uranium from the Russian Federation.

лись тесно связанными друг с другом. Соглашение ВОУ-НОУ было заключено спустя 4 месяца после заключения Соглашения СПАР.

Напомним, что с 2003 г. в соответствии с положениями Соглашения СПАР Российская сторона полностью лишилась возможности осуществлять коммерческие поставки урановой продукции на рынок США (кроме поставок по контрактам в рамках исполнения Соглашения ВОУ-НОУ).

Согласно положениям, прямо зафиксированным Соглашением СПАР, торговые ограничения не распространяются на поставки в рамках исполнения Соглашения ВОУ-НОУ. Это означает, что в случае выхода российской стороны из Соглашения СПАР в одностороннем порядке, на поставки урана в рамках Соглашения ВОУ-НОУ будут распространяться торговые ограничения. Таким образом, налицо юридическая ловушка, успешно пролоббированная Минторгом США. Следует подчеркнуть, что идея объявления Минатомом России в одностороннем порядке о прекращении СПАР⁸ представляется весьма перспективной. В таком случае СПАР утрачивает силу по истечении 60 дней с момента направления Минторгу данного уведомления.

Правовые последствия прекращения СПАР будут следующие: Минторг возобновляет антидемпинговое расследование. Любые поставки урана из Российской Федерации подвергаются антидемпинговым ограничениям, а именно: вводится антидемпинговая пошлина в размере 116% на российскую урановую продукцию, что приводит к экономической нецелесообразности данных поставок.

И самое главное, антидемпинговые меры распространятся также и на поставки в рамках Соглашения ВОУ-НОУ, что будет представлять собой дестабилизацию российско-американских торговых отношений и серьезно ударит по репутации России как надежного поставщика урана и экономического партнера. Речь идет о невозможности исполнения внешнеторговых контрактов в рамках Соглашения ВОУ-НОУ, поскольку с возобновлением антидемпингового расследования поставки в рамках Соглашения ВОУ-НОУ становятся экономически нецелесообразными и практически неосуществимыми. При этом обозначенная взаимосвязь СПАР — ВОУ-НОУ имеет еще один интересный правовой нюанс. Дело в том, что Президент США в рамках своих полномочий в сфере обеспечения национальной безопасности в сфере энергетики мо-

⁸ Возможность одностороннего прекращения СПАР предусмотрена ст. XII данного соглашения.

жет издать специальный Указ (декрет), условно его можно назвать Указ «О выведении поставок российского высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия, на территорию США из-под действия антидемпингового расследования». В случае издания такого указа удастся преодолеть юридическую ловушку СПАР — ВОУ-НОУ. Однако нельзя игнорировать факт сильных лоббистских возможностей представителей американской атомной отрасли в лице американской компании ЮСЕК, которая, безусловно, сумеет заблокировать подписание американским президентом данного указа. Более того, данный указ может быть обжалован в Верховном суде США. Нужно отметить, что более надежным вариантом является издание Конгрессом США специального Билля. И, наконец, третий возможный вариант выведения соглашения ВОУ-НОУ из-под антидемпингового расследования (наиболее сложный для лоббирования) это — специальный статут США (Act). Условно он может носить название Акт об обеспечении бесперебойных поставок.

Следует отдельно подчеркнуть, что Российская Федерация располагает достаточно мощными политическими рычагами давления на администрацию США, крайне заинтересованную в обеспечении национальной энергетической безопасности посредством реализации Соглашения ВОУ-НОУ. Суть заключается в том, что, по мнению экспертов, Соединенные Штаты в большей степени заинтересованы в бесперебойных поставках урана в рамках Соглашения ВОУ-НОУ. Поэтому Россия перед возможным расторжением Соглашения СПАР могла бы провести на неофициальном уровне переговоры с американским Минторгом и иными компетентными органами на предмет возможной юридической защиты Соглашения ВОУ-НОУ, например, посредством издания упомянутого Указа Президента США о выводе Соглашения ВОУ-НОУ из-под антидемпинговых ограничений. В этом указе может содержаться ссылка на национальную безопасность США, поскольку на поставки в рамках Соглашения ВОУ-НОУ приходится около 50% ядерного топлива, потребляемого американскими атомными электростанциями.

Российская Федерация последовательно выступает за прекращение антидемпингового расследования и, соответственно, за прекращение СПАР, или как минимум за внесение в данное Соглашение дополнений, которые позволили бы российским экспортерам осуществлять коммерческие урановые поставки в согласованных объемах.

В свою очередь, Соединенные Штаты придерживаются противоположной позиции и настаивают на сохранении антидемпинговых ограничений, предусмотренных положениями Соглашения СПАР в полном объеме. Как уже было отмечено, американская сторона крайне заинтересована в бесперебойных поставках в рамках контрактов по исполнению ВОУ-НОУ, соответственно США стремятся избежать хотя бы малейшей дестабилизации ВОУ-НОУ. Следовательно, условия действующей редакции СПАР не могут не устраивать Минторг США.

Стоит упомянуть, что в ходе исполнения Соглашения СПАР между Минатомом России и Минторгом США возникали разночтения по интерпретации отдельных положений Соглашений. В частности, у сторон по договору были разные взгляды на срок действия Соглашения СПАР. Так, в соответствии с Дополнением к СПАР № 59 FR 15373 от 1 апреля 1994 г. срок действия Соглашения СПАР истек 31 марта 2004 г. Российская сторона настаивала на его фактическом и юридическом прекращении со всеми вытекающими правовыми последствиями, а именно: прекращение антидемпингового расследования американскими компетентными органами и предоставление российским атомным компаниям свободного и недискриминационного доступа на американский рынок. В свою очередь Минторг выразил свою позицию — за автоматическое продление Соглашения СПАР без внесения каких-либо поправок в международный договор. С учетом жесткого противодействия со стороны Минторга, сторонам не удалось добиться внесения изменения в договор, в соответствии с которыми СПАР утратил бы силу. Поэтому стороны неофициально пришли к устной договоренности о продлении действия Соглашения СПАР по умолчанию на неопределенный срок.

В заключение представляется обоснованным сделать следующие выводы:

1. Соглашение СПАР — один из ключевых международно-правовых источников обеспечения поставок российского урана на рынок США, в отличие от Соглашения ВОУ-НОУ, по своей правовой природе является горизонтальным соглашением, заключенном на межведомственном уровне.

2. Самым надежным инструментом выведения соглашения ВОУ-НОУ из-под антидемпингового расследования является принятие компетентными органами власти специального статута США (Act) — «Акт об обеспечении бесперебойных поставок в рамках Соглашения ВОУ-НОУ».

3. В случае одностороннего выхода российской стороны из Соглашения СПАР под угрозой окажется исполнение внешнеторговых контрактов в рамках Соглашения ВОУ-НОУ, что не будет отвечать интересам ни американской, ни российской сторон.

4. Условие второго дополнительного соглашения к СПАР, в соответствии с которым российский уран, переработанный в любой третьей стране, считается ураном российского происхождения и подпадает под антидемпинговые ограничения, противоречит принципам международной торговли и базовым нормам международного таможенного права, в соответствии с которыми, реэкспортируемый товар, подвергшийся существенной переработке в данной стране считается произведенным в этой данной стране.