

Некоторые проблемы ответственности за ядерный ущерб в Российской Федерации и в международном праве

Автор: К. А. КОСОРУКОВ

Прошло более 20 лет со дня катастрофы на Чернобыльской АЭС - крупнейшей аварии за всю историю атомной энергетики, ущерб от которой как на территории СССР, так и за рубежом исчисляется сотнями миллиардов долларов США. Пострадало прежде всего население СССР, многие потеряли все свое имущество. Значительному числу граждан был нанесен непоправимый вред здоровью.

Катастрофа вскрыла неадекватность действовавших в 1986 г. систем ответственности, которые оказались не готовы противостоять новым вызовам сложной технологии мирного использования атомного ядра. Специальное регулирование ответственности за ядерный ущерб в советском законодательстве отсутствовало, а нормы гражданского права, как отмечали советские юристы буквально накануне Чернобыля, не учитывали особенностей ядерного ущерба, не отвечали задачам защиты потерпевших от такого ущерба, не были в состоянии разрешить весь комплекс возникающих в связи с этим вопросов [Советское... 1986, с. 140]. Так, согласно советскому гражданскому законодательству (ст. 88, 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик), ответственность следовало возложить на саму ЧАЭС как владельца источника повышенной опасности [Красавчиков, 1966, с. 63]. Однако ресурсы этого предприятия, разумеется, не могли и в малой степени покрыть причиненный ущерб. Конституционный суд Российской Федерации в 1997 г. охарактеризовал эту ситуацию как приведшую к "фактической невозможности возмещения ядерного ущерба в обычном судебном порядке, которое должно было бы обеспечить потерпевшим полное восстановление их нарушенных прав" (СЗ РФ. 1997. N 50. Ст. 5711).

В результате пришлось принимать специальный закон, согласно которому государство добровольно (пользуясь расхожим оборотом международного права - *ex gratia*) брало на себя определенные обязательства по социальному обеспечению советских граждан - жертв Чернобыля. При этом о полном возмещении понесенного ущерба речи вообще не шло. Что касается трансграничного ущерба, то Советский Союз, признавая моральную ответственность за последствия аварии в других странах, отказался предоставлять материальную компенсацию, справедливо указав на отсутствие нормы между-

Позиция автора по затрагиваемым вопросам может не совпадать с позицией Правового департамента МИД РФ.

К о с о р у к о в Константин Александрович - атташе Правового департамента МИД РФ, аспирант Государственного университета - Высшей школы экономики.

народного права, возлагавшей бы на него такое обязательство. Требования как государств, так и частных лиц о возмещении ущерба, в том числе в судебном порядке, не возымели успеха.

Сегодня ядерная энергетика во всем мире стоит на пороге "ренессанса". Во многих странах закладываются новые АЭС, совместными усилиями при активном участии России реализуются инновационные проекты. Россия позиционирует себя как лидера в области ядерных технологий, стремится увеличить долю АЭС во внутреннем энергопотреблении, расширяет сотрудничество с другими ядерными державами и увеличивает экспорт ядерной энергетике в третьи страны. Эти проекты обещают значительные выгоды как государству и народу, так и соответствующим предприятиям. Но память о прошлом и забота о будущем заставляют вновь обратиться к актуальной проблеме ядерной ответственности в России и в остальном мире. Сразу после Чернобыльской катастрофы 5 мая 1986 г. "Группа семи" заявила, что "каждое государство несет полную ответственность за безопасность проекта, строительства, эксплуатации и технического обслуживания своих ядерных установок" [International... 1986, p. 1005].

К сожалению, современное российское законодательство не так далеко ушло от советского, как можно было бы предположить, памятуя об уроках Чернобыля. По Гражданскому кодексу РФ и Федеральному закону "Об использовании атомной энергии" 1995 г. ответственность за ядерный ущерб по-прежнему несут владельцы ядерных установок или пунктов хранения ядерных материалов ("эксплуатирующие организации"), которыми в сегодняшней России являются федеральные государственные унитарные предприятия и акционерные общества. Хотя их имущество и находится в федеральной собственности, государство по их обязательствам не отвечает.

Закон об использовании атомной энергии предусматривает обязанность государства участвовать в возмещении ядерного ущерба, но только в случае превышения "предела ответственности" владельца ядерной установки. Однако этот предел нигде не установлен, и, соответственно, норма работать не может. Точно так же не установлен минимальный размер обязательного страхования эксплуатирующей организацией своей ответственности. В результате *de facto* сохраняется старая советская практика принятия законов *ad hoc* со всеми ее недостатками для урегулирования последствий каждой отдельно взятой ядерной аварии.

Конституционный суд РФ выработал свой взгляд на проблему, руководствуясь отдельными нормами Конституции и практикой принятия упомянутых законов *ad hoc*, установил наличие конституционной обязанности государства возмещать ядерный ущерб. Однако данная позиция не решает проблему, поскольку, во-первых, государству дается свобода устанавливать размер компенсации, не обязательно полной, а лишь обеспечивающей минимальные социальные стандарты жизни. Во-вторых, не решается вопрос трансграничного ущерба - невозможно однозначно трансплантировать выводы Конституционного суда на ситуацию с иностранным элементом.

Исходя из доктрины практики международных судов и арбитражей, работы Комиссии международного права ООН по темам международной ответственности государств за международно-противоправные деяния и ответственности за действия, не запрещенные международным правом, вряд ли можно говорить о существовании в настоящее время международного обычая, возлагавшего бы на государство обязательство возмещать ущерб, причиненный ядерной аварией как побочным эффектом правомерной с точки зрения международного права деятельности по использованию атомной энергии. Исключением могли бы быть случаи, когда государство не проявило должной осмотрительности при принятии мер по предотвращению или снижению риска такого ущерба. Однако и соблюдение должной осмотрительности не гарантирует от ядерных инцидентов, что подчеркивается Комиссией международного права ООН.

В условиях отсутствия адекватного международного обычая решение проблемы ядерной ответственности в международном праве возможно только через международные договоры. 13 августа 2005 г. для России вступила в силу Венская конвенция 1963 г. о гражданской ответственности за ядерный ущерб. Конвенция не использует понятие рис-

ка или критерий должной осмотрительности; ее ключевыми положениями являются: во-первых, возложение на оператора ядерной установки (то есть эксплуатирующей организации) безвиновной исключительной ответственности за ядерный ущерб, причиненный инцидентом на его установке или при транзите им ядерных материалов; во-вторых, установление обязанности государства, на территории которого находится эта ядерная установка, возмещать присужденный ущерб в размере, не покрываемом страхованием. Особо следует подчеркнуть, что эти нормы применимы и к отношениям только между государством, его гражданами и юридическими лицами, его операторами, то есть решается вопрос не только трансграничного, но и внутреннего ущерба.

Тем не менее остаются проблемы как на внутреннем, так и на международном уровне. Пробуксовывает имплементация положений Венской конвенции в российском законодательстве - проект Федерального закона "О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного ущерба и ее финансовом обеспечении" рассматривался в Госдуме с 1997 г., но до сих пор безрезультатно, а пока такой специальный закон не принят, нет, как минимум, работающей системы страхования, способной эффективно покрыть ущерб от крупной аварии, распределив бремя между всеми операторами и обеспечив, с одной стороны, выживание предприятий атомной энергетики, с другой - удовлетворение требований потерпевших.

Имплементацией дело не ограничивается. Конвенция 1963 г. неоднократно критиковалась за недостаточно жесткую защиту интересов жертв ядерных аварий. Одной из главных задач Конвенции изначально было стимулирование зарождавшейся атомной энергетики, что достигалось путем ограничения ответственности за ядерный ущерб. Прежде всего Конвенция дает государству право ограничить ответственность своих операторов определенной суммой (на сегодняшний день не ниже 50 млн. долл. США за один ядерный инцидент). Разумеется, это значительно меньше возможного ущерба от крупной аварии. Россия этим правом пока не воспользовалась в отличие от многих других государств-участников.

Конвенция также ограничивает срок исковой давности по требованиям из причинения ядерного ущерба десятью годами со дня ядерного инцидента, что в целом ухудшает положение потерпевшего по сравнению с российским гражданским законодательством, в особенности, с учетом возможности проявления вредных последствий через значительный промежуток времени после ядерного инцидента (известны случаи, когда последствия проявлялись через несколько поколений).

Серьезной проблемой остается недостаточно широкая сфера действия Конвенции в мире. Хотя ее участниками на июнь 2006 г. являются 33 государства (в основном страны Восточной Европы, Латинской Америки и Ближнего Востока), из десяти крупнейших производителей атомной энергии (на территории которых находится более 80% всех реакторов мира) в ней участвуют лишь Россия и Украина.

Страны Западной Европы создали в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) особый региональный режим ядерной ответственности, в основе которого лежит Парижская конвенция от 29 июля 1960 г. об ответственности перед третьими сторонами в области ядерной энергии. Доступ в Парижскую конвенцию государствам - не членам ОЭСР (к которым пока относится и Россия) открывается только с согласия всех участников этой Конвенции; кроме того, Парижская конвенция в силу ряда дополнительных протоколов устанавливает очень высокий уровень как ответственности, так и ее финансового обеспечения (в том числе за счет специального межгосударственного фонда), что может служить сдерживающим фактором при оценке целесообразности присоединения к ней. Наконец, многие страны с развитой атомной энергетикой, включая США, Японию, Республику Корея, Канаду, Индию (1, 3, 6, 7 и 9 место в мире по числу атомных реакторов, соответственно), вообще не участвуют ни в одном из конвенционных режимов ядерной ответственности (Конвенция о дополнительном возмещении за ядерный ущерб была ими подписана, но не ратифицирована).

В рамках МАГАТЭ на протяжении последних 20 лет предпринимались значительные усилия по преодолению фрагментации международного права в области ядерной ответ-

ственности и созданию универсального режима. 21 сентября 1988 г. был принят Объединенный Протокол по применению Венской и Парижской конвенций, предоставлявший участникам любого из этих инструментов такие права, как если бы они участвовали в обеих конвенциях. Но лишь немногие участники Парижской конвенции вступили в Объединенный Протокол (Дания, Германия, Греция, Нидерланды, Норвегия, Украина). 12 сентября 1997 г. принимается Протокол к Венской конвенции 1963 г., составивший самостоятельную Венскую конвенцию 1997 г. о гражданской ответственности за ядерный ущерб. В нем почти на порядок повышался предел ответственности оператора, включались в понятие ядерного ущерба косвенные убытки и экологический ущерб, вводились иные улучшения позиции потерпевших. Прошло уже почти десять лет, а Протокол ратифицировали только пять государств (Аргентина, Белоруссия, Латвия, Марокко, Румыния), и перспектив сколько-нибудь значительного расширения членства пока не видится.

Еще меньше участников (три) насчитывает Конвенция о дополнительном возмещении за ядерный ущерб, принятая в 1997 г. по инициативе США. Данная Конвенция создает угрозу дальнейшего раскола регулирования в области ядерной ответственности, поскольку дает возможность государствам, не участвующим в Венском или Парижском режиме, пользоваться всеми преимуществами такого участия, но при этом ответственность их собственных операторов будет определяться их же внутренним законодательством.

Представляется, что стагнация международного регулирования ядерной ответственности, углубление раскола между действующими режимами, попытки отодвинуть международное право на второй план, подменив его внутренним правом отдельных государств, являются разрушительными тенденциями, не соответствующими интересам мирового сообщества, в том числе России, в области развития атомной энергетики и защиты прав граждан, пострадавших от ядерных аварий. Необходимо предпринимать активные шаги к преодолению разобщенности и созданию эффективной системы ответственности за ядерный ущерб. На внутрироссийском уровне этому будет способствовать скорейшее принятие федерального закона, полноценно имплементирующего положения Венской конвенции 1963 г. и учреждающего адекватную систему финансового обеспечения; на международном - продолжение тесного сотрудничества с МАГАТЭ в разработке универсального режима ядерной ответственности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Красавчиков О. А. Возмещение вреда, причиненного источниками повышенной опасности. М., 1966.

Советское атомное право. М., 1986. International Legal Materials. 1986. Vol. 25.