



Константин Стальмахов  
Андрей Шкарбанов

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЯДЕРНЫЙ УЩЕРБ

Регулирование гражданской ответственности за ядерный ущерб — серьезный и чрезвычайно актуальный вопрос. Фукусимская трагедия 2011 г., на возмещение ущерба от которой уже затрачено 52 млн долл. США<sup>1</sup>, в полной мере продемонстрировала необходимость создания в этой сфере единого правового режима, при котором ответственность эксплуатирующей организации (оператора ядерной установки) и государства была бы ограничена, а пострадавшие имели бы четкие гарантии своих прав и интересов и процедуры для их защиты. Отметим, что общие требования к ядерной и физической безопасности ядерных установок и ядерного материала должны выполняться на всех стадиях ядерного топливного цикла, эксплуатации АЭС и иных объектов использования атомной энергии. Однако характерной чертой механизма гражданской ответственности за ядерный ущерб является то, что он *включается* только в случае ядерного инцидента и служит для компенсации потерь в той степени, в какой это возможно.

Более того, актуальность вопроса обоснована объективными неюридическими фактами:

- ядерный ущерб является экстремальным по масштабу, а в отношении человека и окружающей среды длительное время может иметь латентный характер;
- последствия ядерных аварий не всегда могут быть локализованы в пределах границ одного государства;
- полностью исключить возникновение ядерных инцидентов невозможно.

Юридическим следствием этих особенностей является то, что общее деликтное право (совокупность норм гражданского права, регулирующих обязательства, возникающие из причинения вреда) не учитывает всей специфики ядерных рисков.

Право как регулятор общественных отношений безусловно находится под влиянием научно-технического прогресса. Поэтому большинство стран, в 50-е гг. прошлого века начавших использовать атомную энергию в мирных целях, осознали необходимость разработки специального законодательства, регулирующего гражданскую ответственность за ущерб в случае инцидентов. Возможность причинения огромного по масштабам ущерба гражданам нескольких стран в результате ядерного инцидента обусловила целесообразность сближения правовых

подходов как можно большего числа стран к регулированию данного вопроса. Поэтому одновременно с разработкой национального законодательства, а иногда и на предшествующем этапе, велась работа по заключению международных соглашений.

Необходимость международного регулирования поддерживали прежде все-го государства европейского региона: члены тогдашней Организации европейского экономического сотрудничества, преобразованной впоследствии в Организацию экономического сотрудничества и развития, и Европейского сообщества по атомной энергии. Так появилась Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии 1960 г., вступившая в силу только в 1968 г., а затем Брюссельская конвенция 1963 г. Она дополняла Парижскую конвенцию и увеличивала объем возмещения за ядерный ущерб, выплачиваемого за счет финансовых средств государств и международных структур.

Потребность в создании единого режима гражданской ответственности за ядерный ущерб осознавалась и на мировом уровне. Так, 21 мая 1963 г. под эгидой Международного агентства по атомной энергии была принята Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб (вступила в силу в 1977 г.), к которой могут присоединиться все государства — члены ООН или МАГАТЭ. Фактически она устанавливает аналогичный режим правового регулирования, но уже не ограничивается рамками отдельного региона.

В настоящей статье будут рассмотрены три блока вопросов: актуальные проблемы регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб в Российской Федерации, Протокол о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г. и несовершенство действующих международных правовых режимов гражданской ответственности за ядерный ущерб.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЯДЕРНЫЙ УЩЕРБ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Модель регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб в Российской Федерации строится в первую очередь на Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., подписанной Российской Федерацией в 1996 г.<sup>2</sup> и ратифицированной в 2005 г.<sup>3</sup>.

За год до подписания Российской Федерацией Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г. и за десять лет до ее вступления в силу на территории России был принят Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ *Об использовании атомной энергии*. Поэтому значительная часть положений Федерального закона не согласуется с терминологией и положениями вышеупомянутой Венской конвенции. Далее будут рассмотрены базовые положения регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб в Российской Федерации путем сравнения и анализа Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб и действующего российского законодательства.

Для понимания базовых основ регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб и дальнейшего анализа проблематики российских правовых реалий необходимо отметить следующие общепризнанные принципы такого регулирования:

- тоннелирование ответственности — эксплуатирующая организация несет исключительную ответственность за ядерный ущерб;
- строгость ответственности — абсолютная ответственность эксплуатирующей организации, включая ответственность без вины;
- ограничение ответственности — ответственность может быть ограничена по объему (сумме возмещения) и иметь временные рамки;
- финансовые гарантии — эксплуатирующая организация должна обеспечивать страхование или другое финансовое обеспечение (государственные и независимые гарантии, участие в обществах взаимного страхования), покрывающее размер ее ответственности;
- исключительность юрисдикции — суды государства, на территории которого находятся ядерные установки, обладают исключительной юрисдикцией относительно вынесения решений по предъявляемым требованиям.

Кроме того, в рамках тоннелирования ответственности можно выделить принципы исключения права регрессного требования<sup>4</sup> эксплуатирующей организации (например, к поставщику о возмещении вреда в связи с некачественным оборудованием, по вине которого произошла ядерная авария) и участия государства в возмещении вреда. Безусловно, эти принципы являются общими правилами, которые могут иметь некоторые оговорки, исключения либо условия их применения.

Центральным понятием международно-правовых документов такого рода является ядерный ущерб. Согласно Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб оно включает<sup>5</sup>:

- смерть, любое телесное повреждение или любую потерю имущества, или любой ущерб имуществу, которые возникают или являются результатом радиоактивных свойств или комбинации радиоактивных свойств с токсическими, взрывными или другими опасными свойствами ядерного топлива, или радиоактивных продуктов или отходов на ядерной установке, или ядерного материала, поступающего с ядерной установки, произведенного в ней или направленного на ядерную установку;
- любую другую потерю или ущерб, возникающие таким образом или являющиеся результатом этого, если это предусмотрено национальным законом, и в пределах, установленных таким законом;
- если это предусмотрено национальным законодательством, смерть, любое телесное повреждение или любую потерю имущества, или любой ущерб имуществу, которые возникают или являются результатом другого ионизирующего излучения, испускаемого любым другим источником излучения внутри ядерной установки.

Согласно Федеральному закону *Об использовании атомной энергии*<sup>6</sup>, возмещению подлежат: вред жизни и здоровью физических лиц и другие убытки физических и юридических лиц, обусловленные радиационным воздействием при выполнении работ в области использования атомной энергии либо сочетанием радиационного воздействия с токсическими, взрывными или иными опасными воздействиями, а также убытки за вред, причиненный радиационным воздействием окружающей среде.



Уже здесь встречается первое несовпадение предметов регулирования. Российский закон ограничивается случаями радиационного воздействия при выполнении работ в области использования атомной энергии, чего нет в Венской конвенции. Термин *выполнение работ* часто встречается в рассматриваемом законе, однако его значение нигде не раскрывается. Наряду с данным термином закон также оперирует понятием *деятельность в области мирного использования атомной энергии*, перечень основных видов которой приведен в статье 4. Возможно, под термином *выполнение работ* законодатель подразумевал осуществление деятельности в области использования атомной энергии.

При этом законом отдельно установлен перечень видов деятельности, осуществление которой требует лицензирования. На основании этого, а также учитывая то, что, в соответствии со статьей 56, необходимым условием для получения эксплуатирующей организацией разрешения (лицензии) на осуществление деятельности в этой сфере является наличие документального подтверждения финансового обеспечения, можно утверждать, что термин *выполнение работ* как минимум включает осуществление лицензируемых видов деятельности. Однако в отсутствие правоприменительной практики и опираясь на буквальное прочтение закона (так называемый *нормативистский подход*), остается неясным, нужно ли понимать *выполнение работ* дословно, исключая случаи осуществления иной деятельности в иной сфере. Например, оказание медицинских услуг, поставки в области сельскохозяйственного производства, где могут применяться ядерные материалы и радиоактивные вещества, а также использование атомной энергии в промышленности.

Если основываться на широком толковании понятия *выполнение работ*, то сфера регулирования Федерального закона *Об использовании атомной энергии* намного шире, чем Венской конвенции. Так, последняя прямо исключает ее применение в отношении следующих объектов использования атомной энергии:

- реактора, которым оборудовано средство морского или воздушного транспорта в целях использования его в качестве источника энергии для приведения в движение этого средства транспорта или для любой другой цели;
- природного урана в процессе транспортировки и на ядерной установке (за исключением того, когда он используется в качестве ядерного топлива);
- радиоизотопов, которые достигли окончательной стадии изготовления, став таким образом пригодными для использования в любых научных, медицинских, сельскохозяйственных, коммерческих или промышленных целях.

Российский закон таких исключений не содержит, исходя из чего любое радиационное воздействие потенциально подпадает под действие положений рассматриваемой главы 12 данного закона.

Закон *Об использовании атомной энергии*<sup>7</sup> дублирует принцип строгой ответственности, содержащийся в Венской конвенции: ответственность эксплуатирующей организации за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, наступает независимо от вины эксплуатирующей организации.

Однако при анализе взаимосвязи с иными нормами законодательства выявляются противоречия с российскими международными обязательствами. При этом важно помнить, что при сопоставлении норм закона *Об использовании атомной энер-*

гии в части регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб с нормами иных нормативных правовых актов первые должны рассматриваться как специальные по отношению, например, к положениям Гражданского Кодекса Российской Федерации и, соответственно, будут иметь приоритет над такими общими положениями.

Согласно закону<sup>8</sup> эксплуатирующая организация освобождается от ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, возникшим в результате непреодолимой силы, военных действий, вооруженных конфликтов и умысла самого потерпевшего. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации<sup>9</sup> юридические и физические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (в число видов которой входит использование атомной энергии) обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы (иными словами, форс-мажора) или умысла потерпевшего.

Форс-мажор является очень общим понятием, под которым может пониматься любое событие, подпадающее под соответствующие признаки (чрезвычайность и непредотвратимость при данных условиях). В соответствии с Венской конвенцией<sup>10</sup> на оператора не может быть возложена ответственность за ядерный ущерб, если ядерный инцидент произошел в результате вооруженного конфликта, военных действий, гражданской войны, восстания или, за исключением случаев, когда национальным законодательством установлено иное, в результате тяжелого стихийного бедствия исключительного характера.

В то же время в российском законе *Об использовании атомной энергии*<sup>11</sup> закреплено, что эксплуатирующая организация полностью или частично освобождается от ответственности, если убытки и вред полностью или частично причинены вследствие умысла пострадавшего. Но законодательство не учитывает иную форму вины потерпевшего, которая также нашла отражение в Венской конвенции как основание освобождения от ответственности — вину в форме грубой неосторожности<sup>12</sup>.

В российском законе принцип исключительной ответственности оператора прямо не регулируется специальной нормой, но толкование статей 53 и 54 в целом подразумевает его наличие.

Гражданский кодекс Российской Федерации<sup>13</sup> по общему правилу предоставляет лицу, возместившему вред, причиненный другим лицом, право обратного (регрессного<sup>14</sup>) требования к причинителю вреда в размере выплаченного возмещения. В закрытом перечне не имеющих права регресса лиц эксплуатирующие организации не указаны. В статье приводятся примеры и делаются исключения только в отношении физических, но не юридических лиц. Однако без наличия четкой судебной практики формально снова возникает противоречие с Венской конвенцией в части общего принципа на запрет права регресса оператора, исключениями из которого являются только случаи, когда такое право предусмотрено в контракте или в отношении физического лица, в связи с умыслом которого произошел ядерный инцидент (иными словами, когда само лицо своими действиями прямо или косвенно вызвало ядерный инцидент)<sup>15</sup>.



С другой стороны, российским законодательством не предусмотрено важное правило Венской конвенции, смягчающее ответственность оператора. Так, согласно конвенции, оператор не несет ответственности за ядерный ущерб, причиненный:

- самой ядерной установке или любому имуществу на месте расположения этой установки, которое используется или должно использоваться в связи с этой установкой;
- средству транспорта, на котором этот ядерный материал находился во время ядерного инцидента<sup>16</sup>.

Венская конвенция<sup>17</sup> устанавливает, что ответственность оператора может быть ограничена государством суммой не менее 5 млн долл. США за каждый ядерный инцидент. Стоимость доллара США в данном случае эквивалентна его золотому паритету на 29 апреля 1963 г.: 35 долл. за одну тройскую унцию чистого золота. При стоимости одного грамма золота 2800 руб. (на начало февраля 2016 г.) указанный лимит составляет 12,5 млрд руб. Неправильное прочтение данной нормы является распространенной ошибкой. Принципиально важно отметить, что в Венской конвенции не закреплен верхний предел ответственности, она лишь предоставляет государству право установить такой предел.

Отсюда в связке с российским законодательством возникает следующая ситуация. На основании закона *Об использовании атомной энергии*<sup>18</sup> максимальные пределы ответственности за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием, в отношении любого одного инцидента не могут превышать уровень, установленный международными договорами Российской Федерации. То есть закон также не закрепляет конкретный лимит, а отсылает к международным договорам. При этом, как было показано, Венская конвенция такой лимит также не устанавливает. В этом случае приходится обращаться к общим правилам российского деликтного права<sup>19</sup>.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации вред личности, имуществу гражданина, вред имуществу юридического лица подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред<sup>20</sup>. Напрашивается логический вывод о том, что, согласно действующему российскому законодательству, ответственность эксплуатирующей организации не ограничена.

Более того, в силу закона *Об использовании атомной энергии*<sup>21</sup> Правительство Российской Федерации обеспечивает выплату сумм по возмещению убытков и вреда в той части, в которой причиненные убытки и вред превышают установленный для эксплуатирующей организации предел ответственности посредством предоставления необходимых сумм до полного возмещения причиненных убытков и вреда, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Это соответствует норме Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб<sup>22</sup>: «государство обеспечивает выплату возмещений по удовлетворенным исковым требованиям против оператора за ядерный ущерб путем предоставления необходимых средств в том размере, в каком размер страхования или другого финансового обеспечения недостаточен для удовлетворения таких требований, но не выше предела, если такой предел имеется».

Но поскольку указанный предел в настоящее время на определен, упомянутая норма об ответственности правительства фактически не является действующей.

После установления такого предела и при сохранении рассматриваемого положения гражданская ответственность за ядерный ущерб Правительства Российской Федерации станет неограниченной («до полного возмещения причиненных убытков и вреда»<sup>23</sup>). В этой связи представляется избыточной норма закона *Об использовании атомной энергии*<sup>24</sup>, в соответствии с которой финансовое обеспечение эксплуатирующей организации может состоять, среди прочего, из государственной гарантии.

Ответственность оператора также ограничена по срокам. Согласно Венской конвенции, по общему правилу права потерпевших на возмещение ядерного ущерба теряют силу, если иск не возбужден в течение десяти лет со дня ядерного инцидента<sup>25</sup>. Тогда как российский закон<sup>26</sup>, закрепляя для требований о возмещении вреда имуществу или окружающей среде общий срок в три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права, вовсе не распространяет исковую давность на требования о возмещении убытков и вреда, причиненных жизни и здоровью граждан. Что, учитывая ситуацию с неограниченной по объему ответственностью, также содержит колоссальные риски для эксплуатирующей организации и государства, но является неопределимым плюсом для потерпевших. В то же время ни одна страховая организация не станет обеспечивать страхование неограниченных рисков, которые невозможно оценить в денежном эквиваленте, а, значит, за пределами ограниченного по срокам и объемам договора страхования гражданской ответственности за ядерный ущерб риски оператора в любом случае остаются без страхового покрытия.

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО–ПРАВОВОЙ БАЗЫ

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации содержит ряд пробелов и противоречий в части регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб. Ключевыми недостатками российского правового режима является несоответствие понятийного аппарата, в особенности применительно к термину *ядерный ущерб*, а также отсутствие норм о пределах ответственности эксплуатирующей организации.

Возможность прямого применения норм Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб в силу положений Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации о приоритете обязательств Российской Федерации по международным договорам над национальным законодательством также однозначно не решает проблемы. С одной стороны, правило о приоритете международных договоров может иметь место, если положения международного договора применяются непосредственно.

Согласно Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ *О международных договорах Российской Федерации*<sup>27</sup>, положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие для своего применения издания внутригосударственных актов, действуют в Российской Федерации непосредственно. Так, часть положений Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб может применяться непосредственно и, следовательно, будет превалировать над российским законодательством. Поэтому закон *Об использовании атомной энергии* применяется только в части, не противоречащей указанным нормам конвенции. С другой стороны, для реали-



зации положений международных договоров Российской Федерации иного характера принимаются соответствующие нормативные правовые акты. К признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора в Российской Федерации, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений в их внутреннее законодательство<sup>28</sup>. Венская конвенция содержит множество норм, отсылающих к национальному законодательству, которого фактически может и не быть.

Все это указывает на необходимость комплексного реформирования законодательства (Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ *Об использовании атомной энергии*, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ *Об охране окружающей среды*, Арбитражно-процессуального и Гражданского процессуального кодексов Российской Федерации в части определения единой юрисдикции суда) с учетом последних разработок в этой сфере. Речь идет о Протоколе о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., который создает *модернизированный* режим гражданской ответственности за ядерный ущерб, однако участницей которого Российская Федерация не является.

Давней попыткой законодательно адаптировать положения Венской конвенции был внесенный еще в 1996 г. в Государственную Думу законопроект *О гражданской ответственности за ядерный ущерб и ее финансовом обеспечении*, который был принят в первом чтении, однако результативная работа по нему прекращена по настоящее время. Законопроект должен был установить четкий понятийный аппарат, соответствующий Венской конвенции, условия наступления ответственности эксплуатирующей организации и освобождения от нее, порядок финансового обеспечения ответственности, а также — и важность этого нельзя переоценить — конкретный размер пределов ответственности.

Поскольку речь зашла об эволюции международного правового регулирования рассматриваемого вопроса, целесообразно рассмотреть плоды этого развития и сопутствующие издержки. Поэтому далее будет рассмотрен Протокол о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г.

## **НЕКОТОРЫЕ КЛЮЧЕВЫЕ ТОЧКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Цель Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., как прямо говорится в его преамбуле, — внести поправки в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб, чтобы «предусмотреть более широкую сферу применения, более высокие размеры ответственности оператора ядерной установки и усиленные средства обеспечения адекватного и справедливого возмещения». Согласно статье 18 Протокола в отношении его участников Венская конвенция и Протокол о внесении поправок «понимаются и толкуются вместе как единый текст, который может упоминаться как *Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г.*».



Протокол прямо исключает из рамок своего действия ядерные установки военного назначения<sup>29</sup>, тогда как в Венской конвенции этот вопрос затрагивается лишь очень косвенно. В преамбуле говорится, что одна из причин заключения Конвенции состоит в желательности «установления некоторых минимальных норм для обеспечения финансовой защиты от ущерба, возникающего в результате определенных видов мирного использования ядерной энергии». Хотя, учитывая объемы деятельности в области использования атомной энергии в военных целях, возмещение ядерного ущерба потерпевшим в связи с любыми ядерными инцидентами, не ограниченными деятельностью в мирных целях, является более чем оправданным. При этом Протокол не содержит расшифровки понятия *военных целей*, отсюда государства вправе не применять данный Протокол к ядерным установкам, выполняющим одновременно военные и гражданские функции.

Протокол уточняет понятие ядерного инцидента<sup>30</sup>, который означает любое происшествие или серию происшествий одного и того же происхождения, которые причиняют ядерный ущерб или (но только в отношении превентивных мер) создают серьезную и непосредственную угрозу причинения такого ущерба. Соответственно, важно учитывать, что наличия только одного признака угрозы причинения ядерного ущерба (серьезность или непосредственность) для определения инцидента в качестве ядерного недостаточно.

Выше было показано достаточно лаконичное определение понятия *ядерный ущерб* в Венской конвенции. Протокол существенно его расширяет<sup>31</sup>. Согласно этому документу, в него включается:

- i смерть или телесное повреждение;
- ii потеря имущества или ущерб имуществу;
- iii (по каждому следующему подпункту государство может в рамках национального законодательства определить, устанавливает ли данные виды ущерба в качестве ядерного либо ограничиться только первыми двумя вышеуказанными пунктами);
- iv экономические потери, возникающие в результате потерь или ущерба, упомянутых в подпункте i или ii, постольку, поскольку они не охватываются этими подпунктами, если их несет лицо, имеющее право на предъявление иска в отношении таких потерь или ущерба;
- v затраты на меры по восстановлению окружающей среды, состояние которой ухудшилось, за исключением незначительного ухудшения, если такие меры фактически были приняты или должны быть приняты и постольку, поскольку это не охватывается подпунктом ii;
- vi потерю доходов, получаемых от экономического интереса в любом применении или использовании окружающей среды, в результате значительного ухудшения состояния этой среды и постольку, поскольку это не охвачено подпунктом ii;
- vii затраты на превентивные меры и стоимость дальнейших потерь или ущерба, причиненных такими мерами;
- viii любые другие экономические потери помимо любых потерь, вызванных ухудшением состояния окружающей среды, если это допускается общим законом о гражданской ответственности компетентного суда.



Как мы видим, почти каждый новый вид ядерного ущерба содержит какие-либо условия для его определения в качестве такового, а возмещение возможно в том случае и в той степени, как это определено национальным законодательством. Последнее условие делает спорными достоинства новых положений, поскольку право потерпевших на возмещение ядерного ущерба должно быть прямо предусмотрено в национальном законе.

Протокол о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г. точно определяет географические рамки его применения, точнее отсутствие данных рамок: «применяется к ядерному ущербу независимо от того, где он причинен»<sup>32</sup>. Данный вопрос прямо не урегулирован в Венской конвенции, в связи с чем ее применение основывается на соответствующем национальном законодательстве.

Однако Протокол о внесении поправок оставляет государству необходимую свободу выбора — национальное законодательство может исключать из-под его действия ущерб, причиненный:

- на территории государства, не являющегося участником Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г.; или
- в любых морских зонах, установленных государством, не являющимся участником Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., в соответствии с международным морским правом<sup>33</sup>.

Замысел этого положения в том, что государство, имеющее ядерную программу, должно либо присоединиться к Протоколу, либо предоставить *взаимные выгоды*, если оно хочет, чтобы средства, которые выделяются в соответствии с Протоколом, направлялись на возмещение ущерба, причиненного на ее территории<sup>34</sup>.

В целом, описанная ситуация не является чем-то уникальным, международное право изначально формируется как некий компромисс между государствами. Поэтому логически имеет место несовершенство действующих международных правовых режимов гражданской ответственности за ядерный ущерб.

Существующие принципы гражданской ответственности за ядерный ущерб оставляют под вопросом ценность формируемого ими режима для жертв ядерного инцидента. Действительно, неограниченная ответственность оператора создает риск его банкротства и ухода с рынка. Стоимость электроэнергии, вырабатываемой АЭС, в таком случае значительно возрастет, а на страхование неограниченной ответственности не согласится ни одна страховая компания или пул (объединение) таких организаций. Однако ограничение ответственности оператора может серьезно нарушить интересы пострадавших. Достаточно сравнить возможные минимальные лимиты гражданской ответственности за ядерный ущерб, которые государство вправе установить согласно международным конвенциям, с фактически причиненным ущербом на примере аварии на Фукусимской АЭС. Кроме того, емкость рынка страхового обеспечения ограничена, и объем потенциального ущерба также может ее превышать. К этому можно добавить и временные рамки ответственности оператора, которые не всегда могут учитывать отложенный негативный эффект воздействия радиации на сле-

дующие поколения или окружающую среду, который, в свою очередь, может быть затруднительно выявить или доказать.

Фактически из всех принципов гражданской ответственности за ядерный ущерб серьезные и непосредственно ощутимые выгоды пострадавшим предоставляют только два: необходимость финансового обеспечения, гарантирующего как минимум частичное возмещение ущерба, и строгая ответственность оператора, которая избавляет пострадавших от ряда сложностей при доказывании своих требований о возмещении ущерба в ходе судебного процесса.

*Модернизированные* международные конвенции (Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г. и Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии в редакции Протокола к ней 2004 г.), несмотря на расширенную дефиницию понятия ядерного ущерба, все же оставляют государству широкую свободу относительно уточнения содержания этой ключевой категории. Так, Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок<sup>35</sup> указывает на экономические потери как составляющую ядерного ущерба, одновременно оставляя вопрос на усмотрение национального законодательства. Иными словами, к примеру, упущенная выгода в связи с ущербом для туристической или сельскохозяйственной отраслей хозяйства не будет компенсирована. Хотя Парижской Конвенцией об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии в редакции Протокола к ней 2004 г. такой вид ущерба не предусмотрен вовсе.

Также Венская конвенция в редакции Протокола<sup>36</sup> ограничивает ущерб окружающей среде признаками значительности ухудшения ее состояния и необходимостью принятия восстановительных мер. Каким образом определить такую значительность, как учитывать отложенный эффект радиационного воздействия и как вычислить затраты на восстановление окружающей среды — неясно. При этом из толкования нормы можно прийти к выводу о том, что если восстановление окружающей среды невозможно (то есть нет таких мер, которые могут и должны быть приняты), значит, и компенсация не должна предусматриваться.

Исключительность юрисдикции судов государства, на территории которого находятся ядерные установки, может быть рассмотрена как своего рода дискриминационная норма. Ведь если представить, что физическое или юридическое лицо подает иск в суд иностранного государства, на ядерной установке которого произошел ядерный инцидент, возникает сомнение в объективности и непредвзятости рассмотрения его дела. Во-первых, при защите интересов граждан и организаций государства, на территории которого произошел инцидент, и лиц иного государства приоритет с большой степенью вероятности будет отдан именно интересам и правам первых. Во-вторых, суд будет учитывать важность хотя бы частичного поддержания финансовой стабильности национального оператора, на установке которого произошел инцидент. С учетом изложенного можно с достаточной уверенностью предположить трудности реализации на практике норм международных конвенций о применении национального законодательства на недискриминационной основе по признаку гражданства, постоянного или временно-го местожительства.



Небогатые развивающиеся страны и их население могут столкнуться с отсутствием ресурсов для возмещения ущерба через суд иностранного государства, для чего также необходимо создание некоего механизма правовой помощи таким пострадавшим, включая их представительство на судебном процессе.

Еще один международно-правовой документ, регулирующий отношения в рассматриваемой сфере, — Конвенция о дополнительном возмещении за ядерный ущерб. Она была открыта для подписания в 1997 г. на 41-й сессии Генеральной конференции МАГАТЭ и вступила в силу только спустя почти 20 лет (15 апреля 2015 г.), когда были соблюдены необходимые для этого условия.

США активно продвигают Конвенцию на мировой арене как единственный международный инструмент, на базе которого может быть сформирован глобальный и универсальный режим регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб. Эта цель прямо сформулирована в преамбуле документа, что уже отличает его от рассмотренных выше. При этом в преамбуле признается значение Венской и Парижской конвенций, а также национальных законодательств, соответствующих изложенным в них принципам. Как известно, преамбула не имеет юридически обязывающей силы для государств-участников международного договора, однако имеет большое значение для применения документа в целом. В силу пункта 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

Причина настойчивости США проста. В их национальном законодательстве, несмотря на общее соответствие базовым положениям Венской и Парижской конвенций, не закреплен один из основных принципов гражданской ответственности за ядерный ущерб: принцип исключительной ответственности оператора. Данное отличие не позволяет США стать членом одного из *старых* режимов, для полного соответствия которым необходимы значительные изменения законодательства. Исходя из этого, в статье 2 приложения к Конвенции о дополнительном возмещении за ядерный ущерб содержится специальная оговорка, в силу которой подразумевается, что законодательство США, как и иных государств, до 1995 г. уже имевших законодательство в рассматриваемой сфере регулирования ответственности, которое содержало и до сих пор содержит некоторые положения<sup>37</sup>, соответствует требованиям приложения к данной конвенции. Это дает государству право присоединиться к Конвенции о дополнительном возмещении, даже если оно не является членом Венской или Парижской конвенции. Такого рода оговорки не способствуют равноправному восприятию государствами Конвенции о дополнительном возмещении и умаляют значение одного из ключевых принципов (исключительной ответственности оператора). Более того, наличие описанного исключения уже подрывает цель Конвенции по созданию единого глобального режима, устанавливая отличное от международных стандартов правовое регулирование в отношении четвертой части всех действующих в мире АЭС<sup>38</sup>, которые находятся в США.

Для создания подлинно эффективного глобального режима гораздо предпочтительнее основываться на давно применяемых инструментах. Речь о триаде Венской и Парижской конвенций, а также Совместного протокола об их применении, объединяющего режимы первых двух документов<sup>39</sup>. Участниками Венской

и Парижской конвенций (в той или иной редакции, в зависимости от года принятия поправок к ним) уже являются 43<sup>40</sup> и 18<sup>41</sup> государств соответственно, а к Совместному протоколу присоединились 36 стран<sup>42</sup>. Тогда как Конвенцию о дополнительном возмещении подписали 20 государств, а вступила в силу она только в отношении восьми<sup>43</sup> из них.

Появление еще одного инструмента предсказуемо ведет к большей нерешительности стран-новичков в области использования атомной энергии относительно того, к какой конвенции присоединиться. Как следствие — еще большая фрагментированность международного режима гражданской ответственности за ядерный ущерб. Более того, участником Конвенции о дополнительном возмещении является Индия, для которой она вступает в силу 4 мая 2016 г.<sup>44</sup>. Однако широко известно, что в 2010 г. в Индии был принят Закон о гражданской ответственности за ядерный ущерб, предусматривающий право регресса<sup>45</sup> поставщика в отношении оператора, являющегося элементом принципа исключительной ответственности оператора, и имеющий преимущественную силу над нормами международного права. По всей видимости, индийский законодатель посчитал, что закрепление права одного государства на отход от принципов ответственности за ядерный ущерб может рассматриваться как право других участников на аналогичные действия. Таким образом, несмотря на указанное противоречие национального законодательства и Конвенции о дополнительном возмещении, при ратификации документа Индия заявила о том, что ее законодательство соответствует его требованиям. А ввиду того, что при ратификации Индия заявила о неприменении положения Конвенции, в котором речь идет об арбитражном порядке разрешения споров, у других участников фактически отсутствуют эффективные меры воздействия на эту страну по вопросу приведения ее национального законодательства в соответствие с этими требованиями. Полагаем, что такие случаи также свидетельствуют о подрыве основ международного режима гражданской ответственности за ядерный ущерб.

Переходя к содержательным пробелам новой конвенции, целесообразно отметить следующее. В отличие от модернизированных режимов, Конвенция о дополнительном возмещении не устанавливает в качестве общего правила возмещение ущерба независимо от того, где он причинен, а также не создает достаточной гибкости в отношении определения понятия *ядерная установка*. Тогда как Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г. и Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии в редакции Протокола к ней 2004 г. содержат указанное общее правило и предусматривают право МАГАТЭ и Агентства по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития соответственно дополнять определение ядерной установки иными установками, в которых присутствует ядерное топливо, радиоактивные материалы или радиоактивные отходы.

Конвенция о дополнительном возмещении не позволяет операторам государств, являющихся участниками только данной конвенции, закрепить в контракте момент перехода гражданской ответственности за ядерный ущерб от одного оператора к другому во время транспортировки ядерного материала. Это ведет к пересечению ответственности операторов, а, значит, накладывает на них ненужные дополнительные расходы на страхование ответственности. Такое случается, например, когда за транспортировку ядерных материалов на определенном участке пути несут ответственность оба оператора, поставщик и получатель. Кроме того, такая



ситуация также не создает однозначного понимания того, в судах какого именно государства будет рассматриваться спор о возмещении ядерного ущерба.

Механизм создания наднационального фонда возмещения<sup>46</sup> ядерного ущерба также создает вопросы. Базой для расчета взносов государств в такой фонд является тепловая мощность ядерных реакторов на территории соответствующего государства. Однако данная формула не учитывает такие ядерные установки, как заводы, использующие ядерное топливо для производства ядерных материалов или перерабатывающие облученное ядерное топливо, а также хранилища отработавшего ядерного топлива.

Более того, в отличие от Брюссельской дополнительной конвенции 1982 г.<sup>47</sup>, которая также создает наднациональный уровень возмещения ядерного ущерба для государств-участников Парижской конвенции, Конвенция о дополнительном возмещении не обязывает ответственное за ядерную установку государство в случае ядерного инцидента сначала предоставить дополнительное возмещение сверх базового (например, выплачиваемого за счет страхования) до обращения к средствам межгосударственного фонда. Остается под вопросом, насколько будет приемлема для национальных парламентов и министерств финансов государств-участников конвенции ситуация, когда необходимость компенсации за ядерный ущерб, причиненный на другом конце планеты, может автоматически привести к использованию средств налогоплательщиков их государств<sup>48</sup>.

Подводя итоги, отметим, что описанные факты и ситуации могут служить достаточным основанием для дальнейшего развития международного правового режима гражданской ответственности за ядерный ущерб. К совместным действиям государств по созданию глобального режима и развитию правового регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб призывает и МАГАТЭ<sup>49</sup>. Действительной базой такого режима закономерно должна стать триада Венской и Парижской конвенций, а также Совместного протокола об их применении с учетом целесообразности создания наднационального уровня возмещения ущерба для государств-участников Венской конвенции по образцу Брюссельской дополнительной конвенции 1982 г. Одним из возможных вариантов развития в этом направлении могло бы стать внесение изменений в Брюссельскую дополнительную конвенцию, которые бы позволили участникам венского режима присоединяться к ней. С учетом данных возможностей и тенденций в формировании международного режима гражданской ответственности за ядерный ущерб Российской Федерации как лидеру мирового атомного рынка целесообразно продолжить работу по развитию национального законодательства в своих интересах и интересах своих граждан. 🗨️

## Примечания

- 1 Records of Applications and Payoffs for Indemnification of Nuclear Damage <http://www.tepco.co.jp/en/comp/images/jisseki-e.pdf> (последнее посещение 19.02.2016)
- 2 Постановление Правительства РФ от 12.04.1996 № 415 «О подписании Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб»
- 3 Федеральный закон от 21.03.2005 № 23-ФЗ «О ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб»



- 4 Требование лица, совершившего платеж, например, пострадавшему, лицу (лицам), предъявляемое к третьему лицу, по вине которого, например, произошел инцидент, и был совершен платеж, о возврате первому лицу уплаченной им пострадавшему суммы.
- 5 Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., ст. I, п. 1 k
- 6 Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 53, 59
- 7 Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 54
- 8 Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 54
- 9 Гражданский кодекс Российской Федерации, ст. 1079
- 10 Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., ст. IV, п. 3
- 11 Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 54
- 12 Вид вины, характеризующейся как легкомыслие или небрежность. Совершенным по неосторожности признается проступок, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.
- 13 Гражданский кодекс Российской Федерации, ст. 1081
- 14 См. пояснения выше.
- 15 Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., ст. X
- 16 Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., ст. IV, п. 5
- 17 Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., ст. V
- 18 Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 55
- 19 О сути деликтного права см. пояснения выше.
- 20 Гражданский кодекс Российской Федерации, ст. 1064
- 21 Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 57
- 22 Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., ст. VII
- 23 Там же.
- 24 Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 56
- 25 Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., ст. VI
- 26 Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», ст. 58
- 27 Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 № 101-ФЗ, ст. 5, ч. 3
- 28 Часть 3 Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 № 101-ФЗ, ст. 5, ч. 3
- 29 Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., ст. IB
- 30 Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., ст. I
- 31 Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., ст. I
- 32 Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., ст. IA
- 33 Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., ст. IA
- 34 Пояснительный текст к Венской конвенции 1997 г. о гражданской ответственности за ядерный ущерб и Конвенции 1997 г. о дополнительном возмещении за ядерный ущерб, МАГАТЭ, 2004, С. 37

- 35 Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., ст. I
- 36 Венская конвенция в редакции Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1997 г., ст. I
- 37 Положения, которые:
- a) предусматривают строгую ответственность в случае ядерного инцидента тогда, когда имеет место значительный ядерный ущерб за пределами площадки ядерной установки, на которой произошел инцидент;
  - b) требуют компенсации убытков любому лицу, иному, чем оператор, ответственный за ядерный ущерб, в той мере, в какой это лицо на основании закона несет ответственность за предоставление возмещения; и
  - c) обеспечивают наличие как минимум 1000 млн. СПЗ в отношении гражданской атомной станции и как минимум 300 млн. СПЗ в отношении других гражданских ядерных установок для такой компенсации убытков.
- 38 Сколько атомных станций работает в мире и в России? Атомэнергомаш. <http://www.aem-group.ru/mediacenter/informatory/skolko-atomnyix-stanczij-rabotaet-v-mire-i-v-rossii.html> (последнее посещение 13 апреля 2016 г.)
- 39 Согласно Совместному протоколу в отношении ядерного инцидента применяется либо Венская, либо Парижская конвенция:
- при ядерном инциденте **на ядерной установке** — конвенция, участником которой является государство, на чьей территории расположена ядерная установка.
  - при ядерном инциденте **вне ядерной установки** в связи с ядерным материалом в перевозке — та конвенция, участником которой является государство, на чьей территории расположена ядерная установка, оператор которой несет ответственность.
- 40 Список стран-участниц Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб по состоянию на 27 января 2014 г., МАГАТЭ [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability_status.pdf) (последнее посещение 13 апреля 2016 г.)
- 41 Список стран-участниц Парижской конвенции об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии по состоянию на 30 июля 2015 г. Агентство по ядерной энергии <http://www.oecd-nea.org/law/paris-convention-ratification.html> (последнее посещение 13 апреля 2016 г.)
- 42 Список стран-участниц Совместного протокола о применении Венской и Парижской конвенций по состоянию на 30 апреля 2014 г., МАГАТЭ. [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointprot\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointprot_status.pdf) (последнее посещение 13 апреля 2016 г.)
- 43 Список стран-участниц Конвенции о дополнительном возмещении за ядерный ущерб по состоянию на 4 февраля 2016 г. МАГАТЭ. [https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp\\_status.pdf](https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp_status.pdf) (последнее посещение 13 апреля 2016 г.)
- 44 Список стран-участниц Конвенции о дополнительном возмещении за ядерный ущерб по состоянию на 4 февраля 2016 г. МАГАТЭ. [https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp\\_status.pdf](https://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp_status.pdf) (последнее посещение 13 апреля 2016 г.).
- 45 См. пояснения выше.
- 46 Средства фонда предполагается формировать за счет взносов государств-участников Конвенции о дополнительном возмещении.
- 47 Брюссельская дополнительная конвенция 1982 г., ст. 3, п. b, ii
- 48 Pelzer Norbert. The Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage (CSC) — A Cornerstone of a Global Nuclear Liability Regime? *ATW — International Journal for Nuclear Power*. 2015 Vol. 60, Issue 6, June. P. 394
- 49 IAEA Action Plan on Nuclear Safety, 13 September 2011