

Совет управляющих Генеральная конференция

GOV/INF/2004/9-GC(48)/INF/5

Date: 9 September 2004

General Distribution

Russian

Original: English

Только для официального пользования

Пункт 3 предварительной повестки дня Совета
(GOV/2004/51)

Пункт 13 предварительной повестки дня Конференции
(GC(48)/1)

Гражданская ответственность за ядерный ущерб

Международная группа экспертов по ответственности за ядерный ущерб (INLEX)

1. На Международной конференции по безопасности перевозки радиоактивных материалов (Международной конференции), которая состоялась в Вене, Австрия, в период с 7 по 11 июля 2003 года, Председатель конференции в своем резюме и выводах отметил, что “по-прежнему остается значительная неопределенность и продолжаются споры в отношении осуществления всеобъемлющего режима с целью решения вопросов правовой ответственности, возникающей в результате аварии при перевозке радиоактивных материалов. Существует ряд конвенций, имеющих отношение к ответственности, в которых участвуют многие государства, но многие другие государства не являются их участниками”. Далее он отметил, что “положения конвенций об ответственности и отношения между ними не просты для понимания” и, соответственно, “подготовка объяснительного текста к этим международно-правовым документам поможет в развитии общего понимания сути сложных правовых вопросов и тем самым будет содействовать присоединению к этим документам. Секретариату Агентства следует подготовить такой объяснительный текст при помощи независимой группы юридических экспертов, назначенных Генеральным директором”.

2. Генеральный директор с учетом вышеупомянутых выводов и с целью содействия глобальному и эффективному режиму ответственности за ядерный ущерб объявил Совету управляющих 8 сентября 2003 года и Генеральной конференции 15 сентября 2003 года о создании Международной группы экспертов по ответственности за ядерный ущерб (ИНЛЕКС).

3. 19 сентября 2003 года в резолюции GC(47)/RES/7.C Генеральная конференция подчеркнула “важность наличия эффективных механизмов ответственности, не допускающих нанесения вреда здоровью людей и окружающей среде, а также реальных экономических убытков в результате аварии или инцидента во время морской перевозки радиоактивных материалов”, подтвердила вывод председателя Международной конференции о том, что “подготовка пояснительного текста к различным международно-правовым документам по ядерной ответственности поможет в формировании общего понимания сложных вопросов и тем самым будет содействовать присоединению к этим документам”, и приветствовала “решение Генерального директора учредить группу экспертов для изучения вопросов, имеющих отношение к ядерной ответственности, и выработки рекомендаций по ним”.

4. После принятия резолюции GC(47)/RES/7.C INLEX, в состав которой входят двадцать экспертов, провела в Центральном учреждении Агентства три совещания. Первое совещание было проведено 16 и 17 октября 2003 года, второе - с 22 по 26 марта 2004 года, а третье - с 13 по 16 июля 2004 года.

5. В ходе этих трех совещаний INLEX завершила обсуждение и рассмотрение пояснительных текстов (включая общий обзор модернизированного режима МАГАТЭ в области ответственности за ядерный ущерб) к документам по ответственности за ядерный ущерб, принятым под эгидой Агентства. Она рекомендовала распространить пояснительные тексты среди государств-членов в качестве материала, представляющего собой всеобъемлющее исследование режима Агентства в области ответственности за ядерный ущерб, с целью оказания помощи в понимании и авторитетной интерпретации этого режима.

6. Общий обзор содержится в Приложении к настоящему документу. Пояснительные тексты можно найти на веб-сайте Агентства:

<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC48/Documents/gc48inf-5explanatorytexts.pdf>

Общий обзор модернизированного режима МАГАТЭ в области ответственности за ядерный ущерб

1. Принятие в 1997 году Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб¹ (Протокола 1997 года) и Конвенции о дополнительном возмещении за ядерный ущерб² (КДВ) явилось важнейшим рубежом в развитии международного режима ответственности за ядерный ущерб. Протокол 1997 года и КДВ предусматривают важные улучшения в отношении возможной суммы возмещения, сферы охватываемого ущерба и распределения юрисдикции. Кроме того, КДВ обеспечивает основу для создания глобального режима с широким присоединением ядерных и неядерных стран.

2. Существующий международный режим ответственности за ядерный ущерб основывается на Конвенции об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии от 29 июля 1960 года с поправками, внесенными Дополнительным протоколом от 28 января 1964 года и Протоколом от 16 ноября 1982 года (Парижской конвенции) и Венской конвенции 1963 года о гражданской ответственности за ядерный ущерб (Венской конвенции), которые формулируют основные принципы права ответственности за ядерный ущерб³. Эти принципы включают следующее:

- **Оператор ядерной установки несет исключительную ответственность за ядерный ущерб.** Вся ответственность возлагается на одно лицо, а именно, оператора ядерной установки, на которой происходит ядерный инцидент, или, в случае перевозки материала, установки, с которой осуществляется перевозка. В соответствии с Конвенциями, оператор – и только оператор – несет ответственность за ядерные инциденты, и любое другое лицо исключается. Побудительными мотивами этой исключительной ответственности оператора, в отличие от ситуации в соответствии с обычным деликтным правом, послужили два основных фактора. Во-первых, желательно избежать трудных и долгих в решении вопросов в рамках юридических встречных исков с целью установления в индивидуальных случаях того, кто несет юридическую ответственность. Во-вторых, такая исключительная ответственность устраняет необходимость для всех тех, кто может быть связан с сооружением или эксплуатацией ядерной установки, помимо самого оператора, также обеспечивать страхование и тем самым допускает концентрацию имеющихся возможностей страхования.
- **На оператора возлагается строгая (полная) ответственность⁴.** В законодательных действиях или судебном толковании существует давняя традиция, согласно которой в случаях, когда лицо занимается опасной деятельностью, возникает презумпция ответственности за создаваемые опасности. Ввиду особых опасностей, связанных с деятельностью в рамках сферы охвата Конвенций, и трудности установления факта небрежности в конкретных случаях такая презумпция была принята в отношении ответственности за ядерный ущерб. Поэтому строгая ответственность является правилом; ответственность вытекает из риска, независимо от вины.

¹ Воспроизведен в документе INFCIRC/566.

² Воспроизведена в документе INFCIRC/567.

³ Эти Конвенции были связаны между собой в 1988 году Совместным протоколом о применении Венской конвенции и Парижской конвенции.

⁴ Упомянуется в Конвенциях как “абсолютная ответственность”.

- **Исключительная юрисдикция предоставляется судам одной страны, с исключением судов в других странах.** Общее правило заключается в том, что юрисдикцией обладает суд Договаривающейся стороны, на территории которой произошел ядерный инцидент. Если рассматривать иски по одному и тому же инциденту и выносить по ним решения в судах нескольких различных стран, то проблема справедливого распределения возмещения может стать неразрешимой. В пределах страны все иски к оператору, вытекающие из одного и того же ядерного инцидента - включая прямые иски к страхователям или другим гарантам и иски об установлении прав взыскания компенсации - должен рассматривать один единственный компетентный суд.
- **Ответственность ограничена по сумме и во времени.** В отсутствие ограничения ответственности риски при наихудших возможных обстоятельствах могут повлечь за собой финансовую ответственность, большую, чем какая-либо имевшая место до настоящего времени, и операторам будет весьма трудно изыскать необходимое страхование или финансовое обеспечение для покрытия этих рисков. Что касается ограничения во времени, то телесные повреждения, вызванные радиоактивным загрязнением, могут не проявляться в течение определенного времени после того, как реально произошло облучение. Поэтому законный период, в течение которого может быть предъявлен иск, является вопросом большой важности. Операторы и их страховщики или финансовые гаранты, естественно, будут обеспокоены, если им придется на протяжении длительных периодов времени сохранять резервы для неурегулированных или истекших полисов на случай возможно значительных, но не поддающихся точному установлению сумм ответственности. С другой стороны, нецелесообразно, чтобы не предусматривалось возмещение жертвам, ущерб которым проявляется в более поздние сроки. Дополнительным осложняющим фактором является трудность доказательства при установлении или отрицании того, что задержанный ущерб был фактически причинен ядерным инцидентом. Обязательно достигается компромисс между интересами тех, кто понес ущерб, и интересами операторов.

3. Протокол 1997 года и КДВ основаны на этих принципах, но они усиливают их по трем важным направлениям: увеличение возмещения, расширенное определение ядерного ущерба и обновленные правила юрисдикции. Кроме того, Протокол 1997 года предусматривает полномочия на доступ к возмещению постоянных жителей стран, не являющихся Договаривающимися сторонами.

4. Протокол 1997 года и КДВ устанавливают 300 миллионов специальных прав заимствования (СПЗ)⁵ в качестве минимальной суммы, которую страна должна выделить в соответствии со своим национальным законодательством для возмещения ядерного ущерба. Это представляет собой значительное увеличение минимальных сумм, требуемых Парижской конвенцией 1960 года и Венской конвенцией 1963 года. Кроме того, КДВ предусматривает международный фонд в дополнение к сумме возмещения, имеющейся в наличии в соответствии с национальным законодательством. На основе предположения о широком присоединении международный фонд может предусматривать дополнительно около 300 миллионов СПЗ для возмещения ядерного ущерба, что означает общую сумму возмещения приблизительно 600 миллионов СПЗ. Взносы в международный фонд основываются на формуле, в соответствии с которой свыше девяноста процентов суммы взносов поступают от стран, имеющих действующие ядерные энергетические реакторы, с учетом их установленной ядерной мощности, в то время как остальная часть поступает от всех стран-членов на основе их ставки долевого взноса в Организацию Объединенных Наций. Поскольку страны, имеющие действующие ядерные энергетические реакторы, обычно имеют высокие ставки долевого взноса в Организацию Объединенных Наций, в соответствии с этой формулой весьма высокая процентная часть взносов должна поступать от этих стран. КДВ предусматривает, что

⁵ По состоянию на июль 2004 года эта сумма составляла 443 млн. долл., или 358 млн. евро.

половина средств международного фонда должна распределяться исключительно для покрытия какого-либо трансграничного ущерба. Тем самым признается важность, придаваемая международным сообществом возмещению трансграничного ущерба.

5. Протокол 1997 года и КДВ усиливают определение “ядерного ущерба”, детально определяя типы ущерба, который должен быть возмещен. В дополнение к телесным повреждениям и ущербу собственности, которые включены в существующее определение, усиленное определение включает пять категорий ущерба, связанных с ухудшением состояния окружающей среды, превентивными мерами и экономическими потерями. В определении четко указывается, что эти дополнительные категории охватываются в степени, определяемой законом компетентного суда. Поэтому усиленное определение обеспечивает уверенность в том, что понятие ядерного ущерба включает затраты на восстановление окружающей среды, состояние которой ухудшилось, на превентивные меры и некоторые экономические потери, признавая в то же время, что формы и содержание возмещения лучше всего оставить на усмотрение национального законодательства страны, суды которой обладают юрисдикцией в отношении конкретного ядерного инцидента.

6. В Протоколе 1997 года и КДВ также пересмотрено определение “ядерного инцидента”, с тем чтобы четко указать, что в отсутствие реального выброса радиации превентивные меры могут быть приняты в ответ на серьезную и непосредственную угрозу выброса радиации, который мог бы стать причиной других видов ядерного ущерба. Использование формулировки “серьезную и непосредственную” разъясняет, что превентивные меры могут быть приняты в случае, если есть веские основания полагать, что в будущем может произойти выброс радиации с тяжелыми последствиями. Протокол 1997 года и КДВ ясно указывают, что превентивные меры (так же, как и меры по восстановлению в связи с ухудшением состояния окружающей среды) должны быть обоснованными. Важность обоснованности подтверждается включением определения обоснованных мер. В этом определении разъясняется, что компетентный суд несет ответственность за определение того, является ли мера обоснованной в соответствии с его национальным законом, принимая во внимание все соответствующие факторы.

7. Протокол 1997 года и КДВ вновь подтверждают основной принцип права ответственности за ядерный ущерб, согласно которому исключительной юрисдикцией в отношении ядерного инцидента обладают суды страны-члена, в которой происходит этот инцидент, или суды отвечающего за установку государства, если инцидент происходит вне какой-либо страны-члена. В них также признаются недавние новые события в области морского права, касающиеся исключительной экономической зоны (ИЭЗ) и обеспокоенности некоторых прибрежных государств по поводу возмещения в связи с возможными авариями во время морских перевозок ядерного материала. В частности, Протокол 1997 года и КДВ предусматривают, что суды страны-члена будут обладать исключительной юрисдикцией в отношении исков о возмещении ядерного ущерба, являющихся следствием ядерного инцидента в ее ИЭЗ. Юрисдикция ИЭЗ предусматривается только для целей вынесения судебных решений по искам в связи с ядерным ущербом и не создает или не изменяет каких-либо прав или обязательств в отношении фактических перевозок.

8. Помимо укрепления существующего международного режима ответственности за ядерный ущерб, КДВ обеспечивает основу для создания глобального режима. КДВ - это отдельный международно-правовой документ, открытый для всех государств. В качестве отдельного международно-правового документа он предоставляет стране возможность стать частью глобального режима без необходимости становиться также участницей Парижской конвенции или Венской конвенции. КДВ требует от членов согласия с более высокими суммами возмещения, включая участие в международном фонде, расширенным определением ядерного ущерба и обновленными правилами юрисдикции. Положения КДВ по этим вопросам имеют преимущественную силу по сравнению с любыми аналогичными положениями других международно-правовых документов об ответственности за ядерный ущерб, к которым могла бы присоединиться страна.

9. В той степени, в какой это практически достижимо, КДВ была разработана так, чтобы быть совместимой с Парижской конвенцией и Венской конвенцией. Государство - участник Парижской или Венской конвенции должно будет изменить свое национальное законодательство только в той степени, в какой это необходимо для того, чтобы отразить положения в КДВ, относящиеся ко всем странам-членам. Эти положения включают: обеспечение наличия в соответствии с национальным законодательством по крайней мере 300 миллионов СПЗ для возмещения ядерного ущерба; участие в международном фонде; осуществление усиленного определения “ядерного ущерба”; и расширение сферы охвата таким образом, чтобы включались все страны-члены. Другие страны должны будут предпринять аналогичные действия, с тем чтобы обеспечить соответствие своих национальных законов изложенным в Приложении к КДВ основным принципам права ответственности за ядерный ущерб, которое основывается на положениях Парижской и Венской конвенций. КДВ также содержит положение, учитывающее уникальный правовой режим в Соединенных Штатах Америки и тем самым позволяющее Соединенным Штатам Америки стать частью глобального режима.